

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 326



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

54. Jahrgang

10. November 2011

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	IV <i>Informationen</i>	
	INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION	
	Rechnungshof	
2011/C 326/01	Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2010 zusammen mit den Antworten der Organe	1
2011/C 326/02	Jahresbericht des Rechnungshofs über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2010 zusammen mit den Antworten der Kommission	251

DE

Preis:
9 EUR

IV

*(Informationen)*INFORMATIONEN 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 AEU-Vertrag, mit den Artikeln 129 und 143 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und 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 2010****in seiner Sitzung vom 8. September 2011 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), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadeschda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK,
Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL,
Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2011/C 326/01)

INHALT

	<i>Seite</i>
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Einnahmen	43
Kapitel 3 — Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	71
Kapitel 4 — Kohäsion, Energie und Verkehr	101
Kapitel 5 — Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	139
Kapitel 6 — Forschung und andere interne Politikbereiche	165
Kapitel 7 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	191
Kapitel 8 — EU-Haushalt und Ergebnisbringung	205
Anhang — Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan	227

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist gemäß dem Vertrag für die Prüfung der Finanzen der Europäischen Union (EU) zuständig. 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 der Website des Hofes www.eca.europa.eu abrufbar ist.

0.2. Dies ist der 34. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des EU-Haushaltsplans; er betrifft das Haushaltsjahr 2010. 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 Europäische 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 Rechnungsführung der Europäischen Union sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge (nachstehend: „Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge“). Die Zuverlässigkeitserklärung steht am Anfang des Berichts. Die sich anschließenden Ausführungen dienen im Wesentlichen der Erläuterung der der Zuverlässigkeitserklärung zugrunde liegenden Prüfungstätigkeit.

— Kapitel 1 enthält die Zuverlässigkeitserklärung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sowie einen zusammenfassenden Bericht über die Haushaltsführung im Jahr 2010.

— In den Kapiteln 2 bis 7 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 7 fünf 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.

0.5. 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. Außerdem stützen sie sich auf eine Analyse der Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission.

0.6. Der diesjährige Jahresbericht unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht erheblich von den vorhergehenden Berichten:

— Form und Inhalt der Zuverlässigkeitserklärung spiegeln die überarbeiteten, Anfang 2011 in Kraft getretenen internationalen Prüfungsgrundsätze⁽¹⁾ wider.

— Die Gliederung der spezifischen Beurteilungen wurde abgeändert, um eine sachdienlichere Analyse der EU-Ausgaben zu ermöglichen. Kapitel 4 umfasst die EU-Ausgaben im Politikbereich Energie und Verkehr zusammen mit den Ausgaben der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds. Indessen sind die Ausgaben im Zusammenhang mit Bildung, Unionsbürgerschaft, Wirtschaft und Finanzen sowie Forschung Gegenstand von Kapitel 6 — Forschung und andere interne Politikbereiche.

— Ein neues Kapitel zu Themen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (Kapitel 8) dient der Analyse der Leistungsbewertung, wie sie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten von drei Generaldirektoren der Kommission dargelegt ist. Des Weiteren werden herausragende gemeinsame Fragestellungen der vom Hof im Jahr 2010 angenommenen Sonderberichte aufgezeigt.

0.7. Dieser Bericht wird zusammen mit den Antworten der Kommission — oder ggf. der anderen Organe und Einrichtungen der EU — auf die Bemerkungen des Hofes veröffentlicht. In einigen Antworten lässt die Kommission Feststellungen des Hofes in einem neuen Licht erscheinen oder verweist auf Schlussfolgerungen des Hofes, zu denen dieser gar nicht gelangt ist. Zwar berücksichtigt der Hof bei Darlegung seiner Feststellungen und Schlussfolgerungen die Anmerkungen der geprüften Stelle, doch obliegt es dem Hof als externem Prüfer, seine Prüfungsfeststellungen vorzulegen, aufgrund dieser Feststellungen Schlussfolgerungen zu ziehen und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzunehmen.

⁽¹⁾ Insbesondere ISSAI 1705 „Modifizierungen des Prüfungsurteils im Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers“ und ISSAI 4200 „Ordnungsmäßigkeitsprüfungen im Rahmen von Abschlussprüfungen“.

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
Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	VII-VIII
Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge	IX-XII
Einleitung	1.1-1.5
Prüfungsfeststellungen zum Haushaltsjahr 2010	1.6-1.25
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	1.6-1.8
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	1.9-1.16
Übersicht über die spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	1.9-1.14
Vergleich mit den Ergebnissen der vorangegangenen Jahre	1.15-1.16
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	1.17-1.25
Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren	1.17-1.20
Stellungnahme des Internen Prüfers der Kommission	1.21-1.22
Synthesebericht der Kommission	1.23-1.25
Auswirkungen des vermehrten Einsatzes von Vorfinanzierungen	1.26-1.37
Haushaltsführung	1.38-1.44

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
- die Jahresrechnung der Europäischen Union, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen⁽¹⁾ und den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug⁽²⁾ für das am 31. Dezember 2010 abgeschlossene Haushaltsjahr besteht,
 - die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge.

Verantwortung des Managements

II. Im Einklang mit den Artikeln 310 bis 325 AEUV und mit der Haushaltsordnung ist das Management für die Erstellung und sachgerechte Darstellung der Jahresrechnung der Europäischen Union sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge verantwortlich:

- Die Verantwortung des Managements für die Jahresrechnung der Europäischen Union umfasst die Konzeption, Umsetzung und Pflege interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Erstellung und sachgerechte Darstellung von Rechnungsabschlüssen notwendig sind, die keine wesentlichen falschen Angaben aufgrund von Betrug oder Fehlern enthalten, die Auswahl und Anwendung geeigneter Rechnungsführungsmethoden auf der Grundlage der vom Rechnungsführer der Kommission⁽³⁾ erlassenen Rechnungsführungsvorschriften sowie die Abgabe von Schätzungen bei der Abschlusserstellung, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind. Gemäß Artikel 129 der Haushaltsordnung billigt die Kommission die Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union, nachdem der Rechnungsführer der Kommission sie auf der Grundlage der von den übrigen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen vorgelegten Informationen konsolidiert und einen Begleitvermerk zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen abgefasst hat, in dem er u. a. erklärt, dass er über angemessene Gewähr dafür verfügt, dass diese in allen wesentlichen Belangen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Europäischen Union vermitteln.
- Die Art und Weise, wie das Management seine Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge wahrnimmt, hängt vom jeweiligen in der Haushaltsordnung vorgegebenen Mittelbewirtschaftungsmodus ab. Die Haushaltsvollzugsaufgaben sind unter Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wahrzunehmen und erfordern die Konzeption, Umsetzung und Pflege wirksamer und effizienter interner Kontrollstrukturen 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. Unabhängig vom Mittelbewirtschaftungsmodus trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Rechnungen der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

III. Der Hof ist dafür verantwortlich, 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 vorzulegen. Der Hof führte seine Prüfung in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing sowie den Berufsgrundsätzen für Abschlussprüfer des IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden sowie dem Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI durch. Gemäß diesen Grundsätzen ist der Hof gehalten, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass er angemessene Gewähr dafür erlangt, dass die Jahresrechnung der Europäischen Union keine wesentlichen falschen Angaben enthält und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

⁽¹⁾ Die konsolidierten Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, die Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, die Cashflow-Tabelle, die Tabelle der Veränderungen des Eigenkapitalbestands sowie eine Zusammenfassung wichtiger Rechnungsführungsvorschriften und sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

⁽²⁾ Die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug umfassen die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie eine Zusammenfassung der Haushaltsgrundsätze und sonstige Erläuterungen.

⁽³⁾ Die vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften beruhen auf den vom Internationalen Wirtschaftsprüferverband (*International Federation of Accountants* — IFAC) herausgegebenen internationalen Normen des öffentlichen Rechnungswesens (*International Public Sector Accounting Standards* — IPSAS) oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf den einschlägigen internationalen Rechnungsführungsgrundsätzen (*International Accounting Standards* — IAS) bzw. den vom internationalen Ausschuss für Rechnungsführungsgrundsätze (*International Accounting Standards Board*) herausgegebenen internationalen Bilanzierungsgrundsätzen (*International Financial Reporting Standards* — IFRS). Im Einklang mit der Haushaltsordnung wurden die konsolidierten Rechnungsabschlüsse für das Haushaltsjahr 2010 (wie seit dem Haushaltsjahr 2005 üblich) auf der Grundlage dieser vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften erstellt, mit denen die Grundsätze der periodengerechten Rechnungsführung an das spezifische Umfeld der Europäischen Union angepasst werden, während die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug weiterhin in erster Linie auf Kassenvorgängen beruhen.

IV. Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die Beträge und Angaben in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Die Wahl der Prüfungshandlungen liegt im Ermessen des Prüfers ebenso wie die Bewertung des Risikos, dass — aufgrund von Betrug oder Fehlern — die konsolidierten Rechnungsabschlüsse wesentliche falsche Angaben enthalten bzw. bei den zugrunde liegenden Vorgängen wesentliche Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der Europäischen Union vorliegen. Bei der Risikobewertung berücksichtigt der Prüfer die für die Erstellung und sachgerechte Darstellung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse relevanten internen Kontrollstrukturen sowie die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um für die gegebenen Umstände geeignete Prüfungshandlungen zu planen. Eine Prüfung umfasst auch eine Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden und der Vertretbarkeit der bei der Abschlusserstellung vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse und der Jährlichen Tätigkeitsberichte.

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

VI. Nach Ansicht des Hofes sind die erlangten Prüfungsnachweise als Grundlage für seine Zuverlässigkeitserklärung hinreichend und angemessen.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VII. Nach Ansicht des Hofes stellt die Jahresrechnung der Europäischen Union die Finanzlage der Union zum 31. Dezember 2010 sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Hervorhebung eines Sachverhalts im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VIII. Ohne das in Ziffer VII formulierte Prüfungsurteil infrage zu stellen, weist der Hof auf eine Änderung der Rechnungslegungsmethode der Kommission für mit der Einrichtung von Finanzierungsinstrumenten oder den Beiträgen zu solchen Finanzierungsinstrumenten zusammenhängende Vorfinanzierungszahlungen hin, die noch nicht in Form von Darlehen, Bürgschaften oder Kapitalbeteiligungen verwendet wurden. Dadurch war die Kommission gezwungen, eine Neuaufstellung der Jahresrechnung der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2009 vorzunehmen, zu der der Hof ein nicht modifiziertes Prüfungsurteil⁽⁴⁾ abgab (siehe Erläuterungen 2.5, 2.9, 2.10 und 3.4 zur Jahresrechnung 2010 der Europäischen Union, in denen die vorgenommenen Anpassungen beschrieben werden).

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

IX. Nach Ansicht des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

⁽⁴⁾ Siehe ABl. C 303 vom 9.11.2010, S. 10-12.

Mittelbindungen*Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Mittelbindungen*

X. Nach Ansicht des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

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

XI. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen insgesamt bedingt wirksam gewährleisten. Die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ sowie „Kohäsion, Energie und Verkehr“ sind in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen auf 3,7 %.

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

XII. Nach Ansicht des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Abschnitt „Grundlage für das negative Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

8. September 2011

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1.1. Dieses Kapitel des Jahresberichts

- liefert Hintergrundinformationen zur Zuverlässigkeitserklärung des Hofes sowie eine Übersicht über die ihr zugrunde liegenden Prüfungsfeststellungen und -schlussfolgerungen nebst den entsprechenden Analysen (siehe Ziffern 1.2-1.25);
- enthält Ausführungen zu den Auswirkungen des vermehrten Einsatzes von Vorfinanzierungen auf die Finanzen der Union und die Rechnungsführung der Kommission (siehe Ziffern 1.26-1.37);
- bietet eine Übersicht über die Ausführung des Haushaltsplans 2010 (siehe Ziffern 1.38-1.44);
- umfasst Erläuterungen zur Art und Weise, wie der Hof seine Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung durchführt (siehe **Anhang 1.1**);
- enthält eine Beschreibung der Maßnahmen, die die Kommission auf die Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung früherer Jahre hin getroffen hat. Außerdem wird dargelegt, welche Maßnahmen die Kommission auf die Empfehlungen des Hofes zu Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 hin getroffen hat (siehe **Anhang 1.2**).

1.2. Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung (DAS) ⁽⁵⁾ über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Der Hof kann diese Zuverlässigkeitserklärung durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU ergänzen ⁽⁶⁾.

1.3. Anhand der Arbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Union soll beurteilt werden, inwieweit die Einnahmen, Ausgaben, Vermögenswerte und Schulden vorschriftsgemäß erfasst wurden und ob die Jahresrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage zum 31. Dezember 2010 und der Ergebnisse der Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr vermittelt (siehe Ziffern 1.6-1.8).

1.4. Anhand der Prüfungsarbeiten des Hofes zur Ermittlung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung 2010 zugrunde liegenden Vorgänge soll beurteilt werden, ob diese Vorgänge im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen gehandhabt und die entsprechenden Beträge richtig berechnet wurden (siehe Ziffern 1.9-1.14 für einen Überblick über die Ergebnisse sowie die Kapitel 2 bis 7 zu näheren Einzelheiten).

⁽⁵⁾ Akronym der französischen Bezeichnung „Déclaration d'assurance“.

⁽⁶⁾ Siehe Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.5. Der Hof analysierte die Zuverlässigkeit der Managementklärungen der Kommission, d. h. der Erklärungen der Generaldirektoren sowie der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen und des zugehörigen Syntheseberichts, um zu beurteilen, inwieweit diese eine angemessene Bewertung der Qualität des Finanzmanagements liefern und zur Gesamtsicherheit des Hofes beitragen (siehe Ziffern 1.17-1.20 sowie 1.23-1.25 und Abschnitt „Zuverlässigkeit der Managementklärungen der Kommission“ in den Kapiteln 2 bis 7). Darüber hinaus prüfte der Hof die erstmals vorgelegte umfassende Stellungnahme des Internen Prüfers der Kommission zum Finanzmanagement der Kommission im Haushaltsjahr 2010 (siehe Ziffern 1.21-1.22).

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ZUM HAUSHALTSJAHR 2010

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

1.6. Die Bemerkungen des Hofes betreffen die gemäß Artikel 129 der Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 ⁽⁷⁾ vom Rechnungsführer der Kommission erstellten und von der Kommission gebilligten endgültigen Rechnungen der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, die am 27. Juli 2011 beim Hof eingingen. Die Rechnungen bestehen aus

- a) den konsolidierten Rechnungsabschlüssen, die die Vermögensübersicht (in der die Vermögenswerte und Schulden zum Jahresende ausgewiesen sind), die Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis (in der die Erträge und Aufwendungen des Jahres ausgewiesen sind), die Cashflow-Tabelle (in der ausgewiesen ist, wie buchmäßige Änderungen sich auf die Kassenmittel und Kassenmitteläquivalente auswirken) sowie die Tabelle der Veränderungen des Eigenkapitalbestands (in der die Veränderungen des Eigenkapitalbestands ausgewiesen sind) nebst den zugehörigen Erläuterungen umfassen, und
- b) den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken.

1.7. Der Rechnungsführer der Kommission legte dem Hof eine Vollständigkeitserklärung vor, in der er vorbehaltlich einiger unwesentlicher Einschränkungen ⁽⁸⁾ die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Rechnungen bestätigte.

⁽⁷⁾ Gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 311 vom 26.11.2010, S. 9) sind die endgültigen Rechnungsabschlüsse vor dem 31. Juli des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres zu übermitteln.

⁽⁸⁾ Siehe **Anhang 1.2**, Punkt 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.8. Die Prüfung der Rechnungen für 2010 durch den Hof ergab, dass diese keine wesentlichen falschen Angaben enthalten (siehe allerdings Ziffern 1.26-1.37 sowie die Informationen über die Weiterverfolgung von Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung aus den Vorjahren in **Anhang 1.2**).

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Übersicht über die spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung

1.9. Der Hof legt in Kapitel 2 zu den „Einnahmen“ und in den Kapiteln 3 bis 7 zu den entsprechend der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (*Activity Based Budgeting* — ABB) in Themenkreisen zusammengefassten Politikbereichen (siehe **Tabelle 1.1**) spezifische Beurteilungen vor. Jede spezifische Beurteilung umfasst eine Einführung in den jeweiligen Themenkreis, Bemerkungen und Schlussfolgerungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, zur Wirksamkeit der Systeme und zur Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission sowie Ausführungen zu den Folgemaßnahmen, die die Kommission auf frühere Empfehlungen des Hofes hin getroffen hat.

1.10. Für das Haushaltsjahr 2010 besteht der in Kapitel 6 behandelte neue Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ aus Themenkreisen/Politikbereichen, die im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 unter andere spezifische Beurteilungen fielen ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Der der Forschung gewidmete Teil des vormaligen Themenkreises „Forschung, Energie und Verkehr“ wurde zuvor in Kapitel 5 behandelt, der vormalige Themenkreis „Bildung und Unionsbürgerschaft“ in Kapitel 7 und der vormalige Themenkreis „Wirtschaft und Finanzen“ in Kapitel 8 (zu näheren Einzelheiten siehe Ziffer 6.1). Ferner werden die Teile Energie und Verkehr des vormaligen Themenkreises „Forschung, Energie und Verkehr“ nunmehr zusammen mit dem vormaligen Themenkreis „Kohäsion“ in Kapitel 4 behandelt.

Tabelle 1.1 — Aufschlüsselung der im Jahr 2010 geleisteten Zahlungen nach Kapiteln des Jahresberichts

(Millionen Euro)

Einzelpläne (E) und Titel (T) ⁽¹⁾ gemäß Haushaltseingliederungsplan für 2010 in Gegenüberstellung mit der Kapitelgliederung des Jahresberichts des Hofes	Im Jahr 2010 geleistete Zahlungen ⁽²⁾
Kapitel des Jahresberichts	
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	56 841
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05) Umwelt (T 07) Maritime Angelegenheiten und Fischerei (T 11) Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	
Kohäsion, Energie und Verkehr	40 630
Beschäftigung und Soziales (T 04) Energie und Verkehr (T 06) Regionalpolitik (T 13)	
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	6 543
Außenbeziehungen (T 19) Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21) Erweiterung (T 22) Humanitäre Hilfe (T 23)	
Forschung und interne Politikbereiche	8 953
Wirtschaft und Finanzen (T 01) Unternehmen (T 02) Wettbewerb (T 03) Forschung (T 08) Informationsgesellschaft und Medien (T 09) Direkte Forschung (T 10) Binnenmarkt (T 12) Bildung und Kultur (T 15) Kommunikation (T 16) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18) Handel (T 20)	
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	9 264
Parlament (E I) Rat (E II) Kommission (E III) Gerichtshof (E IV) Rechnungshof (E V) Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI) Ausschuss der Regionen (E VII) Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII) Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)	
Insgesamt	122 231

⁽¹⁾ Über die Haushaltstitel 14 sowie 24 bis 31 des Einzelplans III des Gesamthaushaltsplans, die in erster Linie Verwaltungsausgaben betreffen, wird in dem der Kommission gewidmeten Abschnitt von Kapitel 7 berichtet.

⁽²⁾ Die Verwaltungsausgaben werden aus den Themenkreisen herausgerechnet und als gesonderte Rubrik ausgewiesen; dadurch kommt es zu Abweichungen gegenüber den Kapiteln 3 bis 6.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.11. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die „Einnahmen“ (127 795 Millionen Euro)⁽¹⁰⁾ und die Zahlungen im Themenkreis „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ (9 264 Millionen Euro) nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet und die Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2** sowie Ziffern 2.41-2.42 und 7.33-7.34). Auch die Mittelbindungen in sämtlichen Themenkreisen waren nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet.

1.12. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass der Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ (8 953 Millionen Euro) nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet war und die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisteten. Die Zwischen- und Abschlusszahlungen für die Forschungsrahmenprogramme (RP) waren allerdings in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe **Tabelle 1.2** und Ziffern 6.48-6.49). Außerdem gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass der Themenkreis „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ (6 543 Millionen Euro) nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet war und die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisteten. Die Zwischen- und Abschlusszahlungen in diesem Themenkreis waren allerdings in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe **Tabelle 1.2** und Ziffern 5.35-5.36).

1.13. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ (erstattete Ausgaben in Höhe von 55 990 Millionen Euro) sowie „Kohäsion, Energie und Verkehr“ (erstattete Ausgaben in Höhe von 37 556 Millionen Euro) in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. Die unter das InVeKoS⁽¹¹⁾ fallenden Direktzahlungen an Landwirte waren allerdings nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet. Ferner gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ bedingt wirksam waren. Außerdem gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die im Themenkreis „Kohäsion, Energie und Verkehr“ tätigen Prüfbehörden insgesamt die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bedingt wirksam gewährleisteten (siehe **Tabelle 1.2** sowie Ziffern 3.55-3.56 und 4.47-4.48).

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

1.13. Die Schlussfolgerung des Hofes für den Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ bestätigt den positiven Trend der letzten Jahre, wonach die wahrscheinlichste Fehlerquote nahe bei der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Die Kommission stellt ferner fest, dass bei den Ausgaben für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), auf den 2010 im Rahmen dieses Kapitels 77 % der Gesamtausgaben entfielen, die wahrscheinlichste Fehlerquote deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt und bei Direktzahlungen im Zusammenhang mit dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) einen noch niedrigeren Wert aufweist. Zudem wird dem Risiko für den EU-Haushalt durch das Konformitätsprüfungsverfahren adäquat begegnet. Siehe auch die Antwort auf die Ziffer 3.17.

Nach Auffassung der Kommission stellt das InVeKoS generell ein effektives Kontrollsystem für die Begrenzung des Risikos von Fehlern oder vorschriftswidrigen Ausgaben dar. Für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums vertritt die Kommission die Auffassung, dass sich die Überwachungs- und Kontrollsysteme fortlaufend verbessern.

Zum Themenkreis „Kohäsion“ stellt die Kommission fest, dass die Fehlerquote im zweiten Jahr in Folge erheblich unter der vom Hof im Zeitraum 2006-2008 ausgewiesenen Quote liegt. Nach Ansicht der Kommission spiegelt diese positive Entwicklung die ausgeweiteten Kontrollbestimmungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 und ihren Aktionsplan 2008 wider (siehe auch die Antwort auf die Ziffer 4.24).

⁽¹⁰⁾ Zum Prüfungsumfang bei den Einnahmen siehe Ziffern 2.7-2.13.

⁽¹¹⁾ Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem.

Tabelle 1.2 — Übersicht über die Prüfungsfeststellungen 2010 zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Themenkreis	Zahlungen (in Millionen Euro)	Wahrscheinlichste Fehlerquote (MLE) (%)	Konfidenzintervall (%)		Fehlerhäufigkeit ⁽¹⁾ (%)	Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme ⁽²⁾
			Untere Fehlergrenze (LEL)	Obere Fehlergrenze (UEL)		
Landwirtschaft und natürliche Ressourcen	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Bedingt wirksam
Kohäsion, Energie und Verkehr	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Bedingt wirksam
Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Bedingt wirksam
Forschung und andere interne Politikbereiche	8 953	1,4	0,6	2,1	39	Bedingt wirksam
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Wirksam
Geprüfte Gesamtpopulation	118 306⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Bedingt wirksam
Einnahmen	127 795	0,0	n. z.	n. z.	n. z.	Wirksam

⁽¹⁾ Die Fehlerhäufigkeit entspricht dem mit quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Fehlern behafteten Anteil der Stichprobe.

⁽²⁾ Systeme werden als „bedingt wirksam“ eingestuft, wenn einige Kontrollmaßnahmen für angemessen funktionierend befunden werden, andere hingegen nicht. Infolgedessen können sie insgesamt die Fehler in den zugrunde liegenden Vorgängen möglicherweise nicht auf ein vertretbares Maß eindämmen. Zu näheren Einzelheiten siehe jeweils Abschnitt „Prüfungsumfang und Prüfungsansatz“ in den Kapiteln 2 bis 7.

⁽³⁾ Erstattete Ausgaben (siehe Ziffer 3.16).

⁽⁴⁾ Erstattete Ausgaben (siehe Ziffer 4.23).

⁽⁵⁾ Die Differenz zwischen den im Jahr 2010 geleisteten Zahlungen (122 231 Millionen Euro — siehe **Tabelle 1.1**) und dem Gesamtbetrag der im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge geprüften Gesamtpopulation entspricht den Vorschüssen für die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ (851 Millionen Euro) und „Kohäsion, Energie und Verkehr“ (3 074 Millionen Euro) (siehe Ziffern 3.16 und 4.23).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Vergleich mit den Ergebnissen der vorangegangenen Jahre

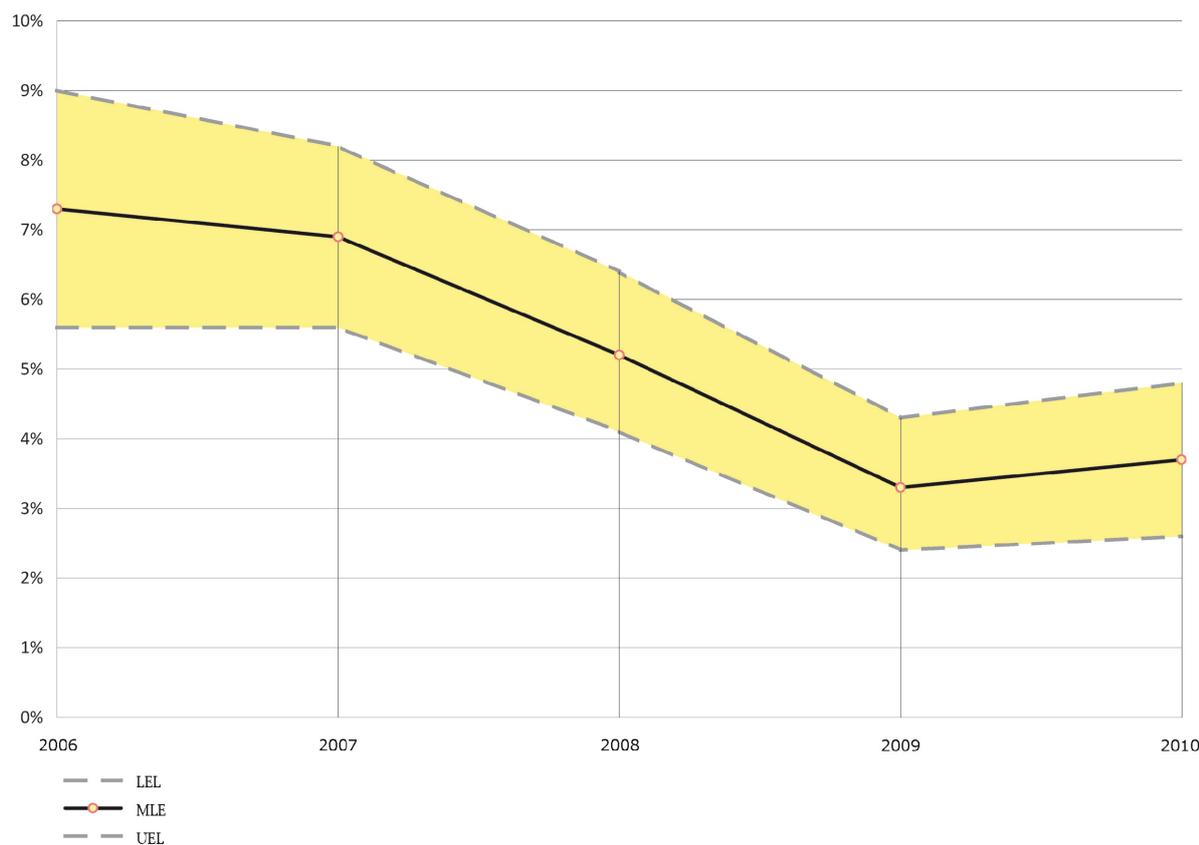
1.15. Die Prüfungsergebnisse des Hofes für 2010 lassen bei den Zahlungen im Themenkreis „Kohäsion, Energie und Verkehr“⁽¹²⁾ einen Anstieg der geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote gegenüber dem Themenkreis „Kohäsion“ von 2009⁽¹³⁾ erkennen. Bei den Zahlungen in den übrigen Themenkreisen blieben die vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquoten relativ stabil.

1.16. Insgesamt betrachtet führt dies zu einem Anstieg der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote bei den Zahlungen insgesamt von 3,3 % im Jahr 2009 auf 3,7 % im Jahr 2010 (siehe **Abbildung 1.1**)⁽¹⁴⁾. Der Hof stellte fest, dass rund ein Drittel der geprüften Vorgänge fehlerbehaftet waren (gegenüber einem Viertel der Gesamtzahl der Vorgänge im Jahr 2009).

1.15-1.16. Im Laufe der Jahre ist die überwiegende Mehrzahl der Fehlerquoten entweder stabil geblieben oder zurückgegangen. Für 2010 konnten die in einer Reihe von Bereichen erzielten Fortschritte den mäßigen Anstieg beim Themenkreis „Kohäsion“ allerdings nicht ausgleichen, so dass sich für den Haushalt insgesamt ein geringer Anstieg ergibt.

Zum Themenkreis „Kohäsion“ stellt die Kommission fest, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für 2010 erheblich unter dem Niveau der Haushaltsjahre 2006-2008 liegt. Mit der 2010 erreichten unteren Fehlergrenze von 4,7 % ist im Vergleich zu 2008 (11 %) eine deutliche Verbesserung festzustellen.

Abbildung 1.1 — Entwicklung der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote für die geprüfte Population von Zahlungen (2006-2010)



⁽¹²⁾ Siehe **Tabelle 1.2** dieses Jahresberichts und jeweils Anhang x.1 zu den einzelnen Themenkreisen sowie zum Themenkreis „Kohäsion“ Ziffern 4.17-4.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009.

⁽¹³⁾ Im Jahr 2010 entfallen 7 % des konsolidierten Themenkreises auf Energie und Verkehr (siehe auch Fußnote 9).

⁽¹⁴⁾ Siehe auch Ziffer 1.26 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009.

Zuverlässigkeit der Managementklärungen der Kommission

Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren

1.17. Jeder Generaldirektor legt jährlich in einem Tätigkeitsbericht Rechenschaft über die Wahrnehmung seiner Aufgaben ab. Zusätzlich legt er eine Erklärung u. a. darüber vor, inwieweit die zugewiesenen Ressourcen für die ausgewiesenen Zwecke verwendet wurden und mit den internen Kontrollen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sichergestellt wurden.

1.18. Alle Generaldirektoren gaben an, die vorstehenden Anforderungen erfüllt zu haben. 13 Generaldirektionen bzw. Dienststellen machten einen oder mehrere Vorbehalte⁽¹⁵⁾ geltend, die sich mehrheitlich auf Mängel in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge beziehen (siehe jeweils Anhang x.3 der Kapitel 2 bis 7).

1.19. Die Generaldirektoren machen in ihren Zuverlässigkeitserklärungen aufgrund ihrer Einschätzung der Wesentlichkeit von Schwachstellen und/oder Bemerkungen im Zusammenhang mit den Hauptelementen ihrer Jährlichen Tätigkeitsberichte Vorbehalte geltend. Ein Faktor bei dieser Einschätzung, der insbesondere im Jahr 2010 an Bedeutung zugenommen hat, ist die Berechnung des Restrisikos bzw. einer Restfehlerquote — in der Regel eine Schätzung der Auswirkungen der Kontrollmechanismen auf die Fehlerquote auf Mehrjahresbasis -, die der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % gegenübergestellt wird, um zu ermitteln, ob ein Vorbehalt erforderlich ist.

1.19-1.20. Nach dem üblichen Verfahren der Kommission ist die Berechnung eines Restrisikobetrages in Prozent der betreffenden Tätigkeit der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (Activity Based Budgeting — ABB) vorgesehen, welcher der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % gegenübergestellt wird, um zu ermitteln, ob ein Vorbehalt erforderlich ist. Darüber hinaus unterstreicht die Kommission, dass die Berechnung einer Restfehlerquote nur eine der Methoden darstellt, die dem bevollmächtigten Anweisungsbefugten für die Schätzung des Risikobetrags zur Verfügung steht.

Da sich die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zwischen den Politikbereichen deutlich unterscheiden, gehen die Kommissionsdienststellen bei der Prüfung und Berechnung von Restfehlerquoten unterschiedlich vor. Die Kommission stimmt zu, dass die bestehenden Leitlinien möglicherweise nicht ausreichend detailliert sind, damit eine einheitliche Anwendung der Terminologie und der Kriterien durch alle Dienststellen sichergestellt ist. Daher hat sie in Fällen, in denen durch verschiedene Generaldirektionen ähnliche Programme durchgeführt werden, zur Gewährleistung der Einheitlichkeit das Verfahren einer Prüfung durch Fachkollegen (Peer Review) festgelegt.

⁽¹⁵⁾ Die Gesamtzahl der Vorbehalte ging von 20 im Jahr 2009 auf 17 im Jahr 2010 zurück. Es sei darauf hingewiesen, dass die Generaldirektion Energie und Verkehr im Jahr 2010 in zwei Generaldirektionen (Generaldirektion Mobilität und Verkehr sowie Generaldirektion Energie) aufgeteilt wurde und infolgedessen der Vorbehalt aus dem Jahr 2009 als zwei Vorbehalte weitergeführt wurde.

1.20. Die vom Generalsekretariat und der Generaldirektion Haushalt herausgegebenen ständigen Anweisungen für die Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte enthalten keine Leitlinien für die Ermittlung dieses Restrisikos bzw. der Restfehlerquote. Dies hat zur Folge, dass die betroffenen Generaldirektionen dieses Konzept uneinheitlich anwenden (z. B. werden erwartete Wiedereinzahlungen ohne Bezug zu den Ist-Beträgen vorweggenommen, bei einigen Programmen werden Fehlerrisiken von bis zu 5 % unter Berücksichtigung des in der Verordnung⁽¹⁶⁾ vorgesehenen Zahlungseinhalts nicht quantifiziert, bei neu eingeleiteten Prüfungsprogrammen mit begrenztem Abdeckungsgrad werden negative Prüfungsergebnisse ausklammert).

Stellungnahme des Internen Prüfers der Kommission

1.21. Der Interne Prüfer der Kommission legte seine erste umfassende Stellungnahme⁽¹⁷⁾ zur Kontrollsituation bei der Kommission vor. Diese Stellungnahme stützt sich insbesondere auf die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltenen Zuverlässigkeitserklärungen und auf die Arbeit des Internen Auditdienstes (IAS) der Kommission sowie der Internen Auditstellen der einzelnen Generaldirektionen im Zeitraum 2008-2010.

⁽¹⁶⁾ Siehe **Anhang 4.3**.

⁽¹⁷⁾ In Ziffer 2.3 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof — Managementbilanz der Kommission 2010 — Synthesebericht, KOM(2011) 323 endgültig vom 1. Juni 2011, heißt es: „Der Interne Prüfer der Kommission ist der Auffassung, dass die Kommission 2010 Governance-, Risikomanagement- und interne Kontrollverfahren eingerichtet hat, die ausreichen, um hinreichende Sicherheit hinsichtlich der Verwirklichung ihrer finanziellen Ziele zu geben. Ausgenommen hiervon sind die Finanzmanagement-Bereiche, zu denen die Generaldirektoren in ihren Zuverlässigkeitserklärungen Vorbehalte geäußert haben und zu denen Bemerkungen über die Steuerung von Risiken in Bezug auf Fehler in den betreffenden Vorgängen erfolgten.“

Die Leitlinien müssen dem bevollmächtigten Anweisungsbefugten in jedem Einzelfall einen gewissen Beurteilungsspielraum lassen.

Mit der Risikoquantifizierung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten sollen zwar die Risikobeträge angegeben und die potenziellen Finanzkorrekturen für die Zahlungen im Jahr der Jährlichen Tätigkeitsberichte geschätzt werden, zum Schutz der EU-Mittel stehen dem Generaldirektor jedoch andere Instrumente zur Verfügung, beispielsweise Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen oder Finanzkorrekturen. Die Quantifizierung des Risikos im Jährlichen Tätigkeitsbericht hat nicht dieselbe Funktion wie die vom Rechnungshof festgestellte Fehlerquote, weshalb diese beiden Werte nach Auffassung der Kommission nicht verglichen werden können und dürfen. Der Generaldirektor kann beurteilen, ob „risikomindernde Maßnahmen“ vorhanden sind, in welchem Fall das Risiko begrenzt ist. Beim Themenkreis „Kohäsion“ stellen die vorhandenen rechtlichen Vorschriften in der Tat risikomindernde Maßnahmen dar, wobei mit der Beurteilung der Belastungen durch Risiken im Jahr 2010 die ergänzenden Kontrollmechanismen berücksichtigt werden sollen, die mutmaßlich weit über das Bezugsjahr der Prüfungen durch den Hof hinausgehen (jährliche Prüfungen durch die nationalen Prüfbehörden, ergänzende Prüfungen durch die Generaldirektionen für Regionalpolitik (GD REGIO) und für Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL), Abschlussprüfungen am Ende der Programme).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.22. Der Geltungsbereich der umfassenden Stellungnahme beschränkt sich auf den internen Kontrollrahmen der Kommission. Mehr als 90 % aller Fehler werden jedoch außerhalb der Kommission auf der Ebene der Begünstigten aufgedeckt. Der Interne Prüfer der Kommission beurteilt diesen Rahmen insgesamt als angemessen. Der Hof weist allerdings darauf hin, dass die eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme Fehler nicht in einem solchen Ausmaß verhindern oder aufdecken und korrigieren, dass die dem Haushalt zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

Synthesebericht der Kommission

1.23. Laut der Einleitung des Syntheseberichts⁽¹⁸⁾ kommt die Kommission mit der Annahme des Syntheseberichts ihrer politischen Verantwortung⁽¹⁹⁾ für die konkrete Umsetzung des Haushaltsplans der EU durch ihre obersten Führungskräfte nach. Die Kommission stellt fest, dass die Generaldirektoren die Mängel, die in 25 % der im Jahr 2009 geltend gemachten Vorbehalte angesprochen wurden, beheben konnten. Zu diesen Verbesserungen gehört eine striktere Einhaltung der Vorschriften für die Förderfähigkeit von Ausgaben, die von Finanzhilfempfängern geltend gemacht werden.

1.24. Die Kommission räumt jedoch ein, dass es noch immer Bereiche (vor allem solche mit geteilter Mittelverwaltung) gibt, in denen weiterer Verbesserungsbedarf besteht, und schlägt Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme vor, wie etwa

- Überarbeitung der Haushaltsordnung und von sektorbezogenen Verordnungen für die Zeit nach 2013 zur Verbesserung der Konzeption von Förderregelungen, zur Eindämmung des Fehlerrisikos, zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten und sonstigen Akteure und zur Senkung der operativen Kontrollkosten;
- konsequente Wahrnehmung der Überwachungsfunktion seitens der Kommission und Vornahme systematischer und fristgerechter Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen sowie von Finanzkorrekturen, sobald schwerwiegende Kontrollmängel aufgedeckt werden;
- Verstärkung der Anstrengungen im Bereich Kohäsion zur Eindämmung des erheblichen Anstiegs der Fehlerquote und des Volumens fehlerbehafteter Zahlungen gegenüber 2009 infolge des Anstiegs der Zahl der Vorgänge und der Meldung höherer Ausgabenbeträge;

⁽¹⁸⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof — Managementbilanz der Kommission 2010 — Synthesebericht, KOM(2011) 323 endgültig vom 1. Juni 2011.

⁽¹⁹⁾ Gemäß Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.22. Der Geltungsbereich der Stellungnahme des Internen Prüfers umfasst die Kontrollsysteme, die von der Kommission festgelegt werden, um das Problem der Fehlerquote auf der Ebene der Empfänger anzugehen.

Bei der Prüfung der Kontrollsysteme der Kommission will sich der Interne Prüfer der Kommission vergewissern, dass jede Dienststelle eine Kontrollstrategie festgelegt hat, bei der die Kosten von Kontrollen in einem angemessenen Verhältnis zu den Fehlerrisiken bei den zu Grunde liegenden Transaktionen stehen und Fehlern in Anträgen von Empfängern wirksam entgegengewirkt wird sowie zu Unrecht gezahlte Beträge wieder eingezogen werden, wenn trotzdem Fehler auftreten.

1.24.

— Siehe Antwort auf die Ziffer 1.37.

— Im Endeffekt haben die Kommission und ihre Dienststellen ihre Aufsichtsfunktion dadurch ausgeübt, dass sie bis zur Durchführung notwendiger Abhilfemaßnahmen durch die Mitgliedstaaten Unterbrechungen bei 63 (davon 49 EFRE- und 14 ESF-) Zahlungsterminen vornahmen und für operative Programme des Zeitraums 2007-2013 einen Aussetzungsbeschluss sowie für operative Programme des Zeitraums 2000-2006 fünf Aussetzungsbeschlüsse (ESF) fassten, wo schwerwiegende Mängel oder Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden. Die Kommission verfolgt diese strikte Politik auch 2011, wobei im ersten Halbjahr 52 Unterbrechungen von Zahlungsterminen (40 beim EFRE und 12 bei den ESF) beschlossen wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Modernisierung der Vergabevorschriften der EU, die insbesondere im Bereich Kohäsion eine erhebliche Fehlerquelle darstellen⁽²⁰⁾;
- weitere Verbesserung der Lesbarkeit und Vergleichbarkeit der Jährlichen Tätigkeitsberichte.

1.25. In diesem Synthesebericht nahm die Kommission die Managementberichte zur Kenntnis und erklärte, diese „(verschafften) dem Kollegium Gewissheit im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der bestehenden Governance- und internen Kontrollstrukturen in den einzelnen Dienststellen (...) und (gewährleisteten) das Erreichen der Ziele hinreichend (...)“⁽²¹⁾. Der Hof weist allerdings darauf hin, dass er in der Vergangenheit Missstände⁽²²⁾ beanstandet hat, die noch nicht behoben wurden:

- In mehreren Bereichen müssten Reichweite oder Ausmaß der Vorbehalte größer ausfallen (siehe Ziffern 1.20, 3.52-3.54, 4.45-4.46, 5.31-5.34, 6.46-6.47 sowie jeweils Anhang x.3 der Kapitel 2 bis 7).
- Angaben der Mitgliedstaaten zu Wiedereinzahlungen oder Einbehaltungen sind nach wie vor unvollständig und/oder von der Kommission noch nicht validiert worden (siehe **Anhang 1.2**, Punkt 3).
- Die Unterschiede zwischen Finanzkorrekturmechanismen und Wiedereinzahlungen (Finanzkorrekturen sind die Folge aufgedeckter Schwachstellen in Überwachungs- und Kontrollsystemen, während Wiedereinzahlungen auf rechtsgrundlos geleistete Zahlungen zurückgehen) und deren Auswirkungen (Finanzkorrekturen gehen zulasten der Steuerzahler, während Wiedereinzahlungen bei den einzelnen Begünstigten vorgenommen werden) werden nach wie vor nicht angemessen berücksichtigt (siehe **Anhang 1.2**, Punkt 3).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.25.

- Nach Ansicht der Kommission ist der Geltungsbereich oder Umfang der Vorbehalte angemessen (siehe Antworten auf die Ziffern 1.19-1.20, 3.52 bis 3.54, 4.46 und 5.33 bis 5.34).
- Angaben zu Einzahlungen sind in Erläuterung 6 zur Jahresrechnung enthalten.

Im Bereich Kohäsion überprüft die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2000-2006, ob die zur Schließung von Programmen vorgelegten Angaben vollständig und zuverlässig sind. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 führt die Kommission eine spezielle Prüfanfrage zu den Systemen der Mitgliedstaaten für Wiedereinzahlungen durch, um sich zur Qualität der in den Jahresübersichten zu Wiedereinzahlungen und Einbehaltungen enthaltenen Daten Gewissheit zu verschaffen. Die ersten Ergebnisse dieser Prüfung dürften in den Jährlichen Tätigkeitsberichten von 2011 berücksichtigt werden.

- Die Kommission berichtet bei ihren Jahresrechnungen auf der Ebene des EU-Haushalts und vertritt die Auffassung, dass Wiedereinzahlungen für den Schutz des EU-Haushalts von wesentlicher Bedeutung sind. Die Kommission geht davon aus, dass der Verweis des Hofes auf Wiedereinzahlungen die Einzahlungen auf der Ebene der Empfänger in den Mitgliedstaaten betrifft und er verlangt, dass sich die ausgewiesenen Angaben auf diese Wiedereinzahlungen zu beziehen haben. In Bereichen einer geteilten Verwaltung liegt die Zuständigkeit jedoch bei den Mitgliedstaaten, wie in den Antworten der Kommission auf die Ziffer 1.39 des Jahresberichts 2009 des Rechnungshofs ausgeführt wird. Sobald ein Mitgliedstaat zu Unrecht gezahlte Mittel erstattet hat (durch effektive Rückforderung oder durch Verrechnung), ist der EU-Haushalt nach Auffassung der Kommission geschützt. Allerdings sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ordnungswidrig ausgezahlte Beträge wiedereinzuziehen, soweit dies möglich und angemessen ist.

⁽²⁰⁾ Siehe Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (Richtlinien 2004/18/EG und 2004/17/EG).

⁽²¹⁾ Siehe KOM(2011) 323 endgültig vom 1. Juni 2011, Ziffer 2.3.

⁽²²⁾ Siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2009, Ziffer 1.31.

AUSWIRKUNGEN DES VERMEHRTEN EINSATZES VON VORFINANZIERUNGEN

1.26. Ein erheblicher Teil der von der Kommission geleisteten Zahlungen dient zur Vorfinanzierung von Kosten, die zu einem späteren Zeitpunkt bei externen Stellen anfallen. Sind diese Zahlungen korrekt als Vorfinanzierungen gekennzeichnet, werden sie in der Rechnungsführung der Union zu dem Zeitpunkt, zu dem sie geleistet werden, nicht als endgültige Ausgaben behandelt. Stattdessen werden sie in der Vermögensübersicht als Aktiva erfasst, bis Belege für die angefallenen Kosten vorgelegt werden (oder, in selteneren Fällen, bis die verlangte Tätigkeit abgeschlossen ist). Auf dieser Grundlage erfasst die Kommission den entsprechenden Aufwand in der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis und löscht den Eintrag in der Vermögensübersicht.

1.27. Wenn Vorschüsse in der Rechnungsführung als endgültige Ausgaben erfasst werden, wird in den Büchern nirgendwo festgehalten, dass Nachweise über die endgültige Verwendung dieser Mittel vorzulegen sind. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass die Mittelverwendung nicht nachgewiesen wird und dass Unregelmäßigkeiten nicht oder erst mit erheblichen Verzögerungen aufgedeckt werden. Dadurch wird die Wiedererziehung rechtsgrundlos ausgezahlter Beträge möglicherweise erschwert.

Erhebliche Zunahme der Vorfinanzierungen im Zeitraum 2005-2010

1.28. Der erfasste Bruttowert der kumulierten Vorfinanzierungen hat sich in den vergangenen sechs Jahren mehr als verdoppelt (von 39 Milliarden auf 84 Milliarden Euro, siehe erste Zeile von **Tabelle 1.3**). Außerdem schätzt die Kommission im Rahmen des Periodenabgrenzungsverfahrens⁽²³⁾ die von den Begünstigten bis Jahresende getätigten Ausgaben, zu denen noch keine Auszahlungsanträge vorliegen. Diese antizipativen Passiva (siehe zweite Zeile von **Tabelle 1.3**) werden vom entsprechenden Bruttobetrag der offenen Vorfinanzierungen abgezogen. Der sich daraus ergebende Nettobetrag der Vorfinanzierungen in der Vermögensübersicht (siehe dritte Zeile von **Tabelle 1.3**) ist ebenfalls erheblich, wenn auch langsamer gestiegen (von 29 Milliarden auf 49 Milliarden Euro).

1.27. Die Dienststellen für die Rechnungsführung in der Kommission arbeiten fortgesetzt an einer Klärung der Fragen in Bezug auf die Erfassung und Abrechnung von Vorfinanzierungen (siehe auch die Antwort auf die Ziffer 1.37).

Unbeschadet der Gültigkeit des im zweiten Teil der Bemerkung des Hofes genannten Grundsatzes ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise im Falle der Finanzierungsinstrumente nach der Rechtslage nur eine einzige formale Zulässigkeitsprüfung der entstandenen Ausgaben vorgesehen ist, und zwar entweder bei Abschluss des Programms oder am Ende des Programmplanungszeitraums (wobei der frühere Zeitpunkt maßgeblich ist). Daher werden eventuelle Unregelmäßigkeiten unabhängig von der rechnungsführungsmäßigen Behandlung von Mittelauszahlungen durch die Kommission an die Mitgliedstaaten erst zu diesem Zeitpunkt aufgedeckt.

1.28. Die Situation in Bezug auf den Anstieg bei Vorfinanzierungsbeträgen wird durch die Kommission überwacht. Ein Großteil dieses Anstiegs wird mit der Umstellung auf einen neuen Programmplanungszeitraum (2007-2013) und den gemäß den Rechtsvorschriften zur geteilten Verwaltung ausgezahlten Vorfinanzierungen begründet. Dessen ungeachtet arbeiten die für die Rechnungsführung zuständigen Dienststellen der Kommission weiterhin mit den operativen Generaldirektionen (GD) zusammen, um offene Vorfinanzierungsbeträge möglichst niedrig zu halten, diese Arbeiten können jedoch häufig den zu Grunde liegenden Rechtsvorschriften widersprechen.

⁽²³⁾ Im Rahmen des Periodenabgrenzungsverfahrens soll sichergestellt werden, dass die Einnahmen und Ausgaben vollständig und genau der korrekten Rechnungsführungsperiode zugeordnet werden.

Tabelle 1.3 — Entwicklung der Vorfinanzierungen ⁽¹⁾ und der zugehörigen antizipativen Passiva im Zeitraum 2005-2010 (in Millionen Euro)

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Unterschied von 2005 bis 2010	
							Betrag	in %
Bruttogesamtsumme der Vorfinanzierungen (vor Periodenabgrenzung)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 533	117 %
Antizipative Passiva	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 477	268 %
Nettogesamtsumme der Vorfinanzierungen (nach Periodenabgrenzung)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

⁽¹⁾ Vorschusszahlungen für Finanzierungsinstrumente in Höhe von 4 775 Millionen Euro im Jahr 2010 bzw. 2 153 Millionen Euro im Jahr 2009 sind nicht berücksichtigt (siehe Ziffern 1.31-1.33).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ungenaue oder unvollständige Angaben zu Vorfinanzierungen

Fehlende Abrechnung von Vorfinanzierungen

1.29. Wenngleich bei der Abrechnung von Vorfinanzierungen stets zu einem gewissen Grad Schätzungen erforderlich sind, erfassen mehrere Generaldirektionen in den internen und externen Politikbereichen in der Rechnungsführung weiterhin Schätzwerte, selbst wenn sie Ausgabenmeldungen als angemessene Grundlage für die Leistung weiterer Zahlungen an den Begünstigten gebilligt haben ⁽²⁴⁾. Die Verwendung von Schätzwerten für antizipative Passiva hat im Laufe der Zeit erheblich zugenommen, nämlich von weniger als einem Viertel des Gesamtbetrags der Vorfinanzierungen im Jahr 2005 auf nahezu die Hälfte im Jahr 2010 (siehe zweite Zeile der **Tabelle 1.3**). Der Hof hat Bedenken bezüglich der zunehmenden Verbreitung dieser Vorgehensweise geäußert ⁽²⁵⁾.

1.29. Die Kommission hat für die Bedenken des Hofes in diesem Bereich Verständnis und bemüht sich um eine Behebung dieses Problems. Im Zusammenhang mit der derzeitigen Überarbeitung der Haushaltsordnung hat die Kommission vorgeschlagen, die regelmäßige Abrechnung von Vorfinanzierungen verbindlich vorzuschreiben.

Wegen des Fehlerrisikos in unbestätigten und/oder ungeprüften Ausgabenaufstellungen nimmt eine Reihe von bevollmächtigten Anweisungsbefugten nur ungern Auszahlungen auf der Basis derartiger Aufstellungen vor. Allerdings dienen ihnen unbestätigte und/oder ungeprüfte Ausgabenaufstellungen als Anzeichen für Fortschritte bei der geförderten Maßnahme, woraufhin sie zusätzliche Vorfinanzierungen auszahlen, um für die geförderten Projekte einen unterbrechungsfreien Zahlungsfluss sicherzustellen. Die Abrechnung wird somit bis zum Projektende aufgeschoben.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich sowohl die Kommission als auch die Empfänger/Auftragnehmer (insbesondere bei internen Politiken und Außenhilfe) einem problematischen Verwaltungsaufwand gegenübersehen werden, sobald Vorfinanzierungen regelmäßiger abgerechnet werden.

⁽²⁴⁾ Siehe Ziffer 1.28 erster Spiegelstrich des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2006, Ziffer 1.23 zweiter Spiegelstrich, Ziffer 1.24 zweiter Spiegelstrich und Ziffer 1.26 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2007, Ziffer 1.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 sowie Ziffer 1.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009.

⁽²⁵⁾ In seiner Stellungnahme Nr. 6/2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union äußerte der Hof Bedenken bezüglich des sehr starken Anstiegs nicht abgerechneter Vorfinanzierungen und zeigte entsprechenden Handlungsbedarf auf.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Unvollständige Erfassung von Vorfinanzierungen

1.30. Seit 2009 kam es vorwiegend im Bereich der Finanzierungsinstrumente zu einem erheblichen Anstieg von Zahlungen, zu denen Kosten- und/oder Tätigkeitsnachweise erst zu einem späteren Zeitpunkt vorzulegen sind. Bei den Prüfungen wurde eine erhebliche Anzahl von Fällen aufgedeckt, in denen die Kommission ursprünglich zu Zahlungen vorschriftswidrig keinen entsprechenden Aktivposten verbucht hatte. Somit vermittelte die Rechnungsführung im Widerspruch zum Prinzip der wirtschaftlichen Betrachtungsweise (*substance over form*)⁽²⁶⁾ den Eindruck, die Empfänger hätten vollständige Nachweise über die Mittelverwendung erbracht, während dies in der Praxis nicht der Fall war.

Finanzierungsinstrumente

1.31. Dieses Problem ergibt sich hauptsächlich aus Beiträgen zu Finanzierungsinstrumenten. Gemäß den einschlägigen Verordnungen in den Bereichen Kohäsion und Entwicklung des ländlichen Raums⁽²⁷⁾ sind Zahlungen aus operationellen Programmen, die mit der Einrichtung solcher Fonds oder den Beiträgen zu solchen Fonds zusammenhängen, in die Ausgabenmeldungen einzubeziehen. Bei der Kommission hat sich die Praxis eingebürgert, die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben in voller Höhe als Aufwendungen in der Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis zu erfassen, als handelte es sich dabei um endgültige Zahlungen aufgrund von Auszahlungsanträgen.

1.30. Dieses Problem wurde erstmals Anfang 2011 zur Sprache gebracht. Nach dem Rechtsrahmen für geteilte Verwaltung ist es weder erforderlich, die diesbezüglich als Vorschüsse gezahlten Beträge im Rahmen einer separaten Kostenaufstellung bei der Kommission zu beantragen, noch über deren Verwendung durch den Endempfänger in regelmäßigen Abständen konkret Bericht zu erstatten. Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 1.31 und 1.32.

1.31. Da zu Zahlungen zu Finanzierungsinstrumenten keinerlei Angaben vorliegen, da dies nach der geltenden Rechtsgrundlage von den Mitgliedstaaten nicht verlangt wird, hatte die Kommission anfänglich keine andere Möglichkeit, als diese Zahlungen als Ausgaben zu betrachten.

Auf der Basis der bei den Mitgliedstaaten angeforderten und im Juni 2011 eingegangenen Angaben erfasste die Kommission die Zahlungen zu Finanzierungsinstrumenten in der Jahresrechnung 2010 als Vermögenswerte einschließlich der Vergleichszahlen für 2009; siehe hierzu die Erläuterungen 2.5, 2.9, 2.10 und 3.4 zur konsolidierten Jahresrechnung, worin alle Einzelheiten enthalten sind. Siehe auch die Antwort auf die Ziffer 1.32.

⁽²⁶⁾ Im *International Public Accounting Standard (IPSAS) 1* ist dieses Prinzip wie folgt definiert: „Damit Transaktionen oder andere Ereignisse glaubwürdig dargestellt werden können, müssen sie entsprechend dem wirtschaftlichen Gehalt und den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten und nicht ausschließlich nach Maßgabe der rechtlichen Form bilanziert und dargestellt werden. Der wirtschaftliche Gehalt von Transaktionen oder anderen Ereignissen entspricht nicht immer ihrer rechtlichen Form“, KPMG AG Schweiz (Hrsg.): Autorisierte Übersetzung der IPSAS Standards, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich — Basel — Genf 2009, Anhang B, S. 61. Siehe auch Artikel 124 der Haushaltsordnung.

⁽²⁷⁾ Siehe Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2010, S. 25), Abschnitt 4, Artikel 44, und Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1), Abschnitt 8, Artikel 43 bis 46, für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1), Artikel 71 Absatz 5, sowie Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15), Artikel 50 bis 52, für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.32. Gemäß den sektorbezogenen Verordnungen sind die Behörden der Mitgliedstaaten allerdings lediglich verpflichtet, zu einem späteren Zeitpunkt (in der Regel am Ende der Programmlaufzeit) eine abschließende Erklärung über die Verwendung der Fondsmittel in Form von Darlehen, Bürgschaften oder Kapitalbeteiligungen für Endempfänger vorzulegen. Infolgedessen verfügte die Kommission im Jahr 2010 nicht über umfassende Informationen über die Höhe der von den Finanzierungsinstrumenten tatsächlich verwendeten Mittel und konnte die erforderlichen Informationen erst, nachdem dieses Problem Anfang 2011 zutage getreten war, bei den Mitgliedstaaten erheben. Infolgedessen wurden in der Vermögensübersicht der vorläufigen Jahresrechnung 2010 rund 4,8 Milliarden Euro⁽²⁸⁾ nicht als Vorfinanzierungen erfasst.

Sonstige Finanzhilferegelungen

1.33. Darüber hinaus ist es im Rahmen einer Reihe anderer Finanzhilferegelungen zulässig, vor der Vorlage abschließender Kostenaufstellungen Barvorschüsse an die Begünstigten zu leisten. In der Praxis werden auch diese behandelt, als handelte es sich dabei um endgültige Ausgaben. Deshalb sind sie nicht in der Vermögensübersicht erfasst und ausgewiesen. Der betreffende Betrag ist für die Kommission schwer quantifizierbar.

Von der Kommission getroffene Maßnahmen

1.34. Die Kommission war bestrebt, für die endgültige Jahresrechnung hinreichende Informationen zu erlangen. Den von den Mitgliedstaaten Ende Juni 2011 übermittelten Angaben zufolge beläuft sich der EU-Beitrag zu Finanzierungsinstrumenten auf 6,4 Milliarden Euro. Auf der Grundlage der Schätzung der zum 31. Dezember 2010 von den Finanzierungsinstrumenten nicht verwendeten Mittel bestanden die umfangreichsten Anpassungen in einer Umstufung von Aufwendungen zu Aktivposten in den Jahresrechnungen 2009 und 2010 (siehe Erläuterungen 2.5, 2.9, 2.10 und 3.4 zur Jahresrechnung 2010, in denen die vorgenommenen Anpassungen beschrieben werden).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.35. Die Kommission behob wesentliche Probleme im Zusammenhang mit der Vollständigkeit der Angaben zu Vorfinanzierungen durch Periodenabgrenzungsbuchungen und Anpassungen (siehe Ziffer 1.34). Durch das Fehlen aktueller Informationen über die von den Mitgliedstaaten tatsächlich verwendeten EU-Mittel wird der Nutzen der Rechnungsführungsdaten, insbesondere für die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten im Bereich des Haushaltsvollzugs, erheblich gemindert.

1.32. Es ist darauf hinzuweisen, dass die bei den Mitgliedstaaten angeforderten und eingegangenen Informationen nicht die tatsächlich durch die Finanzierungsinstrumente ausgegebenen Beträge betreffen, sondern die Beträge, die zu den Finanzierungsinstrumenten beigetragen wurden. Unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Kriteriums nahm die Kommission eine pauschale Schätzung der nicht in Anspruch genommenen Beträge vor und buchte sie als Vermögenswerte um.

Die sich auf insgesamt 4,8 Milliarden Euro belaufenden Vermögenswerte werden wegen der Anwendung der aktuellen Rechtsgrundlage bis Ende 2015 vollständig abgeschrieben sein.

Siehe auch die Antwort auf die Ziffer 4.32.

1.33. Wie bei den oben genannten Finanzierungsinstrumenten sieht die Rechtsgrundlage für die Beihilferegelungen ebenfalls keine konkrete Berichterstattung zu den gezahlten Beträgen und deren Verwendung vor. Bisher liegen der Kommission Erkenntnisse vor, wonach im Rahmen von Beihilferegelungen die Vorschüsse für einen kürzeren Zeitraum als bei Finanzierungsinstrumenten gezahlt werden. Die im Rahmen der üblichen Tätigkeit unvermeidlichen Bewegungen sowie die Verzögerung bei der Erklärung der tatsächlich entstandenen Ausgaben erschweren die Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen dieser Vorschüsse.

Siehe auch die Antwort auf die Ziffer 1.36.

1.35 Die Kommission möchte den Umfang und die Bedeutung der zu den Beiträgen zu den Finanzierungsinstrumenten erfassten Informationen hervorheben, die einen bedeutenden Schritt zu genaueren Rechnungsführungsinformationen darstellen.

⁽²⁸⁾ Dieser Betrag setzt sich aus langfristigen Vorfinanzierungen (3 820 Millionen Euro) und kurzfristigen Vorfinanzierungen (955 Millionen Euro) zusammen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.36. Die Kommission muss weitere Maßnahmen ergreifen, damit die erforderlichen Informationen verfügbar sind, die Vorgänge buchhalterisch einheitlich gehandhabt werden und alle Generaldirektionen vollständige, genaue und aktuelle Rechnungsführungsaufzeichnungen führen.

1.37. Wegen des vermehrten Einsatzes von Vorfinanzierungen innerhalb des EU-Haushalts und neuartiger Finanzierungsinstrumente sollte die Kommission dringend die einschlägige Rechnungsführungsvorschrift dahin gehend ändern, dass angemessene Anweisungen für die Erfassung und Abrechnung von Vorfinanzierungen aufgenommen werden. Zusätzlich sollte die Aufsicht verbessert werden ⁽²⁹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.36. Die Rechnungsführungspraxis war in den vier Generaldirektionen mit geteilter Verwaltung einheitlich und stand mit der Rechtsgrundlage im Einklang. Des Weiteren wäre es in dieser Phase nicht machbar, die Behandlung der Kostenaufstellungen der Mitgliedstaaten zu ändern. Stattdessen wird die Kommission am Jahresende weiterhin einen Schätzwert für die nicht in Anspruch genommenen Beträge berechnen und die notwendige Anpassung in der Rechnungsführung vornehmen.

Dabei ist auch auf Kosteneffizienz zu achten, da die Kommission vermeiden muss, dass die für Vorfinanzierungen von den Empfängern verlangte Berichterstattung für alle Betroffenen extrem komplex und aufwändig wird.

Die Kommission hat bereits eine entsprechende Änderung an der aktuellen sektoralen Rechtsgrundlage in der Strukturfondsverordnung vorgeschlagen. Zudem wird sie in den Vorschlägen für künftige Rechtsgrundlagen geeignete Bestimmungen vorsehen.

1.37. Die Kommission hebt hervor, dass zwischen einer Vorfinanzierung im Rahmen der Außenhilfe und internen Politiken einerseits und Vorfinanzierungen im Rahmen der geteilten Verwaltung andererseits, insbesondere bezüglich Finanzierungsinstrumenten, zu unterscheiden ist.

Zudem betont die Kommission, dass die Befassung mit der Abrechnung von Vorfinanzierungen vor den endgültigen Auszahlungen nicht lediglich eine Frage von Rechnungsführungsrichtlinien ist. In der Praxis bedeutet dies die Erstattung von Kosten gemäß vorläufigen Aufstellungen, bei denen zunächst der Grad der Konformität mit komplizierten Förderfähigkeitsregeln zu überprüfen ist. Dies kann nicht ohne erhebliche Zunahme des Verwaltungsaufwands sowohl für die Empfänger als auch für die Dienststellen der Kommission bewerkstelligt werden.

Darüber hinaus wären hierfür Änderungen in der Haushaltsordnung sowie in sektoralen Rechtsvorschriften erforderlich, die derzeit sukzessive Vorfinanzierungen auf der Basis von Fortschritten bei den geförderten Maßnahmen ermöglichen. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des betreffenden Artikels der Haushaltsordnung hat die Kommission bereits vorgeschlagen, die regelmäßige Abrechnung von Vorfinanzierungen verbindlich vorzuschreiben.

Schließlich möchte die Kommission darauf hinweisen, dass ihre Dienststellen für die Rechnungsführung zur Vorfinanzierung in den Jahren 2010 und 2011 Leitlinien bereitgestellt, Schulungen durchgeführt und Workshops veranstaltet haben, was auch in Zukunft fortgesetzt wird.

⁽²⁹⁾ Siehe auch Ziffer 1.43 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008.

HAUSHALTSFÜHRUNG

1.38. Dieser Abschnitt liefert einen Überblick über die Ausführung des EU-Gesamthaushaltsplans im Haushaltsjahr 2010.

Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen

1.39. Die im Jahr 2010 verfügbaren Haushaltsmittel unter Berücksichtigung der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel ⁽³⁰⁾, der zweckgebundenen Einnahmen ⁽³¹⁾ und der Berichtigungshaushaltspläne ⁽³²⁾ beliefen sich auf insgesamt 147,3 Milliarden Euro bei den Verpflichtungen und 130,5 Milliarden Euro bei den Zahlungen, was gegenüber den im Jahr 2009 verfügbaren Mitteln einen Anstieg um 0,9 % bzw. 4,8 % bedeutet (siehe **Schaubilder III** und **IV** im **Anhang** zu diesem Jahresbericht).

1.40. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen für das Jahr lag wegen der Ausschöpfung von Mitteln, bei denen dies zulässig ist ⁽³³⁾, um 0,6 Milliarden Euro über der Obergrenze des Finanzrahmens. Der Gesamtbetrag der Zahlungsermächtigungen blieb um 11,4 Milliarden Euro unter der Obergrenze.

Haushaltsvollzugsquoten

1.41. Die Kommission erstellt eine Reihe von Dokumenten, die u. a. folgende Angaben zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Union enthalten ⁽³⁴⁾:

- Der Haushaltsüberschuss Ende 2010 betrug 4,5 Milliarden Euro (gegenüber 2,3 Milliarden Euro im Jahr 2009).
- Die Verwendungsraten bei den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen beliefen sich im Jahr 2010 auf 99 % bzw. 97 %.

1.41.

⁽³⁰⁾ Von den aus dem Jahr 2009 übertragenen Mitteln entfallen 0,3 Milliarden Euro auf Verpflichtungen und 1,8 Milliarden Euro auf Zahlungen.

⁽³¹⁾ Von den zweckgebundenen Einnahmen des Jahres 2010 (siehe auch Fußnote 35) entfallen 5,4 Milliarden Euro auf Verpflichtungen und 5,8 Milliarden Euro auf Zahlungen.

⁽³²⁾ Die acht im Jahr 2010 angenommenen Berichtigungshaushaltspläne führten zu einer Aufstockung der Mittel für Verpflichtungen um insgesamt 99 Millionen Euro sowie der Mittel für Zahlungen um insgesamt 19 Millionen Euro.

⁽³³⁾ Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1) dürfen bestimmte in den Haushaltsplan eingestellte Verpflichtungsermächtigungen wie etwa die Reserve für Soforthilfen sowie die Mittelausstattung für den Europäischen Solidaritätsfonds und den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung die Obergrenze überschreiten.

⁽³⁴⁾ Nähere Einzelheiten zum Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2010 sind Teil II der Jahresrechnung der Europäischen Union, Haushaltsjahr 2010, den Kommissionsdokumenten (Generaldirektion Haushalt) „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement“ als Anlage zur Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2010 sowie „Report on the Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2010“ (Bericht über die Durchführung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 2010) zu entnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Kumulierte noch abzuwickelnde Mittelbindungen in Höhe von 3,3 Milliarden Euro wurden im Jahr 2010 aufgehoben (gegenüber 1,9 Milliarden Euro im Jahr 2009). Der Anstieg der freigestellten Mittel ergibt sich hauptsächlich aus Titel 04 — Beschäftigung und Soziales (1,4 Milliarden Euro).
- 1,5 Milliarden Euro an nicht ausgeschöpften Zahlungsermächtigungen (ohne zweckgebundene Einnahmen ⁽³⁵⁾) wurden von 2010 auf 2011 übertragen.
- In den Politikbereichen „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ (Titel 05), „Kohäsion“ (Titel 04 und 13) sowie „Maritime Angelegenheiten und Fischerei“ (Titel 11) belief sich die Gesamtverwendungsrate bei den Zahlungsermächtigungen auf 98 %.
- Im Bereich Regionalpolitik wurden mehr Zahlungsermächtigungen in Anspruch genommen als geplant (106 % des ursprünglichen Mittelansatzes). Dies wurde durch Mittelübertragungen in Höhe von 1,8 Milliarden Euro hauptsächlich aus den Titeln 04 (Beschäftigung und Soziales) und 05 (Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums) ermöglicht, bei denen die Zahlungen niedriger ausfielen als erwartet, da einige Zahlungen aus dem Europäischen Sozialfonds unterbrochen und ausgesetzt wurden (Mittelverwendungsrate 88 %), die Auszahlungsanträge im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums niedriger ausfielen (Mittelverwendungsrate 94 %) oder es bei Programmabrechnungen zu Verzögerungen kam ⁽³⁶⁾.

1.42. Im Laufe des Haushaltsjahrs 2010 wurden die einschlägigen Verordnungen ⁽³⁷⁾ geändert, um zusätzliche Vorfinanzierungen für strukturpolitische Maßnahmen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 zu ermöglichen. Auf der Grundlage der geänderten Verordnungen wurden zusätzliche Vorschüsse in Höhe von 371 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds, 404 Millionen Euro aus dem Kohäsionsfonds und 0,8 Millionen Euro aus dem Europäischen Fischereifonds an die von der Wirtschaftskrise besonders stark betroffenen Mitgliedstaaten ausgezahlt. Im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums stellte der Hof allerdings fest, dass den Mitgliedstaaten im Haushaltsjahr 2010 ohne angemessene Rechtsgrundlage zusätzliche Vorschüsse in Höhe von 401 Millionen Euro gezahlt wurden. Der betreffende Betrag ist in Kapitel 3 ⁽³⁸⁾ als Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehler aufgeführt.

⁽³⁵⁾ Zu den zweckgebundenen Einnahmen gehören u. a. Rückzahlungen infolge der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge, wobei die Mittel jeweils den Haushaltslinien zugewiesen werden, zu deren Lasten die ursprüngliche Ausgabe getätigt wurde, Beiträge von EFTA-Mitgliedstaaten zur Aufstockung bestimmter Haushaltslinien oder Einnahmen aus Zahlungen Dritter im Falle von Vereinbarungen, die eine finanzielle Beteiligung an Tätigkeiten der EU vorsehen.

⁽³⁶⁾ „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement“ als Anlage zur Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2010.

⁽³⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates (ABl. L 223 vom 15.8.2006, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Siehe Ziffern 3.13, 3.15 und 3.22.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- 2010 sind bei der GD EMPL die letzten Anträge für den ESF-Programmplanungszeitraum 2000-2006 eingegangen. Bei Programmen, bei denen der erklärte Gesamtbetrag unter der Finanzprogrammplanung lag, hat die GD EMPL die hierüber hinausgehenden, noch abzuwickelnden Mittelbindungen („Altlasten“) aufgehoben.
- Die Ausführung des ESF erreichte 2010 nur einen Umfang von 88 %. Das ist darauf zurückzuführen, dass infolge der Aufdeckung schwerwiegender Systemschwächen oder Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Prüftätigkeit für einige Programme einige Zahlungen gesperrt wurden (Zahlungsaussetzungen für den Zeitraum 2000-2006 und Zahlungsunterbrechungen für den Zeitraum 2007-2013). Bei einigen spanischen, französischen und italienischen Programmen für 2000-2006, bei denen Mittel für Zahlungen von 2009 auf 2010 übertragen wurden und in dieser Phase weiterhin gesperrt blieben, werden die Verfahren für Zahlungsaussetzungen und Finanzkorrekturen mit den Abschlusszahlungen zusammengeführt, die im Rahmen des Abschlussvermerks für 2000-2006 bearbeitet werden (gilt für alle Fälle mit einer Ausnahme). Nach den Bestimmungen der Haushaltsordnung können bei einer Mittelübertragung von einem Jahr auf das nächste die betreffenden Mittel nicht auf eine andere Haushaltslinie übertragen werden, weshalb sie 2010 nicht in Anspruch genommen wurden.

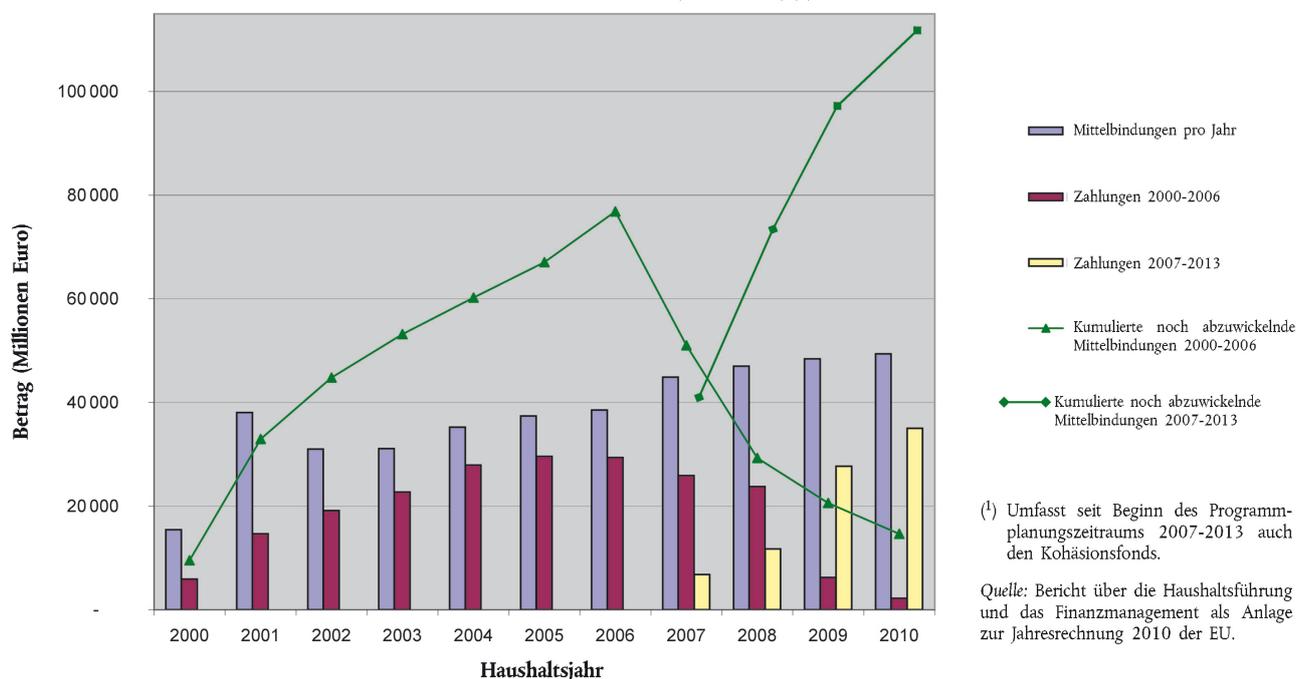
1.42. Die Vorschüsse in Höhe von 401 Millionen Euro für den Bereich „Entwicklung des ländlichen Raums“ stellen keine rechtsgrundlosen Zahlungen an Endempfänger dar. Zudem ist die Wiedereinziehung der fraglichen Beträge im Gange und wird bis Ende 2011 abgeschlossen sein.

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen

1.43. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (d. h. offene Mittelbindungen, zu denen noch keine Zahlungen und/oder Mittelfreisetzen vorgenommen wurden)⁽³⁹⁾ sind hauptsächlich in Politikbereichen, die aus getrennten Mitteln⁽⁴⁰⁾ finanziert werden, um 17 Milliarden Euro (9,7 %) auf 194 Milliarden Euro angestiegen, was unter Zugrundelegung der Abwicklungsrate 2010 in den betreffenden Politikbereichen Mittelbindungen zulasten getrennter Mittel von 2,2 Jahren oder Zahlungen zulasten getrennter Mittel von 2,8 Jahren entspricht.

1.43-1.44. Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (Altlasten) entstehen bei der normalen Verwaltung mehrjähriger Programme und sind die Folge des Auflaufens neuer Mittelbindungen. Für die Strukturfonds gilt für den Umfang der Altlasten die Regel $n+2/n+3$, die auch in den entsprechenden Verordnungen festgelegt ist. Nach dieser Regel darf der Umfang der Altlasten einem Mittelbindungsvolumen von 2 bis 3 Jahren entsprechen. Vor diesem Hintergrund liegt der Großteil der noch abzuwickelnden Mittelbindungen demnach im Normalbereich. Darüber hinaus wird die Haushaltsbehörde alljährlich von potenziell außergewöhnlichen, noch abzuwickelnden Mittelbindungen in Kenntnis gesetzt. Die Kommission überwacht diese Mittelbindungen im Hinblick auf ihre Aufhebung.

Abbildung 1.2 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Bereich der Strukturfonds (2000-2006) und im Themenkreis Kohäsion (2007-2010)⁽¹⁾



⁽³⁹⁾ Noch abzuwickelnde Mittelbindungen entstehen als direkte Folge der Ausgaben zulasten getrennter Ausgaben in Bereichen, in denen sich die Abwicklung der Ausgabenprogramme über mehrere Jahre erstreckt und Verpflichtungen einige Jahre vor Vornahme der entsprechenden Zahlungen eingegangen werden. Da Mittelbindungen durch entsprechende Zahlungen abgewickelt werden, führen in erheblichem Umfang über den Zahlungen liegende Mittelbindungen langfristig zu einer Ansammlung noch abzuwickelnder Mittelbindungen, wobei sich die Lage von Jahr zu Jahr fortsetzt.

⁽⁴⁰⁾ Im Haushaltsplan wird unterschieden zwischen zwei Mittelkategorien, den „nichtgetrennten“ Mitteln und den „getrennten“ Mitteln. Nichtgetrennte Mittel dienen zur Finanzierung auf ein Jahr begrenzter Maßnahmen, z. B. Verwaltungsausgaben. Die getrennten Mittel sollen eine über mehrere Jahre gestaffelte Finanzierung bestimmter Maßnahmen ermöglichen, die entsprechenden Zahlungen können im Jahr der Vornahme der Mittelbindung oder aber in den Folgejahren getätigt werden. Getrennte Mittel kommen hauptsächlich im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds zum Zuge.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.44. Der Themenkreis „Kohäsion“ weist den höchsten Anteil an noch abzuwickelnden Mittelbindungen auf (siehe **Abbildung 1.2**). In diesem Bereich betragen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen 128 Milliarden Euro ⁽⁴¹⁾ (rund 66 % des Gesamtvolumens), was bei der Abwicklungsrate 2010 Mittelbindungen von 2,6 Jahren oder Zahlungen von 3,4 Jahren entspricht. Die überwiegende Mehrheit dieser noch abzuwickelnden Mittelbindungen (113,2 Milliarden Euro oder 88 % des Gesamtbetrags) bezieht sich auf den gegenwärtigen Programmplanungszeitraum 2007-2013. Hierbei sind die Auswirkungen der Bemühungen um Abbau der noch abzuwickelnden Mittelbindungen durch Zahlungen zu erkennen, bevor die Regel der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen (n+ 2-Regel/n+ 3-Regel ⁽⁴²⁾) zur Anwendung kommt.

⁽⁴¹⁾ Zum Bereich Kohäsion siehe „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement“ als Anlage zur Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2010, S. 33 sowie 36-41.

⁽⁴²⁾ Gemäß der n + 2-/n + 3-Regel werden Mittelbindungen, zu denen in den zwei bzw. drei Jahren nach Vornahme der Mittelbindung keine Zahlung getätigt oder kein Zahlungsantrag gestellt wurde, automatisch aufgehoben. Im Rahmen des „dritten Vereinfachungspakets“ wurde die n+ 2-/n+ 3-Regel zuletzt für die Mittelbindungen des Jahres 2007 im Bereich Kohäsion geändert (siehe Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 158 vom 24.6.2010, S. 1)). Dies hatte allerdings keine nennenswerten Auswirkungen auf die Verwendungsrate bei den Zahlungsermächtigungen.

ANHANG 1.1

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGMETHODIK

TEIL 1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

1. Die wichtigsten Kriterien zur Beurteilung, ob die konsolidierte Jahresrechnung, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen und den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug besteht ⁽¹⁾, die Finanzlage der Europäischen Union sowie der Ergebnisse der Vorgänge und Cashflows zum Jahresende in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt, lauten wie folgt:

- a) *Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit*: Die Rechnungsführung ist vorschriftsgemäß, und die Haushaltsmittel sind verfügbar.
- b) *Vollständigkeit*: Alle Einnahmen- und Ausgabenvorgänge sowie alle Vermögenswerte und Schulden (einschließlich der außerbilanzmäßigen Posten), die sich auf den Berichtszeitraum beziehen, sind buchmäßig erfasst.
- c) *Realität der Vorgänge und tatsächliches Vorhandensein von Vermögenswerten und Schulden*: Jeder Einnahmen- und Ausgabenvorgang ist durch ein Ereignis begründet, das der Einheit zuzurechnen ist und sich auf den Berichtszeitraum bezieht; die Vermögenswerte oder Schulden bestehen zum Bilanzstichtag und gehören der berichtenden Einheit.
- d) *Bestimmbarkeit des Wertes und Bewertung*: Einnahmen- und Ausgabenvorgänge sowie Vermögenswerte und Schulden werden mit einem angemessenen Wert unter Beachtung des Vorsichtsprinzips buchmäßig erfasst.
- e) *Ausweis*: Einnahmen- und Ausgabenvorgänge sowie Vermögenswerte und Schulden werden in Übereinstimmung mit den maßgebenden Rechnungsführungsgrundsätzen und Gepflogenheiten sowie nach dem Grundsatz der Transparenz ausgewiesen und beschrieben.

2. Die Prüfung umfasst folgende Grundbestandteile:

- a) Aktualisierung der 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) vertiefte Prüfungen von Mittelbindungen, Zahlungen und spezifischen Posten der Vermögensübersicht anhand repräsentativer Stichproben.

TEIL 2 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

3. Der vom Hof verfolgte Ansatz zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge beruht auf zwei Hauptfeilern:

- Direktprüfung von Vorgängen in den einzelnen Einnahmen- oder Ausgabenbereichen (siehe **Tabelle 1.1**), um zu ermitteln, inwieweit sie ordnungsgemäß sind;
- Bewertung, ob die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge wirksam gewährleisten.

4. Hinzu kommen Nachweise, die sich aus einschlägigen Arbeiten anderer Prüfer ergeben (soweit vorhanden), sowie eine Analyse der Managementklärungen der Kommission.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

5. Die Direktprüfung von Vorgängen im Hinblick auf die jeweilige spezifische Beurteilung (Kapitel 2 bis 7) stützt sich auf eine **repräsentative Stichprobe** von Zahlungseingängen (im Falle von Einnahmen) bzw. Zahlungsausgängen, die innerhalb des betreffenden Themenkreises gezogen wird ⁽²⁾. Diese Prüfung ermöglicht eine statistische Schätzung, inwieweit die Vorgänge in der betreffenden Population nicht ordnungsgemäß sind.

⁽¹⁾ Einschließlich der Erläuterungen.

⁽²⁾ Zusätzlich wird eine horizontale repräsentative Stichprobe von Mittelbindungen gezogen und auf Übereinstimmung mit den maßgebenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften geprüft.

6. Zur Bestimmung der zur Erzielung eines zuverlässigen Ergebnisses erforderlichen Stichprobengröße verwendet der Hof ein **Audit-Assurance-Modell** (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit). Dabei werden das Risiko, dass Fehler in Vorgängen auftreten (inhärentes Risiko), und das Risiko, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme derartige Fehler nicht verhindern oder aufdecken und beheben (Kontrollrisiko), bewertet.

7. Die Prüfung umfasst eine **eingehende Untersuchung** der ausgewählten Vorgänge, um zu ermitteln, ob beantragte bzw. geleistete Zahlungen korrekt berechnet wurden und den einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die betreffenden Ausgaben entsprechen. Der Hof zieht eine Stichprobe von Vorgängen aus der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge und verfolgt die jeweilige Zahlung bis zur Ebene des Endempfängers (z. B. Landwirt, 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 rechtlichen Anforderung oder Vertragsbestimmung, wird davon ausgegangen, dass er mit einem **Fehler** behaftet ist.

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

8. **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. Fehler in Einzelvorgängen wirken sich nicht immer auf den ausgezahlten Gesamtbetrag aus.

9. Der Hof **stuft Fehler** nach folgenden Gesichtspunkten **ein**:

- *quantifizierbar* oder *nicht quantifizierbar*, je nachdem, ob messbar ist, zu welchem Anteil der aus dem EU-Haushalt gezahlte Betrag fehlerhaft war;
- nach ihrer *Art*, insbesondere Fehler bezüglich der *Förderfähigkeit* (die Zahlung entspricht nicht den Förderfähigkeitskriterien), Fehler bezüglich des *tatsächlichen Vorhandenseins* (Erstattung von Kosten, für die kein Nachweis dafür vorliegt, dass sie angefallen sind) oder Fehler bezüglich der *Genauigkeit* (die Zahlung wurde nicht richtig berechnet).

10. Die öffentliche Auftragsvergabe ist ein Bereich, in dem der Hof häufig Fehler aufdeckt. Das Vergaberecht der EU besteht im Wesentlichen aus einer Reihe von Verfahrensvorschriften. Zur Einhaltung des im Vertrag verankerten Grundprinzips des Wettbewerbs müssen Aufträge bekannt gemacht und Angebote nach vorgegebenen Kriterien bewertet werden, dürfen Aufträge nicht künstlich in der Absicht aufgeteilt werden, Schwellenwerte zu unterschreiten, usw.

11. Bei seinen Prüfungen achtet der Hof auf Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften. Dabei

- a) stuft er solche Fehler als schwerwiegend ein, die den Zielsetzungen der öffentlichen Vergabevorschriften zuwiderlaufen: fairer Wettbewerb und Auftragsvergabe an den am besten qualifizierten Bieter ⁽³⁾;
- b) quantifiziert er die Auswirkungen schwerwiegender Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften dergestalt, dass der Gesamtwert der mit dem Auftrag zusammenhängenden Zahlung betroffen ist, d. h. als quantifizierbaren Fehler von 100 % ⁽⁴⁾;
- c) behandelt er weniger schwerwiegende Fehler, die das Ergebnis des Vergabeverfahrens nicht berühren, als nicht quantifizierbare Fehler ⁽⁵⁾.

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.

12. 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. Daraus ist zu erkennen, wie weit Fehler in dem betreffenden Themenkreis als Ganzen vermutlich verbreitet sind. Diese Information wird jeweils in Anhang x.1 der Kapitel 2 bis 7 geliefert, falls eine wesentliche Fehlerquote vorliegt.

13. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof anhand statistischer Standardmethoden in jeder spezifischen Beurteilung und bezogen auf die Gesamtausgaben aus dem Haushalt die **wahrscheinlichste Fehlerquote** (*most likely rate of error* — MLE). Die MLE entspricht dem gewogenen Durchschnitt der in der Stichprobe ermittelten Fehlerquoten ⁽⁶⁾. Ferner ermittelt der Hof ebenfalls anhand statistischer Standardmethoden in jeder spezifischen Beurteilung (und bezogen auf die Gesamtausgaben) die Spanne, in der die Fehlerquote mit 95 %iger Sicherheit liegt. Hierbei handelt es sich um die Spanne zwischen der unteren Fehlergrenze (*lower error limit* — LEL) und der oberen Fehlergrenze (*upper error limit* — UEL) ⁽⁷⁾ (siehe nachstehende Abbildung).

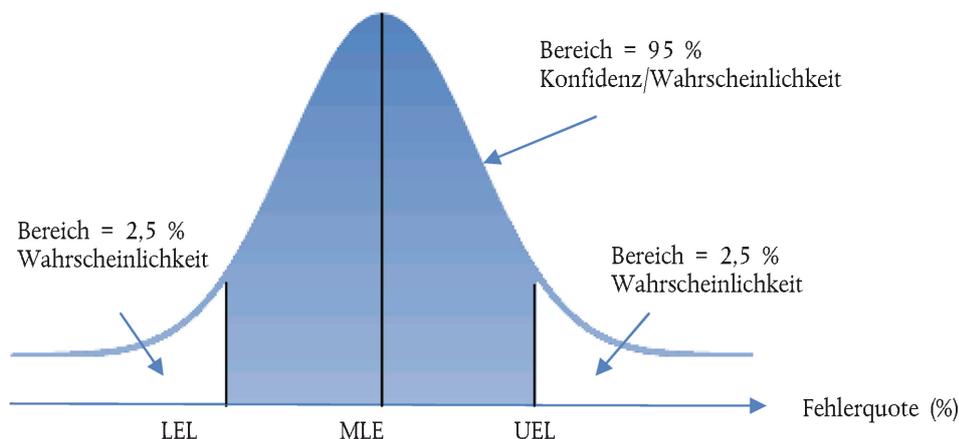
⁽³⁾ Es gibt im Wesentlichen zwei Systeme der Auftragsvergabe: Den Zuschlag erhält das niedrigste Angebot oder das wirtschaftlich günstigste Angebot.

⁽⁴⁾ 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 (und Auswirkungen auf das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens, erhebliche Änderung des Auftragsumfangs, Aufteilung der Aufträge für verschiedene Baustellen, die aus wirtschaftlicher Sicht eine funktionale Einheit bilden. Bei Verstößen der EU-Organe und -Einrichtungen gegen die Vergaberichtlinien verfolgt der Hof in der Regel einen anderen Ansatz, da die betreffenden Aufträge im Allgemeinen noch in Kraft sind. Derartige Fehler werden im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung nicht quantifiziert.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{\Sigma ASI} \times \sum_i \left(ASI_i \times \frac{\text{Fehlerbetrag}_i}{\text{geprüfter Betrag}_i} \right)$, wobei ASI dem durchschnittlichen Stichprobenintervall und i der laufenden Nummer der in der Stichprobe erfassten Vorgänge entspricht.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ und $UEL = MLE + t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, wobei t dem t-Verteilungsfaktor, n der Stichprobengröße und s der Standardabweichung der Fehlerquote entspricht.



14. Der Prozentsatz des schraffierten Bereichs unterhalb der Kurve zeigt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die tatsächliche 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.

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

16. **Überwachungs- und Kontrollsysteme** werden von der Kommission und bei geteilter oder dezentraler Mittelverwaltung von den Mitglied- und Empfängerstaaten mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt und damit für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu beherrschen. Somit stellt die Bewertung, wie wirksam die Systeme die Ordnungsmäßigkeit gewährleisten, eine wichtige Prüfungshandlung dar, aus der sich besonders gut Empfehlungen für Verbesserungen ableiten lassen.

17. In jedem Themenkreis wie auch im Bereich der Einnahmen gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen. Deshalb wählt der Hof in der Regel jedes Jahr eine Stichprobe von Systemen zur Prüfung aus. Die Ergebnisse der **Systembewertungen** sind in Form einer Tabelle mit der Überschrift „Ergebnisse der Prüfung von Systemen“ jeweils in Anhang x.2 der Kapitel 2 bis 7 dargestellt. Die Systeme werden als *wirksam* eingestuft, wenn sie das Risiko von Fehlern in Vorgängen eindämmen, bzw. als *bedingt wirksam* (wenn einige Schwachstellen vorliegen, die die operative Wirksamkeit beeinträchtigen) oder als *nicht wirksam* (wenn die Schwachstellen umfassend sind und damit die operative Wirksamkeit vollständig zunichte machen).

18. Wenn der Hof entsprechende Nachweise erlangt hat, liefert er zusätzlich eine **Gesamtbewertung** der einschlägigen Systeme des Themenkreises (ebenfalls jeweils in Anhang x.2 der Kapitel 2 bis 7), in der sowohl die Bewertung ausgewählter Systeme als auch die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen berücksichtigt werden.

Wie geht der Hof bei der Bewertung der Managementerkklärungen der Kommission und bei der Berichterstattung über die Ergebnisse vor?

19. Wie in den internationalen Prüfungsnormen vorgeschrieben, erhält der Hof von der Kommission eine Vollständigkeitserklärung, in der bestätigt wird, dass die Kommission ihre Pflichten erfüllt und alle Informationen, die für den Prüfer von Belang sein könnten, ausgewiesen hat. Dazu gehört auch die Bestätigung, dass die Kommission alle Informationen über die Bewertung von Betrugsrisiken, alle Informationen zu Betrugsvorwürfen oder Betrugsverdacht sowie alle wesentlichen Verstöße gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgewiesen hat.

20. Zusätzlich werden in den Kapiteln 2 bis 7 die Jährlichen Tätigkeitsberichte der jeweils zuständigen Generaldirektionen berücksichtigt. Darin wird über die Erreichung von Politikzielen sowie über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, mit denen die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und die Effizienz des Ressourceneinsatzes gewährleistet werden sollen, berichtet. Jedem Tätigkeitsbericht liegt eine Erklärung des Generaldirektors bei, in der dieser u. a. darlegt, inwieweit die Ressourcen für die vorgesehenen Zwecke verwendet wurden und die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern ⁽⁸⁾.

21. Der Hof bewertet die Jährlichen Tätigkeitsberichte und zugehörigen Erklärungen, um zu ermitteln, inwieweit sie eine zutreffende Darstellung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern. Über die Ergebnisse dieser Bewertung berichtet der Hof jeweils im Abschnitt „Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission“ in den Kapiteln 2 bis 7 sowie im Falle von Feststellungen von erheblicher Bedeutung in Form einer Bemerkung im Anschluss an die Schlussfolgerungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und zur Wirksamkeit der Systeme.

⁽⁸⁾ Nähere Einzelheiten zu diesen Abläufen sowie Links zu den neuesten Berichten sind unter der Adresse http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_de.htm zu finden.

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

22. Der Hof stützt seine in der Zuverlässigkeitserklärung dargelegten Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge auf alle die in den Kapiteln 2 bis 7 beschriebenen Prüfungsarbeiten sowie auf eine Beurteilung, wie umfassend die Fehler sind. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Würdigung der Ergebnisse der Prüfungen von Ausgabenvorgängen. Insgesamt beläuft sich die bestmögliche Schätzung des Hofes für die Fehlerquote in den im Jahr 2010 geleisteten Ausgaben auf 3,7 %. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Gesamtheit zwischen 2,6 % und 4,8 % liegt. Die für die verschiedenen Themenkreise ermittelten Fehlerquoten variieren wie in den Kapiteln 3 bis 7 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.

Unregelmäßigkeiten oder Betrug

23. Die überwiegende Mehrheit der Fehler entsteht durch fehlerhafte Anwendung oder fehlerhaftes Verständnis der häufig komplexen Bestimmungen der Ausgabenregelungen der EU. 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. Aufgrund seiner Prüfungsarbeit meldet der Hof dem OLAF rund drei Fälle pro Jahr.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN ZUR ZUVERLÄSSIGKEIT DER RECHNUNGSFÜHRUNG

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Erzielter Fortschritt	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
<p>1. Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers</p> <p>In seinen Vollständigkeitserklärungen wies der Rechnungsführer der Kommission darauf hin, dass die Rechnungsführer einiger konsolidierter Einheiten überhaupt keine oder aber modifizierte Erklärungen abgegeben hatten. Insbesondere wurden die verlangten Angaben zur Validierung der Rechnungsführungs- und sonstigen lokalen Finanzsysteme nicht geliefert.</p>	<p>Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers</p> <p>Zur konsolidierten Jahresrechnung 2010 nimmt der Rechnungsführer wie folgt Stellung:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Er erklärt, dass die Rechnungsführungs- und/oder sonstigen lokalen Systeme in vier Agenturen und zwei erstmals in den Konsolidierungskreis einbezogenen gemeinsamen Unternehmen bisher nicht oder nur teilweise validiert worden seien, und betont, dass für die Validierung die betreffenden Rechnungsführer zuständig seien. — Er weist darauf hin, dass eine Exekutivagentur das letztjährige Muster für ihre Managementerklärung benutzt hat, weshalb einige neu hinzugekommene Erklärungen fehlen. <p>Der Rechnungsführer der Kommission betont jedoch, dass diese Sachverhalte seiner Ansicht nach keine wesentlichen Auswirkungen auf die Rechnungen der Kommission hatten.</p>	<p>Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers</p> <p><i>Die genannten fehlenden Validierungen wirken sich auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung nicht aus.</i></p>	<p>Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers</p> <p>Der Hof hat die mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers gelieferte Gesamtsicherheit berücksichtigt. Der Hof wird die beanstandeten spezifischen Sachverhalte im Zuge seiner künftigen Prüfungen weiterverfolgen.</p>
<p>2. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p> <p>Bei Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und den zugehörigen Periodenabgrenzungsverfahren stellte der Hof Buchungsfehler mit insgesamt unwesentlichen finanziellen Auswirkungen, jedoch einer hohen Frequenz fest. Dies deutet darauf hin, dass die grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene einiger Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedürfen.</p>	<p>Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p> <p>Die Kommission arbeitete im Rahmen der laufenden Initiativen, wie des Projekts „Qualität der Rechnungsführung“ und der Validierung der lokalen Systeme, weiter daran, die Genauigkeit ihrer Rechnungsführungsdaten zu verbessern.</p>	<p>Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p> <p><i>Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 1.29.</i></p> <p><i>Die Kommission wird im Rahmen laufender Initiativen wie den Projekten zur Qualität der Rechnungsführung auch weiterhin daran arbeiten, die Genauigkeit ihrer Rechnungsführungsdaten zu verbessern.</i></p>	<p>Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p> <p>Der Hof wird die beanstandeten Sachverhalte auch künftig weiterverfolgen.</p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Erzielter Fortschritt	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
<p>Bei der Rechnungsführung über Vorfinanzierungsbeträge stellte der Hof zudem folgende Probleme fest:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Offene Vorfinanzierungen werden nicht immer korrekt abgerechnet. In einer Reihe von Fällen unterblieb die Abrechnung ganz oder wurde mit unrichtigen Beträgen vorgenommen. — Einige Generaldirektionen verarbeiten die verfügbaren Sachstands- und Kostenangaben nicht und rechnen die entsprechende Vorfinanzierung nicht sachstandsgerecht ab, sondern verwenden bei der Periodenabgrenzungsrechnung Näherungswerte. <p>Außerdem hielten einige Generaldirektionen die Vorschrift nicht ein, Rechnungen und Kostenaufstellungen binnen fünf Arbeitstagen nach Eingang zu erfassen.</p>	<p>Trotz der Bemühungen der Dienststellen des Rechnungsführers um eine Verbesserung der Lage stellte der Hof fest, dass mehrere Generaldirektionen in den internen und externen Politikbereichen weiterhin Schätzwerte in den Rechnungen erfassen, selbst wenn sie über eine angemessene Grundlage für die Abrechnung der entsprechenden Vorfinanzierungen verfügen (siehe Ziffer 1.29).</p> <p>Bei seiner Prüfung repräsentativer Stichproben von Vorfinanzierungen und Rechnungen/Kostenaufstellungen deckte der Hof erneut Fehler mit unwesentlichen finanziellen Auswirkungen, jedoch einer hohen Frequenz auf. Deshalb sollte die Kommission weitere Anstrengungen zur Verbesserung der grundlegenden Rechnungsführungsdaten auf der Ebene einiger Generaldirektionen unternehmen.</p> <p>Wenngleich der Hof gewisse Verbesserungen hinsichtlich der Einhaltung der Fristen für die Erfassung neuer Auszahlungsanträge feststellte, halten einige Generaldirektoren die Vorschrift, Rechnungen und Kostenaufstellungen zügig zu erfassen, noch immer nicht vollständig ein.</p>		<p>Außerdem ergab sich im Zuge der Prüfung zum Haushaltsjahr 2010 ein neues Problem im Zusammenhang mit einer erheblichen Anzahl von Fällen, in denen die Kommission ursprünglich zu Zahlungen vorschriftswidrig keinen entsprechenden Aktivposten verbucht hatte (z. B. bei Finanzierungsinstrumenten). Dieses Problem wurde nach Eingang von Informationen von den Mitgliedstaaten im Juni 2011 in der endgültigen Jahresrechnung behoben (siehe Ziffer 1.32). Die Kommission hat vorgeschlagen, den derzeitigen Rechtsrahmen zu ändern, und wird geeignete Vorschläge für den Zeitraum nach 2013 vorlegen.</p>
<p>3. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p>Oggleich die Kommission Maßnahmen zur Ergänzung und Verbesserung ihrer Angaben zu den auf den EU-Haushalt angewendeten Korrekturmechanismen getroffen hat, sind die Angaben noch nicht vollständig zuverlässig, da die Mitgliedstaaten der Kommission nicht immer verlässliche Informationen übermitteln.</p>	<p>Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p>Die Vor-Ort-Prüfungen der Kommission ergaben, dass die Systeme für die Erfassung und Meldung von Korrekturinformationen noch nicht in allen Mitgliedstaaten vollständig zuverlässig sind. Die Kommission geht allen Unstimmigkeiten in den Angaben nach und unterbreitet den Mitgliedstaaten Empfehlungen für Verbesserungen.</p>	<p>Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p><i>Die Zuverlässigkeit von Daten zu Wiedereinzahlungsbeträgen, die von Mitgliedstaaten eingegangen sind, hat sich gegenüber dem letzten Jahr zwar verbessert, die Kommission stimmt jedoch zu, dass weiterer Verbesserungsbedarf besteht. Hierzu hat die Kommission Anfang 2011 auf der Basis der jedes Jahr zum 31. März erfolgenden Berichterstattung eine Prüfung der Wiedereinzahlungssysteme der Mitgliedstaaten mit dem Ziel in die Wege geleitet, die Berichterstattung zu nationalen Finanzkorrekturen an die Kommission zu verbessern und die Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Berichterstattung sicherzustellen.</i></p>	<p>Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p> <p>Der Hof wird die beanstandeten Sachverhalte auch künftig weiterverfolgen. Er hält an seinem Standpunkt fest, wonach wann immer möglich eine Gegenüberstellung zwischen Fehlern und den zugehörigen Wiedereinziehungen und/oder Finanzkorrekturen vorgelegt werden sollte.</p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Erzielter Fortschritt	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
<p>Außerdem sollte überlegt werden, in die Leitlinien für die Finanzberichterstattung Vorgaben aufzunehmen, welche Angaben einzubeziehen und wie diese darzustellen sind.</p> <p>Zu einigen Ausgabenbereichen liefert die Kommission keine Angaben, aus denen zusammenhängend zu erkennen ist, in welchem Jahr die betreffende Zahlung geleistet wurde, in welchem Jahr der betreffende Fehler aufgedeckt wurde und in welchem Jahr die entsprechende Finanzkorrektur in den Erläuterungen zur Jahresrechnung ausgewiesen ist.</p> <p>Im Falle des Themenkreises „Kohäsion“ waren am Ende des Jahres 2009 noch Korrekturen in Höhe von insgesamt 2,3 Milliarden Euro durchzuführen (d. h. kassenwirksam zu vollziehen, indem die Kommission eine Rückzahlung leistet oder der Mitgliedstaat einen Abzug von Zahlungsanträgen vornimmt).</p>	<p>Im Hinblick auf das Ersuchen des Hofes, die Leitlinien für die Ausweisung von Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen zu verbessern, hat die Kommission eine Anweisung zu Abschlussverfahren herausgegeben, die allerdings weiterer Verbesserungen bedarf.</p> <p>Es gibt noch keine zusammenhängenden Angaben zu Zahlungen, Fehlern und Finanzkorrekturen.</p> <p>Im Jahr 2010 ist der Betrag der bestätigten/beschlossenen, aber noch umzusetzenden Korrekturen im Themenkreis „Kohäsion“ um rund 0,2 Milliarden Euro (d. h. von 2 327 Millionen Euro im Jahr 2009 auf 2 516 Millionen Euro im Jahr 2010) gestiegen. Die niedrige Umsetzungsquote von 71 % ist darauf zurückzuführen, dass das Abrechnungsverfahren noch läuft. Die Ende 2010 eingegangenen Auszahlungsanträge sind noch nicht genehmigt, weshalb die betreffenden Finanzkorrekturen in einer Gesamthöhe von 2,3 Milliarden Euro bei den Angaben zum Stand der Umsetzung für 2010 nicht berücksichtigt werden können (siehe Erläuterung 6 zur Jahresrechnung 2010, Abschnitt 6.3.3 „Finanzkorrekturen — kumulierter Stand und Umsetzungsrate“).</p>	<p><i>Die Kommission wird für den Abschluss 2011 die Leitlinien und Anweisungen für das Abschlussverfahren weiter verbessern.</i></p> <p><i>Die Kommission führt Kontrollen zu allen Ausgaben erst mehrere Jahre nach dem eigentlichen Jahr einer bestimmten Auszahlung durch, überwiegend bei Programmabschluss. Auch die Finanzkorrektur kann das Ergebnis der Aufdeckung von Schwachstellen in den Kontrollsystemen von Mitgliedstaaten sein, in welchem Fall keine direkte Verknüpfung mit Auszahlungen besteht. Infolgedessen ist es weder möglich noch sachdienlich, das Jahr der betreffenden Auszahlung mit dem Jahr abzustimmen, in dem die Finanzkorrektur in den Erläuterungen zur Jahresrechnung ausgewiesen wird.</i></p> <p><i>Die durch den Mitgliedstaat bei Programmabschluss bereitzustellenden Unterlagen sind im Rechtsrahmen geregelt. Alle Belege zu Ausgaben und Prüfungen werden von der Verwaltungsbehörde des operativen Programms für die Kommission aufbewahrt.</i></p> <p><i>Bei einigen Programmen für 2000-2006 ist den Ergebnissen sowohl des Hofes als auch der Kommission zu entnehmen, dass in Bezug auf die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der erfassten und ausgewiesenen Zahlen zu Einbehaltungen und Wiedereinzahlungen Zweifel bestanden. Obwohl durch die Prüfungen der Kommission in allen Mitgliedstaaten in den Jahren 2007-2010 Verbesserungen festgestellt wurden, ist die Kommission beim Programmabschluss weiterhin vorsichtig und verlangte von allen Programmbehörden, zu den Folgemaßnahmen (einschließlich Finanzkorrekturen), die auf nationaler Ebene zu allen Unstimmigkeiten im Hauptbuch des Schuldners für das jeweilige Programm durchzuführen waren, Bericht zu erstatten. Die Kommission schließt Programme erst dann ab, wenn sie diese Informationen für kohärent und vollständig befindet.</i></p> <p><i>Beim Rechtsrahmen 2007-2013 muss die bescheinigende Behörde bis zum 31. März jedes Jahres in Bezug auf das vorangegangene Jahr der Kommission eine Übersicht zu Finanzkorrekturen übermitteln. Durch diese neuen Berichterstattungsbestimmungen werden zu den durchgeführten Korrekturen zuverlässigere und einheitlichere Informationen in elektronischem Format (per SFC 2007) bereitgestellt. Darüber hinaus haben die GD REGIO und GD EMPL ihre Prüfstrategien insoweit überarbeitet, dass hierin jetzt auch ein spezielles Modul zur Prüfung der riskantesten nationalen Wiedereinzahlungssysteme enthalten ist, womit in der zweiten Jahreshälfte 2011 begonnen wird.</i></p> <p><i>Die Kommission hält an ihrer Ansicht fest, dass wegen des mehrjährigen Charakters der Korrektursysteme für Programme mit geteilter Verwaltung (Finanzkorrekturen werden nicht immer im selben Jahr umgesetzt, in dem sie durch die Mitgliedstaaten akzeptiert wurden) mit einer Abstimmung von Zahlungen, Fehlern und Finanzkorrekturen nur sehr wenig Mehrwert verbunden ist. Darüber hinaus ist eine derartige Abstimmung, da das System der Ausgaben-erklärungen kumulativ über einen mehrjährigen Zeitraum wirkt und in einigen Fällen Systemkorrekturen vorgenommen werden, nahezu unmöglich.</i></p>	

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Erzielter Fortschritt	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
<p>Die Erläuterungen zur Jahresrechnung enthalten zwar Hinweise darauf, dass einige Zahlungen möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt von den Kommissionsdienststellen oder den Mitgliedstaaten korrigiert werden, aus ihnen geht allerdings weiterhin nicht klar hervor, welche Ausgabenbeträge und -bereiche möglicherweise noch Überprüfungen und Rechnungsabschlussverfahren unterzogen werden.</p>	<p>Beträge, die noch Überprüfungen und Rechnungsabschlussverfahren unterzogen werden, sind (im Gegensatz zu quantifizierbaren Beträgen potenzieller Rückforderungen) in den Erläuterungen zur Jahresrechnung nach wie vor nicht ausgewiesen.</p>	<p>Wie die Kommission bereits in früheren Jahren in ihren Antworten ausgeführt hat, kann sie nach Maßgabe der Haushaltsordnung alle Ausgaben noch mehrere Jahre nach dem Jahr, in dem sie getätigt wurden, prüfen. Im Rahmen der Jahresrechnung darf aber nicht der Eindruck erweckt werden, dass wegen möglicher zukünftiger Kontrollen alle diese Ausgaben noch einer endgültigen Bestätigung bedürfen. Anderenfalls wären sämtliche Haushaltsausgaben als vorläufig zu betrachten, bis eine Ex-post-Kontrolle vorgenommen wird oder der Kontrollzeitraum abgelaufen ist. Sämtliche quantifizierbaren potenziellen Rückforderungsbeträge werden in der Erläuterung 6 zur konsolidierten Jahresrechnung ausgewiesen. Im Bereich der Landwirtschaft wird rund sechs Monate nach Ende jeden Haushaltsjahres ein Rechnungsabschluss vorgenommen, im Rahmen dessen die Kommission den Ausgabenbetrag feststellt, der für das betreffende Haushaltsjahr für eine Finanzierung aus dem Haushalt der EU anerkannt wird. Die Tatsache, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen des Konformitätsabschlusses später noch Finanzkorrekturen auferlegt werden können, stellt diese Funktion des Rechnungsabschlusses nicht in Frage. Der Betrag der Ausgaben, für die die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie im Rahmen eines künftigen Konformitätsabschlusses von der Finanzierung aus dem EU-Haushalt ausgeschlossen werden, wird in einer Erläuterung zur Jahresrechnung ausgewiesen.</p> <p>Sowohl quantifizierbare Beträge potenzieller Wiedereinzahlungen durch die Mitgliedstaaten als auch der Betrag der Ausgaben, für die die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie im Rahmen eines künftigen Konformitätsabschlusses von der Finanzierung ausgeschlossen werden, werden im Rechnungsführungssystem der Kommission und in einer Erläuterung zur Jahresrechnung als Vermögenswert erfasst (oder in einer Erläuterung zur Jahresrechnung als Eventualforderung ausgewiesen).</p> <p>Nach Auffassung der Kommission sind im Bereich Landwirtschaft die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Angaben zu Wiedereinzahlungen zuverlässig, da sie durch unabhängige Prüfungsorgane bestätigt werden.</p> <p>Im Bereich Landwirtschaft geben die Konformitätsabschlüsse für jede Finanzkorrektur das Jahr an, in dem die von dieser Korrektur betroffene Zahlung geleistet wurde.</p> <p>Die Finanzberichterstattung im Bereich Landwirtschaft enthält Angaben zu Wiedereinzahlungen durch die Mitgliedstaaten sowie Korrekturen durch die Kommission, zur Höhe der je Haushaltsjahr und je Kalenderjahr beschlossenen Korrekturen, zur finanziellen Umsetzung dieser Korrekturen sowie zu den entsprechenden vereinnahmten Beträgen sowohl für den EGFL als auch für den Bereich „Entwicklung des ländlichen Raums“.</p>	

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Erzielter Fortschritt	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
<p>4. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p>Die Vereinbarungen über die Übertragung sämtlicher im Rahmen des Programms Galileo geschaffener, entwickelter oder erworbener Vermögenswerte auf die Union sind noch nicht vollständig umgesetzt worden. Da alle bisher getätigten Ausgaben als Forschungsaufwendungen behandelt werden, ergeben sich keine Auswirkungen auf die Vermögensübersicht, doch sollte die Kommission ihre Bemühungen fortsetzen, damit zum Zeitpunkt der Übertragung alle erforderlichen Informationen vorliegen und somit die Sicherheit der Vermögenswerte wirksam gewährleistet ist.</p>	<p>Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p>Die Kommission arbeitet mit der Europäischen Weltraumorganisation (EWO) zusammen, um sicherzustellen, dass bis zum Zeitpunkt dieser Übertragung sämtliche technischen und Rechnungsdaten verfügbar sind und die Übertragung problemlos vonstatten geht. Diese Übertragung ist am Ende der In-Orbit-Validierungsphase (IOV) vorgesehen, mit dem im Jahr 2012 zu rechnen ist.</p> <p>Der Hof weist allerdings auf den vom zuständigen Generaldirektor in dessen Jährlichem Tätigkeitsbericht 2010 geltend gemachten Vorbehalt bezüglich der Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der Europäischen Weltraumorganisation hin.</p>	<p>Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p><i>Die Fortschritte der Europäischen Weltraumorganisation bei der Realisierung ihres neuen Rechnungsführungssystems und bei der sich hieraus ergebenden Verbesserung ihrer Finanzberichterstattung werden durch die Kommission sehr genau überwacht.</i></p>	<p>Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p> <p>Der Hof wird diesen Sachverhalt weiterverfolgen.</p>

KAPITEL 2

Einnahmen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	2.1-2.13
Besondere Merkmale der Einnahmen	2.2-2.6
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	2.7-2.13
Traditionelle Eigenmittel	2.8-2.11
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	2.12-2.13
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	2.14-2.17
Traditionelle Eigenmittel	2.15
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	2.16
Sonstige Einnahmen	2.17
Wirksamkeit der Systeme	2.18-2.35
Traditionelle Eigenmittel	2.19-2.21
MwSt.-Eigenmittel	2.22-2.25
Seit langem bestehende Vorbehalte existieren noch immer, doch der Rückstand wird abgearbeitet	2.22-2.23
Verzögerungen bei der Überwachung der Anwendung der MwSt.-Richtlinien	2.24-2.25
BNE-Eigenmittel	2.26-2.30
Allgemeine und spezifische Vorbehalte	2.26-2.27
Überprüfung der BNE-Aufstellungen in den Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen	2.28-2.30
Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs	2.31-2.33
Forderungsverzichte	2.34-2.35
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	2.36-2.38
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.39-2.41
Schlussfolgerungen	2.39-2.40
Empfehlungen	2.41
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 2/2008 über verbindliche Zolltarifauskünfte	2.42-2.45

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Einnahmen, die aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen bestehen. Wichtige Finanzinformationen zu den im Jahr 2010 getätigten Einnahmen sind **Tabelle 2.1** zu entnehmen. Die Eigenmittel bilden mit Abstand die Hauptfinanzierungsquelle der Haushaltsausgaben (93,8 %). Darüber hinaus vermittelt das Kapitel einen Überblick über die Maßnahmen, die die Kommission auf die Bemerkungen des Hofes in seinem Sonderbericht Nr. 2/2008 über verbindliche Zolltarifauskünfte hin getroffen hat.

Tabelle 2.1 — Einnahmen — wichtige Informationen

Haushaltstitel	Einnahmenart	Beschreibung	Einnahmen 2010	
			Millionen Euro	%
1	Traditionelle Eigenmittel (TEM)	Produktionsabgabe für Zucker (Kapitel 11)	145	0,1
		Zölle (Kapitel 12)	15 514	12,1
	MwSt-Eigenmittel	MwSt (Mehrwertsteuer)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs (Kapitel 13)	13 393	10,5
		BNE-Eigenmittel	BNE (Bruttonationaleinkommen)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs (Kapitel 14)	90 948
	Korrektur der Haushaltsungleichgewichte	Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 15)	- 128	- 0,1
	Bruttoverminderung des jährlichen BNE-Beitrags	Für die Niederlande und Schweden (Kapitel 16)	- 3	0,0
EIGENMITTEL INSGESAMT			119 869	93,8
3		Überschüsse, Salden und Anpassungen	1 460	1,1
4		Einnahmen im Zusammenhang mit den Beamten und Bediensteten der Organe und anderer Gemeinschaftseinrichtungen	1 123	0,9
5		Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe	388	0,3
6		Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Gemeinschaft	3 511	2,7
7		Verzugszinsen und Geldbußen	1 408	1,1
8		Anleihen und Darlehen	—	0,0
9		Sonstige Einnahmen	36	0,0
SONSTIGE EINNAHMEN INSGESAMT			7 926	6,2
Einnahmen des Jahres insgesamt			127 795	100,0

Quelle: Jahresrechnung 2010 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale der Einnahmen

2.2. Es gibt drei Kategorien von Eigenmitteln ⁽¹⁾: traditionelle Eigenmittel (TEM) (auf Einfuhren erhobene Zölle sowie die Produktionsabgabe für Zucker), auf der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt.) beruhende Eigenmittel sowie vom Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten abgeleitete Eigenmittel.

2.3. Die traditionellen Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel dieser Beträge werden an die Union abgeführt, das verbleibende Viertel wird zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten. 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) ⁽²⁾.

2.4. Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel sind Beiträge, die sich aus der Anwendung einheitlicher Sätze auf die fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten bzw. auf das BNE der Mitgliedstaaten ergeben.

2.5. Einige Mitgliedstaaten kommen im Zeitraum 2007-2013 in den Genuss eines ermäßigten MwSt.-Abrufsatzes ⁽³⁾ und einer Bruttoverringerung ihres jährlichen BNE-Beitrags ⁽⁴⁾. Zusätzlich wird dem Vereinigten Königreich eine Korrektur für Haushaltsungleichgewichte („UK-Korrektur“) gewährt, durch die sich seine Zahlungen an BNE-Eigenmitteln verringern.

2.6. Nach Berücksichtigung sämtlicher traditioneller Eigenmittel, MwSt.-Eigenmittel und sonstiger Einnahmen dienen die BNE-Eigenmittel zum Haushaltsausgleich. 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 das Problem behoben wird.

⁽¹⁾ Siehe 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⁾ 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 werden, können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel durch Erfassung in dieser gesonderten Buchführung aussetzen.

⁽³⁾ Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden.

⁽⁴⁾ Niederlande und Schweden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

2.7. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** beschrieben. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Einnahmen ist auf folgende besondere Sachverhalte hinzuweisen:

- a) Im Zuge der Prüfung wurde eine repräsentative statistische Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen zu Einnahmenvorgängen jeglicher Art auf Kommissionsebene untersucht (siehe **Anhang 2.1**).
- b) Die Systembewertung erstreckte sich auf
 - i) die Systeme für traditionelle, MwSt.- und BNE-Eigenmittel;
 - ii) die der Berechnung der UK-Korrektur zugrunde liegenden Systeme der Kommission (einschließlich einer Überprüfung der Berechnung des endgültigen Betrags für 2006);
 - iii) die Systeme für den Verzicht auf Forderungen, für die Einziehungsanordnungen ausgestellt wurden, auf der Grundlage einer Stichprobe von 19 von der Kommission⁽⁵⁾ im Jahr 2010 genehmigten Forderungsverzichten (in Höhe von insgesamt 11 Millionen Euro) bezogen auf einen Gesamtbetrag von 22 Millionen Euro;
 - iv) die Verwaltung von Geldbußen und Zwangsgeldern seitens der Kommission.
- c) Die Analyse der Managementerkklärungen der Kommission bezog sich auf den Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Haushalt.

Traditionelle Eigenmittel

2.8. Die vom Hof durchgeführte Prüfung der den Rechnungen zugrunde liegenden Vorgänge kann sich nicht auf Einführen erstrecken, die nicht angemeldet wurden oder die der zollamtlichen Überwachung entgangen sind.

2.9. Der Hof bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme in Italien, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich; aus diesen Mitgliedstaaten stammen rund 38 % des Gesamtaufkommens an traditionellen Eigenmitteln. Er überprüfte die dort eingesetzten Buchführungssysteme und untersuchte die TEM-Ströme von der Feststellung bis zur Meldung

⁽⁵⁾ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid (AIDCO), seit 2011 Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid (DEVCO), Generaldirektion Wettbewerb (COMP) und Generaldirektion Energie (ENER).

BEMERKUNGEN DES HOFES

an die Kommission, um angemessene Gewähr dafür zu erlangen, dass die erfassten Beträge genau und vollständig waren. Die Prüfer nahmen Funktionsprüfungen wichtiger Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Anwendung präferenzzieller Zollsätze, mit der Bewilligung der „Super-Vereinfachung“ beim Anschreibeverfahren (Befreiung von der Gestellungsmitteilung) ⁽⁶⁾ und mit der Behandlung von Fracht- und Versicherungskosten in diesen Mitgliedstaaten vor.

2.10. Darüber hinaus stimmte der Hof bei den sechs in der in Ziffer 2.7 genannten Stichprobe enthaltenen Einziehungsanordnungen für traditionelle Eigenmittel die ausgewählte Monatsübersicht mit den zugrunde liegenden Buchführungsaufzeichnungen der betreffenden Mitgliedstaaten ⁽⁷⁾ ab.

2.11. Außerdem bewertete der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme bei der Kommission sowie deren Kontrolltätigkeit in den Mitgliedstaaten.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

2.12. Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel beruhen auf Statistiken, deren zugrunde liegende Vorgänge nicht direkt prüfbar sind. Deshalb diente als Ausgangspunkt der Prüfung der Eingang der von den Mitgliedstaaten berechneten makroökonomischen Aggregate bei der Kommission. Anschließend wurden die Systeme der Kommission zur Verarbeitung der entsprechenden Daten im Hinblick auf die Ermittlung der in die endgültige Haushaltsrechnung aufzunehmenden Beträge bewertet. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich somit auf die Aufstellung des Haushaltsplans und auf die Richtigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten.

2.13. Der Hof bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission, die hinreichende Sicherheit dafür liefern sollen, dass diese Eigenmittel korrekt berechnet und erhoben werden. Im Zuge der Prüfung wurde auch beleuchtet, wie die Kommission die MwSt.- und BNE-Vorbehalte verwaltet, die BNE-Aufstellungen in den Mitgliedstaaten überprüft und die Anwendung der MwSt.-Richtlinien überwacht. Der Hof äußert sich nicht zur Qualität der MwSt.- und BNE-Daten, welche die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln.

⁽⁶⁾ Artikel 266 Absatz 2 der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften: „Soweit die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge dadurch nicht beeinträchtigt wird, können die zuständigen Zollbehörden (...) b) den Bewilligungsinhaber unter besonderen Umständen, die durch die Art der Waren und die Häufigkeit der Einfuhren gekennzeichnet sind, davon befreien, der zuständigen Zollstelle jedes Eintreffen von Waren mitzuteilen, (...)“, Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission (ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 430/2010 (ABl. L 125 vom 21.5.2010, S. 10).

⁽⁷⁾ Belgien, Tschechische Republik, Deutschland, Frankreich, Niederlande und Schweden.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

2.14. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 2.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass diese nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren ⁽⁸⁾. Die wahrscheinlichste Fehlerquote liegt nach Schätzung des Hofes bei 0 %. Im Zuge der Prüfung von Vorgängen wurden allerdings einige Systemmängel festgestellt, die nachstehend näher behandelt werden.

Traditionelle Eigenmittel

2.15. Der Hof stellte fest, dass die der Kommission übermittelten Übersichten über die A-Buchführung der Mitgliedstaaten insgesamt nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren. Bei einem ⁽⁹⁾ der sechs geprüften Vorgänge konnte allerdings der gemeldete Betrag an traditionellen Eigenmitteln nicht mit den zugrunde liegenden Buchführungsaufzeichnungen abgestimmt werden.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

2.16. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten und ihre Entrichtung nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren. Der Hof deckte allerdings einen Fehler in der von der Kommission vorgenommenen Berechnung des in den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 eingestellten endgültigen Betrags der UK-Korrektur für 2006 ⁽¹⁰⁾ fest, der dazu führte, dass dem Vereinigten Königreich ein um 189 Millionen Euro (3,5 % der UK-Korrektur für 2006) überhöhter Korrekturbetrag gewährt wurde (siehe **Anhang 2.5**, insbesondere Ziffern 6 und 7). Zur Korrektur dieses Fehlers hat die Kommission im Einvernehmen mit allen Mitgliedstaaten vorgeschlagen, den Haushaltsplan 2011 ausnahmsweise abzuändern.

Sonstige Einnahmen

2.17. Der Hof stellte fest, dass die im Bereich der sonstigen Einnahmen geprüften Vorgänge insgesamt nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

2.18. Die Ergebnisse der Prüfung von Systemen sind in **Anhang 2.2** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass die Systeme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge insgesamt wirksam gewährleisteten.

2.15. Die Kommission geht dieser Frage bei den Behörden des betreffenden Mitgliedstaates nach.

2.16. In Anbetracht der bereits laufenden Korrekturmaßnahmen wird der Fehler nur unwesentliche Auswirkungen haben.

⁽⁸⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Bei der Prüfung der Einnahmen ist der Hof zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit unter 2 % liegt.

⁽⁹⁾ Eine Monatsübersicht aus Belgien. Auf diesen Mitgliedstaat entfielen im Jahr 2010 9,5 % des Gesamtaufkommens an traditionellen Eigenmitteln.

⁽¹⁰⁾ Der endgültige Betrag der UK-Korrektur für das Jahr n wird in den Haushaltsplan für das Jahr n+4 eingestellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Traditionelle Eigenmittel

2.19. Wie in den Vorjahren⁽¹¹⁾ stellte der Hof Unzulänglichkeiten in den Verfahren und Systemen fest, die sich auf die in den Übersichten über die B-Buchführung ausgewiesenen Beträge auswirken. Diese betreffen insbesondere

- a) nicht gerechtfertigte Buchungseinträge (nicht angefochtene Beträge, für die eine Sicherheit geleistet wurde) und Ausbuchungen⁽¹²⁾,
- b) Verzögerungen bei der Feststellung traditioneller Eigenmittel, bei der buchmäßigen Erfassung und/oder bei der Mitteilung von Zolsschulden⁽¹³⁾,
- c) die verzögerte Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen zur Erhebung von Forderungsbeträgen⁽¹⁴⁾.

2.20. Die nationalen Behörden Italiens, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs waren nicht in der Lage, die in den Übersichten über die B-Buchführung ausgewiesenen Beträge in vollem Umfang zu begründen, da kein Bezug zu den zugrunde liegenden Unterlagen hergestellt werden konnte.

2.21. Ferner wurden in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten Mängel bei der Durchführung von Kontrollen vor Überlassung der Waren festgestellt, insbesondere hinsichtlich der Anwendung präferenzzieller Zollsätze, der Bewilligung der „Super-Vereinfachung“ beim Anschreibeverfahren und der Behandlung von Fracht- und Versicherungskosten. Durch eine bedingt wirksame zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene erhöht sich das Risiko, dass traditionelle Eigenmittel nicht in korrekter Höhe erhoben werden.

MwSt.-Eigenmittel

Seit langem bestehende Vorbehalte existieren noch immer, doch der Rückstand wird abgearbeitet

2.22. Vorbehalte sind ein Instrument, mit dem für strittige Elemente in den von den Mitgliedstaaten übermittelten MwSt.-Übersichten die Möglichkeit der Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offengehalten werden kann. Im Jahr 2010 wurden 52 Vorbehalte geltend gemacht und 67 aufgehoben. Am Jahresende bestanden insgesamt 152 Vorbehalte (siehe **Tabelle 2.2**). Der Nettoeffekt der Aufhebung der 67 Vorbehalte bestand in einem Anstieg der MwSt.-Eigenmittel um nahezu 90 Millionen Euro⁽¹⁵⁾.

2.19. Die Kommission wird die betroffenen Mitgliedstaaten auffordern, Korrekturmaßnahmen zur Behebung der festgestellten Unzulänglichkeiten zu ergreifen. Gegebenenfalls werden zu wenig bezahlte traditionelle Eigenmittel sowie geschuldete Verzugszinsen eingefordert. Im Zuge ihrer regelmäßigen Kontrollen wird die Kommission weiterhin die B-Buchführung prüfen.

2.20. Die Kommission wird den Feststellungen des Hofes nachgehen und dabei den jeweiligen Antworten der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Gegebenenfalls wird sie die betroffenen Mitgliedstaaten zu Korrekturmaßnahmen auffordern.

2.21. Die Kommission wird den Feststellungen des Hofes bei den betroffenen Mitgliedstaaten nachgehen und deren Antworten auf die jeweiligen Feststellungen angemessen berücksichtigen. Gegebenenfalls werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen und ausstehende, fällig gewordene Beträge traditioneller Eigenmittel bereitzustellen. In entsprechenden Fällen werden außerdem Verzugszinsen erhoben. In den letzten Jahren lag das Hauptaugenmerk bei Kommissionskontrollen der traditionellen Eigenmittel auf den zollamtlichen Überwachungsverfahren der Mitgliedstaaten. Dies erstreckte sich auch auf deren Vorgehensweise im Anschreibeverfahren.

⁽¹¹⁾ Beispielsweise Ziffer 2.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009.

⁽¹²⁾ Vereinigtes Königreich.

⁽¹³⁾ Italien, Niederlande und Vereinigtes Königreich.

⁽¹⁴⁾ Vereinigtes Königreich.

⁽¹⁵⁾ Dieser Betrag setzt sich aus einer Zunahme um rund 105 Millionen Euro und einem Rückgang um knapp 15 Millionen Euro zusammen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.23. Der Hof stellte gute Fortschritte bei der Aufhebung seit langem bestehender MwSt.-Vorbehalte fest. Acht davon, die sich auf Jahre vor 2000 bezogen, waren Ende 2010 noch immer in Kraft (gegenüber 20 Ende 2009). Nach Ansicht des Hofes sollten als seit langem bestehende Vorbehalte diejenigen Vorbehalte gelten, die ein mindestens 10 Jahre zurückliegendes Jahr betreffen. Dadurch kommen weitere acht Vorbehalte hinzu, die sich auf das Jahr 2001 beziehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.23. Da weder die Kommission noch einzelne Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Klärung einer Angelegenheit treffen können, die noch nicht genau festgestellt wurde, ist die Kommission der Ansicht, dass man bei der Definition dessen, was ein lange bestehender Vorbehalt ist, den Zeitraum seit Mitteilung des Vorbehalts berücksichtigen sollte. Aus diesem Grund überwacht die Kommission Vorbehalte, die seit ihrer Mitteilung länger als fünf Jahre ungeklärt geblieben sind, als lange bestehende Vorbehalte.

Tabelle 2.2 — MwSt.-Vorbehalte zum 31. Dezember 2010

Mitgliedstaat	Anzahl der zum 31.12.2009 bestehenden Vorbehalte	Im Jahr 2010 geltend gemachte Vorbehalte	Im Jahr 2010 aufgehobene Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2010 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegendes Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	3	0	3	0	
Bulgarien	1	1	0	2	2007
Tschechische Republik	9	0	1	8	2004
Dänemark	5	5	1	9	2004
Deutschland	4	0	3	1	2003
Estland	8	4	3	9	2004
Irland	17	1	8	10	1998
Griechenland	11	0	4	7	1999
Spanien	2	1	2	1	2003
Frankreich	10	0	4	6	2001
Italien	9	5	6	8	1995
Zypern	3	3	0	6	2004
Lettland	5	2	1	6	2004
Litauen	7	0	5	2	2005
Luxemburg	3	0	1	2	2004
Ungarn	4	1	1	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Niederlande	7	4	3	8	2004
Österreich	5	1	0	6	2002
Polen	6	1	1	6	2004
Portugal	10	8	4	14	1999
Rumänien	0	0	0	0	
Slowenien	3	0	3	0	
Slowakei	3	0	3	0	
Finnland	10	1	3	8	1995
Schweden	7	9	6	10	1995
Vereinigtes Königreich	5	5	1	9	1998
INSGESAMT	167	52	67	152	

Quelle: Europäische Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verzögerungen bei der Überwachung der Anwendung der MwSt.-Richtlinien

2.24. Die Kommission ist für die korrekte Anwendung der MwSt.-Richtlinien zuständig und sollte deren Umsetzung sowie die Konformität der von den Mitgliedstaaten getroffenen Durchführungsmaßnahmen überwachen. Eine fehlerhafte oder unvollständige Umsetzung könnte sich auf die Höhe des MwSt.-Aufkommens und somit auf die Höhe der zu entrichtenden MwSt.-Eigenmittel auswirken. Im Jahr 2010 traten drei MwSt.-Richtlinien in Kraft, von denen sich zwei auf das „MwSt.-Paket“⁽¹⁶⁾ und eine auf das gemeinsame MwSt.-System zum Zweck der Bekämpfung des Steuerbetrugs bei innergemeinschaftlichen Umsätzen⁽¹⁷⁾ bezogen.

2.25. Im Fall von sieben Mitgliedstaaten war die Kommission Ende 2010, d. h. 12 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinien, noch dabei, die nationalen Maßnahmen zur Durchführung des „MwSt.-Pakets“ zu bewerten. Zum gleichen Zeitpunkt hatte die Kommission erst in Bezug auf zwei Mitgliedstaaten eine Bewertung der Umsetzung der MwSt.-Richtlinie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs eingeleitet.

2.25. Zum 16. Mai 2011 ging aus der Überwachungstätigkeit der Kommission eine vollständige Bewertung des gesamten „MwSt.-Pakets“ für 22 Mitgliedstaaten hervor. Die Bewertung der verbleibenden fünf Mitgliedstaaten läuft noch und wird bis September 2011 abgeschlossen sein.

Hinsichtlich der MwSt.-Richtlinie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs leitete die Kommission im März 2010 gegen neun Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein, um eine angemessene Bewertung vornehmen zu können.

In den Jahren 2009 und 2010 brachte die Kommission in der ATFS (Sachverständigengruppe für die Strategie der Bekämpfung von Steuerbetrug) und dem SCAC (Ständiger Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden) das Problem zweier weiterer Mitgliedstaaten zur Sprache. Eine vollständige Bewertung wird daher Ende 2011 vorliegen.

⁽¹⁶⁾ Richtlinie 2008/8/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG bezüglich des Ortes der Dienstleistung (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 11) und Richtlinie 2008/9/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Regelung der Erstattung der Mehrwertsteuer gemäß der Richtlinie 2006/112/EG an nicht im Mitgliedstaat der Erstattung, sondern in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Steuerpflichtige (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 23).

⁽¹⁷⁾ Richtlinie 2008/117/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zum Zweck der Bekämpfung des Steuerbetrugs bei innergemeinschaftlichen Umsätzen (ABl. L 14 vom 20.1.2009, S. 7).

BNE-Eigenmittel

Allgemeine und spezifische Vorbehalte

2.26. Ende 2010 bestanden allgemeine Vorbehalte ⁽¹⁸⁾ zu den BNE-Daten der EU-15-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2002-2006 sowie zu den BNE-Daten der EU-10-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2004-2006, da die Analyse der aktualisierten oder neuen BNE-Aufstellungen ⁽¹⁹⁾ noch nicht abgeschlossen war.

2.27. Anfang 2010 bestanden vier ⁽²⁰⁾ spezifische BSP-Vorbehalte ⁽²¹⁾, die sich auf den Zeitraum 1995-2001 bezogen. Keinen davon hob die Kommission im Laufe des Jahres 2010 auf. Da keine zusätzlichen spezifischen Vorbehalte geltend gemacht wurden, bleibt die Anzahl der offenen spezifischen Vorbehalte zum Jahresende unverändert.

Überprüfung der BNE-Aufstellungen in den Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen

2.28. Im Jahr 2010 führte die Kommission in sechs Mitgliedstaaten Überprüfungen der BNE-Aufstellungen durch und nahm in vier dieser Mitgliedstaaten Direktprüfungen vor, die sich allerdings auf sehr wenige BNE-Bestandteile beschränkten. Eurostat-Leitlinien zufolge dient dieser Ansatz der Direktprüfung in der Regel nicht dazu, Schlussfolgerungen zu allen Bestandteilen der BNE-Schätzungen zu ziehen.

2.29. Bis Ende 2010 hatte Eurostat keine Bewertungsberichte zu den BNE-Daten der Mitgliedstaaten für den Zeitraum ab 2002 erstellt und konnte deshalb keinen der allgemeinen Vorbehalte (siehe Ziffer 2.26) durch spezifische Vorbehalte zu diesen Jahren ersetzen.

2.27. Die Kommission setzt ihre Zusammenarbeit mit den beiden Ländern, bei denen für den Zeitraum 1995-2001 weiterhin BNE-Vorbehalte bestanden (Ende 2010 einer für Griechenland und drei für das Vereinigte Königreich), fort, damit diese Vorbehalte aufgehoben werden können. Diese Bemühungen führten schließlich zur Aufhebung eines Vorbehalts für das Vereinigte Königreich im Mai 2011.

2.28. Hinsichtlich der verbleibenden beiden Länder wurde im April 2011 in Rumänien eine Direktprüfung vorgenommen, eine weitere ist für Ende 2011 in Bulgarien geplant. Als ergänzende Maßnahme zur Überprüfung der auf dem Bewertungsfragebogen für die BNE-Aufstellungen basierenden BNE-Aufstellungen der einzelnen Länder führt die Kommission Direktprüfungen durch. Die Schlussfolgerungen der Kommission gründen auf diesem Ansatz der vollständigen Überprüfung. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Anzahl der von ihr gewählten BNE-Bestandteile für die Zwecke einer Direktprüfung gemäß den vom BNE-Ausschuss genehmigten „Richtlinien für Direktprüfungen“ angemessen war.

2.29. Die Kommission wird die Bewertungsberichte im Laufe des Jahres 2011 vorlegen, so dass die allgemeinen Vorbehalte gegebenenfalls durch spezifische Vorbehalte ersetzt werden können. Bulgarien und Rumänien werden hiervon möglicherweise ausgenommen. Sie legten gemäß dem mit dem BNE-Ausschuss vereinbarten Zeitplan ihre BNE-Aufstellungen Ende 2009 vor.

⁽¹⁸⁾ In Artikel 10 Absatz 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates in geänderter Fassung heißt es: „Nach dem 30. September des vierten auf ein bestimmtes Haushaltsjahr folgenden Jahres werden die etwaigen Änderungen des BSP, außer bei den vor diesem Termin von der Kommission oder den Mitgliedstaaten mitgeteilten Punkten, nicht mehr berücksichtigt.“ Diese Punkte werden als Vorbehalte bezeichnet. Ein allgemeiner Vorbehalt erstreckt sich auf sämtliche Daten eines Mitgliedstaats. Alle BNE-Daten Bulgariens und Rumäniens sind aufgrund der Vierjahresregel noch nicht endgültig.

⁽¹⁹⁾ Gemäß Artikel 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2003 (ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1) übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission (Eurostat) eine Aufstellung der für die Berechnung des BNE und seiner Bestandteile nach dem ESGV 95 verwendeten Verfahren und Basisdaten.

⁽²⁰⁾ Diese offenen Vorbehalte betreffen Griechenland (1) und das Vereinigte Königreich (3) und beziehen sich hauptsächlich auf Fragen der Methodik und Statistikerstellung.

⁽²¹⁾ Ein spezifischer Vorbehalt bezieht sich auf einzelne BNE (bis 2001 BSP)-Bestandteile wie etwa die Bruttowertschöpfung ausgewählter Wirtschaftsbereiche, die Konsumausgaben oder den Bruttobetriebsüberschuss und das Bruttoselbstständigeneinkommen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.30. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme der nationalen Statistikämter der Mitgliedstaaten sollen die Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der BNE-Daten gewährleisten⁽²²⁾. Eurostat hat seine Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der nationalen Statistikämter allerdings noch nicht abgeschlossen und noch keine Leitlinien für die Anwendung dieser Systeme bei der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den Mitgliedstaaten erlassen.

Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs

2.31. Bei ihrer Berechnung der UK-Korrektur für die Bezugsjahre 2007-2009 bezog die Kommission rund 2 % der insgesamt ausgezahlten EU-Mittel nicht in den Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben ein, die ein Kernelement bei der Berechnung der Korrektur bilden. Die Kommission ließ diese Beträge unberücksichtigt, weil keine Informationen dazu vorlagen, wo die Ausgaben getätigt wurden. Die Kommission prüfte nicht, ob eine Zurechnung dieser Ausgaben für die Zwecke dieser Berechnung möglich gewesen wäre (siehe **Anhang 2.5**, insbesondere Ziffern 3-5 und 10-11).

2.32. Ferner stellte der Hof fest, dass die Kommission in ihrer Definition der „tatsächlichen Zahlungen“, die bei der Berechnung des Gesamtbetrags der zurechenbaren Ausgaben zugrunde gelegt werden,

- a) aus zweckgebundenen Einnahmen finanzierte Ausgaben (zweckgebundene Ausgaben) unberücksichtigt lässt, die im Zeitraum 2007-2009 von 1 % auf 5 % der Gesamtzahlungen aus dem Haushalt stiegen;
- b) von den zurechenbaren Ausgaben Beträge nicht abzieht, die aufgrund von Einziehungsanordnungen vereinnahmt wurden, insbesondere bei Haushaltstitel 6 „Beiträge und Erstattungen im Rahmen von Abkommen und Programmen der Gemeinschaft“: Die Zahlungseingänge aus dieser Quelle machten zwischen 3 % und 5 % der im selben Zeitraum geleisteten Zahlungen aus.

Bei Einbeziehung der vorgenannten Haushaltsvorgänge wäre eine Zurechnung der Ausgaben entsprechend dem Prinzip der wirtschaftlichen Betrachtungsweise (substance over form) möglich (siehe **Anhang 2.5**, insbesondere Ziffern 3-5 und 10-11).

2.33. Durch die in den zwei vorstehenden Ziffern beschriebenen Versäumnisse wird die Genauigkeit der Berechnung der UK-Korrektur gemindert, wobei allerdings nicht erkennbar ist, in welche Richtung sie das Berechnungsergebnis beeinflussen.

2.30. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre Vorgehensweise (Schreibtschkontrollen der BNE-Fragebögen, Überprüfung der BNE-Aufstellungen mit Hilfe der Bewertungsfragebögen für die BNE-Aufstellungen, ergänzt durch Direktprüfungen) für eine abschließende Bewertung des BNE der Mitgliedstaaten geeignet ist. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Zuverlässigkeit nationaler Buchführungen in erster Linie von den jeweils spezifischen statistischen Quellen und den angewandten Methoden abhängt. Dementsprechend baut ihr Prüfungsansatz bei der BNE-Validierung auf deren Überprüfung und Verbesserung auf. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme der nationalen Statistikämter der Mitgliedstaaten organisatorischer Art sind und keine gezielten Anhaltspunkte für die Zuverlässigkeit der Buchführung liefern, auch wenn die Überwachungs- und Kontrollsysteme helfen, das Irrtumrisiko in volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu mindern. Die Kommission hat die Bemerkungen des Hofes bereits berücksichtigt und ihre Anstrengungen zur Erarbeitung von Richtlinien für Überwachungs- und Kontrollsysteme mit einer weiteren Erörterung dieser Fragestellung auf der Sitzung des BNE-Ausschusses am 27. Oktober 2010 fortgeführt.

2.31. Versuche, 100 %ige Genauigkeit zu erreichen, wären unter Gesichtspunkten einer wirksamen Mittelverwendung eher hinderlich, denn sie würden eine manuelle Einzelprüfung von Tausenden von Transaktionen erfordern.

2.32.

- a) Externe zweckgebundene Einnahmen (normalerweise etwa ein Drittel der Gesamtsumme) sind nicht einzubeziehen. Die Kommission merkt an, dass der Prozentsatz der Ausgaben, die aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert wurden, 2010 wieder das Niveau von 2007 erreichte.
- b) Im Idealfall sollten diese Finanzquellen von den Ausgaben abgezogen werden, die dem Empfängerland zugerechnet wurden. Auf diese Angaben kann aber nur manuell zugegriffen werden und darüber hinaus wird immer das Risiko einer Doppelzählung bestehen. Wie bereits angemerkt, bestehen Tausende derartiger Transaktionen und der Prozess wäre sehr mittelintensiv.

Aber nur zu Kosten, die nach Ansicht der Kommission nicht zu rechtfertigen sind.

⁽²²⁾ Siehe Ziffer 2.28 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009.

Forderungsverzichte

2.34. Gemäß den Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung⁽²³⁾ kann auf eine festgestellte Forderung verzichtet werden, wenn die voraussichtlichen Einziehungskosten den Betrag der einzuziehenden Forderung übersteigen, wenn sich die Einziehung aufgrund des Alters der Forderung oder der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners als unmöglich erweist oder wenn die Einziehung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Die Verzichtsentscheidung ist zu begründen.

2.35. Die Prüfung der Systeme für Forderungsverzichte ergab, dass die Kommission in der Regel die eingerichteten Verfahren für Forderungsverzichte anwandte und die getroffenen Entscheidungen begründete. Der Hof stellte allerdings Schwachstellen in der Verwaltung seitens der Kommission im Zeitraum 1995-2008 fest, durch die sich das Risiko erhöhte, dass Forderungen nicht beigetrieben werden. Bei jedem der nachstehend beschriebenen Forderungsverzichte wurden eine oder mehrere Schwachstellen festgestellt (Beispiele 2.1, 2.2 und 2.3).

Beispiel 2.1

Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Auftragnehmern

In einem Fall (im Betrag von rund 500 000 Euro) im Zusammenhang mit der Gewährung eines Zuschusses innerhalb des FP5 (Fünftes Forschungsrahmenprogramm) wurde die Fähigkeit eines Unternehmens zur Erwirtschaftung von Gewinnen aus seiner Geschäftstätigkeit negativ beurteilt. Die Kommission hielt allerdings finanzielle Sicherheiten als Voraussetzung für den Abschluss einer Zuschussvereinbarung nicht für notwendig. Zu dem späteren Forderungsverzicht kam es, weil das Unternehmen in Konkurs gegangen war.

In weiteren 15 Fällen (6 Millionen Euro) im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuschüssen im Bereich des FP5 und der Außenbeziehungen konnte die Kommission nicht nachweisen, dass sie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller bewertet hatte. In acht dieser Fälle kam es wegen Zahlungsunfähigkeit der Begünstigten zu Forderungsverzichten.

2.35. Ein großer Teil der Verzögerungen bei der Einziehung von Forderungen war auf unvermeidliche Prüf- und Rechtsprozesse zurückzuführen. Die Kommission ist überzeugt, dass ihre Verwaltung keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die tatsächliche Einziehung von Forderungen hatte.

Beispiel 2.1

Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Auftragnehmern

Der Fall, an den der Hof hier erinnert, geht auf das Jahr 2001 zurück. Seit dieser Zeit sind die Rentabilitätskontrollen, die damals für das RP5 (Fünftes Forschungsrahmenprogramm) entworfen worden waren, erheblich verbessert worden. Beim RP6 wurden komplexere Kennziffern verwendet und dies ist auch beim RP7 der Fall. Die Kommission führte darüber hinaus „Regeln zur Gewährleistung einer einheitlichen Prüfung der Existenz und des rechtlichen Status sowie der operativen und finanziellen Leistungsfähigkeit von Teilnehmern“ ein (Kommissionsbeschluss K(2007) 2466 vom 13. Juni 2007), die von den betroffenen Generaldirektionen befolgt werden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass nunmehr alle notwendigen Maßnahmen zur Minimierung des Risikos für das Auftreten einer ähnlichen Situation etabliert sind.

Seitdem im Jahr 2003 die Nutzung des Mechanismus der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen obligatorisch wurde, wurde auch das System zur Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Antragstellern gestärkt und standardisiert. Wer einen Antrag auf Zuschüsse stellt, muss anhand von Dokumenten nachweisen, dass er über stabile, ausreichende Finanzquellen verfügt, um seine Tätigkeit während des Durchführungszeitraums der Maßnahme aufrecht zu erhalten und sich an ihrer Finanzierung zu beteiligen.

⁽²³⁾ Artikel 87 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 (ABl. L 111 vom 28.4.2007, S. 13).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 2.2

Vertragsverwaltung

Der Koordinator des vorgenannten FP5-Vertrags leitete die Vorschusszahlung nicht an die übrigen für die Projektumsetzung zuständigen Vertragspartner weiter. Die Kommission sorgte nicht dafür, dass die Vertragsbedingungen bezüglich der Weiterleitung des Vorschusses eingehalten wurden. Ein Großteil dieser Mittel konnte nicht wieder eingezogen werden, und drei Jahre später kam es wegen Konkurses des Koordinators zum Forderungsverzicht über 500 000 Euro.

In einem anderen Fall (145 000 Euro), der das Finanzinstrument European Community Investment Partners (ECIP) betraf, wurde festgestellt, dass die Kommission, der die Vertragsverwaltung oblag, über längere Zeiträume (1998-2005) untätig blieb.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 2.2

Vertragsverwaltung

Bis 2005 gab es beim ECIP-Programm verwaltungstechnische Verzögerungen. Seitdem wurden im Rahmen des umfassenden Liquidationsprozesses der EuropeAid bei 600 Maßnahmen 35 Mio. EUR eingezogen. Im zitierten Fall wurden zwei Drittel des geschuldeten Betrags (mittels Verrechnung) eingezogen. Auf 145 000 EUR verzichtete man hauptsächlich deswegen, weil es sich trotz seit 2005 wiederholt unternommener Versuche zur Ermittlung des Sachstandes nicht mit Sicherheit feststellen ließ, wem nach der Übernahme durch ein Konsortium die Haftung der Bank zugefallen war.

Beispiel 2.3

Ausstellung von Einziehungsanordnungen und Vollstreckungsmaßnahmen

Bei fünf Forderungsverzichten (2,5 Millionen Euro) kam es bei der Ausstellung von Einziehungsanordnungen und/oder bei der Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen zu ungerechtfertigten Verzögerungen. Diese Fälle betreffen die Bereiche FP5 (1) und Außenbeziehungen (4), und die Forderungsverzichte waren durch die Zahlungsunfähigkeit der Schuldner bedingt.

In den vorgenannten Fällen betreffend das Finanzinstrument ECIP berücksichtigte die Kommission nicht alle Verrechnungsmöglichkeiten.

Beispiel 2.3

Ausstellung von Einziehungsanordnungen und Vollstreckungsmaßnahmen

Ein großer Teil der Verzögerungen bei der Einziehung von Forderungen war auf unvermeidliche Prüf- und Rechtsprozesse zurückzuführen. Die Kommission ist überzeugt, dass ihre Verwaltung keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die tatsächliche Einziehung von Forderungen hatte.

Hinsichtlich der rechtzeitigen Ausstellung von Lastschriftenanzeigen sind bei den internen Verfahren außerdem Verbesserungen eingetreten.

Im ECIP-Fall war 2008 eine mögliche zusätzliche Verrechnung aufgrund der Jahresabschlussverfahren technisch nicht möglich.

ZUVERLÄSSIGKEIT DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

2.36. Die Ergebnisse der Analyse der Managementerkklärungen der Kommission sind in **Anhang 2.3** zusammengefasst. Auf Bemerkungen besonderer Tragweite geht der Hof nachstehend im Einzelnen ein.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.37. Den erheblichen Systemmangel, den der Hof bei seiner Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung im Bereich der traditionellen Eigenmittel in einem Mitgliedstaat feststellte (siehe Ziffer 2.15), hatte die Kommission im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit ebenfalls aufgedeckt. Nach Ansicht des Hofes hätte dieser Mangel im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Haushalt Erwähnung finden müssen.

2.38. Der Fehler, den der Hof in der von der Kommission vorgenommenen Berechnung des endgültigen Betrags der UK-Korrektur für 2006 aufdeckte (siehe Ziffer 2.16), wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Haushalt beschrieben; gleichzeitig wird darin dargelegt, welche zusätzlichen Kontrollmaßnahmen daraufhin eingeführt wurden. Unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitskriterien der Kommission hätte nach Ansicht des Hofes in der Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors der Generaldirektion Haushalt allerdings ein Vorbehalt geltend gemacht werden müssen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

2.39. Auf der Grundlage seiner Prüfungen⁽²⁴⁾ gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass

- a) die Erklärungen und Zahlungen der Mitgliedstaaten im Bereich der traditionellen Eigenmittel,
- b) die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten MwSt.- und BNE-Angaben sowie
- c) die sonstigen Einnahmen

für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.37. Die Probleme im Buchführungssystem dieses Mitgliedstaats werden von der Kommission seit 2008 genau verfolgt. Die Kommission hat zu dieser Fragestellung insgesamt drei besondere TEM-Kontrollen durchgeführt, eine im Jahr 2008 und zwei im Jahr 2009. Sie forderte Korrekturmaßnahmen, zu denen auch die Verbesserung interner Kontrollen sowie vollmaßstäbliche externe Revisionen des Buchführungssystems gehörten. Im Zusammenhang mit dem neuesten Kontrollbericht der Kommission werden die von diesem Mitgliedstaat erzielten Fortschritte erneut Gegenstand der Gespräche bei der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel (BAEM) im Juli 2011 sein. Da diese Schwächen bereits früher beobachtet wurden, da sie von der Kommission engmaschig überwacht werden und da sie nur einen Mitgliedstaat betreffen, bei dem bisher keine zu niedrigen TEM-Zahlungen festgestellt worden sind, wurde dieses Problem im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 nicht besonders erwähnt.

2.38. In Anbetracht der laufenden Korrekturmaßnahme wird die endgültige Auswirkung des Fehlers 2011 unter der Wesentlichkeitsschwelle der Kommission liegen.

⁽²⁴⁾ Aus den in den Ziffern 2.12 und 2.13 genannten Gründen umfasst diese Schlussfolgerung keine Beurteilung der Qualität der der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelten MwSt.- oder BNE-Daten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.40. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen wirksam gewährleisten. Der Hof macht allerdings auf folgende Schwachstellen aufmerksam:

- a) Bei seinen Prüfungen stellt der Hof weiterhin Probleme bezüglich der Führung der B-Buchhaltung (siehe Ziffer 2.19) und bezüglich der Zuverlässigkeit der Übersichten über die A- und B-Buchführung (siehe Ziffern 2.15 und 2.20) fest. Mängel wurden auch im Bereich der zollamtlichen Überwachung auf nationaler Ebene aufgedeckt (siehe Ziffer 2.21). Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme der geprüften Mitgliedstaaten die Vollständigkeit und Richtigkeit der erfassten traditionellen Eigenmittel nur bedingt wirksam gewährleisten.
- b) Noch immer gibt es Vorbehalte, die bereits seit langer Zeit bestehen (Ziffer 2.23). Überdies stellte der Hof Mängel in der der Kommission obliegenden Überwachung der Anwendung der geprüften MwSt.-Richtlinien seitens der Mitgliedstaaten fest (siehe Ziffer 2.25).
- c) Die Kommission hat ihre Überprüfung der Daten in den BNE-Aufstellungen der Mitgliedstaaten für den Zeitraum ab 2002 noch nicht abgeschlossen (siehe Ziffer 2.29) und die verbleibenden vier offenen spezifischen BSP-Vorbehalte zum Zeitraum 1995-2001 noch nicht aufgehoben (siehe Ziffer 2.27).
- d) Die endgültige Berechnung der UK-Korrektur für 2006 ⁽²⁵⁾ war fehlerhaft (siehe Ziffer 2.16). Die Berechnung der Korrektur für die nachfolgenden Jahre wies Schwachstellen auf (siehe Ziffern 2.31-2.33). Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission die korrekte Berechnung der UK-Korrektur bedingt wirksam gewährleisten.

2.40.

- a) Erforderlichenfalls werden die Dienststellen der Kommission die betroffenen Mitgliedstaaten zu angemessenen Maßnahmen zur Behebung der vom Hof festgestellten Mängel auffordern. Im Zuge ihrer regelmäßigen Kontrollen wird sie weiterhin die B-Buchführung prüfen, um die Anzahl dieser Mängel auf ein Minimum zu senken. Wie bereits in Ziffer 2.21 erwähnt, stand bei den in jüngster Zeit durchgeführten Kontrollen traditioneller Eigenmittel durch die Kommission die zollamtliche Überwachung auf Seiten der Mitgliedstaaten im Mittelpunkt. Die Kommission wird diese zollamtliche Überwachung im Zuge ihrer Kontrollen auch weiterhin beobachten.
- b) Die Kommission bemüht sich aktiv um eine Aufhebung dieser verbleibenden, lange bestehenden Vorbehalte, soweit sich diese nicht auf Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof beziehen.

Was das „MwSt-Paket“ betrifft, so läuft die Bewertung der fünf verbleibenden Mitgliedstaaten noch. Die Kommission geht davon aus, sie bis September 2011 abschließen zu können. Hinsichtlich der MwSt-Richtlinie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs ist die Kommission nun, nachdem sie von verschiedenen Mitgliedstaaten verspätete Mitteilungen erhielt, in der Lage, die umfassende Umsetzungsüberwachung bis Ende 2011 abzuschließen. Dies wird im Wege eines Berichts der Kommission an den Rat erfolgen (siehe 2.25).

- c) Die Kommission wird die Bewertungsberichte zu den BNE-Daten der Mitgliedstaaten 2011 vorlegen, so dass die allgemeinen Vorbehalte gegebenenfalls durch spezifische Vorbehalte ersetzt werden können. Die Kommission setzt ihre Zusammenarbeit mit den beiden Ländern, bei denen für den Zeitraum 1995-2001 weiterhin BNE-Vorbehalte bestanden, fort, damit diese Vorbehalte aufgehoben werden können. Diese Bemühungen führten zur Aufhebung eines Vorbehalts für das Vereinigte Königreich im Jahr 2011.
- d) Nach der Entdeckung dieses Fehlers durch den Hof wurde das Überwachungs- und Kontrollsystem einer gründlichen Überprüfung unterzogen.

Die Kommission hält die zur Berechnung der zurechenbaren Ausgaben verwendete Methodik für robust genug, um den Anteil des Vereinigten Königreichs berechnen zu können. Das Bestehen der vom Hof zur Sprache gebrachten „Schwachstellen“ ist darauf zurückzuführen, dass die Grenzkosten einer Suche nach weiteren Verfeinerungen der Berechnung als unrentabel eingestuft wurden.

⁽²⁵⁾ Im Dezember 2009 deckte die Kommission außerdem einen Fehler in ihrer Berechnung der vorläufigen Schätzbeträge der UK-Korrektur für die Jahre 2008 und 2009 auf, die um 138 Millionen Euro (2,6 %) bzw. 458 Millionen Euro (13 %) zu hoch angesetzt wurden (siehe Ziffer 2.17 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009). Die berichtigten Beträge wurden bei der im Jahr 2010 vorgenommenen Aktualisierung der vorläufigen Schätzbeträge der UK-Korrektur berücksichtigt (die endgültigen Beträge werden in den Jahren 2012 und 2013 berechnet).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- e) Die durch Forderungsverzichte bedingten Haushaltsverluste hätten vermieden oder zumindest verringert werden können, wenn die Kommission in stärkerem Maße vorausschauend tätig geworden wäre (siehe Ziffer 2.35).

Empfehlungen

2.41. **Anhang 2.4** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Im Bereich der traditionellen Eigenmittel hat die Kommission eine Bewertung von Schwachstellen in den vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren vorgenommen. Der Hof hält an seinem Standpunkt fest, wonach im Zusammenhang mit beschlagnahmten Waren entstandene Zollschulden in der B-Buchführung zu erfassen sind.
- Im Falle der BNE-Eigenmittel werden die Leitlinien für die Mitteilung umfangreicherer statistischer Revisionen von den Mitgliedstaaten nicht immer angewandt, und hinsichtlich der Umsetzung einer EU-weiten gemeinsamen Revisionsstrategie wurden keine Fortschritte erzielt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- e) Die Kommissionsbeschlüsse zu Forderungsverzichten wurden vom Hof nicht angefochten. Die zugrunde liegenden Systeme, die der Hof im Zusammenhang mit Forderungsverzichten prüfte, beziehen sich überwiegend auf einen über zehn Jahre zurückliegenden Verwaltungs- und Gesetzgebungskontext. Seither wurde EuropeAid ins Leben gerufen (2001), eine neue Haushaltsordnung verabschiedet (2003), ein Gemeinsames RELEX-Informationssystem auf IT-Basis aufgebaut (2003), und das Management der Außenhilfe wurde Delegationen im Außendienst übertragen (2004).

2.41.

- Die Kommission hat in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2010 eine Bewertung der Schwachstellen in vereinfachten Zollverfahren vorgenommen. Sie führte außerdem Kontrollen der zollamtlichen Überwachungsstrategien in allen Mitgliedstaaten durch und erstellte einen themenbezogenen Bericht über die bei diesen Kontrollen sowie der Prüfung durch den Hof festgestellten Schwachstellen. Einen Entwurf dieses Berichts legte sie bei der BAEM-Sitzung im Dezember 2010 vor, eine Endfassung des Berichts wird auf der BAEM-Sitzung im Juli 2011 erörtert werden.

Die Haltung der Kommission bezüglich der Erfassung von im Zusammenhang mit beschlagnahmten Waren entstandenen Zollschulden in der B-Buchführung weicht von der des Rechnungshofes ab. Die Kommission hat die Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen C-459/07 (Elshani) und C-230/08 (Dansk Logistik) geprüft und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass ihre jetzige Haltung aufrechterhalten werden kann.

Siehe die Antwort der Kommission in Anhang 2.4.

- Was BNE-Eigenmittel betrifft, so wird die Frage der Revisionen in Dokument GNIC/085 behandelt. Revisionen der BNE der Mitgliedstaaten werden im Zusammenhang mit der BNE-Verordnung durch die jährlichen Qualitätsberichte überwacht. Was die Richtlinien des AWFZ ⁽¹⁾ zu Mitteilungen wichtiger statistischer Revisionen betrifft, so wird die Kommission (Eurostat), insbesondere auf Sitzungen des BNE-Ausschusses, weiterhin auf die Notwendigkeit hinweisen, dass die Mitgliedstaaten diese Richtlinien anwenden. Die Kommission führt Gespräche mit den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Umsetzung einer gemeinsamen Revisionspolitik in der EU. Dabei berücksichtigt sie auch die Bemerkungen des Hofes.

⁽¹⁾ Ausschuss für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 empfiehlt der Hof der Kommission Folgendes:

- Die Kommission sollte sich weiterhin darum bemühen, dass die B-Buchhaltung sachgerecht geführt wird, dass mit den Rechnungsführungssystemen gewährleistet ist, dass die Übersichten über die A- und B-Buchführung der Mitgliedstaaten nachweislich vollständig und korrekt sind, und dass die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene weiter verstärkt wird (traditionelle Eigenmittel);
- die Kommission sollte dem BNE-Ausschuss die Bewertungsberichte zu den BNE-Daten der Mitgliedstaaten vorlegen, damit im Jahr 2011 alle bestehenden allgemeinen Vorbehalte für den Zeitraum ab 2002 durch spezifische Vorbehalte ersetzt werden können. Bei der Beurteilung der BNE-Daten der Mitgliedstaaten sollte die Kommission die Bewertung der von den nationalen Statistikämtern zur Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingesetzten Überwachungs- und Kontrollsysteme berücksichtigen und den Umfang ihrer Begutachtung klarstellen (BNE-Eigenmittel).

- Die Kommission wird im Zuge ihrer Kontrollen die Prüfung der B-Buchführung und der Rechnungsführungssysteme fortführen, um sicherzustellen, dass die Aufstellungen der Mitgliedstaaten über die A- und B-Buchführung korrekt erfolgen. Wie in Ziffer 2.21 erwähnt, stand bei den in jüngster Zeit durchgeführten Kontrollen traditioneller Eigenmittel durch die Kommission insbesondere die zollamtliche Überwachung seitens der Mitgliedstaaten im Mittelpunkt. Im Zuge ihrer zukünftigen Kontrollen wird sie die zollamtliche Überwachung der einzelnen Länder sowie die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu ihrer Stärkung auch weiterhin überprüfen.
- Die Kommission wird die Bewertungsberichte noch 2011 vorlegen, so dass die allgemeinen Vorbehalte gegebenenfalls durch spezifische Vorbehalte ersetzt werden können. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre Vorgehensweise (Schreibtischkontrollen der BNE-Fragebögen, Überprüfung der BNE-Aufstellungen mit Hilfe der Bewertungsfragebögen für die BNE-Aufstellungen, ergänzt durch Direktprüfungen) für eine abschließende Bewertung des BNE der Mitgliedstaaten geeignet ist. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme organisatorischer Art sind und keine gezielten Anhaltspunkte für die Zuverlässigkeit der Buchführung liefern. Diese hängt vorwiegend von den jeweils verwendeten Quellen und Methoden der Statistik ab. Trotzdem helfen die Überwachungs- und Kontrollsysteme, das Irrtumsrisiko in volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu mindern. Die Kommission wird ihre Anstrengungen zur Erarbeitung von Leitlinien für Überwachungs- und Kontrollsysteme zur Anwendung bei der Erstellung volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen durch die Mitgliedstaaten fortsetzen und dabei die Bemerkungen des Hofes berücksichtigen.

WEITERVERFOLGUNG DES SONDERBERICHTS NR. 2/2008 ÜBER VERBINDLICHE ZOLLTARIFAUSKÜNFTE

Einleitung

2.42. Im Jahr 2008 veröffentlichte der Hof seinen Sonderbericht Nr. 2/2008 über verbindliche Zolltarifauskünfte (VZTA) ⁽²⁶⁾. Die VZTA ist eine schriftliche Entscheidung über die zolltarifliche Einreihung, die von den Zollbehörden eines Mitgliedstaats auf Antrag eines Wirtschaftsbeteiligten getroffen wird. Sie ist gegenüber dem Inhaber bis zu sechs Jahre nach dem Datum der Erteilung für alle Zollbehörden innerhalb der Europäischen Union rechtsverbindlich.

2.43. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass das VZTA-System insgesamt gut funktioniert. Dennoch hielt er einige Verbesserungen für notwendig.

⁽²⁶⁾ ABl. C 103 vom 24.4.2008, S. 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.44. In seinem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2007 ⁽²⁷⁾ forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, die bestehenden Probleme bzw. Mängel dringend zu beheben und die Streitfälle in Bezug auf die tarifliche Einreihung beizulegen. Der Rat ersuchte die Kommission, das VZTA-System weiter zu verbessern und dessen Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten zu überwachen, betonte allerdings, dass eine etwaige finanzielle Verantwortung der Mitgliedstaaten gegebenenfalls mit größter Vorsicht zu beurteilen sei ⁽²⁸⁾.

Weiterverfolgung der Empfehlungen

- a) *Empfehlung*: Die Kommission sollte die Fristen für die Klärung uneinheitlicher zolltariflicher Einreihungen verkürzen (Ziffern 43-44 des Sonderberichts Nr. 2/2008).

Erzielter Fortschritt: Die Anzahl der mit VZTA-Angelegenheiten befassten Mitarbeiter wurde erhöht, und die beanstandeten Fristen für die Klärung uneinheitlicher zolltariflicher Einreihungen wurden verkürzt.

- b) *Empfehlung*: Die Kommission sollte die finanziellen Auswirkungen der Erteilung einer unrichtigen VZTA in vollem Umfang bewerten und die europäische Datenbank für verbindliche Zolltarifauskünfte (EBTI-3) aktualisieren (Ziffern 45-46 des Sonderberichts Nr. 2/2008).

Erzielter Fortschritt: Die Kommission konnte unter Beweis stellen, dass sie bestrebt ist, die Mitgliedstaaten für etwaige durch die Erteilung unrichtiger VZTA bedingte Verluste finanziell zur Verantwortung ziehen.

Die Datenbank EBTI-3 wurde mit neuen Funktionen ausgestattet, die eine bessere Einhaltung der Rechtsvorschriften ermöglichen. Die Benutzerschnittstelle der öffentlich zugänglichen Datenbank EBTI-3 wird nun in alle Amtssprachen der EU (außer Irisch und Maltesisch) übersetzt, und der Thesaurus wird schrittweise aktualisiert.

- c) *Empfehlung*: Die Rechtsvorschriften, ergänzt durch Verwaltungsleitlinien der Kommission, sollten verschärft werden (siehe Ziffer 47 des Sonderberichts Nr. 2/2008).

Erzielter Fortschritt: Die Bestimmung, wonach ein VZTA-Inhaber verpflichtet ist, die VZTA für die betreffenden Waren anzugeben, wurde angenommen ⁽²⁹⁾, wird jedoch erst mit Inkrafttreten der MZK-DVO wirksam. Mit diesen Bestimmungen soll auch die Handhabung der Vertrauensschutzfrist verbessert werden.

⁽²⁷⁾ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 23. April 2009 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007, Einzelplan III — Kommission.

⁽²⁸⁾ 2881. Tagung des Rates, Luxemburg, 23. und 24. Juni 2008.

⁽²⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) (ABl. L 145 vom 4.6.2008, S. 1).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.44.**b)**

Die Kommission wird die Untersuchung fehlerhafter Anwendungen der VZTA, die negative Auswirkungen auf die traditionellen Eigenmittel haben, fortsetzen und Mitgliedstaaten gegebenenfalls finanziell zur Verantwortung ziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) *Empfehlung*: Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die aufgedeckten Unzulänglichkeiten zu beheben (siehe Ziffer 48 des Sonderberichts Nr. 2/2008).

Erzielter Fortschritt: Im Zuge ihrer Überwachungsbesuche ist die Kommission den vom Hof aufgezeigten Verstößen gegen Rechtsvorschriften und Unzulänglichkeiten nachgegangen.

Schlussfolgerungen

2.45. Die Kommission hat das VZTA-System verbessert und dessen Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten überwacht. Die wichtigsten Korrekturmaßnahmen werden allerdings erst mit Inkrafttreten der MZK-DVO wirksam, und die Kommission sollte ihre Anstrengungen zur Verkürzung der Fristen für die Klärung von Einreichungsfragen fortsetzen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) Die Kommission führte im Rahmen der Verfahren im Zusammenhang mit dem VZTA-Management eine umfassende Überwachung der Mitgliedstaaten durch. Diese Arbeit begann Mitte 2007. Aktuell wird sie in Form von Nachfasstätigkeiten fortgesetzt. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, im Laufe des Jahres 2011 fünf VZTA-bezogene TEM-Kontrollen vor Ort durchzuführen.

Die Kommission überwacht fortlaufend die Fortschritte der Mitgliedstaaten und geht Unzulänglichkeiten bei der Anwendung der Rechtsvorschriften regelmäßig nach.

2.45. Die Kommission nimmt die Einreichungsprobleme zur Kenntnis und setzt ihre Anstrengung zur Beschleunigung ihrer Klärung fort.

ANHANG 2.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

	2010				2009	2008	2007
	TEM	MwSt/BNE, Korrekturen gemäß Haushaltstitel 1	Sonstige Einnahmen	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE							
Vorgänge insgesamt (<i>davon</i>):	6	43	6	55	62	60	66
Einziehungsanordnungen	6	43	6	55	62	60	66
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾							
Anteil der geprüften Vorgänge, die							
nicht fehlerbehaftet waren	100 % (6)	100 % (43)	100 % (6)	100 % (55)	95 %	100 %	100 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	5 %	0 %	0 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER							
Wahrscheinlichste Fehlerquote ⁽²⁾				0 %			

⁽¹⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

⁽²⁾ Da keine wesentlichen Fehler aufgedeckt wurden, ist nur die wahrscheinlichste Fehlerquote angegeben.

ANHANG 2.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH EINNAHMEN

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Wichtigste interne Kontrollen (Kommission)			Wichtigste interne Kontrollen in den geprüften Mitgliedstaaten	Gesamtbewertung
	Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten	Berechnung der Forderungsbeträge seitens der Kommission/Kontrollen nach Aktenlage	Verwaltung der Vorbehalte durch die Kommission/Haushaltsvollzug		
TEM	Wirksam	Wirksam	n. z.	Bedingt wirksam	Wirksam
MwSt./BNE	Wirksam	Wirksam	Wirksam	n. z.	Wirksam
UK-Korrektur	n. z.	Bedingt wirksam	n. z.	n. z.	Bedingt wirksam
Forderungsverzichte	n. z.	Wirksam	Wirksam ⁽¹⁾	n. z.	Wirksam
Geldbußen und Zwangsgelder	n. z.	Wirksam	n. z.	n. z.	Wirksam

n. z.: Nicht zutreffend (nicht anwendbar oder nicht bewertet).

⁽¹⁾ Im Falle der im Jahr 2010 vorgenommenen Forderungsverzichte stellte der Hof fest, dass die Verwaltung seitens der Kommission in früheren Jahren Schwachstellen aufwies, durch die sich das Risiko erhöhte, dass Forderungen nicht beigetrieben werden.

Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Gesamtbewertung	2010	2009	2008	2007
	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam

ANHANG 2.3

ERGEBNISSE DER ANALYSE DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION ZU DEN EINNAHMEN

Hauptsächlich betroffene Generaldirektion	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
Haushalt	ohne Vorbehalte zu den Eigenmitteln	n. z.	<p>Den erheblichen Systemmangel, den der Hof bei seiner Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung über die traditionellen Eigenmittel in Belgien feststellte, hatte die Kommission im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit ebenfalls aufgedeckt. Nach Ansicht des Hofes hätte dieser Mangel im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Haushalt Erwähnung finden müssen (siehe Ziffer 2.37).</p> <p>Der Fehler, den der Hof in der von der Kommission vorgenommenen Berechnung des endgültigen Betrags der UK-Korrektur für 2006 aufdeckte, wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Haushalt beschrieben; gleichzeitig wird darin dargelegt, welche zusätzlichen Kontrollmaßnahmen daraufhin eingeführt wurden. Unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitskriterien der Kommission hätte nach Ansicht des Hofes in der Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors der GD Haushalt allerdings ein Vorbehalt geltend gemacht werden müssen (siehe Ziffer 2.38).</p>	B	A

n. z.: Nicht zutreffend (nicht anwendbar).

(*) Bezug nehmend auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat dieser angemessene Sicherheit erlangt, dass die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern.

A: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.

B: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.

C: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.

ANHANG 2.4

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU DEN EINNAHMEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2009	<p>In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 (Ziffer 2.32) verwies der Hof auf die Prüfungsergebnisse, die in seinen Sonderbericht Nr. 1/2010 über vereinfachte Zollverfahren für Einfuhren eingeflossen sind, und forderte die Kommission auf, die Schlussfolgerungen dieses Berichts im Zuge der Weiterverfolgung der Feststellungen aus ihrer eigenen Kontrolltätigkeit zu vereinfachten Zollverfahren sowie zur Kontrollstrategie der Mitgliedstaaten in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 zu berücksichtigen.</p>	<p>Die Kommission räumte ein, dass die Zollkontrollen der Mitgliedstaaten zu vereinfachten Verfahren Schwachstellen aufweisen. Unter Berücksichtigung ihrer laufenden Kontrolltätigkeit, der generell positiven Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Bemerkungen des Hofes und die insgesamt geringen finanziellen Auswirkungen der aufgedeckten Fehler bestand allerdings nach Ansicht der Kommission keine Notwendigkeit, diesbezüglich in der Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors (die im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Haushalt enthalten ist) einen Vorbehalt geltend zu machen.</p>	<p>Die Kommission hat in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2010 eine Bewertung der Schwachstellen in vereinfachten Zollverfahren vorgenommen. Sie verfolgt die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in Reaktion auf die Feststellungen aus ihren eigenen Kontrollen sowie den Prüfungen des Hofes ergriffen wurden. Mehrere Mitgliedstaaten berichteten bereits über die Korrekturmaßnahmen, die sie zur Behebung der festgestellten Schwachstellen bei den Kontrollen eingeführt haben oder zurzeit einführen. Diese Maßnahmen werden bei zukünftigen Kontrollen überprüft werden. Die Kommission führte außerdem Kontrollen der zollamtlichen Überwachungsstrategien in allen Mitgliedstaaten durch und erstellte einen themenbezogenen Bericht über die bei diesen Kontrollen sowie bei der Prüfung durch den Hof festgestellten Schwachstellen. Einen Entwurf dieses Berichts legte sie bei der BAEM-Sitzung im Dezember 2010 vor. Den Mitgliedstaaten wurde eine Frist eingeräumt, während der sie Bemerkungen zu dem Entwurf einreichen können. Auf der BAEM-Sitzung im Juli 2011 wird dann eine Endfassung des Berichts erörtert, in der diese Bemerkungen berücksichtigt werden.</p>	<p>Der Hof nimmt diese Einschätzung der Kommission zur Kenntnis und wird im Rahmen der Weiterverfolgung seines Sonderberichts über vereinfachte Zollverfahren für Einfuhren eine eigene Analyse vornehmen.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2009	<p>In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 (Ziffer 2.22) vertrat der Hof den Standpunkt, dass Abgabenforderungen für Waren, die beschlagnahmt wurden, nachdem sie über die erste innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft liegende Zollstelle hinaus gelangt sind, in der B-Buchführung zu erfassen sind. Dieser Standpunkt, der im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs von April 2009 (Rechtssache C-459/07) steht, wurde von der Kommission nicht geteilt.</p>	<p>Die Kommission analysierte das jüngste Urteil des Gerichtshofs (von April 2010) in einer ähnlichen Rechtssache (Rechtssache C-230/08).</p>	<p>Die Haltung der Kommission bezüglich der Erfassung von im Zusammenhang mit beschlagnahmten Waren entstandenen Zollschulden in der B-Buchführung weicht von der des Rechnungshofes ab. Die Haltung der Kommission beruht auf Artikel 867a der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 zur Umsetzung des EU-Zollkodexes, gemäß dem beschlagnahmte und eingezogene Waren als in ein Zolllagerverfahren nach Artikel 98 des Zollkodexes übergeführt gelten. Bei Waren, die in dieses Verfahren überführt werden, gilt die Entstehung der Zollschuld als ausgesetzt und eine Erfassung in der Buchführung hat nicht stattzufinden. Die Kommission hat die Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen C-459/07 (Elshani) und C-230/08 (Dansk Logistik) geprüft und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass ihre jetzige Haltung aufrechterhalten werden kann.</p>	<p>Der Rechnungshof hält an seinem Standpunkt bezüglich der Erfassung der Abgabenforderungen für beschlagnahmte Waren in der B-Buchführung fest. Dieser Standpunkt wird durch die zwei Urteile des Gerichtshofs bestätigt.</p>
2009	<p>In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 (Ziffer 2.27) wies der Hof darauf hin, dass die Kommission (in ihrem an den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister gerichteten Bericht zu den Statistiken Griechenlands über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand von Januar 2010) die Qualität der makroökonomischen Statistiken Griechenlands, einschließlich der Statistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, infrage stellte und dass Kommission und Rat Zweifel am wirksamen Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme beim nationalen Statistikkamt Griechenlands erhoben, das auch die BNE-Daten für die Berechnung der Eigenmittel erstellt.</p>	<p>Die von der Kommission vorgenommene gründliche Analyse der potenziellen Auswirkungen der Faktoren, die aus der Überprüfung des Defizits und des Schuldenstands resultierten, ergab, dass keine signifikanten Auswirkungen auf Ebene des BNP/BSP zu erwarten sind. Die von der Kommission (Eurostat) im Laufe des Jahres 2010 durchgeführten Überprüfungen der Haushaltsdaten Griechenlands zur Weiterverfolgung der in ihrem Bericht von Januar 2010 aufgezeigten Schwachstellen ergab Auswirkungen in Höhe von 0,5 % bis 0,9 % auf Ebene des BSP Griechenlands.</p>	<p>Die im Frühjahr 2010 vorgelegte Antwort der Kommission zu den Bemerkungen, die der Hof zum Zeitpunkt der Erstellung seines Jahresberichts 2009 machte, bezog sich auf die Feststellungen des Berichts vom Januar 2010, in denen der Frage einer Neueinstufung von Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht nachgegangen wurde. Die vom Hof erwähnten Auswirkungen auf das BIP sind auf die Neueinstufung von Körperschaften des öffentlichen Rechts zurückzuführen, die ihrerseits die Folge der im November 2010 abgeschlossenen Arbeit war. Folglich besteht keine Notwendigkeit, die Antwort der Kommission zu den Bemerkungen im Jahresbericht des Hofes für das Haushaltsjahr 2009 zu überdenken. Revisionen an Daten der Mitgliedstaaten aus früheren Jahren behandelt die Kommission in den Folgejahren im Rahmen der bekannten BNE-Überwachungsverfahren.</p>	<p>Bei der Beurteilung der Auswirkungen der Schwachstellen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Defizit und dem öffentlichen Schuldenstand Griechenlands sollte die Kommission die Ergebnisse ihrer im November 2010 abgeschlossenen Arbeiten berücksichtigen.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2009	<p>In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 legte der Hof Bemerkungen zur Revision des griechischen BNE (Ziffern 4.24-4.26) vor und empfahl der Kommission in Ziffer 4.32,</p> <p>a) Vorschriften für die Mitteilung von BNE-Revisionen zu erlassen, damit die Kommission und der BNE-Ausschuss bei weitreichenden Revisionen vorgewarnt sind;</p> <p>b) eine koordinierte Strategie für Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu verfolgen, zu der auch die Vorschrift einer regelmäßigen Überarbeitung der Referenzparameter gehört;</p> <p>c) dafür zu sorgen, dass die Schlussfolgerungen der Kontrolle der griechischen Aufstellung so rechtzeitig vorliegen, dass die berechtigten Daten in der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2007 berücksichtigt werden können.</p> <p>In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2007, 2008 und 2009 verfolgte der Hof diese Punkte in Anhang 4.2 (2007 und 2008) bzw. Anhang 2.4 (2009) weiter.</p>	<p>a) Vier Mitgliedstaaten legten in ihren BNE-Fragebögen und Qualitätsberichten 2010 weitreichende Revisionen vor. In einem Fall (Finnland) erfolgte keine vorherige Mitteilung der Revision.</p> <p>b) In der Sitzung des Ausschusses für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ) im Januar 2010 wurde beschlossen, dass die Kommission (Eurostat) und die Europäische Zentralbank im Herbst 2010 eine Wirkungsanalyse der Revisionsstrategie für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und die Zahlungsbilanz einleiten und die Ergebnisse der im Rahmen dieser Analyse durchgeführten Erhebung in der Sitzung des AWFZ im Januar 2011 vorlegen sollten. Wegen der abschließenden Arbeiten im Zusammenhang mit dem Entwurf eines neuen ESG (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) und anderer Aufgaben wurde allerdings beschlossen, die Einleitung der Erhebung auf Anfang 2011 zu verschieben und die Ergebnisse der Wirkungsanalyse in der Sitzung des AWFZ im Juli 2011 vorzustellen.</p> <p>c) Die Kommission (Eurostat) setzt ihre Zusammenarbeit mit dem nationalen Statistikamt Griechenlands fort, um den einen verbleibenden BSP-Vorbehalt zum Zeitraum 1995-2001 aufheben zu können.</p>	<p>a) Die Kommission erinnert die Mitgliedstaaten fortlaufend, insbesondere bei Sitzungen des BNE-Ausschusses und in bilateralen Kontakten, an die Notwendigkeit, die Richtlinien anzuwenden. Obgleich im Fall Finnlands bei Sitzungen des BNE-Ausschusses sowie bei einem BNE-Kontrollbesuch in Finnland im Voraus umfassende Informationen vorgelegt worden waren, wird die Kommission weiterhin die Einhaltung des AWFZ-Verfahrens durch die Mitgliedstaaten überwachen und immer wieder darauf hinweisen, wie wichtig dies ist.</p> <p>b) Kein Kommentar</p> <p>c) Die Kommission (Eurostat) setzt ihre Zusammenarbeit mit den griechischen Behörden fort, um den einen verbleibenden BNE-Vorbehalt für den Zeitraum 1995-2001 aufheben zu können.</p>	<p>a) Die Kommission sollte geeignete Maßnahmen treffen, mit denen sichergestellt wird, dass die (vom AWFZ erlassenen) Leitlinien bezüglich der Mitteilung weitreichender statistischer Revisionen von den Mitgliedstaaten stets angewandt werden.</p> <p>b) Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission (Eurostat) im Jahr 2010 keine Fortschritte bezüglich der Einführung einer gemeinsamen Revisionsstrategie innerhalb der Europäischen Union erzielt hat.</p> <p>c) Siehe Ziffern 2.26-2.27 sowie 2.29.</p>

ANHANG 2.5

BERECHNUNG DER KORREKTUR FÜR DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH FÜR 2006 UND DIE NACHFOLGENDEN JAHRE

1. Die Berechnung der UK-Korrektur für 2006 ist im Eigenmittelbeschluss aus dem Jahr 2000 ⁽¹⁾ sowie in einem Arbeitsdokument der Kommission geregelt, die der Rat bei Annahme des Eigenmittelbeschlusses billigte ⁽²⁾.
2. Die Berechnung der UK-Korrektur erfolgt in mehreren Schritten.
3. Der erste Schritt umfasst
 - a) die Berechnung der Differenz zwischen
 - i) dem prozentualen Anteil des Vereinigten Königreichs an der Summe der nicht begrenzten ⁽³⁾ MwSt.-Bemessungsgrundlagen und
 - ii) dem prozentualen Anteil des Vereinigten Königreichs am Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben;
 - b) die Multiplikation der nach Buchstabe a ermittelten Differenz mit dem Gesamtbetrag der zurechenbaren Ausgaben;
 - c) die Multiplikation des nach Buchstabe b ermittelten Ergebnisses mit 0,66.
4. Bei Einführung der UK-Korrektur dienten die „nicht begrenzten MwSt.-Bemessungsgrundlagen“ als Basis für die MwSt.-Eigenmittel zum damaligen Stand.
5. „Zurechenbare Ausgaben“ sind Ausgaben aus dem Unionshaushalt, die Empfängern in den Mitgliedstaaten zugeordnet werden können. Ausgeschlossen sind somit außerhalb der Europäischen Union geleistete Ausgaben sowie Ausgaben, die sich nicht zuordnen oder identifizieren lassen. Beträge, die in den im Jahr 2004 der Union beigetretenen Mitgliedstaaten vor dem Beitritt geleisteten Ausgaben entsprechen, werden von den zurechenbaren Gesamtausgaben abgezogen.
6. Der zweite Schritt zur Berechnung der Korrektur umfasst die Berechnung des „UK-Vorteils“ aufgrund der seit Einführung der UK-Korrektur an den MwSt.-Eigenmitteln vorgenommenen Änderungen (Verminderung des Abrufsatzes für die MwSt.-Eigenmittel, Begrenzung der MwSt.-Bemessungsgrundlagen auf 50 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) eines Mitgliedstaates) und aufgrund der Einführung der vierten, auf dem BNE beruhenden Eigenmittelquelle.
7. Ein für die in Ziffer 2.16 geäußerte Beanstandung relevantes Detail betrifft die Berechnung des für das Jahr 2006 geltenden einheitlichen Abrufsatzes für die MwSt.-Eigenmittel. Dabei wird von einem „Höchstabrufsatz“ (0,50 % im Jahr 2006) ein „eingefrorener“ Satz abgezogen, der wiederum mit der Höhe des UK-Rabatts in Beziehung steht. Der in Ziffer 2.16 aufgezeigte Fehler ist dadurch bedingt, dass die Kommission den „eingefrorenen“ Satz zum „Höchstabrufsatz“ addierte, anstatt ihn davon abzuziehen.
8. Eine weitere Anpassung der Korrektur dient zum Abzug der „Windfall-Gewinne bei den traditionellen Eigenmitteln“. Die Mitgliedstaaten behalten 25 % des Aufkommens an traditionellen Eigenmitteln ein; bei Einführung des UK-Rabatts betrug die Einbehaltung 10 %. Die Korrektur wird so weit gekürzt, dass die Eigenmittelzahlungen des Vereinigten Königreichs niedriger ausfallen.
9. Die Berechnung der UK-Korrektur in den Jahren nach 2006 ist im Eigenmittelbeschluss aus dem Jahr 2007 ⁽⁴⁾ und in einem neuen, vom Rat gebilligten Arbeitsdokument der Kommission ⁽⁵⁾ geregelt. Die für die Jahre nach 2006 geltenden Regeln weichen in einigen Details von den für die Korrektur für 2006 geltenden Regeln ab.

⁽¹⁾ Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42).

⁽²⁾ Arbeitsdokument der Kommission zur Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur für Haushaltsungleichgewichte in den Haushaltsplan gemäß den Artikeln 4 und 5 des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom (Referenz 10646/00, Addendum 2 zum I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat vom 21. September 2000 betreffend die Annahme des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften).

⁽³⁾ Gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom dürfen die für die Zwecke der Eigenmittel herangezogenen MwSt.-Bemessungsgrundlagen 50 % des BSP (bis 2001)/BNP (ab 2002) nicht überschreiten.

⁽⁴⁾ Siehe Beschluss 2007/436/EG, Euratom.

⁽⁵⁾ Arbeitsdokument der Kommission zur Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur für Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs in den Haushaltsplan (Referenz 9851/07, Addendum 2 zum I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat vom 23. Mai 2007 betreffend die Annahme des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften).

-
10. Bei den zurechenbaren Ausgaben, deren allgemeine Prinzipien (gegenüber dem Eigenmittelbeschluss aus dem Jahr 2000) unverändert bleiben, ist insbesondere im Zusammenhang mit den in den Ziffern 2.31-2.33 geäußerten Beanstandungen auf zwei Details hinzuweisen:
- a) In dem Arbeitsdokument der Kommission heißt es, dass in Fällen, in denen der Kommission bekannt ist, dass der Zahlungsempfänger als Vermittler fungiert, die Zahlungen, soweit möglich, dem/den Mitgliedstaat(en) zuzurechnen sind, in dem/denen der/die Empfänger ansässig ist/sind, wobei den jeweiligen Anteilen an diesen Zahlungen Rechnung zu tragen ist.
 - b) Das von der Kommission bei der Berechnung der UK-Korrektur zugrunde gelegte Ausgabenkonzept entspricht „tatsächlichen Zahlungen“, die sich auf das betreffende Haushaltsjahr beziehen und entweder aus den Haushaltsmitteln für dieses Haushaltsjahr oder aus Überträgen nicht verwendeter Mittel auf das folgende Haushaltsjahr geleistet werden.
11. Aus den Ausführungen in den Ziffern 2.31-2.33 geht hervor, dass die Kommission keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um die Summe der zurechenbaren Ausgaben in die Berechnung einzubeziehen oder Zahlungen nach Möglichkeit zuzurechnen.

KAPITEL 3

Landwirtschaft und natürliche Ressourcen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	3.1-3.16
Besondere Merkmale des Themenkreises	3.2-3.15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	3.16
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.17-3.22
Wirksamkeit der Systeme	3.23-3.51
Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	3.23-3.48
Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.23-3.41
Systeme für Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen	3.42-3.48
Politikbereiche Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz	3.49-3.51
Zuverlässigkeit der Managementklärungen der Kommission	3.52-3.54
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.55-3.60
Schlussfolgerungen	3.55-3.56
Empfehlungen	3.57-3.60

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

3.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen, der folgende Politikbereiche umfasst: 05 — Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, 07 — Umwelt, 11 — Maritime Angelegenheiten und Fischerei und 17 — Gesundheit und Verbraucherschutz. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 sind **Tabelle 3.1** zu entnehmen.

Tabelle 3.1 — Landwirtschaft und natürliche Ressourcen — wichtige Informationen 2010

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
5	Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	Verwaltungsausgaben	131	zentral direkt
		Marktbezogene Maßnahmen	4 314	geteilt
		Direktbeihilfen	39 676	geteilt
		Entwicklung des ländlichen Raums	11 483	geteilt
		Heranführungsmaßnahmen	14	dezentral
		Sonstiges	(7)	geteilt
		55 611		
7	Umwelt	Verwaltungsausgaben	91	zentral direkt
		Operative Ausgaben	267	zentral direkt/zentral indirekt
			358	
11	Maritime Angelegenheiten und Fischerei	Verwaltungsausgaben	40	zentral direkt und Fischerei
		Operative Ausgaben	616	zentral/geteilt
			656	
17	Gesundheit und Verbraucherschutz	Verwaltungsausgaben	112	zentral direkt
		Operative Ausgaben	478	zentral direkt/zentral indirekt
			590	
Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾			374	
Operative Ausgaben insgesamt			56 841	
davon: — Vorschüsse			851	
— Zwischen-/Abschlusszahlungen			55 990	
Zahlungen des Jahres insgesamt			57 215	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			60 992	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 7 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung 2010 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises**Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums**

3.2. Laut Vertrag ⁽¹⁾ ist es Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik, 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 Gemeinsamen Agrarpolitik stammen im Wesentlichen aus zwei Fonds ⁽²⁾, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft („EGFL“), aus dem die EU-Direktbeihilfen und Marktmaßnahmen vollständig finanziert werden ⁽³⁾, und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums („ELER“), aus dem Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum mit unterschiedlichen Sätzen kofinanziert werden.

3.4. Aus dem EGFL (43 990 Millionen Euro) werden vor allem folgende Maßnahmen finanziert:

- *Betriebsprämienregelung*: Die Zahlungen im Rahmen dieser Direktbeihilferegelung werden auf der Grundlage von „Ansprüchen“ ⁽⁴⁾ geleistet, die jeweils mit einem vom Betriebsinhaber gemeldeten Hektar beihilfefähiger Fläche aktiviert werden. Auf die Betriebsprämienregelung entfielen im Jahr 2010 Ausgaben in Höhe von 29 070 Millionen Euro (73 % der Direktbeihilfen).
- *Regelung für die einheitliche Flächenzahlung*: Im Rahmen dieser Direktbeihilferegelung wird je Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche ein einheitlicher Betrag gezahlt. Auf diese Regelung, die derzeit in 10 der neuen Mitgliedstaaten ⁽⁵⁾ angewandt wird, entfielen im Jahr 2010 Ausgaben in Höhe von 4 460 Millionen Euro (11 % der Direktbeihilfen).
- *Andere Direktbeihilferegelungen* (gekoppelte Zahlungen) für bestimmte Arten der landwirtschaftlichen Produktion: Im Jahr 2010 entfielen auf diese Regelungen Ausgaben in Höhe von 6 146 Millionen Euro (16 % der Direktbeihilfen).

⁽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 der Absatzförderungsmaßnahmen und des Schulobstprogramms, die kofinanziert werden.

⁽⁴⁾ Anzahl und Wert der Ansprüche der einzelnen Betriebsinhaber wurden von den nationalen Behörden anhand eines der in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Modelle berechnet. Nach dem *historischen Modell* werden jedem Betriebsinhaber auf der Grundlage des im Bezugszeitraum 2000-2002 erhaltenen durchschnittlichen Beihilfebetrags und der in diesem Zeitraum bewirtschafteten Fläche Ansprüche zugewiesen. Nach dem *regionalen Modell* haben alle Ansprüche in einer Region den gleichen pauschalen Wert, und dem Betriebsinhaber wird für jeden im ersten Jahr der Umsetzung gemeldeten Hektar beihilfefähiger Fläche ein Anspruch zugewiesen. Beim *Hybridmodell* wird das historische Element mit einem Pauschalbetrag kombiniert. Ist das System *dynamisch*, so nimmt die historische Komponente von Jahr zu Jahr ab, bis ein überwiegend auf Pauschalbeträgen basierendes System erreicht ist.

⁽⁵⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— *Marktbezogene Maßnahmen:* Die wichtigsten Maßnahmen sind Interventionen in Form der Einlagerung sowie Ausführerstattungen — beide in den letzten Jahren von immer geringerer Bedeutung — sowie sonstige Maßnahmen, wie z. B. die besondere Unterstützung für Wein, Obst und Gemüse und Nahrungsmittelhilfeprogramme (Gesamtausgaben im Jahr 2010: 4 314 Millionen Euro).

3.5. Aus dem ELER werden Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums kofinanziert. Darunter fällt eine große Zahl von Maßnahmen, z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulagen für die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und Infrastrukturmaßnahmen in ländlichen Gebieten (11 497 Millionen Euro) ⁽⁶⁾.

3.6. Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen ⁽⁷⁾ und bestimmten ELER-Beihilferegelungen sind die Empfänger von EU-Beihilfen rechtlich verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ (Cross-Compliance-Bestimmungen) einzuhalten, die sich auf die Bereiche Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und den Tierschutz (Grundanforderungen an die Betriebsführung) sowie auf die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) beziehen ⁽⁸⁾. Wird die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen festgestellt, sehen die EU-Rechtsvorschriften die Kürzung oder den Ausschluss ⁽⁹⁾ des Gesamtbetrags der Direktzahlungen vor, die aufgrund von Anträgen während des Kalenderjahrs der Feststellung gewährt wurden bzw. noch zu gewähren sind.

3.7. Nur Betriebsinhaber können EU-Flächenbeihilfen beziehen. Ein Betriebsinhaber ist definiert als eine natürliche oder juristische Person, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Eine landwirtschaftliche Tätigkeit ist definiert als Erzeugung, Zucht oder Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand ⁽¹⁰⁾. Die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand ist die landwirtschaftliche Mindesttätigkeit, die ein Antragsteller erfüllen muss, um in den Genuss einer Beihilfe zu gelangen.

3.6. Kürzungen und Ausschlüsse werden nur angewandt, wenn die Nichteinhaltung auf eine dem Betriebsinhaber unmittelbar zuzuschreibende Handlung oder Unterlassung zurückzuführen und nicht geringfügiger Art ist.

⁽⁶⁾ Dieser Betrag umfasst Ausgaben im Rahmen des vorausgegangenen Programmplanungszeitraums sowie der Heranführungsinstrumente.

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16).

⁽⁸⁾ Während die in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 genannten Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) in allen Mitgliedstaaten gelten, sind die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Anhang II dieser Verordnung nur in den EU-15-Mitgliedstaaten verpflichtend. In den EU-10-Mitgliedstaaten werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Zeitraum 2009-2013 und in den EU-2-Mitgliedstaaten im Zeitraum 2012-2014 stufenweise eingeführt.

⁽⁹⁾ Gemäß den Artikeln 66 und 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission (ABl. L 141 vom 30.4.2004, S. 18) kann der bei jedem Verstoß gegen eine Grundanforderung an die Betriebsführung oder einen GLÖZ-Standard anzuwendende Kürzungsprozentsatz bei Fahrlässigkeit zwischen 1 % und 5 % liegen, während bei Vorsatz ein Gesamtausschluss aus der Beihilferegelung verhängt werden kann.

⁽¹⁰⁾ Siehe Artikel 1 und Artikel 2 Buchstaben a und c der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.8. Die Ausgaben aus beiden Fonds werden über rund 80⁽¹¹⁾ nationale oder regionale Zahlstellen in den 27 Mitgliedstaaten abgewickelt. Diese Zahlstellen sind zuständig für Zahlungen an die Begünstigten und müssen sich zuvor entweder direkt oder über nachgeordnete Stellen von der Zulässigkeit der Beihilfeanträge überzeugen. Die Rechnungslegung und Zahlungsunterlagen der Zahlstellen werden von unabhängigen Prüfstellen, den bescheinigenden Stellen, geprüft. Diese erstatten der Kommission im Februar des folgenden Jahres Bericht.

Politikbereiche Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

3.9. Die Umweltpolitik der Union soll zum Schutz der Umwelt, zur Verbesserung ihrer Qualität, zur menschlichen Gesundheit und zur rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen beitragen, wobei entsprechende Maßnahmen auch auf internationaler Ebene gefördert werden sollen. Das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)⁽¹²⁾ ist das wichtigste Förderinstrument (Ausgaben im Jahr 2010: 205 Millionen Euro), mit dem sich die EU an Projekten beteiligt, die in den Mitgliedstaaten in den Bereichen Natur und biologische Vielfalt, Umweltpolitik und Verwaltungspraxis sowie Information und Kommunikation durchgeführt werden.

3.10. Der Europäische Fischereifonds (EFF)⁽¹³⁾ ist das wichtigste Instrument (Ausgaben im Jahr 2010: 395 Millionen Euro⁽¹⁴⁾) im Politikbereich *Maritime Angelegenheiten und Fischerei*. Mit der Gemeinsamen Fischereipolitik werden im einschlägigen Bereich die gleichen Ziele verfolgt wie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (siehe Ziffer 3.2).

3.11. Im Politikbereich *Gesundheit und Verbraucherschutz* trägt die EU einerseits zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und andererseits zum Wohl der Verbraucher bei (Ausgaben im Jahr 2010: 478 Millionen Euro).

Vorschüsse und Zwischen-/Abschlusszahlungen

3.12. Beim EGFL handelt es sich bei den Ausgaben in erster Linie um EU-Erstattungen (Zwischen-/Abschlusszahlungen) von Beihilfen, die von den Mitgliedstaaten an Betriebsinhaber und andere Begünstigte ausgezahlt wurden.

3.13. Bei allen dem ELER im Jahr 2010 angelasteten Zahlungen handelte es sich um Vorschüsse oder Zwischenzahlungen. Aus dem EFF wurden ausschließlich Zwischenzahlungen geleistet.

⁽¹¹⁾ Anzahl der Zahlstellen: 82 zu Beginn des Haushaltsjahrs 2010, 81 am Ende des Haushaltsjahrs 2010 (*Quelle*: Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, S. 32).

⁽¹²⁾ Verordnung (EG) Nr. 614/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 9.6.2007, S. 1).

⁽¹³⁾ Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) wurde für den laufenden Programmplanungszeitraum (2007-2013) durch den EFF ersetzt, Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates (ABl. L 223 vom 15.8.2006, S. 1).

⁽¹⁴⁾ Dieser Betrag schließt Ausgaben im Rahmen des vorangegangenen Programmplanungszeitraums ein, die insbesondere zulasten des FIAF gingen.

3.8. Gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission prüfen die bescheinigenden Stellen jährlich das interne Kontrollsystem der Zahlstellen zusätzlich zu deren Jahresrechnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.14. Im Politikbereich Gesundheit und Verbraucherschutz werden keine Vorschüsse gezahlt; die Mitgliedstaaten erhalten Erstattungen auf der Grundlage der von ihnen gemeldeten Ausgaben. Im Politikbereich Umwelt sind bei einem LIFE-Projekt Vorschüsse von bis zu 40 % der in der Finanzhilfvereinbarung festgelegten EU-Beteiligung vorgesehen.

Erhebliche Kürzung der Zahlungsermächtigungen im Bereich des ELER

3.15. Die Zahlungsermächtigungen im Bereich des ELER wurden Ende 2010 um 1 160 Millionen Euro (rund 9 % der ursprünglichen Zahlungsermächtigungen) gekürzt⁽¹⁵⁾. Dies war in erster Linie eine Folge davon, dass sich der Ausgabenrhythmus der Mitgliedstaaten aufgrund von Schwierigkeiten bei der Bereitstellung der nationalen Kofinanzierungsmittel in Anbetracht der aktuellen wirtschaftlichen Lage verlangsamt hatte.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

3.16. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Landwirtschaft und natürliche Ressourcen ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 238 Zahlungen untersucht, darunter 146 Zahlungen des EGFL, 80 Zahlungen des ELER und 12 Zahlungen in den Bereichen Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucher. In allen Fällen handelte es sich um Zwischen- oder Abschlusszahlungen.
- Die Bewertung der Systeme umfasste für den EGFL InVe-KoS-Prüfungen, die anhand einer Kombination von Kriterien (Wesentlichkeit, Risiko und Zufall (wertbezogenes Stichprobenverfahren)) ausgewählt wurden und sich auf fünf Zahlstellen in drei Mitgliedstaaten bezogen, in denen die Betriebsprämienregelung Anwendung findet — Deutschland (Sachsen und Niedersachsen), Spanien (Kastilien-La Mancha und Extremadura) sowie Vereinigtes Königreich (Wales). Außerdem wurde in einem Mitgliedstaat (Frankreich) das Kontrollsystem für die Maßnahme „Umstrukturierung der Zuckerindustrie“ geprüft. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums prüfte der Hof aufgrund einer Zufallsauswahl die Überwachungs- und Kontrollsysteme in Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern), Frankreich, Italien (Toskana), Lettland, Polen, Portugal, Rumänien und im Vereinigten Königreich (Schottland). Im Bereich Umwelt prüfte der Hof das interne Kontrollsystem der GD Umwelt.
- Die Schwachstellen im Flächenidentifizierungssystem und bei den Vor-Ort-Kontrollen, über die im Zusammenhang mit den Zuverlässigkeitserklärungen für 2008 und 2009 berichtet worden war, wurden in drei Zahlstellen in Bulgarien, Griechenland und Rumänien weiterverfolgt.

⁽¹⁵⁾ Umschichtung auf andere Programme im Wege einer globalen Mittelübertragung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Zusätzlich zu den vorstehend genannten Prüfungen von Zahlungen und Systemen fanden in den Niederlanden und der Tschechischen Republik koordinierte Prüfungen mit der niederländischen bzw. tschechischen Obersten Rechnungskontrollbehörde statt. In den Niederlanden umfasste die Prüfung die Untersuchung einer zusätzlichen Stichprobe von 55 Zahlungen, von denen 53 im Rahmen von EGFL-Maßnahmen und zwei für die Entwicklung des ländlichen Raums getätigt wurden. Außerdem wurden die einschlägigen Überwachungs- und Kontrollsysteme bewertet. In der Tschechischen Republik umfasste die Prüfung die Untersuchung von 30 Zahlungen für vier Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum sowie eine Bewertung der einschlägigen Überwachungs- und Kontrollsysteme. Die Ergebnisse der Prüfung dieser zusätzlichen Stichproben wurden bei der Berechnung der Fehlerquote berücksichtigt ⁽¹⁶⁾.
- Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Bestimmungen) beschränkte sich der Hof bei seiner Prüfung auf diejenigen GLÖZ-Verpflichtungen (Mindestanforderung an die Bodenbedeckung, Vermeidung unerwünschter Vegetation), für die es zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs möglich ist, Nachweise zu erlangen und eine Schlussfolgerung zu ziehen. Bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung (Kennzeichnung und Registrierung von Tieren) wurden im Zusammenhang mit Zahlungen des ELER überprüft. Außerdem untersuchte der Hof im Rahmen seiner Systemprüfungen die Anwendung der GLÖZ-Standards (auf nationaler Ebene) sowie die von den Mitgliedstaaten angewandten Kontrollsysteme. Wird festgestellt, dass anderweitige Verpflichtungen nicht eingehalten wurden, so findet dies derzeit bei der Berechnung der Fehlerquote keine Berücksichtigung.
- Die Analyse der Managementerkklärungen der Kommission bezog sich auf die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI), Klimapolitik (CLIMA), Umwelt (ENV), Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE) sowie Gesundheit und Verbraucher (SANCO).
- Darüber hinaus unterzog der Hof 61 Bescheinigungen und Berichte der bescheinigenden Stellen, die 56 Zahlstellen betrafen, einer Durchsicht, um die Grundlage für die Kommissionsbeschlüsse über den Rechnungsabschluss zu bewerten.

⁽¹⁶⁾ Bei der Ermittlung der geschätzten Fehlerquote gewichtete der Hof die für die Stichproben niederländischer und tschechischer Vorgänge erzielten Ergebnisse entsprechend dem Anteil der GAP-Ausgaben in den Niederlanden bzw. der Tschechischen Republik.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

3.17. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 3.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 37 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Auf dieser Grundlage schätzt der Hof die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 2,3 % ⁽¹⁷⁾. Außerdem stellte der Hof fest, dass die Kommission den Mitgliedstaaten vorschriftswidrige Vorschüsse in Höhe von 401 Millionen Euro ausgezahlt hatte, was 0,7 % der Gesamtzahlungen des Jahres entspricht (siehe Ziffer 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18. Bei der Prüfung des Hofes bestätigten sich die Ergebnisse aus den Vorjahren, dass Häufigkeit und Auswirkungen der bei den Zahlungen aufgetretenen Fehler nicht gleichmäßig auf alle Politikbereiche verteilt waren. Der Hof weist darauf hin, dass die Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums besonders fehlerträchtig sind. Dagegen wurden bei den unter das InVeKoS fallenden Direktzahlungen keine wesentlichen Fehler festgestellt.

3.19. Beim EGFL waren 39 der 146 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge fehlerbehaftet (27 %). 29 dieser Vorgänge (74 %) waren mit quantifizierbaren Fehlern behaftet. Bei den Ausgaben für die *Entwicklung des ländlichen Raums* waren 40 der 80 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge fehlerbehaftet (50 %). 21 dieser Vorgänge (52 %) waren mit quantifizierbaren Fehlern behaftet. In den Politikbereichen *Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei* sowie *Gesundheit und Verbraucherschutz* waren acht der 12 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge fehlerbehaftet (67 %). Vier (50 %) dieser Vorgänge waren mit quantifizierbaren Fehlern behaftet.

3.20. Im Jahr 2010 waren 54 (62 %) der fehlerbehafteten Vorgänge mit quantifizierbaren Förderfähigkeitsfehlern sowie — in den meisten Fällen — mit quantifizierbaren Genauigkeitsfehlern behaftet (97 % im Bereich des EGFL und 52 % im Bereich des ELER). Insbesondere beruhte dies darauf, dass überhöhte Angaben zu den beihilfefähigen Flächen gemacht wurden.

3.21. Im Folgenden werden Beispiele für vom Hof aufgedeckte Fehler angeführt (siehe Beispiel 3.1):

3.17. Die Schlussfolgerung des Hofes für den Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ bestätigt den positiven Trend der letzten Jahre, wonach die wahrscheinlichste Fehlerquote nahe bei der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Die Kommission stellt ferner fest, dass bei den Ausgaben für den EGFL, auf den 2010 im Rahmen dieses Kapitels 77 % der Gesamtausgaben entfielen, die wahrscheinlichste Fehlerquote deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt und für Direktzahlungen im Zusammenhang mit dem InVeKoS einen noch niedrigeren Wert aufweist.

Zudem wird dem Risiko für den EU-Haushalt durch das Konformitätsprüfungsverfahren adäquat begegnet.

Die Vorschüsse in Höhe von 401 Mio. EUR stellen keine rechtsgrundlosen Zahlungen an Endempfänger dar. Darüber hinaus ist die Wiedereinzahlung der fraglichen Beträge im Gange und wird bis Ende 2011 abgeschlossen sein.

3.18. Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, dass manche Bereiche der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums stärker fehlerbehaftet sind, ist jedoch der Auffassung, dass sich die Überwachungs- und Kontrollsysteme fortlaufend verbessern. Nach ihrer Ansicht nimmt die Fehlerquote in diesem Bereich infolgedessen ab.

3.19. Die Kommission stellt fest, dass die quantifizierbaren Fehler in finanzieller Hinsicht zumeist relativ geringfügig sind und hauptsächlich kleine Differenzen bei der erneuten Messung von Flächen durch den Hof betreffen (siehe Ziffer 3.20).

⁽¹⁷⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,8 % (untere Fehlergrenze) und 3,8 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽¹⁸⁾ Nach dem derzeitigen Ansatz des Hofes gehörten diese Vorschüsse nicht zur Stichprobenpopulation. Sie sind zwar vorschriftswidrig, haben jedoch keine Auswirkungen auf die Korrektheit der Zahlungen an die Endbegünstigten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 3.1

Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler im Bereich des EGFL

Den nationalen Behörden eines Mitgliedstaats wurde für die Lieferung von 1 965 Tonnen Butter aus Interventionsbeständen ein Betrag von 4,3 Millionen Euro ausgezahlt⁽¹⁹⁾. Die Butter diente im Rahmen des EU-Nahrungsmittelhilfeprogramms für Bedürftige als Zahlungsmittel (Tauschhandel) an erfolgreiche Bieter⁽²⁰⁾ in einem zweiten Mitgliedstaat. Im Austausch für die Butter hatten die erfolgreichen Bieter (Unternehmen) angeboten, verschiedene Arten Käse und andere Milcherzeugnisse an Bedürftige zu liefern.

Gemäß den einschlägigen EU-Vorschriften⁽²¹⁾ darf das Unternehmen die Butter nicht in dem Mitgliedstaat auf den Markt bringen, in dessen Interventionslagern sie eingelagert wurde, sondern muss das Erzeugnis in den zweiten Mitgliedstaat transferieren. Mit dieser Vorgabe soll verhindert werden, dass die Butter in den Mitgliedstaat zurückgelangt, in dem sie aus Marktverwaltungsgründen zur Intervention angekauft wurde⁽²²⁾. Die Interventionsbutter war an die Grenze des zweiten Mitgliedstaats verbracht worden⁽²³⁾, wo die Sendung zollabgefertigt wurde. Der Großteil der Butter wurde jedoch nicht ausgeladen, sondern unmittelbar zurück in den Ausgangsmitgliedstaat transportiert, wo die Butter unter Umgehung der EU-Vorschriften auf dem heimischen Markt zum Verkauf angeboten wurde⁽²⁴⁾.

Beispiel für einen Genauigkeitsfehler im Bereich des EGFL

Der Hof stellte fest, dass Betriebsprämienzahlungen an rund 12 500 einzelne Begünstigte auf der Grundlage eines veralteten Flächenidentifizierungssystems vorgenommen wurden, was überhöhte Zahlungen von insgesamt 11 Millionen Euro zur Folge hatte. Entgegen den EU-Rechtsvorschriften beschlossen die nationalen Behörden, die Beträge dem nationalen Haushalt anzulasten, anstatt die überhöhten Zahlungen bei den Betriebsinhabern wieder einzuziehen. So gewährten sie nicht genehmigte nationale Beihilfen. Die Einzelzahlungen an die Betriebsinhaber sind überhöht und daher vorschriftswidrig.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 3.1

Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler im Bereich des EGFL

Nach Ansicht der Kommission wurde das Ziel des Systems — die kostenlose Verteilung von Lebensmitteln an Bedürftige — in diesem Fall uneingeschränkt erreicht. Zudem liegt der Wert der Käse- und Butterbestände, die für diesen Personenkreis bereitgestellt wurden, über der finanziellen Belastung des EU-Haushalts. Sie ist ferner der Auffassung, dass dieser Fall in erster Linie die Wirksamkeit einer speziellen Vorschrift in der Regelung von 2009 betrifft, derzufolge der Rücktransfer der Erzeugnisse — wie in diesem Fall — zum ersten Mitgliedstaat durch einen anderen Wirtschaftsteilnehmer im Einklang mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs nicht untersagt ist. Daher sieht die Kommission — obwohl der eigentliche Zweck dieser Bestimmung nicht vollständig erreicht wurde — keine Grundlage für eine Wiedereinzahlung der fraglichen Beträge.

Das Problem war auf das Programm von 2009 beschränkt, da in den Folgeprogrammen keine ähnlichen Vorschriften enthalten waren.

Die Kommission wird jedoch Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz von Tauschhandelsregelungen in Betracht ziehen, die eine wesentliche Komponente der Beihilferegelung für Bedürftige bilden und welche die Kommission daher auch in Zukunft beizubehalten gedenkt.

Beispiel für einen Genauigkeitsfehler im Bereich des EGFL

Die Kommission kennt diese Schwachstellen in dem fraglichen Flächenidentifizierungssystem und geht ihnen im Rahmen der Konformitätsprüfung nach. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass gemäß Artikel 73 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 die Verpflichtung des Betriebsinhabers zur Rückzahlung dann nicht gilt, wenn die Zahlung auf einen Irrtum der zuständigen Behörde selbst oder einer anderen Behörde zurückzuführen ist, der vom Betriebsinhaber billigerweise nicht erkannt werden konnte. Durch den Beschluss der nationalen Behörden, die Beträge dem nationalen Haushalt anzulasten, wurde jedenfalls sichergestellt, dass aus dem EU-Haushalt keine rechtsgrundlosen Zahlungen geleistet wurden.

⁽¹⁹⁾ Dieser Betrag ist Teil des Gesamtbetrags in Höhe von 21,6 Millionen Euro, der diesem Mitgliedstaat für insgesamt 9 894 Tonnen Interventionsbutter ausgezahlt wurde.

⁽²⁰⁾ Die Bieter werden aufgefordert, Angebote für die Lieferung eines Erzeugnisses im Austausch gegen Butter aus Interventionsbeständen zu unterbreiten.

⁽²¹⁾ Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1111/2009 der Kommission (ABl. L 306 vom 20.11.2009, S. 5).

⁽²²⁾ Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EG) Nr. 1111/2009.

⁽²³⁾ Insgesamt wurde dem EU-Haushalt für den Transport der 9 894 Tonnen Butter ein Betrag von 0,9 Millionen Euro angelastet.

⁽²⁴⁾ In seinem Sonderbericht Nr. 6/2009 über Nahrungsmittelhilfe der EU für Bedürftige vertrat der Hof bereits die Auffassung, dass Regelungen für den Tauschhandel unter Einsatz von Interventionsbeständen ungeeignet sind, nicht immer Transparenz gewährleisten und nicht immer kostenwirksam sind, weswegen sie abgeschafft werden sollten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiele für Förderfähigkeitsfehler im Bereich des ELER

Missachtung der Vergabevorschriften: Bei einem ELER-Projekt zum Bau eines Radwegs vergab der Begünstigte einen Teil der Arbeiten freihändig. In Ermangelung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens ist ein Teil der Zahlungen im Zusammenhang mit diesem Auftrag vorschriftswidrig.

Nichtbeachtung besonderer Förderfähigkeitskriterien — Zahlung im Rahmen der Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums „Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder“: Ziel des Projekts war die „Ausdünnung“ des Baumbestands des Waldes zur Verbesserung der Qualität und damit des Werts des Holzes. Der Begünstigte musste unter anderem die beiden folgenden Förderfähigkeitskriterien einhalten: Erstens sollte die Baumdicke vor der Ausdünnung mindestens 800 Stämme pro Hektar betragen, und zweitens sollten die Arbeiten zwischen Oktober und Januar ausgeführt werden, um Risiken für die Pflanzengesundheit zu verringern. Diese beiden Förderfähigkeitskriterien wurden nicht eingehalten. Die Baumdicke vor der Ausdünnung betrug 600 Stämme, und die Arbeiten wurden im Zeitraum März bis Mai ausgeführt. Die Zahlung ist daher vorschriftswidrig.

Beispiel für einen Fehler in den Politikbereichen Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

Die Generaldirektion Umwelt brachte förderfähige Personalkosten für ein LIFE-III-Projekt zu Unrecht in Abzug. Dies wurde teilweise dadurch ausgeglichen, dass außerhalb des förderfähigen Projektzeitraums gezahlte Gehälter zu Unrecht anerkannt wurden. Außerdem waren die Belegunterlagen zu den gemeldeten Ausgaben unvollständig.

3.22. Von 2007 bis 2009 fasste der Rat mehrere Beschlüsse, mit denen er die für die Entwicklung des ländlichen Raums verfügbaren Haushaltsmittel um 5,43 Milliarden Euro aufstockte, um insbesondere „neuen Herausforderungen“ (z. B. Klimawandel, Schutz der biologischen Vielfalt usw.) zu begegnen. Von diesem Betrag entsprachen 3 Milliarden Euro einer Übertragung von Mitteln für Direktbeihilfemaßnahmen auf Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums („Modulation“). Infolgedessen erweiterten die Mitgliedstaaten ihre Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum, und die Kommission zahlte im Jahr 2010 auf der Grundlage dieser zusätzlichen Programme Vorschüsse in Höhe von 401 Millionen Euro aus. In den Rechtsvorschriften sind solche zusätzlichen Vorschüsse jedoch nicht vorgesehen (Vorfinanzierungen waren nur bei Annahme der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zu Beginn des Programmplanungszeitraums, d. h. in den Jahren 2007-2008, erlaubt, nicht aber bei ihrer Überprüfung). Zudem werden Vorschüsse von Modulationsmitteln in den Rechtsvorschriften ausdrücklich untersagt. Daher bestand für die Zahlung dieser 401 Millionen Euro keine Rechtsgrundlage.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiele für Förderfähigkeitsfehler im Bereich des ELER

Missachtung der Vergabevorschriften:

Die Kommission wird diesen Fall im Rahmen des Konformitätsprüfungsverfahrens weiterverfolgen.

Nichtbeachtung besonderer Förderfähigkeitskriterien:

Die Kommission bemerkt, dass das Förderfähigkeitskriterium in Bezug auf den Zeitraum der Arbeiten durch die regionalen Behörden offenbar ohne sachgerechte Prüfung von dessen Berechtigung und Auswirkungen festgelegt wurde. Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten die Festlegung transparenter Verfahren unter Beteiligung aller Betroffenen, wenn auf regionaler Ebene besondere Förderfähigkeitskriterien zusätzlich zu nationalen Regelungen festgelegt werden.

3.22. Die Kommission stimmt der Bemerkung des Hofes zu, stellt jedoch fest, dass die Vorschüsse in Höhe von 401 Mio. EUR keine rechtsgrundlosen Zahlungen an Endempfänger darstellen. Die Wiedereinzahlung der fraglichen Beträge ist im Gange und wird bis Ende 2011 abgeschlossen sein.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Politikbereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums

Systeme zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

3.23. Die Ergebnisse der Prüfung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) sind in **Anhang 3.2** zusammengefasst. Das InVeKoS ist das wichtigste Kontrollsystem zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der EGFL- und ELER-Vorgänge⁽²⁵⁾.

3.24. Bei seiner für 2010 durchgeführten Prüfung von sechs Zahlstellen stellte der Hof fest, dass die InVeKoS-Systeme die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen in vier dieser Stellen wirksam und in den übrigen zwei Stellen bedingt wirksam gewährleisteten. Außerdem führte der Hof in drei Zahlstellen Weiterverfolgungsprüfungen durch, bei denen er beim Flächenidentifizierungssystem und hinsichtlich der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen nach wie vor Schwachstellen feststellte.

3.25. Bei seiner Prüfung der neun Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass zwei der angewandten Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen nicht wirksam und sechs Systeme bedingt wirksam waren; ein System war wirksam.

3.26. Das InVeKoS umfasst in jedem Mitgliedstaat eine Datenbank zur Erfassung der Betriebe und Beihilfeanträge, Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen bzw. Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sowie in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden, ein Verzeichnis der Zahlungsansprüche. Innerhalb des InVeKoS sind mehrere Kontrollen der Beihilfefähigkeit vorgesehen: eine Verwaltungskontrolle aller Anträge, ein Kontrollabgleich anhand der Datenbanken, damit für dieselben Flächen/Tiere keine Doppelanträge gestellt werden, sowie von den Zahlstellen durchzuführende Vor-Ort-Kontrollen von mindestens 5 % der Betriebe.

3.24. In Bezug auf die sechs vom Hof 2010 geprüften Zahlstellen lassen die Feststellungen des Hofes eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem letzten Jahr erkennen, in dem er nur eines von acht geprüften InVeKo-Systemen für wirksam befand. Darüber hinaus waren die durch den Hof in zwei von diesen Systemen festgestellten Schwachstellen ausnahmslos geringfügiger Natur und teilweise nicht mit einem Risiko für den EU-Haushalt verbunden. Jedenfalls zeigen die Kontrollstatistiken dieser Zahlstellen, die durch die bescheinigenden Stellen validiert wurden, dass die potenziellen finanziellen Auswirkungen der Schwachstellen auf Zahlstellenebene nicht wesentlich waren.

Hinsichtlich der drei durch den Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfungen ist festzustellen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten (BG, RO und GR) Aktionspläne fertig gestellt haben oder demnächst fertig stellen werden, um die Schwachstellen in ihren InVeKo-Systemen zu beheben. Infolgedessen hat sich die Situation in diesen Mitgliedstaaten erheblich verbessert.

In Bezug auf die Beurteilung des InVeKoS allgemein siehe auch die Antwort auf die Ziffer 3.29.

3.25. Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes bezüglich der beiden Überwachungs- und Kontrollsysteme, die als nicht wirksam beurteilt wurden. Für die anderen Mitgliedstaaten zeigen die Prüfungen der Kommission, dass sie Systeme festgelegt haben, die wirksam oder teilweise wirksam sind, mit Ausnahme der Systeme für Maßnahmen des Schwerpunktbereichs 2 in Bulgarien, Portugal und Rumänien (siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010 der GD AGRI).

⁽²⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 73/2009 und Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 65).

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.27. Unter das InVeKoS fallen die wichtigsten aus dem EGFL finanzierten Regelungen, nämlich die Betriebsprämienregelung, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, alle flächenbezogenen gekoppelten Beihilferegulungen sowie die Tierprämienregelungen. Im Fall des ELER und insbesondere bei den Agrarumweltmaßnahmen und den Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gebiete werden bestimmte Kernkriterien wie beihilfefähige Fläche oder Zahl der Tiere anhand des InVeKoS überprüft, während für andere Anforderungen besondere Kontrollverfahren entwickelt wurden ⁽²⁶⁾.

3.28. Die InVeKoS-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. Insbesondere wurde Folgendes untersucht:

- I) Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen, einschließlich der Qualität der Datenbanken;
- II) Kontrollsysteme auf der Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen;
- III) Systeme zur Gewährleistung der Durchführung und Kontrolle der Cross-Compliance-Bestimmungen (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen).

Ein Verstoß gegen die Cross-Compliance-Anforderungen hat Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der EU-Direktbeihilfen, da die Empfänger rechtlich verpflichtet sind, die anderweitigen Verpflichtungen einzuhalten (siehe Ziffer 3.6).

3.29. Während der vom Hof in den letzten Jahren durchgeführten jährlichen InVeKoS-Systemprüfungen zeigte sich, dass die Wirksamkeit dieses Systems durch ungenaue Daten in den Datenbanken, unvollständige Gegenkontrollen oder die fehlerhafte bzw. unvollständige Weiterverfolgung von Unstimmigkeiten beeinträchtigt wird. Derartige Schwachstellen wurden in einer Reihe von Zahlstellen aufgedeckt. Insbesondere bei zwei Schlüsselkontrollen, der Gegenkontrolle der in den Anträgen gemeldeten Parzellen anhand des Flächenidentifizierungssystems und den Vor-Ort-Kontrollen dieser Parzellen, stellte der Hof in mehreren geprüften Zahlstellen Schwachstellen fest.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.28.

III) Die Kommission erinnert daran, dass die Einhaltung von Cross-Compliance-Kriterien durch Betriebsinhaber kein Förderfähigkeitskriterium darstellt und daher die Kontrollen dieser Kriterien nicht zur Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gehören. Betriebsinhaber, die diese Kriterien nicht einhalten, haben Anspruch auf Zahlungen, werden aber je nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der festgestellten Nichteinhaltung sowie nach Fahrlässigkeit oder Vorsatz des betreffenden Empfängers sanktioniert.

3.29. Nach Auffassung der Kommission stellt das InVeKoS generell ein effektives Kontrollsystem für die Begrenzung des Risikos von Fehlern oder vorschriftswidrigen Ausgaben dar.

Die Gesamtwirksamkeit und fortlaufende Verbesserung des InVeKoS wird zum einen durch die Ergebnisse der Konformitätsprüfungen bestätigt, die die Kommission in den vergangenen Jahren in allen Mitgliedstaaten durchgeführt hat, zum zweiten durch die geringe Fehlerquote in den Kontrollstatistiken, die sie von den Mitgliedstaaten erhält und die durch die bescheinigenden Stellen überprüft und validiert werden, sowie zum dritten durch die Feststellungen des Hofes selbst im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitserklärung für 2010, denen zufolge sich die Fehlerquote bei Direktzahlungen auf 1 % beläuft.

Die übrigen Mängel sind generell eher geringfügiger Art und zeigen, dass das InVeKoS nicht unwirksam, sondern vielmehr verbesserungsfähig ist. Alle diese Mängel werden im Rahmen von Konformitätsprüfungen weiterverfolgt, die sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt adäquat begrenzt wird.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf die Ziffer 3.24.

⁽²⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 74).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

I) Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen, einschließlich der Qualität der Datenbanken

3.30. Die Zahlstellen müssen Verwaltungskontrollen vornehmen, bei denen die Anträge daraufhin überprüft werden, ob die Anforderungen der Regelung erfüllt wurden⁽²⁷⁾. Im Rahmen der Verwaltungskontrollen sind, soweit möglich und angemessen, auch Gegenkontrollen u. a. anhand der InVeKoS-Datenbanken durchzuführen. Der Hof prüfte, ob die Datenbanken vollständig und zuverlässig waren, ob Unregelmäßigkeiten bei den Kontrollen aufgedeckt wurden und ob Maßnahmen zur Berichtigung von Fehlern getroffen wurden. Die wichtigsten aufgedeckten Systemschwächen werden im Folgenden beschrieben.

EGFL

3.31. Das *Flächenidentifizierungssystem* ist eine Datenbank, in der alle landwirtschaftlichen Nutzflächen (Referenzparzellen) des Mitgliedstaats erfasst sind, wobei auch Orthobilder verwendet werden können⁽²⁸⁾. In drei Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien und Rumänien) stellte der Hof Fälle fest, in denen „Dauergrünland“⁽²⁹⁾-Referenzparzellen im Flächenidentifizierungssystem als zu 100 % beihilfefähig erfasst waren, obwohl sie teilweise mit dichtem Wald bewachsen waren oder andere nicht beihilfefähige Merkmale aufwiesen und daher nur teilweise beihilfefähig waren (siehe Beispiel 3.2).

Beispiel 3.2

In Spanien (Kastilien-La Mancha und Extremadura) stieß der Hof auf Fälle, in denen Dauergrünland-Referenzparzellen im Flächenidentifizierungssystem als vollständig beihilfefähig ausgewiesen wurden, obwohl sie nur zum Teil mit Gras bewachsen waren und der übrige Teil nicht beihilfefähige Merkmale wie z. B. Felsen, Gebüsch oder dichten Wald aufwies. In Griechenland gab es Fälle, in denen ganze Wälder als Dauergrünland und daher als im Rahmen der Betriebsprämienregelung beihilfefähig betrachtet wurden. Infolgedessen war die im Flächenidentifizierungssystem erfasste beihilfefähige Fläche, die bei den Gegenkontrollen zugrunde gelegt wurde, oftmals überhöht. Dies beeinträchtigte die Qualität solcher Gegenkontrollen.

3.31. Soweit bei Prüfungen festgestellt wurde, dass für Flächen vorschriftswidrig Direktbeihilfen gezahlt wurden, wurden Konformitätsprüfungsverfahren eingeleitet.

Beispiel 3.2

Die Kommission kennt die Situation in Griechenland und hat die griechischen Behörden aufgefordert, die Probleme zu beheben. In Spanien hat die Kommission ähnliche Probleme wie vom Hof genannt auch in anderen autonomen Gemeinschaften festgestellt.

Die in den beiden Mitgliedstaaten festgestellten Probleme führen allerdings nicht immer systematisch zu rechtswidrigen Zahlungen, und wenn ja, wird die Angelegenheit durch die Kommission im Rahmen von Konformitätsprüfungen weiterverfolgt.

⁽²⁷⁾ Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004.

⁽²⁸⁾ Gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 stützt sich das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen auf Katasterpläne und -unterlagen oder anderes Kartenmaterial. Dazu werden computergestützte geografische Informationssysteme eingesetzt, vorzugsweise einschließlich Luft- und Satellitenorthobildern mit homogenem Standard, der mindestens eine dem Maßstab 1:10 000 entsprechende Genauigkeit gewährleistet.

⁽²⁹⁾ Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 1) handelt es sich bei Dauergrünland um Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden. Dies bedeutet, dass Flächen, die nicht mit Gras oder anderen Grünpflanzen bewachsen sind, wie z. B. Wälder, Felsen, Teiche oder Wege, nicht zur Dauergrünlandfläche gehören und daher nicht zur beihilfefähigen Fläche gemäß Artikel 34 Absatz 2 und Artikel 2 Buchstabe h der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 gerechnet werden dürfen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.32. In fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Spanien, Niederlande⁽³⁰⁾ und Rumänien) ermittelte der Hof Schwachstellen im Zusammenhang mit der Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems.

3.33. Das nicht unter das InVeKoS fallende Kontrollsystem für die Maßnahme „Umstrukturierung der Zuckerindustrie“ in Frankreich wurde vom Hof nur für bedingt wirksam befunden (siehe Beispiel 3.3).

Beispiel 3.3

Im Rahmen eines EU-Umstrukturierungsplans erhalten Zucker erzeugende Unternehmen, die ihre gesamte Quote oder einen Teil davon aufgeben, im Jahr 2008/2009 je Tonne aufgegebenen Zuckerquote eine Beihilfe in Höhe von 218,75 Euro (bei einfacher Aufgabe) bis 625 Euro (bei völligem Abbau einer Produktionsanlage). Das erzeugende Unternehmen ist verpflichtet, die aufgegebene Quote bis zu den jeweiligen Höchstzeugungskapazitäten einer oder mehreren Produktionsanlagen zuzuweisen. 10 % der Beihilfe müssen an die Zuckerrübenherzeuger ausgezahlt werden, die infolge dieser Regelung ihre Rechte auf Lieferung von Zuckerrüben an die Zucker erzeugenden Unternehmen verlieren.

In Frankreich erhielt ein Zucker erzeugendes Unternehmen eine Beihilfe für den Abbau einer Produktionsanlage, die einer aufgegebenen Quote von 93 500 Tonnen entsprach. Unmittelbar vor Beantragung der Beihilfe hatte der Begünstigte jedoch eine Aufstockung der Erzeugungskapazität dieser Anlage von 72 000 auf 93 500 Tonnen beantragt, und diesem Ersuchen war stattgegeben worden. Die tatsächliche Erzeugung der Anlage hatte aber zu keiner Zeit 60 000 Tonnen überschritten. Die Kapazitätsaufstockung wurde künstlich herbeigeführt, um in den Genuss des höheren Beihilfesatzes von 625 Euro/Tonne zu gelangen, der bei einer Menge von mindestens 21 500 Tonnen zur Anwendung kommt. Außerdem wurde der Anteil von 10 % der Beihilfe an Zuckerrübenherzeuger ausgezahlt, die noch nie Zuckerrüben an die abgebaute Anlage geliefert hatten.

ELER

3.34. Bei Verwaltungskontrollen wird die Korrektheit der von den Antragstellern eingereichten Erklärungen und die Einhaltung der Voraussetzungen für die Bewilligung und die Auszahlung der Beihilfe überprüft⁽³¹⁾. Im Rahmen dieser Kontrollen sind Gegenkontrollen mit den der Verwaltung bereits vorliegenden Daten, z. B. aus den InVeKoS-Datenbanken, durchzuführen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.32. Zu den Niederlanden wird auf die Antwort der Kommission auf die Ziffer 3.21 verwiesen (Beispiel für einen Genauigkeitsfehler im Bereich des EGFL). Griechenland hat Ende 2008 ein neues, aktuelles Flächenidentifizierungssystem fertig gestellt. Rumänien hat 2009 einen Aktionsplan für Abhilfemaßnahmen beschlossen und Anfang 2011 fertig gestellt. Bulgarien hat 2009 einen Aktionsplan für Abhilfemaßnahmen beschlossen, der Ende 2011 fertig gestellt sein wird. Spanien verfügt über einen Aktualisierungsplan, wurde jedoch aufgefordert, im Verlauf des Jahres 2011 diesbezüglich seine Bemühungen zu verstärken.

Beispiel 3.3

Die EU-Regeln sehen vor, dass über die Förderfähigkeit des jeweiligen Antrags auf Umstrukturierungsbeihilfe die zuständige Behörde des Mitgliedstaats entscheidet. Im Rahmen des vom Hof genannten Umstrukturierungsplans des Erzeugers wurde vereinbart, dass die Zuckererzeugung in einer bestimmten Menge aufgegeben und dies durch den völligen Abbau einer Produktionsanlage und eine Quotenaufgabe in drei weiteren Anlagen bewerkstelligt werden soll.

Die Regeln der EU sehen ferner vor, dass in den von Antragstellern vorgelegten Umstrukturierungsplänen für jede betroffene Produktionsstätte die Höhe der aufzugebenden Quote angegeben sein muss, die höchstens der völlig oder teilweise abzubauenen Erzeugungskapazität entsprechen darf. Sie legen nicht fest, wie die Erzeugungskapazität festzustellen ist, weshalb es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freigestellt ist, die geeignetste Methode zu bestimmen. Die französischen Behörden haben bestätigt, dass die von ihnen verwendete Methode darin bestand, die Erzeugungskapazität einer Produktionsstätte zu bestimmen und nicht deren effektive Erzeugung zu einem gegebenen Zeitpunkt. Die Kommission verfolgt den Fall jedoch im Rahmen einer laufenden Konformitätsprüfung weiter, um festzustellen, ob die EU-Regeln vollständig eingehalten wurden.

⁽³⁰⁾ Diese Versäumnisse hatten in den Niederlanden nur begrenzte Auswirkungen, und die niederländischen Behörden haben ab dem Antragsjahr 2010 angemessene Abhilfemaßnahmen getroffen.

⁽³¹⁾ Die genauen Vorgaben für Verwaltungskontrollen in Bezug auf Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind in der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 enthalten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.35. Eine der wichtigsten Verwaltungskontrollen⁽³²⁾, denen die Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, z. B. Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe oder Verbesserung und Ausbau der ländlichen Infrastruktur, zu unterziehen sind, betrifft die Bewertung der Plausibilität der geltend gemachten Kosten. Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, geeignete Systeme zur Bewertung der in den Anträgen der Begünstigten genannten Beträge anzuwenden. Der Hof stellte fest, dass diese Verordnungsvorschrift von vier der sieben unter diesem Aspekt geprüften nationalen Behörden nicht wirksam umgesetzt wurde.

3.36. Bei einigen ELER-Projekten ist im Rahmen der Verwaltungskontrollen die Frage zu überprüfen, ob das Vorhaben mit den geltenden einzelstaatlichen und EU-Vorschriften einschließlich der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe im Einklang steht. Der Hof stellte fest, dass die Kosten für den Bau eines Staudamms in Portugal auf mehrere Aufträge verteilt wurden, sodass die Arbeiten unter Umgehung einer Ausschreibung freihändig vergeben werden konnten. Dies wurde bei den Verwaltungskontrollen nicht aufgedeckt.

II) Kontrollsysteme auf der Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen

3.37. Die Mitgliedstaaten müssen jährliche Vor-Ort-Kontrollen durchführen, die sich für die meisten Beihilferegelungen auf mindestens 5 % aller Begünstigten zu erstrecken haben⁽³³⁾. Bei seiner Prüfung konzentrierte sich der Hof auf die Angemessenheit der Risikoanalyseverfahren zur Auswahl von Begünstigten für diese Kontrollen, auf die Qualität der Kontrollen sowie auf die Angemessenheit der vorgenommenen Korrekturen.

3.38. Bei der erneuten Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstellen stellte der Hof in vielen Fällen fest, dass Kontrollen nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden waren (siehe Beispiel 3.4).

Beispiel 3.4

In Bulgarien, der Tschechischen Republik, Griechenland, den Niederlanden und Rumänien wiederholte der Hof von nationalen Kontrolleuren vorgenommene Parzellenvermessungen. Die in den Berichten der nationalen Kontrolleure erfassten beihilfefähigen Flächen wurden bei 13 von 43 Parzellen in Bulgarien, 35 von 67 Parzellen in der Tschechischen Republik, sechs von 32 Parzellen in Griechenland, 12 von 29 Parzellen in Rumänien und 16 von 174 Parzellen in den Niederlanden für falsch befunden. Allerdings waren die finanziellen Auswirkungen in den untersuchten Fällen geringfügig.

3.39. Beim ELER deckte der Hof Schwachstellen bei der Planung der Vor-Ort-Kontrollen und der Analyse der Ergebnisse auf. In Portugal beispielsweise wurden fast alle Kontrollen (97,5 %) mit erheblichen Verzögerungen durchgeführt, mitunter ein oder gar zwei Jahre nach dem Jahr, für das die Zahlung beantragt wurde. Dies erschwert die Aufdeckung von Verstößen.

⁽³²⁾ Siehe Titel II der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006.

⁽³³⁾ Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

3.35. Die Kommission teilt die Ansicht, dass Verwaltungskontrollen der Kostenplausibilität für die Gewährleistung der Wirksamkeit des gesamten Kontrollsystems von wesentlicher Bedeutung sind. Diese wesentlichen Kontrollen werden im Verlauf von Prüfbesuchen der Kommission systematisch überprüft. Die Gesamtbewertung ergab, dass in den geprüften Mitgliedstaaten — mit zwei Ausnahmen — wirksame oder teilweise wirksame Systeme zur Anwendung kommen.

3.36. Die Kommission wird diesen Fall im Rahmen des Konformitätsprüfungsverfahrens weiterverfolgen.

Beispiel 3.4

In Griechenland ist das Problem auf die Grünlandproblematik begrenzt, die im Rahmen des Konformitätsprüfungsverfahrens weiterverfolgt wird.

3.39. Die Kommission deckte während ihrer Prüfungen in Portugal dieselben Schwachstellen auf. Die portugiesischen Behörden haben der Kommission jedoch Informationen zukommen lassen, aus denen hervorgeht, dass sich die Situation für das Antragsjahr 2010 erheblich verbessert hat und die überwiegende Mehrheit der Kontrollen bis Dezember 2010 abgeschlossen war.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

III) Systeme zur Gewährleistung der Durchführung und Kontrolle der Cross-Compliance-Bestimmungen (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen)

3.40. Die Cross-Compliance-Verpflichtungen bestehen aus Grundanforderungen an die Betriebsführung und Standards für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) (siehe Ziffer 3.6). Während die Grundanforderungen an die Betriebsführung in mehreren EU-Richtlinien und -Verordnungen beschrieben sind, müssen die GLÖZ-Standards auf nationaler Ebene festgelegt werden. Die Zahlstellen sind verpflichtet, mindestens 1 % der Anträge auf Direktzahlungen unter dem Aspekt der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen zu überprüfen.

3.41. Während seiner Vor-Ort-Kontrollen stellte der Hof im Rahmen seiner begrenzten Prüfung (siehe Ziffer 3.16, fünfter Spiegelstrich) bei rund 12 % der Zahlungen, die an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen geknüpft sind, Verstöße gegen diese Verpflichtungen fest. Die aufgedeckten Verstöße betrafen sowohl die Grundanforderungen an die Betriebsführung (Kennzeichnung und Registrierung von Tieren) als auch die GLÖZ-Standards (Vermeidung unerwünschter Vegetation).

*Systeme für Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen***Wiedereinzahlungen**

3.42. Der Hof veröffentlichte einen Sonderbericht über die Prüfung der Wiedereinzahlungen im Rahmen der GAP ⁽³⁴⁾, in dem er zu dem Ergebnis kam, dass die Systeme nunmehr einen wirksameren Schutz der finanziellen Interessen der EU ermöglichen und dass sich die Wiedereinzahlungsquoten bei seit 2006 neu festgestellten Forderungen verbessert haben. Die Systeme bedürfen allerdings weiterer Verbesserungen durch die Klarstellung der Regeln, damit die Auslegungsspielräume und die Unterschiede in der Vorgehensweise in den einzelnen Mitgliedstaaten verringert werden.

Rechnungsabschlussverfahren der Kommission

3.43. 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 ⁽³⁵⁾. Die endgültige Anerkennung der Ausgaben erfolgt im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens, des sogenannten Rechnungsabschlussverfahrens. Die beiden Abschnitte dieses Verfahrens sind ein jährlicher Beschluss über den Rechnungsabschluss sowie auf mehrere Jahre bezogene Konformitätsbeschlüsse der Kommission.

3.44. In früheren Jahresberichten und in seinem Sonderbericht ⁽³⁶⁾ über die Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens bemängelte der Hof, dass die finanziellen Berichtigungen nicht den Endbegünstigten, sondern den Mitgliedstaaten angelastet werden, und dass die Konformitätsanpassungen in erheblichem Maße auf Pauschalberichtigungen beruhen, die nicht in direktem Zusammenhang mit den tatsächlichen Beträgen vorschriftswidriger Zahlungen stehen. Das Konformitätsabschlussverfahren kam im Jahr 2010 unverändert zur Anwendung.

3.41. Die Feststellungen des Hofes werden durch die Kontrollstatistiken bestätigt, welche die Kommission von den Mitgliedstaaten erhalten hat. Diese Statistiken zeigen, dass Sanktionen angewandt werden.

3.42. Die Kommission begrüßt die Einschätzung des Hofes, wonach sich die Verwaltung und Prüfung von Wiedereinzahlungen im Rahmen der GAP in den letzten Jahren verbessert haben. In Bezug auf die Empfehlungen in dem Sonderbericht zur weiteren Verbesserung des Systems wird die Kommission im Hinblick auf ihre Legislativvorschläge für die GAP bis 2020 prüfen, welche Änderungen erforderlich sind, um die betreffenden Regeln zu stärken, zu harmonisieren oder klarer auszuformulieren.

3.44. Was der Hof an dem Konformitätsabschlussverfahren bemängelt, ist mit diesem System unvermeidlich. Der Zweck des Konformitätsabschlusses besteht darin, Ausgaben, die nicht in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften getätigt wurden, von der Finanzierung durch die EU auszuschließen. Dagegen ist die Konformitätsprüfung kein Mechanismus, durch den rechtsgrundlos geleistete Zahlungen wieder eingezogen werden. Dies liegt bei der geteilten Verwaltung in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

⁽³⁴⁾ Sonderbericht Nr. 8/2011.

⁽³⁵⁾ Beim EGFL monatlich und beim ELER vierteljährlich.

⁽³⁶⁾ Sonderbericht Nr. 7/2010.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Können infolge des Konformitätsabschlusses vorschriftswidrige Zahlungen an Empfänger festgestellt werden, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese mit Wiedereinziehungsmaßnahmen gegen diese Empfänger weiterzuverfolgen. Allerdings sind selbst in Fällen, in denen Wiedereinzahlungen bei Empfängern nicht notwendig sind, weil sich die Finanzkorrektur auf Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsystem des betreffenden Mitgliedstaats und nicht auf vorschriftswidrige Zahlungen bezieht, diese Korrekturen ein wichtiges Mittel, um die Systeme der Mitgliedstaaten zu verbessern und damit rechtsgrundlos geleistete Zahlungen an Empfänger zu verhindern bzw. aufzudecken und wieder einzuziehen.

Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Anwendung von Pauschalen im Einklang mit den für die Konformitätstätigkeit geltenden Rechtsvorschriften steht, und auch das Europäische Parlament hat dies mit seinem Entlastungsbeschluss von 2007 (Ziffer 83) unter bestimmten Umständen gebilligt.

Schließlich hat die Kommission den Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie dann, wenn deren bescheinigende Stellen eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, die durch die Zahlstelle vor Ort geprüft worden waren, nochmals vollständig prüfen und aufgrund dessen die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken eines Mitgliedstaats bestätigen, zustimmt, dass die sich hieraus ergebende Fehlerquote das mögliche Höchstisiko darstellt und etwaige Finanzkorrekturen für das fragliche Jahr dieses Niveau nicht überschreiten werden.

Validierung der Kontrollergebnisse der Zahlstellen

3.45. Von den bescheinigenden Stellen wird verlangt, dass sie eine Stellungnahme zur Qualität der von den Zahlstellen durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen abgeben und die zusammengestellten Kontrollergebnisse validieren. Auf der Grundlage der Kontrollergebnisse nimmt die Kommission in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht eine Bewertung der Restfehlerquote bei den Agrarausgaben vor.

3.46. Gemäß den Kommissionsleitlinien können die bescheinigenden Stellen selbst entscheiden, ob sie Vor-Ort-Kontrollen begleiten oder solche Kontrollen erneut durchführen wollen. Die große Mehrheit der bescheinigenden Stellen entschied sich dafür, die Qualität der Kontrollen nicht durch eine Nachkontrolle, sondern durch Begleitung der nationalen Kontrolleure zu validieren. Auf der Grundlage seiner Erfahrungen ist der Hof der Ansicht, dass sich die Qualität der Kontrollen verbessern würde, wenn die bescheinigenden Stellen verpflichtet wären, zuvor durchgeführte Kontrollen systematisch zu wiederholen.

3.46. Auch wenn die Kommission zustimmt, dass sich mit einer erneuten Durchführung einer bereits erfolgten Kontrolle, sofern sie rechtzeitig erfolgt, die Qualität von Vor-Ort-Kontrollen besser beurteilen lässt, ist es trotzdem möglich, das Kontrollumfeld durch Besuche in Begleitung der bescheinigenden Stelle zu bewerten. In bestimmten Fällen kann die rechtzeitige Neudurchführung einer Kontrolle sogar unmöglich sein. Diese Einschränkungen sind bei vielen Ex-post-Kontrollen durch externe Prüfer unvermeidlich. In derartigen Situationen stellen begleitete Besuche eine gute Alternative dar. Sie haben auch den zusätzlichen Vorteil einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für den Betriebsinhaber, da hierdurch eine Häufung von Kontrollen vermieden wird.

Eine Analyse der Berichte der bescheinigenden Stellen in Bezug auf das Haushaltsjahr 2010 zeigt, dass die bescheinigenden Stellen insgesamt rund 3 000 Kontrollen überprüft haben. Soweit die bescheinigenden Stellen die Überprüfungen durchgeführt haben, handelte es sich in rund 24 % der Fälle um erneute Prüfungen und in weiteren 45 % um begleitete Besuche, wohingegen bei 12 % aller Fälle beide Vorgehensweisen angewandt wurden. Bei weiteren 19 % aller Fälle unterschieden die bescheinigenden Stellen nicht ausdrücklich zwischen den beiden Methoden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.47. Während der Hof bei der Wiederholung von EGFL-Flächenkontrollen in Bulgarien, Griechenland, den Niederlanden und Rumänien ⁽³⁷⁾ Schwachstellen im Bereich der Qualität der nationalen Kontrollen feststellte, berichteten die jeweiligen bescheinigenden Stellen, die Qualität der Kontrollen sei gut ⁽³⁸⁾ oder zumindest angemessen ⁽³⁹⁾.

3.48. Außerdem enthalten die EU-Rechtsvorschriften die Bestimmung, dass die bescheinigenden Stellen von den Zahlstellen funktionell unabhängig sein müssen, damit jeder potenzielle Interessenkonflikt vermieden wird. Während die Funktion der bescheinigenden Stelle in den meisten Mitgliedstaaten entweder dem nationalen Rechnungshof, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder der für interne Revision zuständigen Abteilung des Finanzministeriums zugewiesen wurde, beschloss die Niederlande, die Abteilung interne Revision des Landwirtschaftsministeriums als bescheinigende Stelle einzusetzen. Diese Abteilung ist nach Ansicht des Hofes von den für die Durchführung der GAP zuständigen Stellen nicht unabhängig.

Politikbereiche Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

3.49. Die Bereiche Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz werden auf der Grundlage besonderer Kontrollsysteme von der Kommission verwaltet. Die Prüfung bezog sich auf das interne Kontrollsystem der Generaldirektion Umwelt.

Internes Kontrollsystem der Generaldirektion Umwelt

3.50. Geprüft wurden 30 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Zahlungen im Rahmen des Programms LIFE+. Bei der Prüfung zeigte sich, dass Schlüsselkontrollen nicht angemessen dokumentiert waren, was mit dem Risiko verbunden ist, dass diese Kontrollen nicht durchgeführt werden. Außerdem waren die Kontrollen in Bezug auf gemeldete Kosten in manchen Fällen nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

3.51. Drei der 30 geprüften Zahlungen bezogen sich auf Zuschüsse, die der OECD gewährt wurden. Die GD Umwelt nahm keine Überprüfung der angefallenen Kosten anhand der Belegunterlagen vor, sondern betrachtete die Kosten allein auf der Grundlage der diesbezüglichen Beschreibung im Abschlussbericht als förderfähig. Der Abschlussbericht enthielt jedoch keine ausreichenden Angaben, anhand deren sich bestimmen ließe, dass die Kosten tatsächlich entstanden waren und für eine Finanzierung in Betracht kamen.

⁽³⁷⁾ Siehe Beispiel 3.4.

⁽³⁸⁾ Griechenland und Niederlande.

⁽³⁹⁾ Bulgarien und Rumänien.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.47. Im Falle Bulgariens, Rumäniens und der Niederlande waren die finanziellen Auswirkungen etwaiger Schwachstellen bei den Prüfbesuchen durch die Zahlstellen nicht wesentlich. Daher wurde die Qualität der Kontrollen im Einklang mit den Leitlinien der Kommission durch die bescheinigenden Stellen richtigerweise als gut oder angemessen beurteilt.

In Bezug auf Griechenland gelangte die bescheinigende Stelle in ihrem Bericht zum Haushaltsjahr 2010 zu der Beurteilung, dass bestimmte Elemente der Vor-Ort-Kontrollen dürftig und andere angemessen waren.

3.48. Die Kommission wird die Frage gemeinsam mit den niederländischen Behörden weiterverfolgen, um die funktionelle Unabhängigkeit der bescheinigenden Stelle zu stärken. Allerdings stellt die Kommission fest, dass der Hof nichts angeführt hat, woraus zu schließen wäre, dass sich aus dem Risiko in Bezug auf die Unabhängigkeit ein konkretes Problem ergeben hätte.

3.50. Jeder Finanz- und Fachbeauftragte bestätigt durch Abzeichnung der Vorgänge, dass er die notwendigen Kontrollen in seiner Zuständigkeit durchgeführt hat. Durch eine Reihe von Aktenvermerken, E-Mail-Nachrichten und handschriftlichen Aufzeichnungen wird belegt, dass die Akten geprüft werden. Die Kommission erachtet ihr internes Kontrollsystem für zuverlässig. Sie wird die Dokumentation einiger wichtiger Kontrollen jedoch weiter verbessern.

3.51. Die Kommission hat die Rechnungsführungs-, Innenrevisions-, Prüf- und Vergabeverfahren der OECD nach Maßgabe des Artikels 53d der Haushaltsordnung überprüft; sie bieten Garantien, die international anerkannten Normen gleichwertig sind. Der Abschlussbericht wurde unter Berücksichtigung der speziellen Kontrollregelungen, die in der Rahmenvereinbarung von 2006 zwischen der Kommission und der OECD festgelegt sind, angenommen.

ZUVERLÄSSIGKEIT DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

3.52. Die Ergebnisse der Analyse der Managementerkklärungen der Kommission, insbesondere der Jährlichen Tätigkeitsberichte und der Erklärungen der Generaldirektoren der Generaldirektionen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI), Klimapolitik (CLIMA), Umwelt (ENV), Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE) sowie Gesundheit und Verbraucher (SANCO), sind in **Anhang 3.3** zusammengefasst.

3.53. Der Jährliche Tätigkeitsbericht 2009 der GD AGRI enthielt einen Vorbehalt bezüglich der Ausgaben für unter den Schwerpunkt 2 fallende Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft). Der Generaldirektor hielt es nicht für notwendig, diesen Vorbehalt in den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 zu übernehmen. Nach Ansicht des Hofes war die Aufhebung dieses Vorbehalts nicht gerechtfertigt (siehe **Anhang 3.3**).

3.52. In diesem Anhang (3.3) erklärt der Hof, die GD ENV habe einen Vorbehalt auf der Basis von Annahmen aufgehoben, die nicht erwiesen seien. Nach Auffassung der GD ENV beruht ihre Einschätzung auf der Analyse risikobasierter Prüfungen, die im Verlauf von vier Jahren durchgeführt wurden. Die GD ENV ist überzeugt, dass dies für die Berechnung der Fehlerquote und die Aufhebung des Vorbehalts eine fundierte Basis darstellt. Ebenso erachtete es die Kommission nicht für notwendig, gegenüber der GD SANCO einen Vorbehalt zu äußern, da sich die Restfehlerquote nach Berichtigung der aufgedeckten Fehler auf weniger als 2 % belief.

Die GD MARE hat einen Vorbehalt aufgehoben, obwohl der Mitgliedstaat die Berichtigung nicht gänzlich akzeptiert hat, weil der Abschluss des betreffenden Programms im Gange ist und die notwendige (vollständige) Finanzkorrektur durch die Kommission im Rahmen des Abschlusses vorgenommen werden wird. Unter diesen Umständen hielt es die GD MARE nicht für angemessen, den Vorbehalt aufrechtzuerhalten.

Es handelt sich hier um Managemententscheidungen, die sich aus einer sorgfältigen Abwägung der Umstände und einer Risikobewertung ergeben, die für die Zuverlässigkeitserklärung die zuverlässigste Grundlage bildet.

3.53. Der Vorbehalt in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2008 und 2009 der GD AGRI zu Ausgaben für Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen des Schwerpunkts 2 war deshalb gerechtfertigt, weil die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten für diese Maßnahmen eine Fehlerquote auswiesen, die erheblich über der derzeit vom Hof angewandten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Dies war wiederum der Grund, warum sich die Fehlerquote bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt, welche nach den ständigen Anweisungen der Kommission für die Äußerung von Vorbehalten die Grundlage für die Beurteilung der Wesentlichkeit von Fehlern bildet, ebenfalls auf mehr als 2 % belief.

2010 verbesserten sich infolge der gemeinsamen Bemühungen der Kommission und der Mitgliedstaaten die Qualität und Zuverlässigkeit dieser Kontrollstatistiken und der Grad der Quantifizierung der festgestellten und ausgewiesenen Fehler erheblich. Aufgrund dieser Verbesserungen konnte die GD AGRI die Restfehlerquote für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt genauer berechnen als in den Vorjahren (als sie nicht mit der notwendigen Zuverlässigkeit davon ausgehen konnte, dass die Mitgliedstaaten ihre Statistiken mit der erforderlichen Gründlichkeit erstellen), da sie nunmehr die gleiche Methodik wie beim EGFL anwendet. Auf der Basis dieses Konzepts lag die Restfehlerquote bei der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Die Berechnung beruht auf Angaben aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme Zyperns und Portugals, welche die neuen Berichtsnormen für die finanziell wichtigen Agrarumweltmaßnahmen nicht erfüllen konnten. Doch selbst wenn diese beiden Mitgliedstaaten überdurchschnittliche Fehlerquoten aufweisen sollten, dürfte dies die Restfehlerquote für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt aller Wahrscheinlichkeit nach nicht über die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % ansteigen lassen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.54. Die GD AGRI bleibt bei ihrer schon 2009 vertretenen Ansicht, dass die Unstimmigkeiten, die während der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Vor-Ort-Kontrollen nationaler Kontrolleure aufgedeckt wurden, der Restfehlerquote für die jeweilige Beihilferegelung entsprechen. Der Hof hält seine bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 vorgebrachte Bemerkung aufrecht, dass er mit diesem Ansatz, der die im Folgenden dargelegten Schwachstellen aufweist, nicht einverstanden ist:

- Als Grundlage dienen Kontrollen, deren Qualität sowohl bei den von der Kommission selbst durchgeführten Prüfungen als auch bei den Prüfungen des Hofes bei mehreren Zahlstellen für unzulänglich befunden wurde.
- Es werden Statistiken herangezogen, die — wie der Kommission bereits bekannt — fehlerhaft erstellt wurden.
- Der Ansatz ist unvollständig, da die Restfehler bei der Verwaltung von Anträgen, bei denen Mängel festgestellt wurden, nicht berücksichtigt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

3.55. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind. Die unter das InVeKoS fallenden Direktzahlungen weisen allerdings keine wesentlichen Fehler auf.

Darüber hinaus war der in den Vorbehalten der Vorjahre geforderte Aktionsplan fertig gestellt worden, wobei die ausgewiesenen Fehlerquoten mit einigen wenigen Ausnahmen für tolerierbar befunden wurden. Jede weitere Fehlerreduzierung hätte nur durch eine Steigerung des Umfangs von Vor-Ort-Prüfungen erreicht werden können, was nicht wirtschaftlich gewesen wäre.

Zu den hohen Fehlerquoten für Bulgarien und Rumänien bei Maßnahmen im Rahmen von Schwerpunkt 2 schließlich ist zu sagen, dass die betreffenden Ausgaben für diese beiden Mitgliedstaaten unter den Vorbehalt zum InVeKoS fallen. Ebenso betraf der neue Vorbehalt für Portugal wegen der schwerwiegenden Mängel in dessen InVeKoS ebenfalls Ausgaben im Rahmen des Schwerpunkts 2.

3.54. *Die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten werden weitgehend durch die bescheinigenden Stellen überprüft und validiert; diese Möglichkeit hatte der Hof in seinem Jahresbericht für 2005 empfohlen. Die Ergebnisse dieser Arbeit werden im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI ausgewiesen.*

Um dem Risiko zu begegnen, dass die aus diesen Kontrollstatistiken abgeleiteten Fehlerquoten wegen fehlerbehafteter Datenbestände oder einer unzureichenden Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten zu niedrig angesetzt worden sein könnten, wie vom Hof angesprochen, schlug die GD AGRI eine Sicherheitsspanne von 25 % auf, die ihrer Ansicht nach zur Abdeckung der vom Hof genannten Risiken völlig ausreicht. Selbst mit einem derartigen Aufschlag würden sich die Restfehlerquoten bei Ausgaben für Direktbeihilfen, Marktinterventionen und Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums immer noch auf weit unter 2 % belaufen.

Bei der ersten Säule und insbesondere den unter das InVeKoS fallenden Direktzahlungen bestätigen die Ergebnisse der vom Hof selbst durchgeführten Prüfungen zudem, dass die Fehlerquote erheblich unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Dies untermauert die Ergebnisse der Kontrollstatistiken und zeigt die Funktionsfähigkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme.

3.55. *Die Schlussfolgerung des Hofes für den Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ bestätigt den positiven Trend der letzten Jahre, wonach die wahrscheinlichste Fehlerquote nahe bei der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Die Kommission stellt ferner fest, dass bei den Ausgaben für den EGFL, auf den 2010 im Rahmen dieses Kapitels 77 % der Gesamtausgaben entfielen, die wahrscheinlichste Fehlerquote deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt und bei Direktzahlungen im Zusammenhang mit dem InVeKoS einen noch niedrigeren Wert aufweist.*

Zudem wird dem Risiko für den EU-Haushalt durch das Konformitätsprüfungsverfahren adäquat begegnet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.56. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten.

Empfehlungen

3.57. **Anhang 3.4** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Die Kommission hat eine Reihe wichtiger Korrekturen veranlasst, um die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu vereinfachen und die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der im Flächenidentifizierungssystem erfassten Informationen zu verbessern.
- Der Hof empfahl, dass auf EU-Ebene jährliche Mindestvoraussetzungen für die Erhaltung von Grünland festgelegt werden sollten und durch die EU-Rechtsvorschriften ausgeschlossen werden sollte, dass Direktbeihilfen an Antragsteller ausgezahlt werden, die die Flächen weder landwirtschaftlich genutzt noch in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten haben. In der neuen Ratsverordnung wird es den Mitgliedstaaten überlassen, sich dieser Probleme anzunehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.56. Nach Auffassung der Kommission stellt das InVeKoS generell ein effektives Kontrollsystem für die Begrenzung des Risikos von Fehlern oder vorschriftswidrigen Ausgaben dar.

Beim Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums vertritt die Kommission die Auffassung, dass sich die Überwachungs- und Kontrollsysteme fortlaufend verbessern und die Fehlerquote infolgedessen in diesem Bereich abnimmt.

3.57.

- In den letzten vier Jahren haben die Kommission und die Mitgliedstaaten einen Aktionsplan umgesetzt, mit dem eine bessere Kontrollierbarkeit der Agrarumweltmaßnahmen sichergestellt werden soll, was zu einer verminderten Fehlerquote geführt hat. Für den aktuellen Programmplanungszeitraum wurden Vereinfachungsinitiativen umgesetzt, die auch in Zukunft für die GAP-Reform nach 2013 weiter verfolgt werden sollen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass zwischen den politischen Zielen, den Verwaltungskosten und dem Fehlerisiko ein ausgewogenes Verhältnis gefunden werden muss.

Mit Wirkung zum Antragsjahr 2010 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Qualität ihres Flächenidentifizierungssystems zu beurteilen. Obwohl diese Regelung erst 2010 in Kraft trat, hat sie sich schon jetzt bei der Identifizierung von Flächen, die der Aufmerksamkeit bedürfen, für die Mitgliedstaaten als hilfreich erwiesen.

- Das aktuelle System sieht einen gemeinsamen Rechtsrahmen vor, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Erhaltungskriterien nach den GLÖZ-Anforderungen verantwortlich sind. Dies ermöglicht die Berücksichtigung der Vielfalt landwirtschaftlicher Flächen und Traditionen in der EU.

Das vom Hof genannte Problem der Definition für „Landwirt“ wurde im Rahmen des Gesundheitschecks angegangen, indem den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben wird, von Direktzahlungen solche natürlichen oder juristischen Personen auszuschließen, deren Haupterwerbszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht oder deren landwirtschaftliche Tätigkeiten unwesentlich sind (Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009).

Weitere Überlegungen zur Ausrichtung der Unterstützung auf aktive Landwirte sind, wie aus der Mitteilung der Kommission über die GAP bis 2020 hervorgeht, im Zusammenhang mit der GAP-Reform für die Zeit nach 2013 vorgesehen. Dabei ist darauf zu achten, dass komplizierte Regeln vermieden werden, die zu einem komplexen Kontrollsystem führen würden, dessen Umsetzung kostspielig wäre und den Vereinfachungsbemühungen der Kommission zuwiderlaufen würde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.58. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 empfiehlt der Hof der Kommission, durch angemessene Maßnahmen Folgendes zu gewährleisten:

- a) obligatorische Verwendung von Orthobildern und regelmäßige Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems auf der Grundlage neuer Orthobilder (siehe Ziffer 3.31);
- b) Beseitigung der in den Kontrollsystemen und den InVeKoS-Datenbanken ermittelten Schwachstellen durch die Zahlstellen (siehe Ziffern 3.23-3.25);
- c) Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, die von solcher Qualität sind, dass die beihilfefähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann (siehe Ziffern 3.38-3.39);
- d) angemessene Kontrolle der Qualität der Inspektionen und angemessene diesbezügliche Berichterstattung durch die bescheinigenden Stellen (siehe Ziffern 3.46-3.47).

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.

3.60. Schließlich müssen Kommission und Mitgliedstaaten wirksame Maßnahmen treffen, um die in den Politikbereichen Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz aufgezeigten Probleme abzustellen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.58.

a) Die Frage einer regelmäßigen Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems wird bei der neu eingeführten obligatorischen Qualitätsbeurteilung des Flächenidentifizierungssystems berücksichtigt. Die obligatorische Verwendung von Orthobildern wird im Rahmen der GAP-Reform für die Zeit nach 2013 in Betracht gezogen.

b) Die Kommission arbeitet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an der Sicherstellung einer fortlaufenden Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme. Diesbezüglich werden Empfehlungen im Rahmen der normalen Prüfungen abgegeben, wobei durch Mitgliedstaaten mit schwerwiegenden Problemen Aktionspläne erarbeitet und umgesetzt werden. Nach Ansicht der Kommission sind diese Pläne erfolgreich.

Zudem sind die Mitgliedstaaten mit Wirkung zum Antragsjahr 2010 verpflichtet, die Qualität ihres Flächenidentifizierungssystems zu beurteilen. Obwohl diese Regelung erst 2010 in Kraft trat, hat sie sich schon jetzt bei der Identifizierung von Flächen, die der Aufmerksamkeit bedürfen, für die Mitgliedstaaten als hilfreich erwiesen.

Gegebenenfalls verbleibende Schwachstellen werden im Rahmen von Konformitätsprüfungen weiter verfolgt, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

c) Stellt die Kommission derartige Schwachstellen fest, erhält der betreffende Mitgliedstaat Empfehlungen zu deren Beseitigung, wobei im Rahmen von Konformitätsprüfungen Finanzkorrekturen verhängt werden, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

d) Die Kommission hält die Gesamtstruktur und die Rechtsvorschriften in Bezug auf die Überprüfung der Vor-Ort-Kontrollen durch die bescheinigenden Stellen für angemessen (siehe auch die Antworten unter den Ziffern 3.46 und 3.47). Demzufolge sind in den Leitlinien der Kommission für bescheinigende Stellen keine Änderungen für das Haushaltsjahr 2011 vorgesehen. Die Kommission wird die Qualität der Arbeit der bescheinigenden Stellen jedoch weiter überwachen.

3.59. Nach Auffassung der Kommission wurden bei der Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Entwicklung des ländlichen Raums große Fortschritte erzielt. Dies bestätigt sich nach ihrer Ansicht auch durch den anhaltend rückläufigen Trend bei den Fehlerquoten, insbesondere bei den Maßnahmen außerhalb des InVeKoS, wo nach den Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten die Fehlerquote 2010 weit unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag.

3.60. Die Kommission wird die vom Hof angeführten Fehler überprüfen, um festzustellen, ob sich diese aus Systemschwächen ergeben, und wenn ja, Maßnahmen zu deren Beseitigung ergreifen. Darüber hinaus wird die Kommission, wenn sie neue Ausgabenprogramme vorschlägt, eine Vereinfachung der Regeln unter Beibehaltung eines angemessenen Kontrollumfangs anstreben. Dies soll potenzielle Empfänger zur Beantragung von Fördermitteln der EU motivieren, die Fehlerquoten verringern und den Verwaltungsaufwand für die Empfänger, die Kommission und die Mitgliedstaaten reduzieren. Bei der geteilten Verwaltung werden die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass die nationalen Förderfähigkeitsregeln klar und einfach gestaltet sind und wirksam kontrolliert werden, um die Fehlerquoten zu vermindern.

ANHANG 3.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS LANDWIRTSCHAFT

	2010				2009	2008	2007
	EGFL	Ländliche Entwicklung	SANCO, ENV, MARE	Insgesamt			
Größe und Zusammensetzung der Stichprobe ⁽¹⁾							
Vorgänge insgesamt (davon):	146	80	12	238	241	204	196
Vorschüsse	0	0	0	0	0	0	0
Zwischen-/Abschlusszahlungen	146	80	12	238	241	204	196
Ergebnisse der Prüfung ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Anteil der geprüften Vorgänge, die							
nicht fehlerhaft waren	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge							
Aufschlüsselung nach Ausgabenart							
Vorschüsse	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Zwischen-/Abschlusszahlungen	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Aufschlüsselung nach Fehlerart							
Nicht quantifizierbare Fehler	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	38 % (33)	36 %	32 %	36 %
Quantifizierbare Fehler	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	62 % (54)	64 %	68 %	64 %
Förderfähigkeit	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Genauigkeit	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
Geschätzte Auswirkungen der quantifizierbaren Fehler ⁽⁴⁾							
Wahrscheinlichste Fehlerquote				2,3 %			
Untere Fehlergrenze				0,8 %			
Obere Fehlergrenze				3,8 %			

⁽¹⁾ Diese Teile der Tabelle beziehen sich nur auf die unter dem ersten Spiegelstrich von Ziffer 3.16 beschriebene Stichprobe und nicht auf die im Rahmen der koordinierten Prüfungen untersuchten Vorgänge.

⁽²⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽³⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

⁽⁴⁾ Die Ergebnisse der Prüfung der im Rahmen der koordinierten Prüfungen untersuchten Vorgänge wurden bei der Berechnung der Fehlerquote berücksichtigt.

ANHANG 3.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM THEMENKREIS LANDWIRTSCHAFT UND NATÜRLICHE RESSOURCEN

3.2.1. Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme (InVeKoS) — EGFL

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Regelung	Unter das InVeKoS fallende Ausgaben (= nationale Obergrenze gemäß Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) (1 000 Euro)	Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen, einschließlich Qualität der Datenbanken	Methodik der Vor-Ort-Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Qualitätskontrolle und Berichterstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Durchführung und Kontrolle: GLÖZ/Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen	Gesamtbewertung
Deutschland (Niedersachsen)	Betriebsprämie	5 770 254	Wirksam	Bedingt wirksam C	Bedingt wirksam b	Wirksam
Deutschland (Sachsen)	Betriebsprämie	5 770 254	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam b	Wirksam
Spanien (Kastilien-La Mancha)	Betriebsprämie	4 858 043	Bedingt wirksam 1, 2, 3, 4	Bedingt wirksam A, B	Wirksam	Bedingt wirksam
Spanien (Extremadura)	Betriebsprämie	4 858 043	Bedingt wirksam 1, 4, 5, 6	Bedingt wirksam C	Bedingt wirksam a	Bedingt wirksam
Vereinigtes Königreich (Wales)	Betriebsprämie	3 985 895	Wirksam	Bedingt wirksam B, D	Bedingt wirksam b	Wirksam
Niederlande	Betriebsprämie	853 090	Wirksam	Bedingt wirksam D	Bedingt wirksam a	Wirksam

NB: Die Gesamtbewertung kann nicht besser ausfallen als die Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

- 1 Bei mit dichtem Wald bewachsenem Dauergrünland werden nicht beihilfefähige Flächen nicht zuverlässig ermittelt.
- 2 Sanktionen wegen überhöhter Angaben werden nicht korrekt verhängt.
- 3 Sanktionen wegen zu niedriger Angaben werden nicht korrekt verhängt.
- 4 Fehlerhafte Behandlung von Änderungen in Anträgen.
- 5 Das Flächenidentifizierungssystem wird nach Vor-Ort-Kontrollen nicht korrekt aktualisiert.
- 6 Fehlerhafte Anwendung des Konzepts des offensichtlichen Irrtums.

A Die Einordnung der kontrollierten Population als risikoorientierte Auswahl oder Zufallsauswahl findet in den Kontrollstatistiken nachträglich statt.

B Kurze Feldbegehungen werden als Vor-Ort-Kontrollen behandelt.

C Die beihilfefähige Fläche für eine Kulturgruppe wird nicht korrekt ermittelt.

D Unzulängliche Qualität der Vor-Ort-Kontrollen.

a Die nationalen GLÖZ-Anforderungen für Grünland und Weideland von minderer Qualität sind unzulänglich.

b Die Anforderungen hinsichtlich der Erhaltung von aus der landwirtschaftlichen Produktion herausgenommenen Flächen sind unzulänglich.

3.2.2. Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme — Entwicklung des ländlichen Raums

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen, einschließlich Qualität der Datenbanken	Methodik der Vor-Ort-Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Qualitätskontrolle und Berichterstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Durchführung und Kontrolle: GLÖZ/Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen	Gesamtbewertung
Frankreich	Nicht wirksam 1, 2, 3	Bedingt wirksam A, B, C	Bedingt wirksam c	Nicht wirksam
Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern)	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam b	Wirksam
Italien (Toskana)	Bedingt wirksam 2, 3	Bedingt wirksam A, B, C	Bedingt wirksam a	Bedingt wirksam
Lettland	Nicht wirksam 2, 3, 4	Wirksam	Wirksam d	Nicht wirksam
Polen	Bedingt wirksam 2, 3, 4	Wirksam B	Bedingt wirksam b	Bedingt wirksam
Portugal	Bedingt wirksam 3, 4	Bedingt wirksam B, C, D	Bedingt wirksam a	Bedingt wirksam
Rumänien	Bedingt wirksam 2, 3, 4	Bedingt wirksam 3, C	Wirksam	Bedingt wirksam
Vereinigtes Königreich (Schottland)	Bedingt wirksam 1	Bedingt wirksam 1, C, D	Bedingt wirksam 1, c, d	Bedingt wirksam
Tschechische Republik	Bedingt wirksam 2, 3, 5	Bedingt wirksam C, E, a	Bedingt wirksam a, c, e, E	Bedingt wirksam

- 1 Zahlungen vor Abschluss vorgeschriebener Kontrollen.
- 2 Vorschriftenwidrige Regeln, Berechnungen und Zahlungen (überhöhte Zahlung, Toleranzregeln, nicht förderfähige Ausgaben, Kürzungen).
- 3 Fehlende Nachweise, Unzulänglichkeiten und unwirksame Kontrollen im Zusammenhang mit den Förderbedingungen und Verpflichtungen.
- 4 Fehlen eines sachgerechten Systems zur Bewertung der Plausibilität der geltend gemachten Kosten.
- 5 Versagen von Verwaltungskontrollen bei vollständig oder teilweise zurückgezogenen Beihilfeanträgen.

- A Keine Bewertung der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen und keine Erweiterung der Stichprobe der zu kontrollierenden Begünstigten.
 B Mängel bei den Auswahlmethoden und Nichteinhaltung des verordnungsrechtlich vorgeschriebenen Mindestsatzes der Vor-Ort-Kontrollen.
 C Schwachstellen hinsichtlich der Qualität der durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen und der Ex-post-Kontrollen.
 D Verzögerungen und Unstimmigkeiten bei den der Kommission übermittelten Statistiken und Kontrollergebnissen.
 E Die Sanktionsvorschriften stehen nicht mit den EU-Rechtsvorschriften in Einklang.

- a Verzögerungen bei der Durchführung von Kontrollen und keine Verteilung über das Jahr.
 b Verstoß gegen die Vorschriften zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren und Nichtbeachtung der Vorschriften hinsichtlich der vorgeschriebenen Meldungen.
 c Mangelnde Bewertung von Fällen, in denen Verstöße gegen die Vorschriften festgestellt wurden, und Unstimmigkeiten in den geprüften Kontrollberichten.
 d Nichterreichung der vorgeschriebenen Kontrollquote im Zusammenhang mit der siebten Grundanforderung an die Betriebsführung und Unstimmigkeiten in den Statistiken über Cross-Compliance-Kontrollen.
 e Unzulängliche nationale GLÖZ-Standards.

Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Gesamtbewertung	2010	2009	2008	2007
	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam

ERGEBNISSE DER ANALYSE DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION HINSICHTLICH DES THEMENKREISES LANDWIRTSCHAFT UND NATÜRLICHE RESSOURCEN

Hauptsächlich betroffene Generaldirektionen	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
AGRI	mit Vorbehalten	Gravierende Mängel im InVeKoS in Bulgarien, Portugal und Rumänien.	<p>Die Aufrechterhaltung der Vorbehalte steht mit dem Ergebnis in Einklang, zu dem der Hof in diesen Mitgliedstaaten gelangte.</p> <p>Die Zuverlässigkeitserklärung im JTB 2009 der GD AGRI enthielt einen Vorbehalt bezüglich der Ausgaben für unter den Schwerpunkt 2 fallende Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft) im Programmplanungszeitraum 2007-2013. Die GD AGRI übernahm diesen Vorbehalt nicht in den JTB 2010. Der Hof gelangte zu dem Ergebnis, dass dieser Vorbehalt aus folgenden Gründen hätte aufrechterhalten werden müssen:</p> <p>a) Die von der Kommission zur Berechnung der Fehlerquote angewandten Methoden waren nicht in allen Punkten transparent und beruhten auf einer Reihe von Entscheidungen. Wären andere Entscheidungen getroffen worden, hätte dies zu einer Fehlerquote oberhalb der 2 %-Schwelle geführt.</p> <p>b) Die zur Berechnung der Fehlerquote verwendeten Daten wiesen Mängel auf und waren in einigen Fällen nicht zuverlässig. Insbesondere wurde die Qualität der Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten, auf deren Grundlage die Fehlerquote berechnet wurde, für unzulänglich befunden.</p>	B	B
CLIMA	mit Vorbehalt	Aus Reputationsgründen geäußerter Vorbehalt im Zusammenhang mit der Feststellung einer erheblichen Sicherheitsverletzung in den nationalen Registern des EU-Emissionshandelssystems.		A	
ENV	ohne Vorbehalte		Die GD ENV hielt ihren Vorbehalt nicht aufrecht, obwohl die Fehlerquote bei den Ex-post-Prüfungen, aufgrund deren im Jahr 2009 ein Vorbehalt geäußert wurde, von 5,97 % auf 7,14 % anstieg. Die GD ENV begründete dies mit Annahmen hinsichtlich der Auswirkungen der Stichprobenmethode auf die Fehlerquote, die nicht erhärtet werden konnten.	B	

Hauptsächlich betroffene Generaldirektionen	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
MARE	mit Vorbehalten	Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die operationellen Programme des FIAF in Deutschland (Ziel 1).	Die GD MARE hob ihren Vorbehalt bezüglich des Vereinigten Königreichs (Wales and Valleys) auf, obwohl die britischen Behörden die Korrektur nicht vollständig akzeptierten.	B	B
SANCO	ohne Vorbehalte		Obwohl bei den Prüfungen des Hofes und der internen Auditstelle erhebliche Schwachstellen aufgedeckt wurden, äußerte die GD SANCO keinen Vorbehalt.	B	

(*) Bezug nehmend auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat dieser angemessene Sicherheit erlangt, dass die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern.

A: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

B: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

C: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS LANDWIRTSCHAFT UND NATÜRLICHE RESSOURCEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2008 und 2009	Der Hof empfiehlt, die aufgedeckten Systemmängel zu beseitigen. Hierzu sollten bei der Betriebsprämienregelung und bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung folgende Unzulänglichkeiten am dringendsten angegangen werden (Ziffer 3.73 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 ⁽¹⁾):			
	a) Beseitigung der Systemschwächen, die zu Fehlern im Zusammenhang mit nicht beihilfefähigen Flächen, überhöhten Flächenangaben oder fehlerhaften Zahlungsansprüchen führen, indem insbesondere die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der im Flächenidentifizierungssystem erfassten Daten verbessert wird (z. B. Verwendung der jüngsten verfügbaren Orthofotos);	In der Verordnung (EU) Nr. 146/2010 der Kommission werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, ab dem Antragsjahr 2010 eine jährliche Bewertung der Qualität ihres Flächenidentifizierungssystems vorzunehmen. Über das Bewertungsergebnis und etwaige Abhilfemaßnahmen ist der Kommission jährlich Bericht zu erstatten. Hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Datenbank über die Zahlungsansprüche enthält die neue Verordnung die Bestimmung, dass die vor 2009 zugewiesenen Ansprüche ab dem Antragsjahr 2010 als rechtmäßig und ordnungsgemäß gelten.	a) Die Kommission teilt die Bewertung des Hofes. Sie wird die Ergebnisse in den Folgejahren weiter überwachen.	Diese neue Verpflichtung bildet eine sinnvolle Maßnahme zur Verbesserung der Qualität des Flächenidentifizierungssystems in den Mitgliedstaaten. Der Hof wird die Einhaltung dieser Bestimmung bei seinen künftigen Prüfungen im Auge behalten. Der Hof begrüßt die neue Bestimmung, durch die Rechtssicherheit geschaffen wird.
	b) Gewährleistung, dass alle InVeKoS-Datenbanken einen zuverlässigen und vollständigen Prüfpfad hinsichtlich der vorgenommenen Änderungen aufweisen;	Es wurden keine Fortschritte erzielt.	b) Im Rahmen ihrer Prüfungen gibt die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten Empfehlungen ab, um die Situation fortlaufend zu verbessern. Im Laufe der Jahre werden an den Ergebnissen der Prüfungen Fortschritte in Bezug auf die Qualität der Informationen in den Datenbanken erkennbar.	
	c) Klarstellung und weitere Durchsetzung der Regeln, damit EU-Direktbeihilfen nicht an Antragsteller ausgezahlt werden, die die Flächen weder landwirtschaftlich genutzt noch in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten haben;	Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates können die Mitgliedstaaten ab 2010 geeignete objektive und nichtdiskriminierende Kriterien festlegen, um sicherzustellen, dass einer natürlichen oder juristischen Person, a) deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen, oder b) deren Hauptgeschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, keine Direktzahlungen gewährt werden.	c) Das vom Hof genannte Problem der Definition für „Landwirt“ wird im Rahmen der GAP-Reform für die Zeit nach 2013 angegangen, wie aus der Mitteilung „Die GAP bis 2020“ der Kommission vom 18. November 2010 hervorgeht.	Da es den Mitgliedstaaten überlassen wird, entsprechende Bestimmungen einzuführen, vertritt der Hof die Auffassung, dass das Risiko, dass Zahlungen an Antragsteller geleistet werden, die die Flächen weder landwirtschaftlich genutzt noch in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten haben, immer noch vorhanden ist.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
	d) Festlegung auf EU-Ebene, dass Grünland nur dann für die Zahlung von EU-Direktbeihilfen infrage kommt, wenn bestimmte jährliche Mindestvoraussetzungen für seine Erhaltung erfüllt sind.	Es wurden keine Fortschritte erzielt.	d) Das aktuelle System besteht in einem gemeinsamen Rechtsrahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Erhaltungskriterien nach den GLÖZ-Anforderungen verantwortlich sind. Dies ermöglicht die Berücksichtigung der Vielfalt landwirtschaftlicher Flächen und Traditionen in der EU.	
2008 und 2009	Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Vorschriften und Bedingungen noch stärker zu vereinfachen (Ziffer 3.74 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 und Ziffer 5.66 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008).	Im Jahr 2010 wurde der Vereinfachung besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Abgesehen von Erörterungen im Rahmen der allgemeineren Debatte über die Zukunft der GAP fanden im Bereich der zweiten Säule folgende Aktionen statt: In sechs der acht im Jahr 2010 abgehaltenen Sitzungen des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums wurde über Vereinfachungen beraten. Diese Beratungen basierten auf Beiträgen der Mitgliedstaaten und von der Kommission erstellten Arbeitspapieren. Ein wichtiger Diskussionsgegenstand waren die Bestimmungen über die Beihilfefähigkeit. Über derartige Themen wurde auch in der Expertengruppe für die Vereinfachung diskutiert. Im September 2010 wurde ein Seminar mit dem Titel „Ensuring good management of rural development programs 2007-2013“ veranstaltet. Außerdem wurde die Studie „Red tape for beneficiaries in the second pillar“ in die Wege geleitet, deren Ziel es ist, den Verwaltungsaufwand im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums abzubauen.	<p>Als Reaktion auf die Liste von 39 Vereinfachungsvorschlägen, die auf der Ratssitzung vom April 2009 von den Mitgliedstaaten vorgelegt wurde, hat die Kommission die folgenden Maßnahmen ergriffen:</p> <p>Erstens nahm die Kommission im Oktober 2010 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates an, um</p> <ul style="list-style-type: none"> — die Anzahl der Berichte im Rahmen der Strategiebegleitung für die Entwicklung des ländlichen Raums von drei auf zwei zu verringern, — die maßgeschneiderte Inanspruchnahme von Betriebsberatungsdiensten für Landwirte zu erleichtern, — den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, Follow-up-Kontrollen bei geringfügigen Verstößen und die de-minimis-Regel lediglich auf der Basis einer Risikostichprobe statt auf der Basis zu 100 % durchgeführter systematischer Kontrollen anzuwenden. <p>Der Vorschlag liegt derzeit beim Europäischen Parlament und beim Rat.</p> <p>Zweitens wurden — ebenfalls als Reaktion auf die Liste der 39 Vereinfachungsvorschläge — im Zusammenhang mit einer Neufassung (Verordnung (EU) Nr. 65/2011) die Bestimmungen zu Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen klargestellt und in den Durchführungsregelungen präzise Verpflichtungen festgelegt.</p> <p>Andere bedeutende Vereinfachungsbemühungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums sind in der Tat erst auf den nächsten Programmplanungszeitraum gerichtet, weil die Einführung größerer Änderungen bei laufenden Programmen schwierig ist.</p> <p>Schließlich könnten die Ergebnisse der Studie zum Verwaltungsaufwand in Säule 2, sobald sie vorliegen, von der Kommission und den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, um den Bürokratieaufwand für die Empfänger weiter zu verringern.</p>	Im Jahr 2010 wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um über die Vereinfachung der Vorschriften und Bedingungen zu beraten und diesbezügliche Analysen vorzunehmen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden sich im Hinblick auf eine Straffung der Verfahren im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums im nächsten Programmplanungszeitraum als nützlich erweisen. Bislang führte dies jedoch im laufenden Programmplanungszeitraum noch nicht zu konkreten Vereinfachungen.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2008 und 2009	Es müssen zusammen mit den betroffenen nationalen Behörden wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um zu vermeiden, dass für Fischereiprojekte nicht beihilfefähige Ausgaben übernommen werden (Ziffer 3.76 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 ^(?)).	Die im Rahmen des Europäischen Fischereifonds vorgeschriebenen Kontrollen in Bezug auf die Beihilfefähigkeit der Ausgaben wurden im Vergleich mit den Kontrollen im Rahmen des früheren Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei verschärft.	<i>Im Rahmen der Prüfungstätigkeit der GD MARE im Jahr 2010 wurden nicht förderfähige Ausgaben in nicht wesentlicher Höhe aufgedeckt.</i>	Der Hof wird die überarbeiteten Kontrollmodalitäten bei künftigen Prüfungen weiterverfolgen.
	Für interne Kontrollen der im Rahmen von Programmen zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen muss zwischen den Kommissionsdiensten eine klare Aufgabentrennung bestehen; außerdem müssen angemessene förmliche Kontrollverfahren entwickelt werden (Ziffer 3.76 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009).	Die Kommissionsdienststellen nahmen eine Klarstellung der Aufgabentrennung vor und leiteten ein Projekt zur Vereinfachung der Rechtsgrundlage der Programme ein.	<i>Klarstellungen und Vereinfachungen wurden bereits in den Beschluss 2010/712/EU der Kommission über die finanzielle Beteiligung an den Tilgungsprogrammen eingeführt. 2012 wird die Kommission zudem Änderungen an der Entscheidung 90/424/EWG des Rates vorschlagen, der die Rechtsgrundlage für die Erstattung beihilfefähiger Ausgaben im Rahmen der Tilgungsprogramme bildet.</i>	Der Hof wird die überarbeiteten Kontrollmodalitäten bei künftigen Prüfungen weiterverfolgen.

⁽¹⁾ Ähnliche Empfehlungen wurden in Ziffer 5.65 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 ausgesprochen.

⁽²⁾ Ähnliche Empfehlungen wurden in Ziffer 5.67 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 ausgesprochen.

KAPITEL 4

Kohäsion, Energie und Verkehr

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	4.1-4.23
Besondere Merkmale des Themenkreises	4.3-4.22
Politische Ziele	4.3-4.4
Politische Instrumente	4.5-4.19
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	4.20-4.22
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.23
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.24-4.36
Wirksamkeit der Systeme	4.37-4.44
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	4.45-4.46
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	4.47-4.50
Schlussfolgerungen	4.47-4.48
Empfehlungen	4.49-4.50
Weiterverfolgung früherer Sonderberichte	4.51-4.59
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2006 über den Beitrag des Europäischen Sozialfonds zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs	4.51-4.53
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 10/2006 über die Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994-1999 (Strukturfonds)	4.54-4.56
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 7/2009 über die Verwaltung der Entwicklungs- und Validierungsphase des Programms Galileo	4.57-4.59

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

4.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Kohäsion, Energie und Verkehr, der folgende Politikbereiche umfasst: 04 — Beschäftigung und Soziales, 06 — Energie und Verkehr und 13 — Regionalpolitik. Außerdem wird in diesem Kapitel darüber berichtet, wie die Kommission den in drei Sonderberichten des Hofes ausgesprochenen Empfehlungen nachgekommen ist. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 sind **Tabelle 4.1** zu entnehmen.

Tabelle 4.1 — Kohäsion, Energie und Verkehr — Wichtige Informationen 2010

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
4	Beschäftigung und Soziales	Verwaltungsausgaben	97	zentral direkt
		Europäischer Sozialfonds	7 066	geteilt
		Arbeiten in Europa — Sozialer Dialog und Mobilität	56	zentral direkt
		Beschäftigung, soziale Solidarität und Gleichstellung der Geschlechter	155	zentral direkt
		Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	104	geteilt
		Heranführungsinstrument (IPA, vormals ISPA)	3	dezentral
		7 481		
6	Energie und Verkehr	Verwaltungsausgaben	153	zentral direkt
		Binnen-, Luft- und Seeverkehrspolitik	149	zentral direkt
		Transeuropäische Netze (TEN)	858	zentral direkt
		Konventionelle und erneuerbare Energien	773	zentral direkt
		Kernenergie	237	zentral direkt/zentral indirekt/ge-meinsam
		Forschung im Energie- und Verkehrsbereich (Rahmenprogramme)	226	zentral direkt
		Sicherheit und Schutz der Energieverbraucher und Verkehrsnutzer	3	zentral direkt
		Europäische Satellitenprogramme (EGNOS und Galileo)	460	zentral direkt
		2 859		
13	Regionalpolitik	Verwaltungsausgaben	83	zentral direkt
		Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und sonstige regionale Maßnahmen	22 091	geteilt
		Kohäsionsfonds	7 957	geteilt
		Instrument für Heranführungshilfe (IPA, vormals ISPA)	479	dezentral
		Solidaritätsfonds	13	indirekt
		30 623		
Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾			333	
Operative Ausgaben insgesamt			40 630	
davon: — Vorschüsse			3 074	
— Zwischen-/Abschlusszahlungen			37 556	
Zahlungen des Jahres insgesamt			40 963	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			55 223	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 7 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung 2010 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.2. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds (KF) kommen im Rahmen mehrjähriger Programmplanungszeiträume zum Einsatz. Im Jahr 2010 beliefen sich die Zahlungen aus dem EFRE (22,1 Milliarden Euro), dem ESF (7,1 Milliarden Euro) und dem Kohäsionsfonds (8,0 Milliarden Euro) auf mehr als 90 % der operativen Ausgaben des Themenkreises insgesamt ⁽¹⁾. Die Zahlungen im Politikbereich Energie und Verkehr beliefen sich im Jahr 2010 auf 2,9 Milliarden Euro.

Besondere Merkmale des Themenkreises*Politische Ziele***Kohäsionspolitik**

4.3. Ziel der Kohäsionspolitik ist es, durch den Abbau des Entwicklungsgefälles zwischen den verschiedenen Regionen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.

Energie und Verkehr

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

*Politische Instrumente***Regionalpolitik**

4.5. Auf die Regionalpolitik entfallen 75 % der Ausgaben in diesem Themenkreis. Die regionalpolitischen Ausgaben gehen in erster Linie zulasten des EFRE und des Kohäsionsfonds (aus denen zusammengenommen 98 % der im Jahr 2010 getätigten Ausgaben für regionalpolitische Maßnahmen finanziert wurden). Die Mittel des EFRE werden für die Finanzierung von Infrastrukturarbeiten, die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, regionale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und — hauptsächlich über Finanzierungsinstrumente — Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) eingesetzt. In den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt, werden mit Mitteln des Kohäsionsfonds Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert.

⁽¹⁾ Im Jahr 2010 bezogen sich 32,8 Milliarden Euro oder 88 % auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und 4,3 Milliarden Euro (12 %) auf den Zeitraum 2000-2006. Aus dem Kohäsionsfonds und dem ESF wurden im Jahr 2010 für Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzkrise zusätzliche Vorschusszahlungen in Höhe von 0,4 Milliarden Euro bzw. 0,37 Milliarden Euro geleistet. Außerdem wurden für Energieprojekte im Rahmen des Europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung (EEPR) Vorschüsse in Höhe von 0,6 Milliarden Euro ausgezahlt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.6. Zu den regionalpolitischen Instrumenten gehören außerdem regionale Maßnahmen und Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) sowie der Solidaritätsfonds der Europäischen Union, aus dem im Fall von Naturkatastrophen in den Mitgliedstaaten Unterstützung bereitgestellt wird.

Beschäftigung und Soziales

4.7. Auf Beschäftigung und Soziales entfallen 18 % der Ausgaben in diesem Themenkreis. Der weitaus größte Teil der in diesem Politikbereich getätigten Ausgaben (94 % im Jahr 2010) geht zulasten des ESF, aus dem Investitionen in das Humankapital in Form von Ausbildung und andere Beschäftigungsmaßnahmen gefördert werden.

4.8. Zu weiteren Ausgaben in diesem Politikbereich gehören Subventionen und Finanzhilfen an Einrichtungen, die Sozial- und Beschäftigungsmaßnahmen durchführen, Ausgaben im Rahmen des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der dazu dient, EU-Arbeitnehmer zu unterstützen, die infolge weitreichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge oder infolge der Finanzkrise arbeitslos geworden sind, sowie ein Beitrag zum IPA.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben aus dem EFRE, dem ESF und dem Kohäsionsfonds

4.9. Für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds gelten gemeinsame Regeln, und alle drei Fonds unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten.

4.10. Die Kommission genehmigt auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten mehrjährige operationelle Programme (OP) sowie indikative Finanzierungspläne, in denen die EU-Beteiligung veranschlagt wird. Die in die operationellen Programme aufgenommenen Projekte werden von privaten Einzelpersonen, Vereinigungen, Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts oder lokalen, regionalen bzw. nationalen Stellen durchgeführt.

4.11. Die Mitgliedstaaten übertragen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen⁽²⁾ die Zuständigkeit für die laufende Verwaltung. Hierzu gehört die Auswahl der einzelnen Projekte, die Durchführung von Kontrollen zur Verhinderung, Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern bei den geltend gemachten Ausgaben sowie die Überprüfung, dass die Projekte tatsächlich umgesetzt werden („Primärkontrollen“). Bescheinigungsbehörden überprüfen die tatsächliche Durchführung der „Primärkontrollen“ und nehmen ggf. zusätzliche Kontrollen vor, ehe sie Ausgabenerklärungen bei der Kommission einreichen.

(²) Zwischengeschaltete Stellen sind Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätig sind und in deren Auftrag Aufgaben gegenüber den die Vorhaben durchführenden Begünstigten wahrnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.12. Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben (d. h. Projekten oder Gruppen von Projekten) durchzuführen, um bestätigen zu können, dass das wirksame Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Programme und die Ordnungsmäßigkeit der für jedes OP bescheinigten Ausgaben hinlänglich gewährleistet sind. Über diese Prüfungen erstatten sie der Kommission in jährlichen Kontrollberichten und jährlichen Stellungnahmen Bericht.

4.13. Zu Beginn jedes Programmplanungszeitraums leistet die Kommission Vorschusszahlungen an die Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen wird ein Projekt finanziert, indem auf der Grundlage der von den Projektträgern eingereichten Ausgaben-erklärungen eine Kostenerstattung vorgenommen wird. Die einzelnen Erklärungen der Projektträger werden für jede Prioritätsachse des OP in regelmäßigen Abständen zu Ausgaben-erklärungen zusammengefasst, die von den Behörden der Mitgliedstaaten bescheinigt und an die Kommission übermittelt werden. Anschließend werden diese Ausgaben aus dem EU-Haushalt kofinanziert.

4.14. Die Förderfähigkeitsregeln werden vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen auf nationaler (und manchmal regionaler) Ebene festgelegt. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten, vorschriftswidrige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken und zu berichtigen und der Kommission darüber Bericht zu erstatten.

4.15. Die Kommission muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die den Verordnungsanforderungen entsprechen und wirksam funktionieren. Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat vorschriftswidrige Ausgaben nicht berichtigt hat oder dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme beträchtliche Mängel aufweisen, kann sie die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen⁽³⁾. Wenn der Mitgliedstaat die vorschriftswidrigen Ausgaben nicht herausnimmt (wobei er die ausgeschlossenen Ausgaben durch andere, förderfähige Ausgaben ersetzen kann) oder die aufgedeckten Systemmängel nicht beseitigt, kann die Kommission finanzielle Berichtigungen vornehmen, die zu einer Nettokürzung der EU-Fördermittel führen⁽⁴⁾.

4.14. Die Festlegung von Förderfähigkeitsregeln auf nationaler Ebene (Artikel 56 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates) war eines der wichtigsten Vereinfachungselemente, die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt wurden. Damit wurde für die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Anpassung von Förderfähigkeitsregeln an die speziellen Erfordernisse von Regionen oder Programmen und bei deren Harmonisierung mit den Regeln angestrebt, die für andere, nationale Systeme der öffentlichen Hand gelten.

4.15. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD REGIO und der GD EMPL ermöglichen detaillierte Beurteilungen der für die Kommission gegebenen Verlässlichkeit in Bezug auf die Einrichtung und anschließende Funktionsfähigkeit von Verwaltungs- und Kontrollsystemen für das jeweilige kofinanzierte Programm sowie im Bericht für 2010 erstmals eine Gesamtbeurteilung der nationalen Kontrollsysteme.

⁽³⁾ 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 des Rates (Abl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁽⁴⁾ Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Energie und Verkehr

4.16. Auf den Politikbereich Energie und Verkehr entfallen 7 % der Ausgaben in diesem Themenkreis. Rund 30 % der Ausgaben für Energie und Verkehr werden für Großprojekte im Rahmen des Programms für die transeuropäischen Netze (TEN) getätigt. In die andere Hauptausgabenkategorie (27 %) fallen Projekte im Bereich der konventionellen und erneuerbaren Energien. Die hierfür getätigten Ausgaben erfolgen zu meist in Form von Finanzhilfen und Subventionen im Rahmen des Europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung (EEPR). Weitere 8 % der Ausgaben betreffen Forschungsprojekte, die hauptsächlich mit Mitteln der Forschungsrahmenprogramme finanziert werden.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben im Politikbereich Energie und Verkehr

4.17. Die Ausgaben für Energie und Verkehr werden von der Kommission im Rahmen der direkten bzw. indirekten zentralen Verwaltung (durch zwei Exekutivagenturen und ein gemeinsames Unternehmen ⁽⁵⁾) getätigt. Einige Ausgaben unterliegen aber auch der gemeinsamen Verwaltung (z. B. Mittel für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen).

4.18. Im Allgemeinen ruft die Kommission zur Einreichung von Projektvorschlägen auf. Für genehmigte Projekte leistet die Kommission auf der Grundlage von Finanzhilfvereinbarungen oder von ihr gefasster Finanzierungsbeschlüsse direkte Zahlungen an die Begünstigten. Bei den Zuwendungsempfängern handelt es sich gewöhnlich um mitgliedstaatliche Behörden, mitunter aber auch um öffentliche oder private Unternehmen. Die Hilfen werden in Teilbeträgen ausgezahlt: Bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung oder des Finanzierungsbeschlusses wird eine Vorschusszahlung geleistet, auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen folgen, mit denen die von den Begünstigten gemeldeten zuschussfähigen Ausgaben erstattet werden.

4.19. Zu den wichtigsten Elementen der Ausgabenkontrolle durch die Kommission gehören die Bewertung von Vorschlägen anhand festgelegter Auswahl- und Vergabekriterien, die Bereitstellung von Informationen und Anleitungen für die Begünstigten, die Überwachung und Überprüfung der Projektdurchführung anhand von Berichten über den Stand der finanziellen und technischen Durchführung, die von den Begünstigten vorgelegt werden (und ggf., falls dies in der Finanzierungsvereinbarung vorgesehen ist, von einem unabhängigen Abschlussprüfer bescheinigte Jahresabschlüsse enthalten), sowie Ex-post-Prüfungen, deren Ziel es ist, mögliche durch frühere Kontrollen nicht verhinderte Fehler aufzudecken und zu berichtigen und hinreichende Sicherheit für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu liefern.

⁽⁵⁾ Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz, Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und gemeinsames Unternehmen SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

EFRE, ESF und Kohäsionsfonds

4.20. Bei den Kohäsionsausgaben besteht das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass die Begünstigten Kosten melden, die nicht zuschussfähig sind. Wird dies auf den verschiedenen Kontrollebenen im Mitgliedstaat nicht aufgedeckt, so reicht der Mitgliedstaat eine fehlerhafte bescheinigte Ausgabenerklärung ein. Falls die Kommission nicht spätestens bis zum Ende des Programmplanungszeitraums eine Berichtigung vornimmt, hat dies zur Folge, dass für das jeweilige OP eine überhöhte Zahlung aus dem EU-Haushalt geleistet wird.

4.21. Die auf nationaler oder regionaler Ebene an der Umsetzung der operationellen Programme und Projekte beteiligten Akteure haben möglicherweise keine Kenntnis von den anzuwendenden Vorschriften oder sind nicht sicher, wie diese Vorschriften korrekt auszulegen sind. Zusätzliche Risiken ergeben sich aufgrund der großen Zahl und Vielfalt der kofinanzierten Tätigkeiten sowie aufgrund der Beteiligung einer Vielzahl (oft kleiner) Partner an der Durchführung der Projekte.

Energie und Verkehr

4.22. Bei den Ausgaben im Politikbereich Energie und Verkehr besteht das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass Zuwendungsempfänger in ihren Kostenaufstellungen nicht zuschussfähige Kosten ausweisen, die vor ihrer Erstattung nicht durch die Kontrollen der Kommission aufgedeckt werden. Bei den TEN-V- und TEN-E-Projekten wird dieses Risiko allerdings dadurch entschärft, dass der zuschussfähige Ausgabenbetrag oftmals höher ist als der für eine Kofinanzierung in Betracht kommende Betrag. Insbesondere im Rahmen des EEPR werden mitunter große, komplexe und transnationale Projekte gefördert, bei denen die Notwendigkeit einer zügigen Auszahlung der Fördermittel der Anwendung angemessener Kontrollen abträglich sein kann.

4.20. Da das Verwaltungs- und Kontrollsystem einen mehrjährigen Charakter aufweist, war eine überhöhte Zahlung, die bei einem durch die Kommission stattgegebenen Antrag auf Zahlungen aufgedeckt wird, zum Zeitpunkt der Ausgabenbescheinigung unter Umständen noch nicht der gesamten Kontrollkette auf nationaler Ebene und EU-Ebene unterzogen worden.

Die Kommission legt den Schwerpunkt ihrer Aufsichtstätigkeit auf die Anleitung und Schulung der Verwaltungsbehörden zum sachgerechten Verfahren für die Ausführung von Verwaltungsprüfungen bei der Aufdeckung von Fehlern auf der Ebene des Begünstigten vor der Ausgabenerklärung und arbeitet mit nationalen Prüfbehörden bei der raschen Prüfung von Programmen oder Stellen, mit denen das höchste Risiko verbunden ist, eng zusammen.

4.21. Der Rechtsrahmen 2007-2013 sieht vor, dass die Begünstigten über die spezifischen Finanzierungsbedingungen informiert werden und sich die Verwaltungsbehörden vergewissern, dass die Begünstigten in der Lage sind, die diesbezüglichen Bedingungen zu erfüllen (Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission). Diese Voraussetzung wird im Rahmen der regulären Prüftätigkeit der Kommissionsprüfer geprüft.

Außerdem hat die Kommission bilaterale und multilaterale Schulungen durchgeführt, insbesondere „Train the trainers“-Seminare (Ausbildung für Ausbilder), um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Begünstigten und die Durchführungsstellen fortlaufend schulen, informieren, beraten und anleiten. Derartige Schulungen gelten bei der Begrenzung der Risiken im Zusammenhang mit kleinen Partnern, beispielsweise nichtstaatlichen Organisationen, die auf regionaler und lokaler Ebene tätig sind, als besonders zweckmäßig. Darüber hinaus hat die Kommission für 2011 Maßnahmen veranlasst, mit denen konkrete, gezielte Informationen und Schulungen für Mitgliedstaaten bereitgestellt werden sollen, bei denen operative Programme in den jährlichen Tätigkeitsberichten wiederholt Gegenstand von Vorbehalten waren.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.23. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Kohäsion, Energie und Verkehr ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- Geprüft wurde eine Stichprobe von 243 Zwischen- und Abschlusszahlungen ⁽⁶⁾.
- Bei der Bewertung der Systeme lag der Schwerpunkt auf den Prüfbehörden für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Bereich Kohäsion.
- Die Analyse der Managementerkklärungen der Kommission bezog sich auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen Regionalpolitik (REGIO), Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL), Mobilität und Verkehr (MOVE) sowie Energie (ENER).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

4.24. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 4.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 49 % der 243 geprüften Zahlungen fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 7,7 % ⁽⁷⁾.

4.24. Die Kommission stellt fest, dass die Fehlerquote im zweiten Jahr in Folge erheblich unter der vom Hof im Zeitraum 2006-2008 ausgewiesenen Quote liegt ⁽¹⁾. Nach Ansicht der Kommission spiegelt diese positive und vielversprechende Entwicklung die ausgeweiteten Kontrollbestimmungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 und ihres Aktionsplans 2008 wider.

Dieses Ergebnis ist umso bedeutsamer, als seit 2010 Ausgaben für nahezu alle operativen Programme erklärt wurden, womit sich der Betrag der erklärten Ausgaben für die Kohäsion mehr als verdoppelt hat und das damit verbundene Fehlerrisiko durch die große Zahl nunmehr beteiligter Akteure gestiegen ist. Die Kommission stellt fest, dass sich nicht alle vom Hof in seinem Bericht ausgewiesenen Fehler finanziell auswirken.

Sie stellt auch fest, dass sich die überwiegende Mehrheit von schweren quantifizierbaren Fehlern mit starken Auswirkungen, die vom Hof festgestellt wurden, auf sieben operative EFRE-Programme von drei der 16 Mitgliedsstaaten konzentrieren, die in der Stichprobe des Hofes enthalten sind. Hierzu trifft die Kommission entsprechende Maßnahmen zur Korrektur der vom Hof aufgedeckten Fehler und konzentriert sich dabei auf die riskantesten Programme.

⁽⁶⁾ Diese Stichprobe umfasst 243 Zahlungen für 229 Kohäsionsprojekte (EFRE 143, ESF 60, Kohäsionsfonds 20, strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) sechs), sechs nicht aus dem ESF geförderte Sozial- und Beschäftigungsprojekte sowie acht Projekte aus dem Energie- und Verkehrsbereich. 205 der Zahlungen für Kohäsionsprojekte beziehen sich auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und 24 auf den Zeitraum 2000-2006. Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Letztere beliefen sich im Jahr 2010 auf 3,1 Milliarden Euro.

⁽⁷⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 4,7 % (untere Fehlergrenze) und 10,7 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽¹⁾ Untere Fehlergrenze von 11-12 % im Vergleich zu 4,7 % im Jahr 2010.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.25. Nach Ansicht des Hofes lagen den mitgliedstaatlichen Behörden Informationen vor, die ausgereicht hätten, um zumindest einige der Fehler (vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Ausgabenerklärungen) bei 58 % der fehlerbehafteten Vorgänge aufzudecken und zu berichtigen.

Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge bei einem Fünftel der Vorgänge

4.26. Der Hof stellte bei 19 % der 243 geprüften Vorgänge Fehler im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der EU- und der nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. Schwerwiegende Verstöße gegen diese Vorschriften wurden bei 5 % der geprüften Vorgänge aufgedeckt. Diese Verstöße machen 24 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 31 % der für diesen Themenkreis geschätzten Fehlerquote aus (siehe Beispiel 4.1).

Beispiel 4.1

Schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

- a) Vorschriftswidrige Vergabe eines Auftrags an einen Bieter, der einen außergewöhnlich niedrigen Preis geboten hatte: Bei einem EFRE-Projekt stellte der Hof fest, dass ein Auftrag für den Bau von Hafenanlagen an einen Bieter vergeben wurde, dessen Preisangebot außergewöhnlich niedrig war. Nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften hätte dies zur Ablehnung des Angebots führen müssen, da die Durchführbarkeit zum gebotenen Preis nicht gewährleistet war. Der Bieter mit dem zweitniedrigsten Angebot legte bei einem nationalen Verwaltungsgericht erfolgreich Beschwerde gegen die Zuschlagsentscheidung ein. Trotz dieser Entscheidung eines nationalen Gerichts wurden die Ausgaben der Kommission nach Abschluss des Projekts im Jahr 2009 bescheinigt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.25. Die Kommission verfolgt diese Fälle strikt weiter, um sicherzustellen, dass Fehler vor einer Bescheinigung künftig durch die betreffenden Systeme besser verhindert werden.

Die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, vor der Bescheinigung von Ausgaben alle Anträge von Begünstigten einer Belegprüfung zu unterziehen. Vor-Ort-Überprüfungen der Maßnahmen können jedoch auch in einer späteren Phase der Projektentwicklung — nach Bescheinigung und bis Projektabschluss — erfolgen, was erklärt, warum die Fehler in der Stichprobe des Hofes teilweise nicht aufgedeckt werden konnten (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 4.20). Die Auswirkungen des Kontrollsystems bei der Verminderung von Fehlerquoten sind zumeist erst in Folgejahren erkennbar, nachdem alle Kontrollebenen realisiert worden sind.

4.26. Zwar prüfen die Kommission und der Hof die Einhaltung von Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf dieselbe Art und Weise, die Kommission wendet jedoch proportionale Pauschalkorrekturen an, womit der Gefahr von Schäden für den EU-Haushalt sachgerecht begegnet wird (siehe Punkt 11 von Anhang 1.1 in Kapitel 1).

Diese Pauschalen werden durch die Kommission und generell auch durch nationale Behörden angewandt, wenn bei Verstößen gegen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge Finanzkorrekturen auferlegt werden, auch bei der Weiterverfolgung der vom Hof ausgewiesenen Fehler.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Künstliche Aufteilung von Bau- und Dienstleistungsaufträgen in mehrere Ausschreibungen: Bei mehreren EFRE-Projekten innerhalb desselben OP wurden Bau- und Dienstleistungsaufträge zur Schiffbarmachung eines Flusses für Kreuzfahrtschiffe vorschriftswidrig vergeben. Die Vergabebehörde teilte die Bauarbeiten und Dienstleistungen so auf, dass die Auftragswerte unterhalb der in den EU- und nationalen Vorschriften festgelegten Schwellenwerte für die öffentliche Auftragsvergabe lagen, sodass die normalen Vergabeanforderungen umgangen wurden. Anschließend wurden mehrere dieser Aufträge an ein und denselben Auftragnehmer vergeben.
- c) Fehlen eines Ausschreibungsverfahrens für in den ursprünglichen Vergabeunterlagen vorgesehene Zusatzarbeiten: Bei einem EFRE-Projekt wurden Bauarbeiten im Zusammenhang mit der Renovierung eines Universitätsgebäudes freihändig an einen Auftragnehmer vergeben. Obwohl diese Arbeiten in der vorläufigen Leistungsbeschreibung geplant worden waren, wurden sie von der Vergabebehörde als bei der Vergabe des Hauptauftrags nicht vorhersehbare Zusatzarbeiten behandelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.27. Außerdem stellte der Hof bei weiteren 14 % der 243 geprüften Vorgänge sonstige Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften sowie nicht quantifizierbare Fehler fest, die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren betrafen. Dazu gehören Fälle, in denen die Informations- und Publizitätsverpflichtungen nicht eingehalten wurden (z. B. verspätete Veröffentlichung von Vergabebekanntmachungen), die Verbindungsunterlagen Unzulänglichkeiten aufwiesen oder bei der Bewertung der Angebote Verfahrensmängel zu verzeichnen waren, sowie Fälle, in denen EU-Richtlinien nicht ordnungsgemäß in nationale Rechtsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge umgesetzt wurden. Diese Fehler wurden bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt ⁽⁸⁾.

Mehr als ein Drittel der geschätzten Fehlerquote ist auf nicht förderfähige Projekte zurückzuführen

4.28. Ferner stellte der Hof bei 3 % der 243 geprüften Vorgänge fest, dass Projekte insgesamt nicht förderfähig waren. Solche Fehler machen 14 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 43 % der für diesen Themenkreis geschätzten Fehlerquote aus (siehe Beispiel 4.2).

4.27. Die Kommission wird alle vom Hof ausgewiesenen Fehler weiterverfolgen. Allerdings wird sie bei manchen dieser Fehler, die formaler Art sind, beispielsweise die verspätete Veröffentlichung von Vergabebekanntmachungen, keine Finanzkorrekturen auferlegen.

4.28. Der Hof stellte in dieser Kategorie verschiedene Arten von nicht förderfähigen Projekten fest. Dies zeigt, dass die Verwaltungsüberprüfungen sowohl qualitativ als auch quantitativ durch die betreffenden Programmbehörden verbessert werden müssen, um derartige Projekte bereits in der Auswahlphase aufzudecken. Die Kommission wird diese Fälle gemeinsam mit den betroffenen Programmverwaltungsbehörden weiterverfolgen.

⁽⁸⁾ Weitere Informationen zu dem vom Hof verfolgten Ansatz zur Quantifizierung der Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sind **Anhang 1.1** (Ziffern 10 und 11) zu entnehmen.

Beispiel 4.2

Nicht förderfähige Projekte

- a) Gemäß den nationalen Förderfähigkeitsregeln nicht förderfähiges Projekt: Bei einem Fall im Bereich des EFRE wurden der Kommission Ausgaben für ein Projekt, das im Rahmen des vorausgegangenen Programmplanungszeitraums 2000-2006 genehmigt und abgeschlossen worden war, im Rahmen des operationellen Programms für 2007-2013 bescheinigt. Dies stand nicht mit den nationalen Förderfähigkeitsregeln in Einklang, und das Projekt war folglich nicht förderfähig.
- b) Aufgrund der Ergebnisse einer Durchführbarkeitsstudie nicht förderfähiges Einnahmen schaffendes Projekt: Bei einem EFRE-Projekt ergab die Durchführbarkeitsstudie, die einen Teil des Projektantrags bildete, dass das Projekt voraussichtlich höhere Einnahmen schaffen würde, als Projektkosten veranschlagt waren. Damit kam das Projekt für eine Kofinanzierung aus dem EFRE nicht in Betracht.
- c) Förderung eines Projekts, bei dem die Voraussetzungen für staatliche Beihilfen im Rahmen einer öffentlichen Kofinanzierung nicht erfüllt waren: Ein EFRE-Projekt wäre auch ohne die EU-Förderung durchgeführt worden. Daher waren die in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Voraussetzungen für staatliche Beihilfen nicht erfüllt.

Mehr als die Hälfte aller quantifizierbaren Fehler beruht auf der Meldung verschiedener nicht förderfähiger Kosten

4.29. Der Hof stellte bei 12 % der geprüften Vorgänge verschiedene nicht förderfähige Kosten fest. Solche Fehler machen 59 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 23 % der für diesen Themenkreis geschätzten Fehlerquote aus (siehe Beispiel 4.3).

Beispiel 4.3

Meldung verschiedener nicht förderfähiger Kosten

- a) Außerhalb des Fördergebiets eingesetzte Anlagen (Ausstattung von Zulieferern): Bei einem EFRE-Projekt umfasste die Ausgabenerklärung Kosten für den Erwerb neuer Anlagen. Einige der kofinanzierten Anlagen wurden im Ausland oder in einer nicht im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ förderfähigen Region innerhalb des betroffenen Mitgliedstaats verwendet. Dies stand nicht mit den für das OP geltenden Förderfähigkeitsregeln in Einklang. Obwohl das Problem von der zwischengeschalteten Stelle aufgedeckt wurde, wurden die Ausgaben dennoch der Kommission gemeldet.

4.29. Die Kommission will durch Schulungen und Anleitungen sicherstellen, dass Programmverwaltungsbehörden über eine gute Kenntnis der Förderfähigkeitsregeln verfügen und diese Kenntnis an alle Stellen weitergeben, die für die Verwaltung der Mittel zuständig sind. Hierzu wird die Kommission ihre Schulungsmaßnahmen fortsetzen und sie auf Programmverwaltungsbehörden konzentrieren, bei denen Risiken festgestellt wurden. Diesbezüglich wird auf die Maßnahmen verwiesen, die in der Antwort zu den Ziffern 4.20 und 4.21 genannt sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Verwendung eines fehlerhaften Kofinanzierungssatzes: Bei einem ESF-Projekt zur Bereitstellung von Schulungen für Kurzarbeiter wurde einem Unternehmen ein für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geltender höherer Kofinanzierungssatz gewährt, obwohl es sich bei diesem Unternehmen nicht um ein KMU handelte.
- c) Einem Projekt angelastete überhöhte Kosten: Im Fall eines ESF-Arbeitsmarktprojekts, das von mehreren Einrichtungen im Rahmen einer Partnerschaft umgesetzt wurde, meldeten die Partner Kosten zur Kofinanzierung an, die erheblich über den tatsächlich angefallenen Kosten lagen.
- d) Fehlen von Belegunterlagen für geltend gemachte Kosten: Bei einem ESF-Aus- und Fortbildungsprojekt wurden auf der Grundlage erzielter Wirkungen auf Teilnehmerebene Kosten geltend gemacht. Mehrere geprüfte Teilnehmerakten enthielten jedoch keinerlei Belege dafür, dass die gemeldeten Wirkungen tatsächlich erzielt worden waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Besondere Schwachstellen bei Finanzierungsinstrumenten

4.30. Finanzierungsinstrumente können eingesetzt werden, um in Form von Eigenkapitalbeteiligungen, Darlehen oder Garantien Unterstützung bereitzustellen⁽⁹⁾. Fonds, über die solche Finanzierungen vergeben werden, werden mit OP-Beiträgen ausgestattet, sobald ihre Rechtsstruktur geschaffen wurde. Anschließend kann den Endbegünstigten und Projekten für Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des jeweiligen OP fallen, eine finanzielle Unterstützung gewährt werden. Diese Finanzierungsinstrumente sind revolving, d. h., die Erträge aus Investitionen oder Darlehen (einschließlich von Gewinnen) fließen, solange der Fonds besteht, an diesen zurück und müssen anschließend erneut für ähnliche Zwecke eingesetzt werden.

4.31. Gemäß der Verordnung können Finanzierungsinstrumente für drei Zwecke zum Einsatz kommen: zur Unterstützung von KMU (u. a. JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* — Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen)⁽¹⁰⁾, für Stadtentwicklungsprojekte (u. a. JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* — Gemeinsame europäische Unterstützung für Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung)⁽¹¹⁾ und zur Förderung von Energieeffizienz.

4.30. *Generell erfolgen Zahlungen an Fonds nach den Bestimmungen von Finanzierungsverträgen. In ihren Leitlinien empfahl die Kommission, dass Verwaltungsbehörden bei der Zahlung von Beiträgen aus operativen Programmen an Holding-Fonds und Finanzierungsinstrumente umsichtig, phasenweise und im Einklang mit den zugrundeliegenden Investitionsstrategien und/oder Investitionsplänen vorgehen sollten (COCOF-Leitlinie II, 2008, Q&A-Anhang, Antwort auf Frage 10; COCOF-Leitlinie III, 2011, 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6, 5.3.6).*

⁽⁹⁾ Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE ist eine Initiative, die die Kommission gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) durchführt, um kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen.

⁽¹¹⁾ JESSICA ist eine von der Kommission und der EIB entwickelte Initiative, deren Ziel es ist, rückzahlbare Investitionen (in Form von Eigenkapital, Darlehen oder Garantien) im Bereich der Stadtentwicklung zu tätigen. Diese Investitionen werden den Projekten über Stadtentwicklungsfonds und ggf. Holding-Fonds bereitgestellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.32. Der Kommission liegen keine detaillierten Angaben zur Mittelausstattung der Finanzierungsinstrumente vor. Ihrer Schätzung zufolge wurden Finanzierungsinstrumente mit einer Gesamtausstattung von ungefähr 8,1 Milliarden Euro eingerichtet, die bis Ende 2010 aus den operationellen Programmen des Zeitraums 2007-2013 Zahlungen in Höhe von 5,2 Milliarden Euro erhalten hatten. Nach Schätzungen der Kommission entspricht dies etwa der Hälfte der vorgesehenen Zahlungen an Fonds, die für den laufenden Programmplanungszeitraum aus operationellen Programmen geleistet werden sollen.

4.33. Im Jahr 2010 wurden 13 der 203 unter die geprüfte Stichprobe fallenden EFRE- und ESF-Zahlungen an Fonds geleistet, über die Finanzierungsinstrumente eingesetzt wurden. Der Hof deckte bei sieben dieser 13 Vorgänge Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften auf. Die Mehrzahl dieser Fehler war auf die Nichteinhaltung der Verordnungsbestimmungen bezüglich des OP-Beitrags an den Fonds zurückzuführen (siehe Beispiel 4.4).

Beispiel 4.4

Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften in Bezug auf Finanzierungsinstrumente

- a) Übermäßige Dotierung eines von einem regionalen Finanzinstitut verwalteten Garantiefonds: Bei einem EFRE-Projekt stellte der Hof fest, dass mehrere Voraussetzungen (z. B. Vorhandensein einer Investitionsstrategie und -planung, Beschreibung einer Politik für den Ausstieg sowie Beschreibung der Liquidationsvorschriften) bei Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung durch die Regionalregierung und die regionale Fondsverwaltungsbehörde nicht erfüllt waren. Nach der Unterzeichnung dieser Finanzierungsvereinbarung in der letzten Dezemberwoche des Jahres 2009 wurde die Mittelausstattung des Fonds von 17 Millionen Euro auf 233 Millionen Euro aufgestockt (was 14 % der insgesamt in diesem Programmplanungszeitraum für das betreffende operationelle Programm bereitgestellten Mittel entspricht). Erst im Juni 2010 wurde letztendlich ein Unternehmensplan ausgearbeitet und genehmigt, obwohl er auf unrealistischen Annahmen basierte. Ein erheblicher Teil der im Jahr 2007 von der Verwaltungsbehörde gebundenen Mittel des OP war bis Ende 2009 noch nicht verausgabt worden. Durch die Aufstockung der dem Garantiefonds zugewiesenen Mittel konnte die zu diesem Zeitpunkt geltende n+2-Regel umgangen werden, wonach nicht verwendete Mittelbindungen nach zwei Jahren aufgehoben werden mussten. Bis Mitte 2011 waren von den insgesamt 233 Millionen Euro, die im Rahmen dieses Fonds zur Verfügung standen, 1,5 Millionen Euro vergeben worden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.32. Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 schreibt den Mitgliedstaaten nicht vor, derartige detaillierte Daten zu Finanzierungsinstrumenten für die Kommission bereitzustellen. Dessen ungeachtet holte die Kommission bei den Verwaltungsbehörden auf freiwilliger Basis Informationen mit Stand von Ende 2010 zu Zahlungen ein, die an Fonds zur Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten geleistet wurden, um die Fortschritte von Finanzierungsinstrumenten bei der Förderung von Unternehmen abzuschätzen. Die Kommission beabsichtigt, eine Änderung der Verordnung dahin gehend vorzuschlagen, dass hierin für die Restlaufzeit des Zeitraums 2007-2013 auch sachgerechte Berichtspflichten geregelt sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Verzögerungen bei der Einrichtung eines vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) verwalteten JEREMIE-Holding-Fonds: Für dieses EFRE-Projekt war über eine komplizierte Struktur ein JEREMIE-Holding-Fonds errichtet worden, um aus drei operationellen Programmen und über vier verschiedene Ministerien Beiträge an eine vom EIF zu verwaltende Zweckgesellschaft zu leisten. Nachdem erste Finanzierungsvereinbarungen mit dem EIF im Oktober 2009 unterzeichnet worden waren, machten die betroffenen Verwaltungsbehörden Ausgaben geltend, die der Kommission im Dezember 2009 bescheinigt wurden. Diese Ausgaben bezogen sich auf den aus zwei der drei operationellen Programme geleisteten Beitrag zum Holding-Fonds, der auf ein vom EIF verwaltetes Übergangskonto eingezahlt wurde. Die Verhandlungen über die Zweckgesellschaft waren jedoch mit einem der Ministerien, das für die Verwaltung des dritten operationellen Programms zuständig war, noch im Gange. Die endgültige zwischen dem EIF und der Zweckgesellschaft geschlossene Vereinbarung über die Errichtung des Holding-Fonds wurde daher erst Ende Dezember 2010 unterzeichnet. Infolgedessen war die zur Anwendung des Finanzierungsinstruments eingerichtete Struktur im Jahr 2010 nicht einsatzbereit, und die Mittel konnten erst 2011 von dem Übergangskonto an die Zweckgesellschaft überwiesen werden.
- c) Nicht ordnungsgemäße Liquidationsvorschrift: Bei einem EFRE-Projekt war in der Vereinbarung zwischen dem nationalen Ministerium und der für den Einsatz des JEREMIE-Fonds zuständigen regionalen Agentur für den Fall der Liquidation des Fonds festgelegt, dass das verbleibende Kapital der Regionalregierung zur Verfügung zu stellen und an das regionale Schatzamt zu überweisen sei. Mit dieser Vorschrift wird gegen die Verordnungsanforderung verstoßen, wonach Erträge nur zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen verwendet werden dürfen.

4.34. Finanzielle Beiträge aus den operationellen Programmen, die an Fonds fließen, welche während des gesamten Zeitraums zum Einsatz von Finanzierungsinstrumenten dienen, erfolgen im Allgemeinen in Form einer einzigen Zahlung, sobald die Rechtsstruktur des Holding-Fonds geschaffen wurde. Alternative Finanzierungsmodalitäten können in den Finanzierungsvereinbarungen festgelegt werden. Gemäß der Verordnung werden diese Zahlungen der Kommission als getätigte Ausgaben bescheinigt.

4.35. Ex-post-Überprüfungen solcher Zahlungen durch die Prüfbehörden beziehen sich im Allgemeinen auf das Haushaltsjahr, in dem die Zahlung geleistet wurde. Bis Ende 2010 hatten solche Kontrollen nur einen begrenzten Umfang, da bestenfalls einige wenige Vorhaben zur Unterstützung ausgewählt und geringe Beträge an die Endempfänger und Projekte ausgezahlt worden waren.

4.36. Falls keine besonderen Überprüfungen vorgesehen werden, ist es daher unwahrscheinlich, dass die tatsächliche Durchführung von Operationen der Finanzierungsinstrumente von den Prüfbehörden bis zum Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 im Jahr 2015 kontrolliert werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.34. Für den Rechnungsabschluss 2010 buchte die Kommission auf der Basis von Angaben der Mitgliedstaaten die den Mitgliedstaaten für Finanzierungsinstrumente erstatteten Beträge teilweise als vorausgezahlte Ausgaben um (siehe Antwort der Kommission auf Kapitel 1, Ziffern 1.33 bis 1.36).

4.35. Bei ihrer gemeinsamen Prüfstrategie haben die GD REGIO und die GD EMPL thematische Prüfungen zu Finanzierungsinstrumenten eingeplant. Wie in dem den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten zugegangenen Entwurf des Prüfhandbuchs der Kommission näher ausgeführt, sollten sich diese thematischen Prüfungen sowohl auf die Satzung des Fonds als auch auf die eigentliche Durchführung der auf Finanzierungsinstrumenten beruhenden Projekte erstrecken.

4.36. Die Prüfbehörden und die Kommission können thematische Prüfungen durchführen, beispielsweise zu Finanzierungsinstrumenten. Wie in ihrer Antwort auf Ziffer 4.35 erwähnt, hat die Kommission den Prüfbehörden ein Prüfkonzept vorgeschlagen, bei dem anhand einer Stichprobe der durchgeführten Projekte auch die Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten geprüft wird.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

4.37. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 kommt den Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben eine Schlüsselrolle zu: Sie sind dafür zuständig, das wirksame Funktionieren der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu überprüfen und der Kommission jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile (Stellungnahmen) vorzulegen (siehe Ziffer 4.12). Im laufenden Programmplanungszeitraum richteten die Mitgliedstaaten für den EFRE, den Kohäsionsfonds und den ESF 112 Prüfbehörden ein ⁽¹²⁾.

Die Arbeit der meisten untersuchten Prüfbehörden wird für bedingt wirksam befunden

4.38. Der Hof prüfte eine Stichprobe von acht Prüfbehörden (und etwaiger beauftragter Prüfstellen) in sechs Mitgliedstaaten, wobei er jeweils Folgendes analysierte:

- organisatorische Regelungen und Prüfungsmethoden;
- Arbeitsunterlagen zu bis zu vier Systemprüfungen;
- Arbeitsunterlagen zu einer Stichprobe von bis zu 30 Prüfungen von Vorhaben, einschließlich der erneuten Durchführung von mindestens acht dieser 30 Prüfungen;
- jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile für 2010 sowie dazugehörige Arbeitsunterlagen.

4.39. Die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung von Systemen und Kernanforderungen sind in **Anhang 4.2** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass sieben der ausgewählten Prüfbehörden die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen zumindest bedingt wirksam gewährleisteten.

4.40. Bei der Prüfung wurden mehrere Schwachstellen aufgedeckt:

- Verzögerungen bei der Durchführung von Prüfungen in Bezug auf Systeme und Projekte;
- Checklisten, die nicht ausreichten, um sämtliche Risiken für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben abzudecken, insbesondere hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Vorschriften für staatliche Beihilfen sowie der Finanzierungsinstrumente und der Publizitätsverpflichtungen; anders als für Systemprüfungen fehlen spezifische Anleitungen der Kommission zum Umfang der Überprüfungen und zum Ausmaß der für die Prüfung von Projekten durchzuführenden Kontrollen;

4.39. Die Kommission berücksichtigt die Feststellungen des Hofes für ihre Beurteilung der nationalen Prüfbehörden im Hinblick auf die Veranlassung von Verbesserungen, soweit noch erforderlich, und um die Voraussetzungen für Einzelprüfungen in den kommenden Jahren im Einklang mit Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 zu gewährleisten.

4.40.

- Die Kommission deckte bei ihrer Überprüfung von Prüfbehörden auf, dass Verzögerungen bei Prüftätigkeiten in einigen Fällen mit Verzögerungen bei der Umsetzung der Maßnahmen vor Ort zusammenhängen.
- Die Kommission stellte zudem infolge ihrer umfangreichen Überprüfung von Prüfbehörden und im Verlauf von Systemprüfungen — in einigen Fällen und zu bestimmten Fragen — das Erfordernis fest, die vorhandenen Checklisten, die durch nationale Prüfbehörden für die Prüfung von Maßnahmen verwendet werden, auszubauen. Zu diesem Zweck hat die Kommission nunmehr ihre eigene Checkliste für Maßnahmenprüfungen, bei denen die vom Hof festgelegten Checklisten berücksichtigt werden, an die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten weitergeleitet.

⁽¹²⁾ 81 Prüfbehörden für 317 operationelle Programme des EFRE und des Kohäsionsfonds und 94 Prüfbehörden für 117 operationelle Programme des ESF. 63 dieser Prüfbehörden sind für alle drei Fonds zuständig.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Anwendung von Stichprobenverfahren, die nicht mit den von Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Leitlinien zur Auswahl von Projektstichproben in Einklang standen, oder fehlerhafte Anwendung vereinbarter Stichprobenverfahren;
- bei allen Prüfbehörden stellte der Hof im Zuge seiner Wiederholungsprüfungen von Projekten Sachverhalte fest, die zuvor nicht von der Prüfbehörde gemeldet worden waren; im Fall von sechs Prüfbehörden führte dies zu einer Gesamtfehlerquote, die über der im jährlichen Kontrollbericht der Prüfbehörde gemeldeten Fehlerquote lag.

4.41. Die jährlichen Kontrollberichte und Prüfungsurteile (Stellungnahmen) der Prüfbehörden basieren auf den Ergebnissen ihrer Prüfungen von Vorhaben und ihrer Systemprüfungen. Bezogen auf das vom Hof geprüfte EU-Haushaltsjahr decken die Vorhabensprüfungen die Ausgaben ab, die der Kommission im Vorjahr bescheinigt wurden, während die erfassten Systemprüfungen bis Ende Juni des geprüften Haushaltsjahrs abgeschlossen wurden. Überdies ist der Hof der Ansicht, dass die Prüfungsansätze der Prüfbehörden (selbst innerhalb eines Mitgliedstaats) derart stark voneinander abweichen, dass die von diesen Behörden erzielten Ergebnisse nicht zusammengefasst werden können, um auf nationaler oder EU-Ebene zu einem Gesamturteil für die einzelnen Fonds zu gelangen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Des Weiteren stellt die Kommission seit Beginn des Programmplanungszeitraums detaillierte und fachliche Anleitungen zur Verfügung, bietet Schulungen an und führt Fachbesprechungen mit Prüfern nationaler Prüfbehörden durch. Darüber hinaus sind die im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2000-2006 bereitgestellten Anleitungen zum Geltungsbereich und Umfang von Maßnahmenprüfungen nach wie vor gültig, da sich derartige Prüfungen zwischen den beiden Programmplanungszeiträumen nicht wesentlich unterscheiden.

- Die Kommission unterstreicht, dass ihre technischen Leitlinien zu Stichproben als Empfehlung an die Prüfbehörden dienen. Sie enthalten zur Veranschaulichung bestimmte Methoden, die weder rechtsverbindlich sind noch einschränkend wirken, was die Wahlfreiheit der Prüfbehörden in Bezug auf akzeptable statistische Methoden betrifft, die gleichwertig sind.
- Die Kommission stellt fest, dass das Ergebnis der vom Hof vorgenommenen Neuberechnung in einigen Fällen stark durch die Quantifizierung von Fehlern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge beeinflusst wird (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 4.26).

4.41. Die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sieht eine sechsmonatige Frist zwischen dem Ende des Prüfzeitraums (Juni) und der Erstellung des jährlichen Prüfberichts und der Stellungnahme (Dezember) vor. In ihren Leitlinien zu jährlichen Prüfberichten forderte die Kommission unter Berücksichtigung internationaler Prüfstandards die Prüfbehörden auf, auch über spätere Prüfereignisse zu berichten, die während dieser Frist (Juli bis Dezember) auftreten.

Die Kommission möchte unterstreichen, dass sich unter Berücksichtigung der Anzahl der Prüfbehörden in 27 Mitgliedstaaten für alle Kohäsionsprogramme (siehe Ziffer 4.37) die Prüfkonzepte durchaus unterscheiden können, damit sich die Prüfbehörden den speziellen Bedingungen der verschiedenen operativen Programme sowie der Verwaltungs- und Kontrollsysteme anpassen können. Die Rechtsvorschriften, mit denen die Verpflichtungen für Prüftätigkeiten geregelt werden, sollen Rahmenbedingungen herstellen, bei denen eine Prüfbehörde in der Lage ist, auf der Basis von Systemprüfungen und der Prüfungsergebnisse, die einer statistischen Stichprobe der Maßnahmen entstammen, ein nach Programm oder System aufgeschlüsseltes jährliches Prüfungsurteil der Kommission zur Verfügung zu stellen. Die für die GD EMPL und die GD REGIO zuständigen Generaldirektoren weisen anschließend in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten sachgerecht zusammengefasste Prüf- und Verwaltungsinformationen — unter Berücksichtigung der Angaben von nationalen Prüfbehörden — im Sinne der jährlichen Zuverlässigkeitserklärung für die Kommission aus.

In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2010 haben sich die GD EMPL und die GD REGIO entschlossen, die für das erste Jahr von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Fehlerquoten in Bezug auf die Ausgaben für 2009 (die mit den DAS-Ergebnissen für 2009 übereinstimmen) sowie die nach Programm aufgeschlüsselten Prüfungsurteile auszuweisen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Untersuchung der Prüfbehörden durch die Kommission war im Allgemeinen zufriedenstellend

4.42. Die Kommission schloss Prüfungen ab, die sich auf 17 (Generaldirektion Regionalpolitik) bzw. 36 Prüfbehörden (Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration) bezogen. In den meisten Prüfbehörden verzögerte sich die Umsetzung der Prüfstrategie für 2010, sodass die Kommission in weiteren fünf Fällen nicht in der Lage war, ihre Prüfung wie geplant zu Ende zu führen.

4.43. Bei ihren Prüfungen deckte die Kommission Schwachstellen auf, die mit den vom Hof bei seinen eigenen Prüfungen der Prüfbehörden festgestellten Schwachstellen vergleichbar waren, und veranlasste ggf. Abhilfemaßnahmen. Auf der Grundlage ihrer eigenen Arbeit gelangte die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass die Prüfungsurteile der Prüfbehörden im Allgemeinen zuverlässig sind.

4.44. Der Hof untersuchte die Arbeitspapiere und zusätzlichen Belegunterlagen zu 35 dieser 53 Kommissionsprüfungen in Bezug auf Prüfbehörden. Obwohl die GD Regionalpolitik und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration einen gemeinsamen Prüfplan für die Untersuchung der Prüfbehörden erstellt haben, wurden unterschiedliche Vorgehensweisen festgestellt. Trotz dieser Unterschiede ist der Hof der Ansicht, dass die Kommission insgesamt angemessene Schlussfolgerungen aus ihrer Prüfung zog.

ZUVERLÄSSIGKEIT DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

4.45. Der Hof bewertete die jährlichen Tätigkeitsberichte für 2010 und die dazugehörigen Erklärungen der Generaldirektionen Regionalpolitik (REGIO), Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL), Mobilität und Verkehr (MOVE) und Energie (ENER).

4.42. Für ihre Überprüfung von Prüfbehörden führte die GD REGIO in 13 Mitgliedstaaten 97 Prüfbesuche durch. Diese Überprüfung dauert auch 2011 noch an.

Zusätzlich zu den vom Hof genannten Überprüfungen der 36 Prüfbehörden umfassten die Systemprüfungen der GD EMPL teilweise auch Aspekte, die sich auf Prüfbehörden beziehen.

4.43. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 zog die GD REGIO aus ihren Prüftätigkeiten die vorläufige Schlussfolgerung, dass sie sich — vorbehaltlich einiger noch ausstehender Verbesserungen bei manchen Prüfbehörden — bei 14 Prüfbehörden voll oder weitgehend auf deren Prüfungsurteil verlassen kann. Bei 3 weiteren Prüfbehörden sind erhebliche Verbesserungen erforderlich, damit deren Prüfungsurteil für die GD REGIO verlässlich ist.

Die Aufsichtssysteme der GD EMPL sahen eine Kombination aus Systemprüfungen bei operativen Programmen, die mit hohem Risiko behaftet sind, und einer Überprüfung einer Reihe von Prüfbehörden vor. In den meisten Fällen waren die Ergebnisse positiv. Allerdings haben diese Prüfungen auch zu einer Reihe von Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen geführt.

4.44. Die Kommission wird ihre Überprüfung von Prüfbehörden fortsetzen und bei Feststellung von Lücken dieses Konzept dadurch vervollständigen, dass sie spezielle Prüfungen durchführt, die sich gezielt mit den riskanteren Bereichen und Programmen befassen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.46. Die Ergebnisse der Analyse der Managementerklärun-gen der Kommission sind in **Anhang 4.3** zusammengefasst.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.46. Nach Ansicht der Kommission ist die Beibehaltung der vom Hof 2009 vergebenen Bewertung „A“ für den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD REGIO ebenfalls gerechtfertigt. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD REGIO weist nicht nur dasselbe Maß an Transparenz und Qualität der 2009 ausgewiesenen Informationen auf, sondern enthält auch Verbesserungen bestimmter Aspekte (nach operativen Programmen aufgeschlüsselter Ausweis von Beträgen, bei denen ein Risiko vorliegt).

Die Kommission stellt fest, dass der Hof während seiner Prüfung zu der Überzeugung gelangt ist, wonach der Umfang der vom Generaldirektor der GD REGIO geäußerten Vorbehalte (was auch bei der GD EMPL der Fall ist) in einem angemessenen Verhältnis zu den Problemen steht, die bei den zugrundeliegenden Programmen festgestellt wurden. Nach Ansicht der Kommission lässt sich die Quantifizierung von Vorbehalten in den Jährlichen Tätigkeitsberichten des Generaldirektors nicht mit der vom Hof geschätzten jährlichen Fehlerquote vergleichen. Die Risikoabschätzung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten liegt näher an einer Schätzung der potenziellen Finanzkorrekturen für die Zahlungen im Jahr der Jährlichen Tätigkeitsberichte nach Außerung der Vorbehalte durch die betreffenden Generaldirektoren und vor allen Gegenmaßnahmen, die durch die Kommission durchzuführen sind. Diese Schätzung des mit einem Risiko behafteten Betrags beruht auf einer Bewertung der finanziellen Auswirkungen für die unter Vorbehalt stehenden operativen Programme auf der Basis einer eigenen Analyse der Generaldirektoren, die neben anderen Aspekten auch die Tätigkeit der nationalen Prüfbehörden berücksichtigt (Prinzip der Einzelprüfung). Wie bei früheren Jährlichen Tätigkeitsberichten stützt sich auch diese Quantifizierung des Risikos auf die Bewertung der finanziellen Auswirkungen geäußerter Vorbehalte auf der Basis des je operativem Programm berechneten Risikos, wobei auch das in den Verordnungen (EG) Nr. 1260/1999 (für 2000-2006) und (EG) Nr. 1083/2006 (für 2007-2013) vorgesehene Sicherheitsnetz in Höhe von 5 % berücksichtigt ist. In den Verordnungen ist der maximale Schwellenwert für Zwischenzahlungen im Verlauf des Programmplanungszeitraums auf 95 % des im Rahmen von operativen Programmen zu finanzierenden Betrages festgesetzt. Die verbleibenden 5 % der Kommissionszahlungen unterliegen somit der Entscheidung der Kommission bei der Schlussabrechnung, was das finanzielle Risiko einer nicht möglichen Wiedereinziehung eindeutig begrenzt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

4.47. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zwischen- und Abschlusszahlungen für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Kohäsion, Energie und Verkehr in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

4.48. Der Hof gelangt außerdem zu der Schlussfolgerung, dass die Prüfbehörden insgesamt die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten.

Empfehlungen

4.49. **Anhang 4.4** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

— Seit der Verabschiedung ihres Aktionsplans im Februar 2008 hat die Kommission die Aufsicht über die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 verstärkt. In diesem Zusammenhang überwacht sie insbesondere die Arbeit der Prüfbehörden und macht stärker von Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen Gebrauch.

— Die Kommission hat sich weiter bemüht, den für die Durchführung der operationellen Programme zuständigen nationalen Behörden Anleitungen an die Hand zu geben und die Förderfähigkeitsregeln für die Strukturfonds zu vereinfachen.

4.50. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte die Einhaltung der Bedingungen für eine EU-Förderung weiter überwachen und in diesem Zusammenhang insbesondere auf die korrekte Anwendung der EU- und der nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge achten (2009).

— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren auffordern, ehe sie ihr die Ausgaben bescheinigen (2008-2009). Für den Fall, dass nationale Stellen oder Stellen der EU erhebliche Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufdecken, sollte die Kommission Zahlungen für das betreffende OP weiterhin unterbrechen oder aussetzen, bis der Mitgliedstaat Abhilfemaßnahmen ergriffen hat.

4.49.

— Die Kommission begrüßt die Einschätzung des Hofes zur Umsetzung und zu den Konsequenzen ihres Aktionsplans von 2008.

Die Kommission hat ihre Aufsichtsfunktion im Jahr 2010 dadurch ausgeübt, dass sie Unterbrechungen bei 63 (davon 49 EFRE- und 14 ESF-) Zahlungsterminen vornahm und für operative Programme des Zeitraums 2007-2013 einen Aussetzungsbeschluss sowie für operative Programme des Zeitraums 2000-2006 fünf Aussetzungsbeschlüsse (ESF) fasste, bei denen schwerwiegende Mängel oder Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden. Diese Maßnahmen werden so lange aufrechterhalten, bis von den Mitgliedstaaten die notwendigen Abhilfemaßnahmen eingeleitet wurden. Die Kommission verfolgt diese strikte Politik auch 2011, wobei mit Stand vom 30. Juni 2011 insgesamt 54 Unterbrechungen von Zahlungsterminen (40 beim EFRE und 14 beim ESF) beschlossen wurden.

4.50.

— Die Kommission wird durch ihre regelmäßige Prüftätigkeit und die Weiterverfolgung aller Prüfungen der EU und der Mitgliedstaaten die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auch in Zukunft überwachen. Hierzu werden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren der GD REGIO und der GD EMPL entsprechende Informationen ausgewiesen. Bei Bedarf wird die Kommission weiterhin die notwendigen Abhilfemaßnahmen treffen.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wird die korrekte Umsetzung von EU-Richtlinien fortlaufend durch die Kommission überwacht. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten eine Analyse der im Bereich Kohäsion durch EU-Prüfungen in den Vorjahren aufgedeckten Fehlertypen zugesandt und eine Initiative gestartet, um vorbildliche Verfahren und mögliche Gegenmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu sammeln, womit derartigen Fehlern abgeholfen und deren Häufigkeit vermindert werden soll.

— Die Kommission hat im Rahmen des Entlastungsbeschlusses 2009 bereits die Verpflichtung übernommen, eine konkrete, risikobasierte Prüfung des Abhilfemechanismus in den Mitgliedstaaten durchzuführen und Zahlungen bei Bedarf auch weiterhin rechtzeitig zu unterbrechen oder auszusetzen. Diese strikte Politik spiegelt sich in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren der GD EMPL und der GD REGIO für 2010 wider. Die vorgesehene Umstellung auf ein System von jährlichen Rechnungsabschlüssen für den Programmplanungszeitraum nach 2013 soll die Zuverlässigkeit bei Strukturfonds weiter verbessern. Hierzu verweist die Kommission auch auf ihre Antworten auf die Empfehlungen des Hofes in dessen jährlichen Berichten für 2008 und 2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte auf der Grundlage ihrer in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums 2007-2013 gewonnenen Erfahrungen eine Bewertung des Einsatzes der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um für den Zeitraum nach 2013 Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und potenzielle Fehlerquellen auszuschalten.

- **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.

- **Empfehlung 5:** 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 Berichterstattung über Prüfungsergebnisse.

- **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.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, sofern sie sich gezielt an diejenigen Mitgliedstaaten richtet, die bei der Umsetzung ihrer operativen Programme wiederkehrende Probleme feststellen.

- Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und beabsichtigt, die Berichterstattung zur Verwendung von Finanzierungsinstrumenten in den Mitgliedstaaten als verbindlich vorzuschlagen. Die Prüfung der Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten erfolgt durch thematische Prüfungen gemäß Festlegung in der gemeinsamen Prüfstrategie für Strukturfonds.

In der Strukturfondsverordnung für den nächsten Programmplanungszeitraum könnte ein jährlicher Bericht der Mitgliedstaaten zur finanziellen Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten vorgesehen werden.

- Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Sie stellt den Prüfbehörden fortlaufend Leitlinien und Hinweise zu einer breiten Palette fachlicher und rechtlicher Fragen zur Verfügung. Die 2009 begonnene Überprüfung von Prüfbehörden durch die Kommission stellte auch eine Gelegenheit dar, Kompetenzaufbaumaßnahmen für nationale Prüfbehörden zu entwickeln, wie in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2010 der Generaldirektoren der GD REGIO und der GD EMPL näher ausgeführt wird.

Infolge der Analyse der jährlichen Kontrollberichte, Prüfungsurteile und Fehlerquoten, die durch die nationalen Prüfbehörden Ende 2010 gemeldet wurden, beschloss die Kommission, den Prüfbehörden zusätzliche, verbesserte Leitlinien zu den vom Hof aufgeworfenen Fragen zur Verfügung zu stellen. Derartige Leitlinienentwürfe wurden in bisher durchgeführten Fachbesprechungen bereits behandelt, was vor dem nächsten Durchlauf des jährlichen Kontrollberichts abgeschlossen sein soll.

- Die Kommission stimmt dem ersten Teil der Empfehlung zu. Der Vorschlag der Kommission für eine Überarbeitung der Finanzverordnung umfasst auch einen frühzeitigen Rechnungsabschluss, bei dem eine Abstimmung der jeweiligen Zeiträume der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten (jährlicher Bericht und jährliches Prüfungsurteil), die Kommission (jährliche Tätigkeitsberichte) und den Hof (DAS-Verfahren/jährlicher Bericht) mit dem entsprechenden Haushaltsjahr begünstigt wird (siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 4.41).

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER SONDERBERICHTE

Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2006 über den Beitrag des Europäischen Sozialfonds zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs

4.51. In seinem Sonderbericht Nr. 1/2006 beurteilte der Hof die Angemessenheit der Verfahren, die für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 eingerichtet wurden, um die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der aus dem ESF kofinanzierten Aktionen zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs sicherzustellen. Der Hof betonte, dass die Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsverordnungen wirksam, wirtschaftlich und sparsam sein sollten. Er empfahl insbesondere, dass die Behörden der Mitgliedstaaten eine Analyse des erwarteten wirtschaftlichen Nutzens durchführen sollten, damit die Gemeinschaftsmittel maximal zum Tragen kommen können, und dass die Mittelzuweisung auf objektiven, einschlägigen Kriterien beruhen sollte. Der Hof stellte fest, dass sinnvolle jährliche Zielvorgaben für die Reduzierung des vorzeitigen Schulabgangs dazu beitragen würden, die vom Europäischen Rat festgesetzten Ziele zu erreichen.

4.52. Den Empfehlungen des Hofes wurde zum Teil Folge geleistet (siehe **Anhang 4.5a**). Einige Bestandteile der Verwaltungssysteme für den ESF insgesamt wurden für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 aktualisiert, was sich auch auf die Maßnahmen zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs auswirkte. Spezifisch in Bezug auf den vorzeitigen Schulabgang verabschiedete der Rat im Juni 2011 eine Empfehlung für „politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote“.

4.53. Die Wirkung dieser Maßnahmen wurde bislang noch nicht nachgewiesen, was nicht zuletzt daran liegt, dass die wichtigste spezifische Maßnahme zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs erst 2011 verabschiedet wurde. Der Hof stellt fest, dass in den operationellen Programmen noch immer kein klarer Zusammenhang zwischen den spezifischen Prioritäten und Zielen im Bereich des vorzeitigen Schulabgangs und der Höhe der Mittelzuweisungen vorhanden ist. Die Kommission bekundete zwar jüngst die Absicht, den Mehrwert der EU-Finanzierung im Rahmen ihrer eigenen Prüfungen zu analysieren, doch ist dies bislang noch nicht erfolgt.

4.52. Nach Ansicht der Kommission wurden die Empfehlungen des Hofes unter Berücksichtigung des für 2007-2013 festgelegten Rechtsrahmens zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Prüfberichts des Hofes bereits vollständig umgesetzt. Im Rahmen der Strategie Europa 2020 wurde durch die Kommission Anfang 2011 ein Aktionsplan zur Senkung der Schulabbrecherquote in die Wege geleitet, was auch einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote umfasst (verabschiedet im Juni 2011).

4.53. Die operativen ESF-Programme enthalten einen eindeutigen Zusammenhang zwischen den geltenden Prioritäten, den zu erreichenden Zielen, die auch in quantifizierte Zielvorgaben auf der Ebene prioritärer Schwerpunktbereiche überführt werden, wie im Rechtsrahmen vorgesehen ist, und der Höhe der zur Erreichung der Ziele erforderlichen Mittelzuweisung. Die Vorschläge der Kommission für den Zeitraum nach 2013 werden auf den aktuellen Bestimmungen zur Programmplanung und Ex-ante-Evaluierung aufbauen. Die operativen Programme werden die Rechtsvorschriften zu beachten und den Zusammenhang zwischen Prioritäten, Zielsetzungen und Finanzierungsumfang nachzuweisen haben.

Im Rahmen der Erstellung der Verordnungsentwürfe für den nächsten Programmplanungszeitraum ist vorgesehen, das Ergebnis stärker zu betonen. Demnach würden die Mittelzuweisungen für Prüfungen der GD EMPL von den derzeitigen Konformitäts-/Finanzprüfungen teilweise zu Leistungsprüfungen umzuwidmen sein.

Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 10/2006 über die Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994-1999 (Strukturfonds)

4.54. Im Sonderbericht Nr. 10/2006 beurteilte der Hof, ob die von der Kommission vorgenommenen Ex-post-Bewertungen der Strukturfondsmaßnahmen des Programmplanungszeitraums 1994-1999 angemessene Schätzungen in Bezug auf die Auswirkungen dieser Maßnahmen lieferten und ob diese Analyse zu nützlichen Empfehlungen geführt hatte. Bei der Prüfung wurden Schwachstellen im Bewertungsverfahren ermittelt, die eine Beurteilung der Auswirkungen der Strukturfonds einschränkten.

4.55. Die GD Regionalpolitik und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration nahmen sich der meisten im Sonderbericht Nr. 10/2006 angeführten Kernprobleme im Rahmen ihrer Ex-post-Bewertungen für 2000-2006 an (siehe **Anhang 4.5b**). Sie veranlassten den Übergang von einem länderbezogenen zu einem kernthemenbezogenen Ansatz, um in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten den Schwerpunkt stärker auf strategische Fragen legen zu können. Eigentlich hätte die in die Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 aufgenommene Verpflichtung zur Durchführung einer Halbzeitbewertung die Ex-post-Bewertungen erleichtern müssen. Als die Halbzeitbewertungen vorgenommen wurden, wiesen die Begleitsysteme in den Mitgliedstaaten jedoch erhebliche Mängel auf, und außerdem war es zu früh, die Wirksamkeit der Ausgaben zu beurteilen (siehe auch den Sonderbericht Nr. 1/2007 über die Durchführung der Halbzeitprozesse). Zur Verbesserung der Qualitätskontrolle der Ex-post-Bewertungen stellten beide Generaldirektionen mehr spezifische Ressourcen bereit, definierten bessere Leistungsbeschreibungen für die Bewertungsaufträge und wandten striktere Qualitätskontrollverfahren an.

4.56. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wäre ein Ausbau der Verfahren im Hinblick auf eine Verbesserung der Qualität der von den Mitgliedstaaten selbst durchgeführten Bewertungen für beide Generaldirektionen von Nutzen. Dies betrifft auch den Einsatz kontrafaktischer Analysen (GD Beschäftigung, Soziales und Integration) oder den stärkeren Einsatz solcher Analysen (GD Regionalpolitik). Hinsichtlich der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Strukturfonds sollte die vor Kurzem eingerichtete Datenbank über Infrastrukturstückkosten weiter mit Daten gefüttert werden, damit sie in Betrieb genommen werden kann (GD Regionalpolitik). Nationale Datenbanken über die Stückkosten und Kernmerkmale von Fortbildungsprojekten würden den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung und Genehmigung von Projekten erleichtern. Die genauere Untersuchung der Gründe, aus denen Beteiligungen des privaten Sektors von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich variieren, sowie der Möglichkeiten der Finanzierung über andere Instrumente als Finanzhilfen könnte insbesondere im Bereich der Regionalpolitik zu weiteren Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit der Strukturfonds führen.

4.54. *Siehe Antwort der Kommission auf den Sonderbericht 10/2006.*

4.55. *Zur Antwort der Kommission siehe Tabelle in Anhang 4.5b.*

4.56. *Die GD Regionalpolitik stimmt dem Hof in den meisten Punkten zu. Bei der Förderung für Unternehmen sind noch erheblich mehr Fakten erforderlich, bevor feste Schlussfolgerungen zu Hebelwirkungen und den relativen Vorteilen von Beihilfen und anderen Instrumenten gezogen werden können. Das aktuelle Evaluierungsarbeitsprogramm der Kommission und die von mehreren Mitgliedstaaten unternommenen Evaluierungen werden hierzu einen Beitrag leisten.*

Die GD EMPL arbeitet derzeit an kontrafaktischen Analysen. Hierzu haben bei den ESF-Evaluierungspartnerschaftsbesprechungen bereits mehrere Informationsveranstaltungen stattgefunden, was auch Präsentationen durch Mitgliedstaaten und einen wissenschaftlichen Experten umfasste. Die Problemfelder bei der Anwendung von kontrafaktischen Analysen in der Kohäsionspolitik werden derzeit untersucht. Durch Leitlinien der GD EMPL zur ESF-Evaluierung für den Zeitraum 2014-20 sollen die Mitgliedstaaten ermutigt werden, kontrafaktische/kontrollgruppenbezogene Evaluierungen durchzuführen.

Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 7/2009 über die Verwaltung der Entwicklungs- und Validierungsphase des Programms Galileo

4.57. In seinem Sonderbericht Nr. 7/2009 empfahl der Hof u. a., dass die Kommission ihre Ressourcen und ihre Rechts- und Finanzinstrumente auf die besonderen Gegebenheiten bei der Ausarbeitung und Verwaltung eines industriellen Programms abstimmen sollte. Eine weitere Empfehlung lautete, dass die Kommission dringend die politischen Ziele des Programms klarstellen und sie in strategische und operative Ziele übertragen sollte, einschließlich einer Definition der Bedürfnisse der Nutzer, der technischen Parameter und des Geschäftsmodells⁽¹³⁾.

4.58. Die Empfehlungen des Hofes wurden von der Kommission zum Teil umgesetzt (siehe **Anhang 4.5c**). Die Kommission übernahm die Rolle des Programmverwalters und schloss mit der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) förmliche Übertragungsvereinbarungen. Obwohl die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, die politischen Ziele des Programms klarzustellen, damit sie in endgültige strategische und operative Ziele übertragen werden können, ist keine gemeinsame Position vereinbart worden. Die Kommission hat zwar eine Schätzung der mittel- und langfristigen Projektkosten vorgelegt, doch wurden die Quellen für die erforderliche Finanzierung noch nicht gesichert. Auf der Grundlage der Kommissionszahlen stellt der Hof fest, dass sich diese mittel- und langfristigen Projektkosten bis 2030 auf mehr als 20 Milliarden Euro belaufen könnten.

4.59. Vor dem Start der gesamten Flotte betriebsfähiger Satelliten sollte ein klarer Plan für die Programmkosten ab 2013 erstellt und Aufschluss über die Finanzierungsquellen gegeben werden. Im Hinblick auf die Verwaltungsstruktur und die Personalressourcen empfiehlt der Hof der Kommission, mit ihren Bemühungen um Umsetzung der im Sonderbericht Nr. 7/2009 unterbreiteten Empfehlungen fortzufahren.

⁽¹³⁾ In Anbetracht des Durchführungsstands des Programms wurden die Empfehlungen 2b, 3, 4c, 4d und 5 nicht in diese Weiterverfolgung einbezogen.

4.58. Die Kommission setzt diese Empfehlungen derzeit um.

Im Rahmen der Vorbereitungen für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen wird die Kommission einen neuen Legislativvorschlag zur weiteren Durchführung der Programme Galileo und EGNOS vorlegen. Dieser wird unter anderem auch Regeln für die Programmsteuerung sowie eine aktualisierte Festlegung der benötigten Haushaltsmittel umfassen.

Die politischen und strategischen Gesamtziele der GNSS-Programme wurden in Verordnung (EG) Nr. 683/2008⁽²⁾ festgelegt und werden derzeit unter Kenntnisnahme der technischen Komplexität der Initiative nach und nach in operative Ziele umgesetzt (öffentlich regulierter Dienst, sicherheitskritischer Dienst, Such- und Rettungsdienst, kommerzieller Dienst).

Eine Hochrechnung des Haushalts der Programme ohne Kenntnis der künftigen Förderung durch öffentliche Mittel vermittelt kein sachgerechtes Gesamtbild, um Schlussfolgerungen in Bezug auf den finanziellen Nettogesamtaufwand ziehen zu können.

4.59. Die Kommission erarbeitet derzeit eine Folgenabschätzung, bei der auf die technischen Optionen für die weitere Umsetzung und Nutzung der europäischen GNSS-Programme einschließlich der zugehörigen Kosten und ihrer mittelbaren und unmittelbaren Vorteile eingegangen wird.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 683/2008 vom 9. Juli 2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die weitere Durchführung der europäischen Satellitenprogramme (EGNOS und Galileo).

ANHANG 4.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS KOHÄSION, ENERGIE UND VERKEHR

2010							2009	2008	2007
Beschäftigung und Soziales		Regionalpolitik			Energie und Verkehr	Insgesamt			
ESF	Sonstige	EFRE	KF	ISPA					

GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE

Vorgänge insgesamt (davon):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217
Vorschüsse	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10
Zwischen-/Abschlusszahlungen	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207

ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Anteil der geprüften Vorgänge, die

nicht fehlerbehaftet waren	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	30 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %

Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge

Aufschlüsselung nach Ausgabenart

Vorschüsse	n. z.	n. z.	3 %	0 %	1 %					
Zwischen-/Abschlusszahlungen								97 %	100 %	99 %

Aufschlüsselung nach Fehlerart

Nicht quantifizierbare Fehler	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %
Quantifizierbare Fehler	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %
Förderfähigkeit	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %
Tatsächliches Vorhandensein	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %
Genauigkeit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %

GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER

Wahrscheinlichste Fehlerquote

7,7 %

Untere Fehlergrenze

4,7 %

Obere Fehlergrenze

10,7 %

⁽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.

n. z.: nicht zutreffend.

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme: Prüfbehörden — Einhaltung von Kernvorschriften des verordnungsrechtlichen Rahmens und Wirksamkeit bei der Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit von Vorhaben

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Prüfbehörde EFRE/ESF — Frankreich	Prüfbehörde EFRE/ESF — Vereinigtes Königreich/Nordirland	Prüfbehörde EFRE/ESF — Italien (Sardinien)	Prüfbehörde EFRE/KF — Polen	Prüfbehörde EFRE/KF — Spanien (Andalusien und Valencia)	Prüfbehörde ESF — Polen	Prüfbehörde ESF — Spanien (Andalusien)	Prüfbehörde ESF — Deutschland (Bund)
Allgemeine Aspekte	Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für das operationelle Programm sind so konzipiert, dass eine angemessene Festlegung, Zuordnung und Trennung der Funktionen innerhalb der Prüfbehörde und zwischen der Prüfbehörde und anderen zuständigen Verwaltungs- und Kontrollbehörden gewährleistet sind.	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht
Prüfungshandbuch	(Sowohl für Systemprüfungen als auch für Prüfungen von Vorhaben) Vorhandensein eines Prüfungshandbuchs, das mit den international anerkannten Prüfungsgrundsätzen in Einklang steht und eine klare Beschreibung der Prüfungsverfahren enthält.	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Prüfungsmethoden für Systemprüfungen	Die von der Prüfbehörde durchgeführte Arbeit zur Bewertung, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktioniert, stützt sich auf eine Checkliste, die Fragen zur Überprüfung der in den einschlägigen Verordnungen (für die Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen bzw. Bescheinigungsbehörden) festgelegten Schlüsselanforderungen sowie angemessene Bewertungskriterien für jede dieser Schlüsselanforderungen enthält.	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Überprüfung der Systemprüfungen	Der Prüfplan der Prüfbehörde wurde in Übereinstimmung mit der genehmigten Prüfstrategie für den jeweiligen Zeitraum durchgeführt, die Systemprüfungen wurden in Einklang mit den von der Prüfbehörde festgelegten Methoden vorgenommen, und sämtliche Phasen der Systemprüfungen waren angemessen dokumentiert.	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam
Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben	Es wurde ein angemessenes Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben festgelegt, um für den betrachteten Zeitraum die zu prüfende Stichprobe von Vorhaben zu ziehen.	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Prüfbehörde EFRE/ESF — Frankreich	Prüfbehörde EFRE/ESF — Vereinigtes Königreich/Nordirland	Prüfbehörde EFRE/ESF — Italien (Sardinien)	Prüfbehörde EFRE/KF — Polen	Prüfbehörde EFRE/KF — Spanien (Andalusien und Valencia)	Prüfbehörde ESF — Polen	Prüfbehörde ESF — Spanien (Andalusien)	Prüfbehörde ESF — Deutschland (Bund)
Auswahl einer Stichprobe für Prüfungen von Vorhaben	Das Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben wurde wie vorgesehen verwendet, um die für den betrachteten Zeitraum zu prüfende Stichprobe von Vorhaben zu ziehen.	Wirksam	Wirksam	Nicht wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Prüfungsmethoden für Prüfungen von Vorhaben	Die zur Untersuchung der Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben durchgeführte Prüfungsarbeit stützt sich auf eine Checkliste, die Fragen zur Überprüfung der in der einschlägigen Verordnung festgelegten Anforderungen enthält, welche ausführlich genug sind, um den mit diesen Anforderungen verbundenen Risiken Rechnung zu tragen.	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht
Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben	Die Prüfungen von Vorhaben bezogen sich auf die für den jeweiligen Zeitraum ausgewählte Stichprobe. Sie wurden anhand der von der Prüfbehörde festgelegten Methoden durchgeführt, und sämtliche Prüfungsphasen waren angemessen dokumentiert.	Wirksam	Bedingt wirksam	Nicht wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam
Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben	Eine Wiederholung von Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde durch den Hof führte zu Ergebnissen, die mit den von der Prüfbehörde an die Kommission gemeldeten Ergebnissen vergleichbar sind.	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Jährlicher Kontrollbericht und Prüfungsurteil	Der jährliche Kontrollbericht und das Prüfungsurteil wurden in Einklang mit den Verordnungsvorschriften und den von Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Anleitungen erstellt und sind mit den Ergebnissen der von der Prüfbehörde durchgeführten Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben kohärent.	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht
Gesamtbewertung		Wirksam	Bedingt wirksam	Nicht wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam

ERGEBNISSE DER ANALYSE DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION HINSICHTLICH DES THEMENKREISES KOHÄSION, ENERGIE UND VERKEHR

Hauptsächlich betroffene Generaldirektionen	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
REGIO	mit einem Vorbehalt	<p>Vorbehalt in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu den von mehreren Mitgliedstaaten im Bereich EFRE/Kohäsionsfonds gemeldeten Ausgaben wegen Mängeln bei Kernelementen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme beider Fonds, die von den nationalen Behörden keinen ausreichenden Kontroll- und Abhilfemaßnahmen unterzogen wurden.</p> <p>Für den Zeitraum 2000-2006 bezieht sich der Vorbehalt auf 21 operationelle Programme in sechs Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Interreg) sowie auf zwei Kohäsionsfonds-Projekte in zwei Mitgliedstaaten und wird mit 679,4 Millionen Euro oder 15,8 % der Zwischenzahlungen des Jahres beziffert. Für diesen Programmplanungszeitraum wird der Risikobetrag bei der EU-Beteiligung auf 32,5 bis 68,8 Millionen Euro geschätzt, was 0,8 % bis 1,5 % der Zwischenzahlungen des Jahres (4 297,3 Millionen Euro) entspricht.</p> <p>Für den Zeitraum 2007-2013 bezieht sich der Vorbehalt auf 69 operationelle Programme in 10 Mitgliedstaaten und auf 11 operationelle Programme zur europäischen territorialen Zusammenarbeit. Er wird mit 3 417,1 Millionen Euro oder 13,4 % der Zwischenzahlungen des Jahres beziffert. Für diesen Programmplanungszeitraum wird der Risikobetrag bei der EU-Beteiligung auf 203,7 bis 423,9 Millionen Euro geschätzt, was 0,8 % bis 1,6 % der Zwischenzahlungen des Jahres (25 527,8 Millionen Euro) entspricht.</p>	<p>Nach Ansicht des Hofes wurden die Erklärung und der Jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors insgesamt in Übereinstimmung mit den einschlägigen Leitlinien der Kommission erstellt.</p> <p>Hinsichtlich der Ausweisung der Risikobeträge bei den einzelnen operationellen Programmen erkennt der Hof an, dass die GD REGIO im Vergleich zu 2009 zusätzliche Angaben geliefert hat.</p> <p>Allerdings stellt der Hof fest, dass seine eigene Fehlerquote erheblich höher liegt als die vom Generaldirektor geäußerten quantifizierten Vorbehalte.</p> <p>Die GD REGIO machte für beide Programmplanungszeiträume Vorbehalte mit quantifizierbaren Auswirkungen geltend. Dieser Quantifizierung liegt die Annahme zugrunde, dass das Risiko in Fällen, in denen der geschätzte Risikobetrag unterhalb des für alle operationellen Programme geltenden Zahlungseinhalts von 5 % liegt, durch die für den Abschluss der OP eingerichteten Kontrollen angemessen eingedämmt wird. Nach Ansicht des Hofes kann dieser Ansatz zu einer Unterschätzung der Risikobeträge führen.</p> <p>Schließlich wurde für 2010 gemeldet, dass Finanzkorrekturen in Höhe von 2 823 Millionen Euro vorgenommen wurden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Abrechnung von operationellen Programmen des Zeitraums 2000-2006 waren jedoch am Ende des Jahres nicht alle Validierungs- und Überprüfungsverfahren abgeschlossen worden. So stufte die Kommission in der Erläuterung 6 zur Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2010 nur 563 Millionen Euro als durchgeführt ein (siehe auch Anhang 1.2, Ziffer 3).</p>	B	A

Hauptsächlich betroffene Generaldirektionen	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
EMPL	mit einem Vorbehalt	<p>Vorbehalt in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu den von mehreren Mitgliedstaaten für spezifische operationelle ESF-Programme gemeldeten Ausgaben wegen Mängeln bei Kernelementen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die operationellen Programme, die von den nationalen Behörden keinen ausreichenden Kontroll- und Abhilfemaßnahmen unterzogen wurden.</p> <p>Für den Zeitraum 2000-2006 bezieht sich der Vorbehalt auf 13 operationelle Programme in vier Mitgliedstaaten und wird mit 0,4 Millionen Euro oder 0,14 % der Zwischenzahlungen des Jahres beziffert.</p> <p>Für den Zeitraum 2007-2013 bezieht sich der Vorbehalt auf 30 operationelle Programme in neun Mitgliedstaaten und wird mit 71,6 Millionen Euro oder 1,13 % der Zwischenzahlungen des Jahres beziffert.</p>	<p>Nach Ansicht des Hofes wurden die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors insgesamt in Übereinstimmung mit den einschlägigen Leitlinien der Kommission erstellt.</p> <p>Hinsichtlich der Ausweisung der Risikobeträge bei den einzelnen operationellen Programmen erkennt der Hof an, dass die GD EMPL im Vergleich zu 2009 zusätzliche Angaben geliefert hat.</p> <p>Die GD EMPL machte für beide Zeiträume Vorbehalte mit quantifizierbaren Auswirkungen geltend. Dieser Quantifizierung liegt die Annahme zugrunde, dass das Risiko in Fällen, in denen der geschätzte Risikobetrag unterhalb des für alle operationellen Programme geltenden Zahlungseinhalts von 5 % liegt, durch die für den Abschluss der OP eingerichteten Kontrollen angemessen eingedämmt wird. Nach Ansicht des Hofes führt dieser Ansatz zu einer Unterschätzung der Risikobeträge.</p>	A	A
MOVE	mit einem Vorbehalt	<p>Vorbehalt in Bezug auf die Restfehlerquote hinsichtlich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum Sechsten Forschungsrahmenprogramm (RP6): Die bei Ex-post-Kontrollen festgestellte Restfehlerquote liegt über dem Kontrollziel (2 %).</p> <p>Die Restfehlerquote von 4,42 % entspricht einem potenziellen Risikobetrag von 1,15 Millionen Euro. Dies wiederum entspricht 1,95 % der Zahlungen aus dem Sechsten Rahmenprogramm und 0,5 % der von der Generaldirektion Mobilität und Verkehr insgesamt im Jahr 2010 geleisteten Zahlungen.</p>	<p>Nach Ansicht des Hofes wurden die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors in Übereinstimmung mit den einschlägigen Leitlinien der Kommission erstellt.</p>	A	A⁽¹⁾
ENER	mit einem Vorbehalt	<p>Vorbehalt in Bezug auf die Restfehlerquote hinsichtlich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum Sechsten Forschungsrahmenprogramm (RP6): Die bei Ex-post-Kontrollen festgestellte Restfehlerquote liegt über dem Kontrollziel (2 %).</p> <p>Die Restfehlerquote von 4,42 % entspricht einem potenziellen Risikobetrag von 1,7 Millionen Euro. Dies wiederum entspricht 1,12 % der Zahlungen aus dem Sechsten Rahmenprogramm und 0,15 % der von der Generaldirektion Energie insgesamt im Jahr 2010 geleisteten Zahlungen.</p>	<p>Nach Ansicht des Hofes wurden die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors in Übereinstimmung mit den einschlägigen Leitlinien der Kommission erstellt.</p>	A	A⁽¹⁾

(1) Anhang 5.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 enthielt die Ergebnisse der Analyse des jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Energie und Verkehr (TREN). Diese Generaldirektion wurde im Februar 2010 aufgespalten in die GD MOVE und die GD ENER.

(*) Bezug nehmend auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat dieser angemessene Sicherheit erlangt, dass die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern.

A: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

B: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

C: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS KOHÄSION, ENERGIE UND VERKEHR

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
Kohäsion				
2009	<p>Die Kommission sollte die Einhaltung der Bedingungen für eine EU-Förderung überwachen und in diesem Zusammenhang auf die korrekte Anwendung der EU- und der nationalen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe achten.</p> <p>(Ziffer 4.38 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009)</p>	<p>Aktuell werden im Rahmen einer Sonderuntersuchung bezüglich der Kohäsionsfonds-Projekte des Zeitraums 2000-2006 und einer Untersuchung bezüglich der operationellen Programme des Zeitraums 2007-2013 Prüfungen zur Umsetzung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe durchgeführt. Außerdem hat die Kommission Anleitungen für die Verwaltungs- und Prüfbehörden der Mitgliedstaaten herausgegeben und ihnen Fortbildungen angeboten (z. B. „Train the trainers“-Seminare (Ausbildung für Ausbilder) und bilaterale Schulungen für Verwaltungs- und Prüfbehörden).</p> <p>Im Januar 2011 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (KOM(2011) 15 endgültig).</p> <p>Die von der Kommission vorgenommene Bewertung des EU-Rechtsrahmens für das öffentliche Auftragswesen soll im Jahr 2011 abgeschlossen werden.</p>	<p>Nach Ansicht der Kommission ist diese Empfehlung im Rahmen der verschiedenen laufenden Maßnahmen gemäß Beschreibung durch den Hof umgesetzt worden.</p> <p>Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 4.50, Empfehlung 1.</p> <p>Zudem wird auf die Antworten der Kommission auf die Ziffern 4.20, 4.21 und 4.29 zur Bereitstellung von Schulungen und Anleitungen verwiesen.</p>	<p>Sofern die Kommission mit ihrer derzeitigen Politik fortfährt, hat sie die Empfehlung im Hinblick auf Anleitungen und Fortbildungen nach Ansicht des Hofes umgesetzt.</p> <p>Der Hof wird die spezifischen Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens weiterverfolgen (siehe auch Stellungnahme Nr. 4/2011 ⁽¹⁾).</p>
Kohäsion				
2008	<p>Die Kommission sollte durch die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion sicherstellen, dass die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren.</p> <p>(Ziffer 6.37 Buchstaben a und c des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 und Ziffer 4.37 Buchstabe c des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009)</p>	<p>Vorbehaltlich der in den Strukturfonds-Verordnungen enthaltenen allgemeinen Bestimmungen werden die Förderfähigkeitsregeln auf nationaler Ebene und in manchen Fällen auf der Ebene der operationellen Programme festgelegt. Die Kommission überprüfte die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2010 eingeführten Änderungen dieser Regeln.</p> <p>Die Kommission nahm im Jahr 2010 eine Überprüfung der für die operationellen Programme des Zeitraums 2007-2013 zuständigen Prüfbehörden vor und setzte ihre besonderen System- und Projektprüfungen fort.</p> <p>Die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2010 enthalten für jedes OP des Zeitraums 2007-2013 eine ausführliche Bewertung, die sich hauptsächlich auf die Angaben in den von den Prüfbehörden erstellten jährlichen Kontrollberichten sowie auf die Prüfungstätigkeit der Kommission stützt.</p>	<p>Nach Ansicht der Kommission ist diese Empfehlung umgesetzt worden (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 4.50, Empfehlung 2).</p> <p>Zudem wird auf die Antworten der Kommission auf die Ziffern 4.42, 4.43 und 4.44 zu deren Überprüfung von Prüfbehörden verwiesen.</p> <p>Nach Ansicht der GD REGIO und der GD EMPL haben sie alle Vorbehalte, die für die Programme 2007-2013 geäußert wurden, in ihren jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichten ordnungsgemäß weiterverfolgt.</p>	<p>Sofern die Kommission mit ihrer derzeitigen Politik fortfährt, hat sie die Empfehlung nach Ansicht des Hofes umgesetzt.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielte Fortschritte	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
Kohäsion				
2008	<p>Die Kommission sollte die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren auffordern, ehe sie der Kommission die Ausgaben bescheinigen.</p> <p>(Ziffer 6.37 Buchstaben b und d des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 und Ziffer 4.37 Buchstaben a und b des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009)</p>	<p>Die Kommission macht stärker von der in den Strukturfonds-Verordnungen für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, Zahlungen zu unterbrechen oder aussetzen, wenn ein Prüfbericht Hinweise auf erhebliche Mängel (oder noch nicht behobene Unregelmäßigkeiten) enthält. Dies bildet für die Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Anreiz, alle notwendigen Korrekturmaßnahmen zügig zu ergreifen.</p> <p>Außerdem führte die Kommission Änderungen ein, die die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über wiedereingezogene und herausgenommene Beträge im Rahmen der Programme des Zeitraums 2007-2013 betreffen (Anhang XI der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission).</p> <p>Ausführliche Angaben über die Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen werden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2010 der GD REGIO und der GD EMPL geliefert.</p>	<p>Nach Ansicht der Kommission ist diese Empfehlung umgesetzt worden (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 4.50, Empfehlung 2).</p>	<p>Sofern die Kommission mit ihrer derzeitigen Politik fortfährt, hat sie die Empfehlung nach Ansicht des Hofes umgesetzt.</p>

(¹) Stellungnahme Nr. 4/2011 zum Grünbuch der Kommission über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (ABl. C 195 vom 2.7.2011, S. 1).

WEITERVERFOLGUNG DES SONDERBERICHTS Nr. 1/2006: ANALYSE DER AUFGRUND DER EMPFEHLUNGEN DES HOFES GETROFFENEN MASSNAHMEN

Ursprüngliche Empfehlungen	Gesamtbewertung der getroffenen Maßnahmen	Verbleibende oder zusätzliche Schwachstellen	Antwort der Kommission
<ul style="list-style-type: none"> — Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten erforderlichenfalls geeignete Anweisungen an die Hand geben, damit sichergestellt ist, dass die Gemeinschaftsfinanzierung wirksam, wirtschaftlich und sparsam erfolgt. — Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit der Kommission Verfahren einrichten oder die innerhalb der kofinanzierten Aktionen bestehenden Verfahren für die Projektauswahl stärken, um die Zielgruppen zu ermitteln, bei denen das höchste Risiko eines vorzeitigen Schulabgangs besteht. 	<p>Diese Empfehlungen wurden weitgehend umgesetzt, allerdings erst mehrere Jahre nach der Veröffentlichung des Hofberichts. Im Juni 2011 verabschiedete der Rat eine Empfehlung für „politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote“, die den politischen Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten helfen soll, das Phänomen Schulabbruch und die dazu beitragenden Faktoren zu verstehen. Außerdem werden den Mitgliedstaaten allgemeine Anweisungen zu den Strukturfonds an die Hand gegeben.</p>	<p>Die wichtigste Abhilfemaßnahme, die spezifisch dem vorzeitigen Schulabgang gilt, wurde vom Rat erst im Jahr 2011 verabschiedet und hatte bislang noch keine signifikanten Auswirkungen.</p>	<p><i>Im Rahmen der Strategie Europa 2020 wurde durch die Kommission Anfang 2011 ein Aktionsplan zur Senkung der Schulabbrecherquote in die Wege geleitet, was auch einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote umfasst (verabschiedet im Juni 2011). Diese Empfehlung enthält Leitlinien, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung umfassender, faktengestützter Maßnahmen zur Senkung der Schulabbrecherquote unterstützt werden sollen. Die Arbeit an dem Aktionsplan begann bereits 2006, als die Expertengruppe („Cluster“) zum Thema „Bildungszugang und soziale Integration beim lebenslangen Lernen“ eingerichtet und das Arbeitsprogramm dieser Gruppe festgelegt wurden. Der Aktionsplan in der von der Kommission 2011 angenommenen Fassung beruht auf der Arbeit der Gruppe sowie mehreren vergleichenden Studien zum Schulabbruch in Europa (die zwischen 2006 und 2009 durchgeführt wurden).</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> — Die Kommission sollte sich vergewissern, dass die Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten im Einklang mit den Gemeinschaftsverordnungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit genügen. 	<p>Diese Empfehlung wurde bislang noch nicht umgesetzt. Für den nächsten Programmplanungszeitraum geht die Kommission davon aus, dass sie im Rahmen ihrer Prüfungen auch den Mehrwert der EU-Finanzierung analysieren wird. (1)</p>	<p>Die Kommission hat den Umfang ihrer Prüfungstätigkeit bislang noch nicht dahin gehend ausgeweitet, dass auch der Mehrwert der EU-Finanzierung analysiert wird.</p>	<p><i>Im Rahmen der Erstellung der Verordnungsentwürfe für den nächsten Programmplanungszeitraum ist vorgesehen, das Ergebnis stärker zu betonen, da die Finanzierungsmechanismen weitgehend auf eine Anerkennung der Ergebnisse und nicht des Aufwands ausgerichtet sind. Demnach würden die für Prüfungen vorgesehenen Mittel der Kommission von den derzeitigen Konformitäts-/Finanzprüfungen teilweise zu Leistungsprüfungen umzuwidmen sein.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> — Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine Analyse des erwarteten wirtschaftlichen Nutzens durchführen, die eine dokumentierte und mit Gründen versehene Rechtfertigung der Höhe der Mittelzuweisungen und der vorrangigen Gebiete oder Aktivitäten umfasst, und — sicherstellen, dass die Mittelzuweisung auf objektiven, einschlägigen Kriterien beruht, damit die potenziellen Auswirkungen der Mittel maximal zum Tragen kommen können. 	<p>Diese Empfehlung wurde nur insofern umgesetzt, als die Kommission eine Grundsatzklärung abgegeben hat. Mit den allgemeinen Bestimmungen zur Programmplanung und zur Ex-ante-Bewertung für den Zeitraum 2007-2013 wird der Empfehlung des Hofes grundsätzlich entsprochen. Das Thema wurde auch im Rahmen der jüngst vorgenommenen Überprüfung des Haushalts behandelt. Allerdings besteht in den operationellen Programmen nach wie vor kein klarer Zusammenhang zwischen den spezifischen Prioritäten und Zielen im Bereich des vorzeitigen Schulabgangs und der Höhe der Mittelzuweisungen.</p>	<p>Das Thema ist auch mit Blick auf den nächsten Finanzrahmen relevant.</p>	<p><i>Die operativen Programme für den ESF weisen einen eindeutigen Zusammenhang auf zwischen den geltenden Prioritäten, den zu erreichenden Zielen, die auch in quantifizierte Zielvorgaben auf der Ebene prioritärer Schwerpunktbereiche zu überführen sind, wie im Rechtsrahmen vorgesehen ist, und der Höhe der zur Erreichung der Ziele erforderlichen Mittelzuweisung.</i></p>

Ursprüngliche Empfehlungen	Gesamtbewertung der getroffenen Maßnahmen	Verbleibende oder zusätzliche Schwachstellen	Antwort der Kommission
<p>— Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit der Kommission sinnvolle jährliche Zielvorgaben für die Reduzierung des vorzeitigen Schulabgangs festlegen, um die Ziele der Lisbon-Strategie zu erreichen.</p>	<p>Diese Empfehlung wurde größtenteils umgesetzt. Im Rahmen der Strategie Europa 2020 vereinbarten die Mitgliedstaaten vier Jahre nach Veröffentlichung des Sonderberichts die Festsetzung nationaler Zielvorgaben unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangslage und der nationalen Rahmenbedingungen.</p>	<p>Ein Mitgliedstaat hat seine spezifischen Zielvorgaben nicht definiert.</p>	<p>Die Vorbereitungsarbeiten für den Programmplanungszeitraum nach 2013 boten der Kommission erstmals Gelegenheit zur Umsetzung dieser Empfehlung. Im Rahmen der Strategie 2020 stellt die Festlegung nationaler Zielvorgaben das Ergebnis eines Dialogs mit der Europäischen Kommission dar, um die Übereinstimmung mit den Kernzielen der EU zu überprüfen. Dabei legt jedes Land seine nationalen Zielvorgaben in seinem nationalen Reformprogramm fest, das alljährlich im April vorzulegen ist. Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs haben nationale Zielvorgaben zur Schulabbrecherquote in den nationalen Reformprogrammen 2011 festgelegt, die der Kommission im April/Mai 2011 unterbreitet wurden.</p>
<p>— Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit der Kommission den Austausch von Informationen und optimalen Vorgehensweisen zwischen sämtlichen auf lokaler und nationaler Ebene mit dem Problem des vorzeitigen Schulabgangs befassten Einrichtungen anregen, soweit dies rechtlich möglich ist.</p>	<p>Diese Empfehlung wurde umgesetzt. Im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode wurde innerhalb des 2003 angenommenen Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ eine Expertengruppe eingerichtet, die sich auf den Bereich „Zugang zu Bildung und soziale Inklusion im Bildungswesen“ spezialisierten Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten zusammensetzte. Seit 2006 führte die Gruppe in verschiedenen Mitgliedstaaten Peer-Learning-Aktivitäten durch. Die Kommission schlug jüngst die Einrichtung einer neuen thematischen Arbeitsgruppe zum Thema Schulabbruch vor.</p>	<p>Die neue thematische Arbeitsgruppe, die sich dem Thema Schulabbruch widmen soll, muss noch eingerichtet werden.</p>	<p>Nach der offenen Methode der Koordinierung wurde im Rahmen des vom Rat 2003 verabschiedeten Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ ein „Cluster“ von Experten aus den Mitgliedstaaten mit Spezialisierung auf das Thema „Bildungszugang und soziale Integration im Bildungswesen“ eingesetzt. Die Kommission wird (im Rahmen von EU 2020) auf europäischer Ebene eine Expertengruppe einsetzen. Diese Gruppe wird die Arbeit des früheren Clusters für „Bildungszugang und soziale Integration beim lebenslangen Lernen“ mit dem Schwerpunkt auf dem Thema Schulabbruch fortsetzen und die vorhandenen Leitlinien weiterentwickeln.</p>
<p>— Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit der Kommission aktiv innovative Verwendungsmöglichkeiten für den Einsatz von ESF-Mitteln bei der Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs fördern.</p>	<p>Diese Empfehlung wurde umgesetzt. Seit der Veröffentlichung des Sonderberichts haben die Mitgliedstaaten Konferenzen zur Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt (einschließlich des Themas vorzeitiger Schulabgang) organisiert, wobei neue Modelle vorgestellt wurden.</p>	<p>Die Kommission sollte Maßnahmen zur innovativen Verwendung von ESF-Mitteln weiter fördern.</p>	<p>Die Kommission wird ihre Maßnahmen zur Förderung einer innovativen Nutzung von ESF</p>

(¹) Diese Ausrichtung kommt in der Mitteilung über die Überprüfung des EU-Haushalts (KOM(2010) 700) und im Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zum Ausdruck.

WEITERVERFOLGUNG DES SONDERBERICHTS NR. 10/2006: ANALYSE DER AUFGRUND DER EMPFEHLUNGEN DES HOFES GETROFFENEN MASSNAHMEN

Ursprüngliche Empfehlungen (Ziffern 119-123 des Sonderberichts)	Gesamtbewertung der getroffenen Maßnahmen (Ex-post-Bewertungen 2000-2006)	Verbleibende oder zusätzliche Schwachstellen (anstehende Ex-post-Bewertungen 2007-2013)	Antwort der Kommission
<p>Empfehlung 1</p> <p>Vor der Erteilung der Aufträge für die nächste Reihe von Ex-post-Bewertungen (...) ist es dringend erforderlich, eine Neubeurteilung des Umfangs, der Verfahren und des Ansatzes von Ex-post-Bewertungen vorzunehmen.</p>	<p>In beiden Generaldirektionen verlagerte sich der Ansatz von einer Analyse der Mitgliedstaaten hin zu einer kernthemenbezogenen Analyse. Auf diesem Weg soll in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten der Schwerpunkt stärker auf strategische Fragen gelegt werden. In der GD EMPL wird die Analyse mithilfe von Schlüsselbewertungsfragen zusammengefasst.</p>	<p>Die Analyse der GD REGIO sollte jeweils für einzelne Themenbereiche, die für die betroffenen Kreise von strategischem Interesse sind, zusammengefasst werden. Der Bereich Energie sollte eines dieser Themen bilden, und die Ziele der Strategie Europa 2020 sollten berücksichtigt werden.</p>	<p>Die Ex-post-Evaluierung 2000-06 umfasst auch einen Synthesebericht, der wesentliche Befunde aus der erheblichen Zahl der im Rahmen des Ex-Post-Verfahrens durchgeführten Evaluierungen zusammenführt.</p> <p>Bei einer künftigen Ex-post-Evaluierung werden die wichtigsten Merkmale des aktuellen Programmplanungszeitraums berücksichtigt. Die GD REGIO erinnert daran, dass die Strategie Europa 2020 erst 2010, d. h. mehrere Jahre nach Verabschiedung der aktuellen Programme durch die Kommission, beschlossen wurde. Auf die Thematik „Erneuerbare Energien“ wird im Rahmen unlängst von der GD REGIO aufgenommener Arbeiten eingegangen.</p>
<p>Empfehlung 2</p> <p>Zur Verbesserung des Bewertungsprozesses sollte die Kommission bessere Qualitätskontrollverfahren einführen und wirksam anwenden (...). Solche Verfahren sollten Folgendes sicherstellen:</p> <p>a) Relevante und zuverlässige Daten werden regelmäßig erhoben und stehen in jeder Phase des Bewertungsprozesses zur Verfügung.</p> <p>b) Die Aufgabenstellung ist angemessen und gewährleistet die Anwendung geeigneter Methoden seitens der Auftragnehmer.</p> <p>c) Die für die Bewertungen bereitgestellten Ressourcen und der vorgegebene Zeitrahmen sind angemessen.</p> <p>d) Der Bewertungsprozess wird von der Kommission angemessen begleitet und beaufsichtigt, so dass insgesamt eine hohe Qualität gewährleistet ist.</p>	<p>Es wurde eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, die auf Ex-post-Bewertungssachverständige ausgerichtet waren.</p> <p>Beide Generaldirektionen nahmen in die Leistungsbeschreibungen für 2000-2006 Schlüsselbewertungskriterien auf.</p> <p>Beide Generaldirektionen stellten für die Ex-post-Bewertung angemessene Ressourcen bereit.</p> <p>Beide Generaldirektionen verbesserten die Qualitätskontrolle, indem sie Leitlinien herausgaben, mehr Ressourcen bereitstellten, Gremien unabhängiger Sachverständiger einrichteten und regelmäßige Lenkungsgruppensitzungen einberiefen.</p>	<p>Es müssen noch weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Verfügbarkeit, Relevanz und Zuverlässigkeit der Informationen zur Projektleistung zu verbessern.</p>	<p>a) Die GD REGIO stimmt der Einschätzung zu. Verbesserungen in Bezug auf Daten wurden im Programmplanungszeitraum 2007-2013 bereits umgesetzt: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Teilnehmerdaten entsprechend einem Verzeichnis harmonisierter Merkmale (z. B. zur Stellung im Erwerbsleben, zu Benachteiligungen, zur Bildung) bereitzustellen.</p>

Ursprüngliche Empfehlungen (Ziffern 119-123 des Sonderberichts)	Gesamtbewertung der getroffenen Maßnahmen (Ex-post-Bewertungen 2000-2006)	Verbleibende oder zusätzliche Schwachstellen (anstehende Ex-post-Bewertungen 2007-2013)	Antwort der Kommission
<p>Empfehlung 3</p> <p>Eine weitere Notwendigkeit ist die besonders sorgfältige Auswahl geeigneter Techniken für die Bewertung und Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen. (...)</p>	<p>Die GD REGIO verwendete zwei makroökonomische Modelle und führte die kontrafaktische Analyse als Methode zur Bewertung der Auswirkungen ein (!).</p>	<p>Die derzeitige Praxis, wonach zur Messung des Erfolgs der Kohäsionspolitik das aus makroökonomischen Modellen abgeleitete BIP-Wachstum herangezogen wird, sollte durch die Verwendung sozialer und ökologischer Indikatoren ergänzt werden.</p> <p>Die GD REGIO sollte ihren Einsatz kontrafaktischer Analysen verstärken, und die GD EMPL sollte solche Analysen einführen. Die Kommission sollte ihren Einsatz in den Mitgliedstaaten fördern.</p>	<p><i>Die GD REGIO stimmt zu, dass makroökonomische Modelle beim Verständnis der Auswirkungen der Kohäsionspolitik auch weiterhin eine bedeutende Rolle spielen werden. Die GD REGIO wird sich mit der Frage befassen, welche Modelle die Bandbreite ihrer politischen Ziele am besten widerspiegeln.</i></p> <p><i>Die GD REGIO ist mit dem weiteren Ausbau der Verwendung kontrafaktischer Analysen einverstanden.</i></p> <p><i>Die Arbeiten der GD EMPL an kontrafaktischen Analysen dauern an (siehe Antwort auf Ziffer 4.56).</i></p>
<p>Empfehlung 4</p> <p>Es sollte mehr Wert darauf gelegt werden, Zusammenhänge zwischen den Ex-post-Bewertungen und den thematischen Bewertungen herzustellen und dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse miteinander in Einklang stehen.</p>	<p>Siehe Empfehlung 1.</p>	<p>Siehe Empfehlung 1.</p>	
<p>Empfehlung 5</p> <p>Insbesondere für die Ziel-1-Regionen kann eine Reihe von Empfehlungen für künftige Bewertungen ausgesprochen werden:</p> <p>a) Besondere Aufmerksamkeit sollte den Gründen gewidmet werden, aus denen die Beiträge des privaten Sektors zu den Strukturfondsprojekten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variieren. (...)</p> <p>b) Ein weiterer lohnenswerter Untersuchungsgegenstand ist die Behandlung der Frage, ob künftig von reinen Finanzhilfen zu finanztechnischen Maßnahmen (...) übergegangen werden sollte, da diese Maßnahmen langfristig gesehen nachhaltiger und effizienter sein könnten.</p> <p>c) Der Ermittlung von Stückkosten und von Richtwerten für die verschiedenen Arten von Projekten muss größere Bedeutung beigemessen werden.</p>	<p>Dieser Punkt betrifft insbesondere die Regionalpolitik. Die GD REGIO nahm eine Bewertung der Auswirkungen der Strukturfonds auf die Ausgaben des privaten Sektors vor, wobei sie sich allerdings auf die Investitionen in Forschung und Entwicklung beschränkte.</p> <p>Im Zeitraum 2007-2013 lag ein Schwerpunkt auf finanztechnischen Maßnahmen in den Bereichen Risikokapitel, Darlehen und Zinsvergütungen sowie Stadterneuerung.</p> <p>Die GD REGIO richtete eine Datenbank über Infrastrukturstückkosten ein, die allerdings noch nicht in Betrieb ist.</p>	<p>Die GD REGIO sollte der Frage, wie Investitionen des privaten Sektors stimuliert werden können, weiterhin nachgehen.</p> <p>Die Kommission sollte weiter untersuchen, welche Möglichkeiten der Finanzierung über andere Instrumente als über Finanzhilfen vorhanden sind.</p> <p>Die GD REGIO sollte die Stückkosten-Datenbank fertigstellen. Die GD EMPL sollte die Mitgliedstaaten dazu anregen, Datenbanken über die Stückkosten und Kernmerkmale von Fortbildungsprojekten einzurichten.</p>	<p>a) <i>Die — innerhalb und außerhalb der Kommission — vorliegenden empirischen Fakten zu den Auswirkungen der Förderung von Unternehmen sind nach wie vor spärlich. Die GD REGIO wird sich auch weiterhin um eine Erweiterung der Faktenlage bemühen.</i></p> <p>b) <i>Die GD REGIO wird sich auch weiterhin um eine Erweiterung der Faktenlage bemühen (siehe Antwort auf vorstehenden Absatz).</i></p> <p>c) <i>Die Ex-post-Evaluierung 2000-2006 des Kohäsionsfonds wird die aktuelle Datenbasis um eine erhebliche Zahl von Projekten bereichern.</i></p>

Ursprüngliche Empfehlungen (Ziffern 119-123 des Sonderberichts)	Gesamtbewertung der getroffenen Maßnahmen (Ex-post-Bewertungen 2000-2006)	Verbleibende oder zusätzliche Schwachstellen (anstehende Ex-post-Bewertungen 2007-2013)	Antwort der Kommission
<p>d) Wie von den Bewertern unterstrichen, sollte auch dem Projektbeantragungs- und -genehmigungsverfahren zusätzliche Aufmerksamkeit gewidmet werden.</p> <p>e) Interne Bewertungen durch die zuständigen Ministerien oder regionalen Behörden sollten bei künftigen Ex-post-Bewertungen stärker berücksichtigt werden.</p>	<p>Die GD REGIO gab ein Arbeitspaket zu den Verwaltungs- und Durchführungssystemen in Auftrag, das sie bei der Ausgestaltung des im Jahr 2014 beginnenden Zeitraums zu berücksichtigen beabsichtigt.</p> <p>Die Durchführung von Halbzeitbewertungen war zwar obligatorisch, doch waren die Bewertungen der Mitgliedstaaten größtenteils eher auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften als auf den Output und die Wirkung ausgerichtet.</p>	<p>Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten zu ergebnisorientierten internen Bewertungen verpflichten und im Hinblick darauf den Austausch bewährter Vorgehensweisen erleichtern.</p>	<p>e) Im aktuellen Programmplanungszeitraum wurde die obligatorische Halbzeitbewertung durch ein bedarfsorientiertes Verfahren fortlaufender Bewertungen ersetzt. Ein ähnliches Vorgehen ist für den künftigen Zeitraum nach 2013 vorgesehen. Siehe hierzu auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 4.55.</p>

(¹) Bei einer kontrafaktischen Analyse wird die tatsächliche Entwicklung mit der Entwicklung verglichen, die eingetreten wäre, wenn es die Maßnahme nicht gegeben hätte.

WEITERVERFOLGUNG DES SONDERBERICHTS NR. 7/2009: ANALYSE DER AUFGRUND DER EMPFEHLUNGEN DES HOFES GETROFFENEN MASSNAHMEN

Ursprüngliche Empfehlungen	Gesamtbewertung der getroffenen Maßnahmen	Verbleibende oder zusätzliche Schwachstellen	Antwort der Kommission
<p>Empfehlung 1</p> <p>Um als Programmverwalterin an Autorität zu gewinnen, sollte die Kommission ihre Ressourcen und ihre Rechts- und Finanzinstrumente auf die besonderen Gegebenheiten bei der Ausarbeitung und Verwaltung eines industriellen Programms abstimmen:</p> <p>a) Anzahl und Sachkenntnis ihrer Personalressourcen sollten ihrer Aufgabe als Programmverwalterin entsprechen.</p> <p>b) Für die Zusammenarbeit zwischen der EU und ESA sollte ein geeigneter Rahmen festgelegt werden.</p> <p>c) Die Kommission sollte sicherstellen, dass sie über Finanzinstrumente (andere als Finanzhilfen) zur Infrastrukturförderung verfügt, und langfristig die Kosten für Betrieb und Erneuerung dieser Infrastruktur übernehmen.</p> <p>d) Die Leitungsstruktur des Programms sollte so angelegt sein, dass der Programmverwalter seine Aufgaben kohärent wahrnehmen kann (Erwartungsfestlegung, Befugnisübertragung und Leistungsüberprüfung).</p>	<p>Diese Empfehlung wurde zum Teil umgesetzt.</p> <p>a) Die Zahl der bei der Kommission mit GNSS-Programmen befassten Mitarbeiter wurde in der Zeit von 2007 bis März 2010 von 13 auf 75 aufgestockt. Die nächste Herausforderung wird darin bestehen, nach 2013 Kontinuität im Personalbereich sicherzustellen.</p> <p>b) Die Kommission unterzeichnete mit der ESA Übertragungsvereinbarungen für EGNOS und Galileo, die Ende 2015 auslaufen.</p> <p>c) Die Kommission hat zwar eine Schätzung der mittel- und langfristigen Projektkosten vorgelegt, doch wurden die Quellen für die erforderliche Finanzierung noch nicht gesichert. Auf der Grundlage der Kommissionszahlen stellt der Hof fest, dass sich diese Projektkosten bis 2030 auf 20,4 Milliarden Euro belaufen könnten und die künftigen kommerziellen Einnahmen voraussichtlich weniger als 10 % der geschätzten jährlichen Betriebskosten decken werden.</p> <p>d) Die geschlossenen Übertragungsvereinbarungen und die erstellten Projektverwaltungspläne bilden eine Grundlage, auf der die Aufgaben des Projektverwalters wahrgenommen werden können.</p>	<p>Eine Reihe von Entscheidungen, die für den Erfolg des Programms wichtig sind, wurde noch nicht getroffen (klare Festlegung strategischer und operativer Ziele sowie der Gesamtfinanzierung des Programms und Entwicklung von Kostenteilungsmodellen).</p>	<p><i>Da die Europäische Kommission die Zuständigkeit für die Verwaltung der GNSS-Programme innehat, hat sie unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Hofes den erforderlichen rechtlichen und technischen Rahmen zu deren Umsetzung festgelegt.</i></p> <p><i>Im Rahmen der Vorbereitungen für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen wird die Kommission einen neuen Legislativvorschlag zur weiteren Durchführung der Programme Galileo und EGNOS vorlegen. Dieser wird unter anderem auch Regeln für die Programmsteuerung sowie eine aktualisierte Festlegung der benötigten Haushaltsmittel umfassen.</i></p> <p><i>Die Schlussfolgerungen des Rates der Verkehrsminister vom März 2011 sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments vom Juni 2011 unterstützen die Finanzierung der Programme aus dem EU-Haushalt.</i></p> <p><i>Eine Hochrechnung des Haushalts der Programme ohne Kenntnis der künftigen Förderung durch öffentliche Mittel vermittelt kein sachgerechtes Gesamtbild, um Schlussfolgerungen in Bezug auf den finanziellen Nettogesamtaufwand ziehen zu können.</i></p>

Ursprüngliche Empfehlungen	Gesamtbewertung der getroffenen Maßnahmen	Verbleibende oder zusätzliche Schwachstellen	Antwort der Kommission
<p>Empfehlung 2</p> <p>Die Kommission sollte dringend die politischen Ziele des Programms klarstellen und sie in <i>strategische und operative Ziele</i> übertragen, aus denen sich für Galileo ein zuverlässiger Fahrplan von jetzt bis zur vollständigen Errichtung und darüber hinaus ergibt. Da gilt es beispielsweise folgende Fragen zu klären:</p> <p>a) Wie sollte Galileo als kommerzielles System positioniert werden? Muss es kostendeckend arbeiten oder wird es dauerhaft Unterstützung seitens der öffentlichen Hand benötigen? Geht es um möglichst hohe Einnahmen oder um eine Optimierung der makroökonomischen Vorteile und Bedienung der gesamten Galileo-Wertschöpfungskette durch Dienstleistungen und Güter, die durch seine Anwendung entstehen?</p>	<p>Diese Empfehlung wurde nicht umgesetzt.</p> <p>Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, die politischen Ziele des Programms klarzustellen (insbesondere hinsichtlich der öffentlich regulierten und der sicherheitskritischen Dienste), damit sie in endgültige strategische und operative Ziele übertragen werden können. Eine gemeinsame Position ist jedoch noch nicht vereinbart worden, wodurch sich wichtige Entscheidungen für eine detaillierte Programmplanung verzögern.</p>	<p>Die politischen Ziele des Programms sollten dringend klargestellt und in strategische und operative Ziele übertragen werden.</p>	<p><i>Nach Ansicht der Kommission sind die politischen und strategischen Gesamtziele für das Programm Galileo durch die Verordnung (EG) Nr. 683/2008 ⁽¹⁾ klargestellt worden.</i></p> <p><i>Die operativen Ziele — wie öffentlich regulierter Dienst, sicherheitskritischer Dienst, Such- und Rettungsdienst sowie kommerzieller Dienst — befinden sich derzeit in Vorbereitung und werden 2011 und 2012 beschlossen.</i></p>
<p>Empfehlung 4</p> <p>Die Kommission sollte sicherstellen, dass folgende Punkte behandelt werden:</p> <p>a) Analyse, Konsolidierung und Validierung relevanter und fundierter Nutzeranforderungen;</p> <p>b) Ausarbeitung von Handlungsvoraussetzungen (etwa des erforderlichen gesetzlichen und sonstigen regulatorischen Rahmens).</p>	<p>Diese Empfehlung wurde zum Teil umgesetzt.</p> <p>a) Da die Bedürfnisse der Nutzer (insbesondere hinsichtlich öffentlich regulierter Dienste, sicherheitskritischer Dienste und Such- und Rettungsdienste) noch nicht festgelegt wurden, hat die Kommission der ESA noch keine entsprechende Mitteilung gemacht, die zur endgültigen Ausarbeitung der Anforderungen an das <i>Mission Design</i> führen könnte.</p> <p>b) Die Verordnung über öffentlich regulierte Dienste wird gegenwärtig im Europäischen Parlament erörtert.</p>	<p>Um technische Tests zu ermöglichen, müssen die endgültigen Spezifikationen für Galileos Dienste festgelegt werden.</p> <p>Der gesetzliche und sonstige regulatorische Rahmen sollte vervollständigt werden, worunter auch eine Politik der Haftung gegenüber Dritten fällt.</p>	<p><i>Im Rahmen der Vorbereitungen für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen wird die Kommission einen neuen Legislativvorschlag zur weiteren Durchführung der Programme Galileo und EGNOS vorlegen. Dieser wird unter anderem auch Regeln für die Programmsteuerung sowie eine aktualisierte Festlegung der benötigten Haushaltsmittel umfassen.</i></p> <p><i>Die Detailregelungen befinden sich derzeit in Vorbereitung und werden bis Ende 2011 und 2012 beschlossen.</i></p>

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 683/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die weitere Durchführung der europäischen Satellitenprogramme (EGNOS und Galileo).

KAPITEL 5

Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	5.1-5.12
Besondere Merkmale des Themenkreises	5.2-5.11
Amt für Zusammenarbeit EuropeAid	5.4-5.6
Generaldirektion Außenbeziehungen (GD RELEX)	5.7-5.8
Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG)	5.9-5.10
Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO)	5.11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.12
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.13-5.16
Wirksamkeit der Systeme	5.17-5.30
Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG)	5.18-5.29
Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO)	5.30
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	5.31-5.34
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	5.35-5.37
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 9/2008 über die Wirksamkeit der EU-Unterstützung für Belarus, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht	5.38-5.53
Einleitung	5.38-5.41
Weiterverfolgung der Empfehlungen	5.42-5.51
Schlussfolgerungen	5.52-5.53
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 10/2008 über die Entwicklungshilfe der EG für die Gesundheitsversorgung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara	5.54-5.67
Einleitung	5.54-5.57
Weiterverfolgung der Empfehlungen	5.58-5.65
Empfehlungen in Bezug auf die Zuweisung der Ressourcen und die dabei angewendete Prioritätensetzung	5.58-5.61
Empfehlungen in Bezug auf die Verwaltung und Wirksamkeit der Instrumente	5.62-5.65
Schlussfolgerungen	5.66-5.67

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung, der folgende Politikbereiche umfasst: 19 — Außenbeziehungen, 21 — Entwicklung und Beziehungen zu den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) ⁽¹⁾, 22 — Erweiterung und 23 — Humanitäre Hilfe. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 sind **Tabelle 5.1** zu entnehmen. Außerdem werden in diesem Kapitel die Reaktionen der Kommission auf die Empfehlungen behandelt, die der Hof in zwei Sonderberichten aussprach.

Besondere Merkmale des Themenkreises

5.2. Die Ausgaben in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklung wurden im Jahr 2010 vom Amt für Zusammenarbeit EuropeAid (EuropeAid) ⁽²⁾ und der Generaldirektion Außenbeziehungen (GD RELEX) ⁽³⁾ ausgeführt, die Ausgaben im Bereich Erweiterung von der Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG). Für die Durchführung der humanitären Hilfe, einschließlich der Nahrungsmittelhilfe, ist die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) zuständig.

5.3. Die meisten der von den vier Generaldirektionen verwalteten Ausgaben werden auf der Grundlage von Vorfinanzierungszahlungen ausgeführt, die nur an eine begrenzte Anzahl von Bedingungen geknüpft sind, während die Zwischen- und Abschlusszahlungen erst nach Vorlage und Feststellung aller für das Projekt tatsächlich getätigten Ausgaben vorgenommen werden, weshalb sie im Allgemeinen mit höheren Risiken verbunden sind als die Vorfinanzierungszahlungen.

Amt für Zusammenarbeit EuropeAid

5.4. Die von EuropeAid ausgeführten Ausgaben umfassen Folgendes:

- a) Entwicklungshilfe für Länder in Asien und Lateinamerika sowie Länder in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern,
- b) Europäische Nachbarschaftspolitik einschließlich der strategischen Partnerschaft mit Russland,
- c) thematische Programme einschließlich Ernährungssicherheit, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Umwelt, Gesundheit und Bildung, Demokratie und Menschenrechte.

⁽¹⁾ Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds gewährten Hilfen werden in einem gesonderten Bericht behandelt, da sie getrennt vom Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

⁽²⁾ Seit 1. Januar 2011 sind das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid und die Generaldirektion Entwicklung in der neuen Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid (GD DEVCO) zusammengefasst.

⁽³⁾ Seit 1. Januar 2011 besteht die GD Außenbeziehungen nicht mehr. Sie wurde weitgehend in den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) integriert. Zusätzlich dazu wurde ein neuer Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) geschaffen, der für die Verwaltung der betreffenden Instrumente zuständig ist.

Tabelle 5.1 — Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung — wichtige Informationen 2010

(in Millionen Euro)

Haus- haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
19	Außenbeziehungen	Verwaltungsausgaben	443	zentral direkt
		Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asylpolitik	50	zentral direkt
		Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	256	zentral indirekt/gemeinsam
		Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	152	zentral direkt
		Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit industrialisierten Drittländern	20	zentral direkt
		Krisenreaktion und globale Sicherheitsbedrohungen	242	zentral direkt
		Europäische Nachbarschaftspolitik und Beziehungen zu Russland	1 520	zentral direkt/dezentral
		Beziehungen zu Lateinamerika	287	zentral direkt/dezentral
		Beziehungen zu Asien, Zentralasien und den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens	678	zentral direkt/dezentral/gemeinsam
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	35	zentral direkt
		3 683		
21	Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten	Verwaltungsausgaben	386	zentral direkt
		Ernährungssicherheit	537	zentral direkt
		Nichtstaatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit	250	zentral direkt
		Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	105	zentral direkt
		Menschliche und soziale Entwicklung	131	zentral direkt/gemeinsam
		Geografische Zusammenarbeit mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)	254	zentral direkt/dezentral/gemeinsam
		Entwicklungszusammenarbeit und Ad-hoc-Programme	29	zentral direkt
		Allgemeine Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	16	zentral direkt
		1 708		
22	Erweiterung	Verwaltungsausgaben	91	zentral direkt
		Erweiterungsprozess und -strategie	1 005	zentral direkt/indirekt/dezentral
		Finanzielle Unterstützung nach dem Beitritt	22	zentral direkt/dezentral
		Information und Kommunikation	12	zentral direkt
		1 130		
23	Humanitäre Hilfe	Verwaltungsausgaben	29	zentral direkt
		Humanitäre Hilfe	942	zentral direkt/gemeinsam
			971	
Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾			949	
Operative Ausgaben insgesamt			6 543	
davon: — Vorschüsse			4 067	
— Zwischen-/Abschlusszahlungen			2 476	
Zahlungen des Jahres insgesamt			7 492	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			8 126	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 7 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung der Europäischen Union 2010.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.5. Die meisten dieser Ausgaben unterliegen der direkten zentralen Verwaltung durch die Kommission, entweder durch die zentralen Kommissionsdienststellen oder durch die EU-Delegationen in den betreffenden Drittländern. Die über internationale Organisationen geleistete Hilfe unterliegt der gemeinsamen Verwaltung.

5.6. Die Entwicklungsprojekte sind auf weltweit über 150 Länder verteilt, und die Durchführungseinrichtungen weisen im Hinblick auf ihre Größe und ihre Erfahrung erhebliche Unterschiede auf. Die Förderung der Projekte aus EU-Mitteln ist an die Einhaltung komplexer Bedingungen, auch bezüglich der Ausschreibungs- und Auftragsvergebenvorschriften, geknüpft.

Generaldirektion Außenbeziehungen (GD RELEX)

5.7. Die von der GD RELEX verwalteten Ausgaben betreffen hauptsächlich die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), des Instruments für Stabilität (IfS) und des Instruments für die Zusammenarbeit mit Industrieländern (ICI) durchgeführten Maßnahmen. Wichtigste Ziele sind die Friedenssicherung, die Konfliktprävention, die Stärkung der internationalen Sicherheit und die Förderung von EU-Interessen gegenüber den wichtigsten industrialisierten Partnerländern mit hohem Einkommen in Fragen der Außenpolitik und der wirtschaftlichen Integration sowie in anderen globalen Fragen. Die GD RELEX verwaltet auch andere operative Ausgaben im Zusammenhang mit der politischen Strategie und der Koordinierung im Themenkreis Außenbeziehungen.

5.8. Die Ausgaben im Rahmen der GASP betreffen vor allem die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) durch zivile Missionen in verschiedenen Ländern und Gebieten, in denen normalerweise ein hohes Risiko hinsichtlich der politischen Sicherheit und der Stabilität besteht.

Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG)

5.9. Die GD ELARG verwaltet die Ausgaben im Zusammenhang mit der Erweiterungsstrategie, hauptsächlich im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe, des Phare-Programms einschließlich der Hilfe nach dem Beitritt, des CARDS-Programms⁽⁴⁾ und der Heranführungshilfe für die Türkei.

5.10. Ein erheblicher Teil der Ausgaben wird in Form direkter Zahlungen an die nationalen Behörden in den Empfängerländern ausgeführt (dezentrale Verwaltung). Im Allgemeinen wird die erste Mittelüberweisung bei Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung für das betreffende nationale Programm getätigt. Die Freigabe der weiteren Vorfinanzierungstranchen hängt von der Zustimmung zu einem Fortschrittsbericht ab, aus dem hervorgeht, dass ein bestimmter Prozentsatz der zuvor überwiesenen Mittel bereits ausgezahlt wurde.

⁽⁴⁾ Das Phare-Programm war das wichtigste Finanzinstrument der Heranführungsstrategie für die mittel- und osteuropäischen Länder. Das CARDS-Programm betrifft die Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung in den Balkanländern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

*Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz
(GD ECHO)*

5.11. Die GD ECHO ist für die Ausführung der EU-Ausgaben im Bereich der humanitären Hilfe⁽⁵⁾ zuständig, die von ihren zentralen Dienststellen aus verwaltet werden. Rund die Hälfte der gebundenen Mittel wird in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) abgewickelt (direkte zentrale Verwaltung), während die andere Hälfte über die Vereinten Nationen oder andere internationale Organisationen abgewickelt wird (gemeinsame Verwaltung). Finanzierungsvereinbarungen werden nur mit Nichtregierungsorganisationen geschlossen, welche die Partnerschaftsrahmenvereinbarungen (FPA) unterzeichnet haben, sowie mit Organisationen der Vereinten Nationen, die das Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) unterzeichnet haben. Seit dem Jahr 2010 ist die GD ECHO auch für den europäischen Katastrophenschutz⁽⁶⁾ zuständig, da sie die Zuständigkeit für die Ausführung der betreffenden Ausgaben von der Generaldirektion Umwelt (GD ENV) übernommen hat.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.12. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 165 Zahlungen untersucht, darunter 75 Vorfinanzierungszahlungen sowie 90 Zwischen- und Abschlusszahlungen.
- b) Es fand eine Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid und der GD ELARG auf der Ebene der zentralen Dienststellen sowie auf der Ebene der Delegationen statt, die Folgendes umfasste:
 - i) Ex-ante-Kontrollen,
 - ii) Überwachung und Kontrolle,
 - iii) externe Prüfungen und Clearingverfahren⁽⁷⁾,
 - iv) interne Revision.
- c) Die Überprüfung der Managementerkklärungen der Kommission bezog sich auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte von EuropeAid und der GD ELARG.

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates (ABl. L 163 vom 2.7.1996, S. 1).

⁽⁶⁾ Ziel des europäischen Katastrophenschutzes ist es, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, der EFTA-Staaten, der Bewerberländer und von Drittstaaten im Bereich der Reaktions- und Vorsorgemaßnahmen im Falle von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen, terroristischen Handlungen und technologischen, radiologischen oder ökologischen Unfällen zu unterstützen.

⁽⁷⁾ Die Clearingverfahren umfassen die Weiterverfolgung von Berichtigungsmaßnahmen und die Ex-post-Kontrollen.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

5.13. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 5.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 23 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 1,7 % ⁽⁸⁾. Die quantifizierbaren Fehler traten ausnahmslos auf der Ebene der Zwischen- und Abschlusszahlungen auf. Der Hof stellte außerdem eine große Häufigkeit nicht quantifizierbarer Fehler fest.

5.14. Die Mehrzahl der aufgedeckten quantifizierbaren Fehler betrifft die Förderfähigkeit: außerhalb des Förderzeitraums getätigte Ausgaben, Einbeziehung nicht förderfähiger Ausgaben in die Projektkostenaufstellungen, nicht durch angemessene Belegunterlagen abgestützte Ausgaben, von der Kommission getätigte Zahlungen, die im betreffenden Auftrag nicht vorgesehen waren. Nachstehend werden Beispiele für diese Fehler angeführt (siehe Beispiel 5.1).

Beispiel 5.1

Außerhalb des Durchführungszeitraums durchgeführte Bauarbeiten (Serbien)

Zu den in Serbien geprüften Vorgängen gehörte eine Zwischenzahlung für einen Bauauftrag über die Sanierung und den Ausbau einer Wasseraufbereitungsanlage. Frist für die Fertigstellung der Bauarbeiten war der 5. März 2009. Die Arbeiten, auf die sich die geprüfte Zahlung bezog, wurden aber außerhalb der im Auftrag festgelegten Durchführungsfrist durchgeführt; zudem entsprach der auf der Ausgabenerklärung angegebene Zeitraum nicht dem tatsächlichen Zeitraum der Arbeiten. Die Zahlung in Höhe von mehr als 800 000 Euro wird daher als nicht förderfähig betrachtet.

Leistung höherer Zwischenzahlungen als im Auftrag vorgesehen

Gemäß den besonderen Bedingungen eines Auftrags über technische Vor-Ort-Hilfe in der Ukraine durften die Zwischenzahlungen nicht mehr als 90 % des Vertragswerts insgesamt ausmachen. Die Kommission leistete jedoch Zwischenzahlungen von bis zu 96 % des Vertragswerts, sodass ein Betrag von 309 478 Euro zu viel gezahlt wurde.

5.13. Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Hofes, dass die Vorgänge im Themenkreis „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ 2010 frei von wesentlichen Fehlern waren.

Beispiel 5.1

Außerhalb des Förderzeitraums durchgeführte Bauarbeiten (Serbien)

Im Fall von Bauarbeiten, bei denen der Bauleiter am Ende der vertraglichen Frist der Ansicht ist, dass die Arbeiten nicht durchgeführt wurden oder die vorgeschriebenen Anforderungen nicht erfüllen, ist der Auftraggeber berechtigt, die Fertigstellung der Arbeiten zu verlangen.

In diesem besonderen Fall hielt die Kommission die ausstehenden Zahlungen zurück, bis die Arbeiten die im Auftrag verlangten Standards erfüllten.

Leistung höherer Zwischenzahlungen als im Auftrag vorgesehen

Die Kommission akzeptiert, dass ein Berechnungsfehler unterlief. Diese Zahlung — mit der die Summe der Vorschüsse 96 % erreichte und somit die korrekte Obergrenze von 90 % überstieg — hätte jedoch keine bleibenden finanziellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt, weil die Zahlung bei der Abschlusszahlung um einen entsprechenden Betrag gekürzt oder ein Einziehungsverfahren eingeleitet (und durch die Finanzsicherheiten der Bank gestützt) würde. Dieses Beispiel spiegelt die auf mehrere Jahre angelegte Kontrollarchitektur der Kommission wider.

⁽⁸⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,1 % (untere Fehlergrenze) und 3,3 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.15. Die aufgedeckten nicht quantifizierbaren Fehler betrafen in der Mehrzahl die Vergabeverfahren und die Verlängerung von Verträgen durch die Kommission, wie bei 14 ⁽⁹⁾ der 53 im Zusammenhang mit Vergabeverfahren getätigten Zahlungen festgestellt wurde.

5.16. Ein Drittel der aufgedeckten quantifizierbaren Fehler betraf die Zwischenzahlungen, bei denen naturgemäß im Laufe des internen Kontrollprozesses noch weitere Kontrollen stattfinden, sodass diese Fehler möglicherweise noch aufgedeckt werden. Bei zwei Dritteln der aufgedeckten Fehler handelte es sich um mit den Kontrollen der Kommission nicht aufgedeckte Fehler in den Abschlusszahlungen. Im Folgenden wird ein Beispiel dafür angeführt (siehe Beispiel 5.2).

Beispiel 5.2

Mit den Kontrollen der Kommission nicht aufgedeckte Fehler in den Abschlusszahlungen

Bei einer Abschlusszahlung für ein Projekt in Nicaragua zur Unterstützung ländlicher Familien bei der Erzeugung und Vermarktung biologischer Cashewnüsse wurden verschiedene Arten von Fehlern in den geltend gemachten Ausgaben festgestellt: in der endgültigen Ausgabenerklärung geltend gemachte Beträge, die in den Rechnungsführungsunterlagen nicht ausgewiesen waren, Fehlen von Rechnungen und Zahlungsnachweisen, Nichtbeachtung der Vergabegrundsätze und fehlende Ursprungszeugnisse usw. Auf der Grundlage der aufgedeckten Fehler wurden 157 629,89 Euro oder 21,7 % der Projektkosten insgesamt als nicht förderfähig bewertet. Keiner dieser Fehler wurde von der Kommission zum Zeitpunkt der Abschlusszahlung aufgedeckt.

5.16. Die Kommission ist der Ansicht, dass die vor den Abschlusszahlungen durchgeführten Aufdeckungs- und Berichtigungsmaßnahmen (z.B. Einreichung von Berichten, Außenprüfungen, Ausgabenüberprüfungen und Vorgangskontrollen durch Kommissionsbedienstete) wirksam sind. Darüber hinaus lassen sich mögliche Vorschriftenwidrigkeiten immer noch nachträglich durch die Einleitung von Ex-post-Prüfungen sowie angemessene Einziehungen berichtigen. Nichtsdestotrotz ist es unrealistisch zu erwarten, das Risiko finanzieller Irrtümer mit Kontrollen auf null senken zu können.

Beispiel 5.2

Mit den Kontrollen der Kommission nicht aufgedeckte Fehler in den Abschlusszahlungen

In dem angeführten Beispiel waren die geplanten Kontrollen der EuropeAid noch nicht beendet. Auf der Grundlage der eigenen Risikobewertung der Delegation (im Jahr 2009) war der fragliche Vertrag im Prüfplan 2010 bereits für eine zusätzliche Ex-post-Prüfung (neben der bei der Abschlusszahlung vorzunehmenden obligatorischen Ausgabenüberprüfung durch die Prüfer) vorgesehen. Diese Prüfung (bei der 0,28 Millionen Euro an Ausgaben als nicht förderfähig befunden wurden) war zum Zeitpunkt des Besuchs durch den Hof (der 0,16 Millionen Euro als nicht förderfähig ermittelte) noch nicht abgeschlossen. Die Delegation hat auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfung sowie des ERH-Besuchs bereits ein Einziehungsverfahren eingeleitet. Dieses Beispiel belegt sowohl die erhebliche Reichweite der EU-Kontrollen (in Anbetracht dessen, dass dieses Projekt mit seinem Volumen von 0,7 Millionen Euro im Zeitraum 2009/10 von drei Prüferdelegationen der EU besucht wurde), als auch die Wirksamkeit von EuropeAid's Methodik obligatorischer Prüfungen, zu denen auch die jährliche Risikobewertung gehört.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

5.17. **Anhang 5.2** enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Überprüfung der Systeme von EuropeAid und der GD ELARG. Der Hof bewertet die Überwachungs- und Kontrollsysteme dieser beiden Generaldirektionen im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als bedingt wirksam. Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung der Systeme von EuropeAid sind im Jahresbericht des Rechnungshofs zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (Bericht über die EEF) dargelegt.

5.17. Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Hofes im Jahresbericht des Rechnungshofs zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (Bericht über die EEF), dass das Kontrollumfeld von EuropeAid als wirksam bewertet wird („EuropeAid's control environment is assessed as effective“) (Absatz 30).

⁽⁹⁾ Eines der mit Fehlern behafteten Vergabeverfahren wurde von der früheren Europäischen Agentur für Wiederaufbau durchgeführt.

*Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG)***Ex-ante-Kontrollen**

5.18. Im Jahr 2010 wurden positive Initiativen zur Verbesserung der internen Kontrollverfahren in die Wege geleitet. Allerdings kann die uneingeschränkte Wirksamkeit der Verbesserungen bei den internen Kontrollverfahren, die als bedingt wirksam bewertet werden, noch nicht bestätigt werden.

5.19. Im Jahr 2009 hat die GD ELARG eine umfassende „Interne Kontrollstrategie“ formuliert, was im Jahr 2010 zur Entwicklung neuer ⁽¹⁰⁾ sowie überarbeiteter ⁽¹¹⁾ Verfahren führte.

5.20. Die Leitlinien der Kommission für die Anwendung der Zulassungskriterien, aufgrund deren es zur Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf die nationalen Behörden kommt, sind nicht detailliert genug (so wurden beispielsweise weder die als Voraussetzung für den Verzicht auf Ex-ante-Kontrollen zu erfüllenden Referenzkriterien festgelegt, noch wurden die Bedingungen definiert, die dazu führen können, dass die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen ausgesetzt wird).

5.21. Die auf der Ebene der zentralen Dienststellen und der Delegationen durchgeführten Überprüfungen von Zahlungen und endgültigen Ausgabenerklärungen haben gezeigt, dass der Prüfpfad bei den im Hinblick auf die Validierung der zugrunde liegenden Ausgaben durchgeführten Kommissionskontrollen nach wie vor Schwachstellen aufweist (siehe Beispiel 5.1 — Serbien).

5.22. Bei sieben ⁽¹²⁾ der 17 geprüften Vorgänge im Zusammenhang mit Vergabeverfahren wurden Fehler bei der Ausschreibung (z. B. unzulängliche Definition oder Anwendung von Auswahlkriterien und falsches Vergabeverfahren) oder bei späteren Änderungen an den Aufträgen (z. B. vorschriftswidrige Anwendung von Verhandlungsverfahren nach Verstreichen der Durchführungsfrist) festgestellt.

5.18. Die Kommission nahm die Empfehlungen an, die der Hof in seinem Jahresbericht 2009 gab, und führte zügig eine Reihe von Maßnahmen und Anweisungen ein. Diese Maßnahmen begannen 2010 zu greifen und werden ihre volle Wirksamkeit wahrscheinlich 2011 entfalten.

5.20. Die Kriterien für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf nationale Behörden (und umgekehrt die Bedingungen für eine Aussetzung der Übertragung der Verwaltung) werden in der Verordnung (EG) Nr. 718/2007.

Weitere Bedingungen (oder Richtwerte) können mit dem betreffenden Empfängerland vereinbart und in die Finanzvereinbarungen aufgenommen werden, die im Rahmen des dezentralisierten Managements unterzeichnet werden.

5.21. Es werden weiterhin dauerhafte Anstrengungen zur Beseitigung verbleibender Schwachstellen unternommen, auf die der Hof im Hinblick auf die Verifizierung von Zahlungsvorgängen hingewiesen hat.

⁽¹⁰⁾ Von sämtlichen nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten (d. h. den Direktoren in den zentralen Kommissionsdienststellen und den Delegationsleitern) ausgearbeitete und festgelegte jährliche Strategien zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit sowie eine Strategie der Ex-post-Kontrollen bei zentral verwalteten Aufträgen.

⁽¹¹⁾ Leitlinien für die Zulassung und die damit verbundene Übertragung von Verwaltungsbefugnissen im Rahmen der dezentralen Verwaltung; Checklisten für den Vermerk zur Bescheinigung der Richtigkeit („certified correct“) bei Zahlungen und endgültigen Ausgabenerklärungen und eine Strategie für den Rechnungsabschluss.

⁽¹²⁾ Eines der mit Fehlern behafteten Vergabeverfahren wurde von der früheren Europäischen Agentur für Wiederaufbau durchgeführt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überwachung und Kontrolle

5.23. Der Hof bewertet die Kontrolle und Überwachung durch die GD ELARG als wirksam.

5.24. Die GD ELARG hat im Jahr 2010 die Entwicklung eines neuen Managementinformationssystems weiter vorangetrieben. Der Hof stellte fest, dass die Qualität der Daten, welche Eingang in die Informationssysteme (CRIS und i-Perseus) ⁽¹³⁾ fanden, die im neuen Managementinformationssystem verwendet werden sollen, nicht ausreichend überprüft wird, wie die bei der Prüfung von Vorgängen vom Hof aufgedeckten Kodierungsfehler deutlich gemacht haben.

5.25. Die GD ELARG hat Leitlinien für die Vor-Ort-Prüfbesuche, welche die Delegationen auf der Ebene der Projekte durchführen, ausgearbeitet. Diese werden aber nicht durch ein Instrument ergänzt, das die Konsolidierung der die Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffenden Ergebnisse dieser Prüfbesuche erleichtert.

5.26. Falls die dezentrale Verwaltung Anwendung findet, überwacht die GD ELARG die Wirksamkeit der nationalen Systeme und überprüft, ob die Bedingungen für die Aufrechterhaltung der Zulassung dieser Systeme weiterhin vollständig erfüllt sind. Die von den zentralen Dienststellen durchgeführten Systemprüfungen beziehen sich lediglich auf die Konzeption der nationalen Systeme, einschließlich der internen Kontrollsysteme, während die Delegationen vor Ort dafür zuständig sind, das Funktionieren der Systeme zu überwachen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe könnte verbessert werden, indem die Delegationen systematisch Vor-Ort-Kontrollen durchführen.

Externe Prüfungen und Clearingverfahren

5.27. Der Hof bewertet die externen Prüfungen und die Clearingverfahren als wirksam.

5.28. Im Falle der zentralen Verwaltung ist die GD ELARG den Empfehlungen des Hofes gefolgt und hat eine spezifische Strategie zur Einführung von Ex-post-Prüfungen bei zentral verwalteten Verträgen entwickelt. Ende 2010 lag aber erst ein Prüfungsbericht vor. Nach Ansicht des Hofes sind die Leitlinien für die Erstellung der jährlichen Prüfpläne und deren Weiterverfolgung durch die Delegationen nicht ausführlich genug (so hat die GD ELARG z. B. keinen Prozentsatz der von den Delegationen mindestens zu überprüfenden Ausgaben festgelegt, und die Delegationen sind nicht verpflichtet, die zentralen Dienststellen von den zur Weiterverfolgung der Prüfungsberichte getroffenen Maßnahmen zu unterrichten).

Interne Revision

5.29. Der Hof bewertet die Funktion der internen Revision als wirksam. Die 2010 erstellten Prüfungsberichte wurden als relevant und fundiert eingestuft. Sie helfen dem Generaldirektor dabei, die wichtigsten Risikobereiche bei den internen Kontrollsystemen der GD ELARG zu identifizieren.

5.24. Die GD ELARG überprüft in CRIS kodierte Daten mittels a) Überwachung der Finanzierungsströme (8-Augenüberprüfung) auf der Grundlage von Verfahrensweisungen, Checklisten und regelmäßigen Schulungen für die Bediensteten, b) automatischer, in das CRIS eingebetteter Datenkontrollen, und c) Qualitätskontrollen der Buchführungsdaten seitens des „Accounting Correspondent“ der GD ELARG.

5.25. Die GD ELARG hat detaillierte Anweisungen für Prüfbesuche herausgegeben. Diese sind nur eine von mehreren Möglichkeiten, sich angemessene Gewissheit über die Rechts- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge zu verschaffen. Die Ergebnisse der Prüfbesuche werden in Entsendungsberichten systematisch dokumentiert und an die jeweilige Projektakte angefügt.

5.26. Delegationen in Empfängerländern, die einer dezentralen Verwaltung unterstehen (im Jahr 2010 Kroatien und die Türkei), führen im Rahmen der jährlichen Strategie zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit systematische Vor-Ort-Kontrollen durch und unterziehen die Funktionsweise der nationalen Systeme in regelmäßigen Gesprächen mit den einschlägigen Behörden des jeweiligen Landes systematischen Überprüfungen. Die GD ELARG erhält vom nationalen Anweisungsbefugten jährliche Zuverlässigkeitserklärungen, ergänzt durch einen detaillierten Bericht über noch bestehende Schwachstellen. Gegebenenfalls werden mit dem Empfängerland detaillierte Maßnahmenpläne zur Behebung von Schwachstellen oder Mängeln in den nationalen Systemen vereinbart.

5.28. Die verbleibenden Problempunkte, auf die der Hof im Zusammenhang mit den jährlichen Prüfplänen hinwies, wurden berücksichtigt und in Angriff genommen.

⁽¹³⁾ Bei 17 von 35 geprüften Vorgängen (49 %) wurden Kodierungsfehler in CRIS festgestellt. Die Fehler betrafen zumeist die unvollständige oder falsche Kodierung der Durchführungsdaten und die falsche Zuordnung nach Arten von Zahlungen.

*Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz
(GD ECHO)*

5.30. Der Hof hat 2010 keine spezifische Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der GD ECHO vorgenommen. Bei den vertieften Prüfungen wurden jedoch einige mit den Zuständigkeiten von ECHO zusammenhängende Besonderheiten der Systeme festgestellt, die ein hohes Maß an Flexibilität bei der Entscheidung darüber, welche Ausgaben als förderfähig betrachtet werden, erlauben (siehe Beispiel 5.3). Aus diesem Grund werden bei den geprüften Zahlungen nur selten nicht förderfähige Zahlungen festgestellt.

Beispiel 5.3

Erweiterte Förderfähigkeitskriterien

Gemäß den allgemeinen Bedingungen der Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) sowie der Partnerschaftsrahmenvereinbarungen (FPA) werden bestimmte Ausgaben auch dann als förderfähig betrachtet, wenn sie außerhalb des Durchführungszeitraums für die jeweiligen Maßnahmen getätigt wurden. Im Rahmen eines bestimmten Projekts finanzierte Sachanlagen (z. B. Autos) sind auch dann förderfähig, wenn sie unter Umständen hauptsächlich bei einem späteren EU-Projekt genutzt werden. Desgleichen können Abschreibungen für Sachanlagen förderfähig sein, was bedeutet, dass Kontrollen durchgeführt werden müssen, um das Risiko abzudecken, dass die Sachanlage selbst aus anderen Quellen finanziert wurde. Daher kann es schwierig sein, die Höhe der tatsächlichen Gesamtkosten einer gegebenen Maßnahme zu ermitteln.

Flexible Auslegung der Förderfähigkeit bei kofinanzierten Maßnahmen

Im Falle der von mehreren Gebern finanzierten, von UN-Organisationen umgesetzten Maßnahmen wendet die Kommission eine hypothetische Strategie („notional approach“) an. Diese Strategie beinhaltet, dass der Beitrag der Kommission — zumeist ein fixer Betrag — in vollem Umfang gezahlt wird, solange es genügend förderfähige Ausgaben in Höhe dieses Betrags gibt und die übergreifenden Ziele der Maßnahme verwirklicht wurden. Falls ein anderer Geber dieselben Förderfähigkeitskriterien wie die Kommission anwendet, besteht unter Umständen die Gefahr, dass dieselben Ausgaben zweimal geltend gemacht werden, nämlich einmal gegenüber der Kommission und einmal gegenüber dem anderen Geber (Risiko der doppelten Geltendmachung der Förderfähigkeit).

5.30. Die GD ECHO arbeitet im Rahmen der bestehenden, geltenden Gesetzgebung und hält diese vollständig ein.

Humanitäre Aktivitäten sind ergebnisbasiert. Dies hat zur Folge, dass die GD ECHO vor Ort analysiert, ob die erwarteten Ergebnisse erreicht worden sind. Im Gesamtzusammenhang humanitärer Hilfe, in der ein wesentlicher Auftrag der Kommission in der Rettung von Leben besteht, ist dies von äußerster Wichtigkeit. Aus diesem Grund wird der notwendige Grad an Flexibilität in der Haushaltsordnung anerkannt und vor Ort angewendet.

Gemäß der Bewertung, die der Hof in seinem Jahresbericht für die GD ECHO durchführte, wurde die wirksame Umsetzung der Aufsichts- und Kontrollsysteme im Jahr 2010 fortgesetzt. Dementsprechend wurde von den Kontrollorganen, sei es der Hof oder seien es die Prüfer der Kommission, ein sehr niedriges Fehlerniveau nachgewiesen.

Beispiel 5.3

Erweiterte Förderfähigkeitskriterien

Ausgaben, die außerhalb des Durchführungszeitraums für die jeweiligen Maßnahmen getätigt wurden, beziehen sich vor allem auf die Einrichtung von Vorräten an Lebensmitteln oder humanitären Hilfsgütern. Die Kommission betrachtet dies als akzeptable Praxis zur Sicherstellung einer raschen Einleitung und Verteilung humanitärer Hilfe.

Was den Einkauf in einem späten Projektstadium betrifft, so ist dies auf die besondere Eigenart humanitärer Maßnahmen sowie deren kurze Dauer zurückzuführen. In ausnahmslos jedem Fall wird jedoch bei einem gegen Ende eines Projekts stattfindenden Einkauf der Sachverhalt auf der Grundlage des jeweiligen Einzelfalls geprüft. Um bewerten zu können, ob der Kauf notwendig und angemessen ist, wird auch der Umfang der am Ende des laufenden Projekts erfolgenden Spende/Transferleistung berücksichtigt.

Flexible Auslegung der Förderfähigkeit bei kofinanzierten Maßnahmen

Der konzeptionelle Ansatz („notional approach“) wurde entwickelt, um die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen für finanzielle Beteiligungen der EU an außenpolitischen Maßnahmen zu gewährleisten und um gleichzeitig den Einklang mit der Verpflichtung herzustellen, EU-Mittel gemäß den Grundsätzen wirtschaftlicher Haushaltsführung so wirksam wie möglich einzusetzen.

Die Kommission mindert das erwähnte Risiko durch ihre koordinierende Funktion im humanitären Bereich, die Anwesenheit ihrer Sachverständigen vor Ort und die Überprüfung der von den UN-Organisationen vorgelegten Finanzaufstellung für globale Maßnahmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUVERLÄSSIGKEIT DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

5.31. Die Ergebnisse der Analyse der Managementenerklärungen der Kommission sind in **Anhang 5.3** zusammengefasst. Auf Bemerkungen besonderer Tragweite geht der Hof nachstehend im Einzelnen ein.

5.32. Ungeachtet der Anstrengungen von EuropeAid und der GD ELARG im Hinblick auf die Verbesserung ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte, die teilweise bereits Früchte getragen haben, gibt es weiterhin einige Aspekte, die von der Kommission angegangen werden sollten.

5.33. Die Berechnung der Restfehlerquote im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD ELARG bezieht sich nur auf die dezentrale Verwaltung, auf die lediglich 30 % der im Jahr 2010 getätigten Zahlungen entfielen.

5.34. Im Bericht über die EEF werden die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Analyse der Managementerklärung des Generaldirektors von EuropeAid dargelegt. Nach Ansicht des Hofes bieten die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit bei den EEF und dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

5.35. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das zum 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind. Allerdings waren die Zwischen- und Abschlusszahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet ⁽¹⁴⁾.

5.36. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten.

5.33. Die Tatsache, dass die GD ELARG im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 die Restfehlerquote nur für die dezentrale Verwaltung berechnete, stellt die Zuverlässigkeit der Managementerklärung nicht in Frage. Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht erläutert, stellt die Methode der dezentralen Verwaltung (auf die 2010 etwa 30 % der erfolgten Zahlungen entfiel) die Vorgehensweise mit dem höchsten Risikoniveau dar. Der beschriebene Indikator wird auch für die zentrale Verwaltung entwickelt werden, sobald aus den neu eingeführten Ex-post-Kontrollen für diese Verwaltungsform eine statistisch signifikante Basis entstanden ist.

5.34. Die Kommission ist überzeugt, dass die qualitativen und quantitativen Indikatoren, auf denen die vier Elemente für die Feststellung der Zuverlässigkeit im Jährlichen Tätigkeitsbericht von EuropeAid aufbauen, in der Tat die notwendigen Nachweise erbringen, um als Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors dienen zu können.

5.35. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass 2010 erfolgte Zahlungen im Themenkreis „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren. Sie setzt die Verbesserungen an der Funktionsweise ihrer mehrere Jahre umfassenden Kontrollarchitektur fort, um die Anzahl der Fehler bei Zwischen- und Abschlusszahlungen zu senken.

5.36. Die Kommission hat ihre Kontrollen auf eine Erfassung des gesamten Lebenszyklus ihrer mehrjährigen Projekte ausgelegt. Sie ist überzeugt, dass diese Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam sind und dass dabei von Jahr zu Jahr wesentliche Verbesserungen erzielt wurden. Die Empfehlungen des Hofes aus früheren Jahren wurden aufgegriffen. Viele der eingeführten Verbesserungen sind vom Hof anerkannt worden und bedeutende Elemente des wichtigsten Kontrollsystems wurden dementsprechend als „wirksam“ beurteilt. Trotz der Herausforderungen dieses mit hohen Risiken behafteten Umfeldes in der Außenhilfe wurde im EEF-Etat 2009 sowie im haushaltsfinanzierten Etat 2010 nur eine unwesentliche Fehlerquote festgestellt.

⁽¹⁴⁾ Siehe Ziffern 5.13-5.16.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

5.37. **Anhang 5.4** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner im letzten Jahresbericht (2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Die EuropeAid betreffenden Empfehlungen sind im Bericht über die EEF enthalten. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 empfiehlt der Hof Folgendes:

- 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 (siehe Ziffern 5.20 und 5.26).
- Die GD ELARG sollte die Qualität der Daten, die Eingang in ihr Managementinformationssystem finden, weiter verbessern (siehe Ziffer 5.24).
- Die GD ELARG sollte ein Instrument entwickeln, das die Konsolidierung der die Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffenden Ergebnisse der Prüfbesuche erleichtert (siehe Ziffer 5.25).
- Die GD ELARG sollte bei den Vorgängen im Rahmen der zentralen Verwaltung mehr Ex-post-Prüfungen durchführen (siehe Ziffer 5.29).
- Die Kommission sollte eine kohärente Methode für die Berechnung der Restfehlerquote durch die im Bereich Außenbeziehungen tätigen Direktionen, auf die sich die Managementklärungen der Generaldirektoren stützen, ausarbeiten (siehe Ziffern 5.33-5.34).

5.37.

- Die Kommission wird der Frage nachgehen, wie sich die Kriterien am besten verfeinern lassen.

Die GD ELARG und die von ihr gelenkten Delegationen prüfen bereits die Leistungsfähigkeit nationaler Systeme.

- Die GD ELARG ergreift geeignete Maßnahmen, um in enger Zusammenarbeit mit dem Systemverantwortlichen eine kontinuierliche Verbesserung der Datenqualität zu erreichen.
- Die Kommission wird der Frage nachgehen, wie sich die Ergebnisse dieser Prüfbesuche am besten konsolidieren lassen.
- Die verbleibenden Problempunkte, auf die der Hof im Zusammenhang mit den jährlichen Prüfplänen hinwies, wurden berücksichtigt und in Angriff genommen. Hierzu gehört auch eine Steigerung der Anzahl der Ex-post-Prüfungen von Vorgängen im Rahmen der zentralen Verwaltung.
- EuropeAid begann 2010 mit der Ausarbeitung einer Methode für die Berechnung der Restfehlerquote. Das Ergebnis dieser neuen Initiative wird auch den anderen GDs im Bereich Außenbeziehungen zur Verfügung gestellt werden, um die Grundlage für eine möglicherweise breiter angelegte Herangehensweise zu schaffen (siehe auch die Antworten auf Ziffer 1.22 und Ziffern 55 und 62 Buchstabe a des EEF-Berichts).

WEITERVERFOLGUNG DES SONDERBERICHTS Nr. 9/2008 ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER EU-UN- TERSTÜTZUNG FÜR BELARUS, MOLDAU UND DIE UKRAINE IM BEREICH FREIHEIT, SICHER- HEIT UND RECHT

Einleitung

5.38. Im Jahr 2008 veröffentlichte der Hof den Sonderbericht Nr. 9/2008 über die Wirksamkeit der EU-Unterstützung für Belarus, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.39. Prüfungsgegenstand war die Hilfe für diese drei Länder, um sie bei der Verbesserung ihrer Verwaltungskapazitäten in den Bereichen Grenzschutz, Migrations-/Asylsteuerung, Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie Stärkung des Justizwesens und der verantwortungsvollen Staatsführung zu unterstützen. Die Hilfe wurde größtenteils über internationale Organisationen bereitgestellt (wie Organisationen der Vereinten Nationen, Internationale Organisation für Migration (IOM), Europarat usw.). Bis 2007 wurde die Hilfe in erster Linie über das Programm Tacis abgewickelt; seit dem Jahr 2007 werden die Mittel hauptsächlich aus dem neuen Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) bereitgestellt.

5.40. Die im Sonderbericht Nr. 9/2008 des Hofes formulierten Empfehlungen betrafen sowohl bei einzelnen geprüften Projekten festgestellte konkrete Schwachstellen als auch allgemeine Aspekte im Zusammenhang mit der Planung und Umsetzung der Hilfe für die betroffenen Länder. Die Empfehlungen wurden vom Rat ⁽¹⁵⁾ und vom Parlament ⁽¹⁶⁾ vollständig übernommen.

5.41. Im Oktober 2009 veröffentlichte die Kommission ein Arbeitsdokument über die Folgemaßnahmen zu den Entlastungsbeschlüssen des Europäischen Parlaments für das Jahr 2007 ⁽¹⁷⁾, in dem sie die im Sonderbericht Nr. 9/2008 formulierten Empfehlungen aufgriff.

Weiterverfolgung der Empfehlungen

5.42. Die Kommission hat Nachweise dafür erbracht, dass die EU-Delegationen in Chisinau und Kiew die Zusammenarbeit zwischen der Mission der Europäischen Union zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Moldau und der Ukraine (EUBAM) und der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene unterstützt haben.

5.42. Die Kommission möchte die gute Zusammenarbeit zwischen FRONTEX, der EU-Delegation in Kiew und EUBAM betonen.

⁽¹⁵⁾ Rat der Europäischen Union, vorläufige Schlussfolgerungen des Rates 6932/09 vom 26.2.2009.

⁽¹⁶⁾ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. April 2009 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil des Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007 sind, Einzelplan III — Kommission und Exekutivagenturen, P6_TA(2009)0289.

⁽¹⁷⁾ Europäische Kommission, SEK(2009) 1427 endgültig vom 16.10.2009, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen — Begleitdokument zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Folgemaßnahmen zu den Entlastungsbeschlüssen für das Haushaltsjahr 2007.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.43. Die Kommission hat sich bereit erklärt, vor Freigabe weiterer Mittel für Zentren für illegale Zuwanderer und Asylbewerber die Zusicherung der Regierung des Empfängerlandes einzuholen, dass diese zumindest für die Betriebskosten aufkommen wird, damit Nachhaltigkeit gewährleistet ist. In einem kürzlich im Rahmen des ergebnisorientierten Monitoring (ROM) ausgearbeiteten Bericht wurden jedoch Befürchtungen geäußert, dass die Partnerländer nicht genügend Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stellen könnten. Tatsächlich geht aus einem im Auftrag des gemeinsamen Evaluierungsreferats erstellten Evaluierungsbericht hervor, dass die Regierung der Ukraine nicht genügend Mittel für den Betrieb und die Instandhaltung der Unterbringungszentren und Übergangsheime für Zuwanderer bereitgestellt hat. Überdies haben die zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Fälle der Missachtung der Rechte von Flüchtlingen und Asylbewerbern aufmerksam gemacht. Als Reaktion auf diese Sachlage hat die Kommission vor der Freigabe weiterer Mittel für diesen Politikbereich vom Empfängerland eine schriftliche Bestätigung verlangt, dass es für die Betriebskosten der finanzierten Infrastrukturen aufkommen wird.

5.44. Eine umfassende Bewertung der Fortschritte der drei betroffenen Länder im Hinblick auf die stärkere Ausrichtung der Projektmaßnahmen auf die wirksame Strafverfolgung und den systematischen Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden fand nicht statt.

5.45. Die Kommission hat Nachweise dafür erbracht, dass die Zivilgesellschaft in der Ukraine in die Entwicklung einer Strategie zur Korruptionsbekämpfung eingebunden ist. Allerdings legte sie keine Bewertung von Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der betreffenden Projekte vor. Die von den zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführten Einzelprojekte wurden nicht in die ROM-Stichprobe einbezogen.

5.46. Die EU-Delegationen in der Ukraine und Moldau haben ihr für die Verwaltung der betreffenden Maßnahmen zuständiges Personal umstrukturiert und verstärkt. Die Zuständigkeit für die Programmverwaltung ist teilweise von der Delegation in Kiew auf die Delegation in Belarus übergegangen. Dennoch ist festzuhalten, dass die Delegationen die Prüfung und Bewertung der Hilfsmaßnahmen nicht wirksam verwaltet haben.

5.47. Seit dem Jahr 2007 werden verstärkt sektorspezifische Budgethilfen und Programme durchgeführt, während die Anzahl der Projekte der technischen Hilfe zurückgegangen ist. Die Gewährung sektorspezifischer Budgethilfen setzt eine angemessene Verwaltung der öffentlichen Finanzen voraus. Falls die Bewertung der Rechenschaftspflicht bei den öffentlichen Ausgaben und Finanzen Unzulänglichkeiten bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen deutlich gemacht hat und die politische Lage vor dem Hintergrund der Finanzkrise instabil ist, so besteht ein erhebliches Risiko hinsichtlich der wirksamen und wirtschaftlichen Umsetzung der Hilfsmaßnahmen⁽¹⁸⁾. Bisher hat noch kein Geber den drei betroffenen Ländern Budgethilfen gewährt, auch wenn einige Entwicklungshilfepartner Budgethilfen in Form von Darlehen gewähren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.43. Vor der Einleitung des Ausschreibungsverfahrens legte die EU-Delegation in Kiew den Begünstigten des Unterstützungsprogramms für Rückübernahmen, nämlich dem ukrainischen Innenministerium und dem ukrainischen Grenzschutz, eine Kostenschätzung für die Betriebskosten der mit EU-Mitteln zu errichtenden Infrastruktur (Wasser, Strom, Gas, etc.) vor. Erst als beide Begünstigte schriftlich bestätigt hatten, dass sie in der Lage sein werden, die notwendigen Mittel für den Betrieb der Gebäude bereitzustellen, und dass sie auch für die notwendigen Dienste sowie geschultes Personal für die Führung der Einrichtungen aufkommen können, leitete die EU-Delegation im Dezember 2010 das Ausschreibungsverfahren ein.

5.44. Obgleich eine umfassende Auswertung fehlt, beobachtet die Kommission fortlaufend die auf diesem Gebiet erzielten Fortschritte. In der Budgethilfe für die „Unterstützung der Grenzschutzpolitik“ für 2010 wurden sechs Millionen Euro für Begleitmaßnahmen eingeplant, unter die auch der Informationsaustausch zwischen einzelnen Dienststellen der Strafverfolgungsbehörden fällt.

5.45. Der Zweck des ergebnisorientierten Monitoring der Kommission (ROM) — das die fünf Kriterien Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Auswirkung und Nachhaltigkeit bewertet — besteht in der Unterstützung und Verbesserung der Qualität ausgewählter Projekte, nicht der Messung der Qualität von Projekten auf Grundlage einer Stichprobe. Die Handhabung des ROM in der Region ist seit der Prüfung durch den Hof grundlegend überarbeitet worden.

5.47. Die Kommission stimmt zu, dass im ENPI eine umfangreiche Gewichtsverlagerung auf sektorenbezogene Budgethilfen stattgefunden hat. Obgleich Budgethilfen gewisse Risiken innewohnen, hat diese Ausführungsweise den Vorteil, dass sie einen Überblick über den gesamten Sektor erlaubt und Mittel nur dann freigegeben werden, wenn im Sektor konkrete Ergebnisse und Fortschritte zu verzeichnen sind. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass mit der Regierung ein fortgesetzter Dialog über Grundsatzfragen geführt wird und nach Bedarf ergänzende technische Unterstützung geleistet wird.

⁽¹⁸⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 11/2010 „Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.48. Die Kommission wendet strengere Kontrollmaßnahmen gegenüber den internationalen Organisationen an, die in ihrem Auftrag Maßnahmen durchführen. Sie bewertet systematisch, ob diese Organisationen die internationalen Standards für Rechnungsführung, Rechnungsprüfung, Auftragsvergabe und interne Kontrollsysteme anwenden. Die Rahmenvereinbarungen mit internationalen Organisationen sehen normalerweise Vor-Ort-Prüfungen auf der Ebene der einzelnen Projekte vor. Allerdings werden die relevanten Leitlinien für die Vor-Ort-Prüfungen nicht wirksam angewendet, und der Prüfungsplan wurde nicht vollständig umgesetzt. Außerdem waren zahlreiche Projekte in unterschiedlichen Bereichen noch nicht abgeschlossen, ungeachtet der von den Delegationen in den drei betroffenen Ländern unternommenen Bemühungen, die Projekte zum Abschluss zu bringen.

5.49. Im Bereich der Geberkoordinierung gibt es Nachweise für die Zusammenarbeit der EU-Delegationen mit den EU-Mitgliedstaaten und den anderen Gebern. Allerdings wird die Wirksamkeit der Geberkoordinierung durch Verwaltungsreformen und starke Personalfuktuation sowie häufig wechselnde Ansprechpartner in den begünstigten Ländern, insbesondere in der Ukraine, erheblich beeinträchtigt.

5.50. Die Kommission hat die politische, wirtschaftliche und soziale Situation in den Empfängerländern analysiert und die Prioritäten der Partner in den EU-Strategiedokumenten stärker berücksichtigt. Die Wirksamkeit der geplanten Hilfsmaßnahmen wird aber durch politische Instabilität und unvorhergesehene Veränderungen beim institutionellen Rahmen sowie beim Personal und den Verfahren beeinträchtigt. Die Kommission hat die Definition der Ziele für die einzelnen Programme verbessert, doch sind weitere Anstrengungen nötig, damit klare, messbare Ziele und Indikatoren sowie Etappenziele definiert werden, welche die Überwachung erleichtern und wichtiges Feedback liefern.

5.51. Die bereits gesammelten Erfahrungen finden in den Planungsdokumenten der Kommission (einschließlich den Länderstrategiepapieren, nationalen Richtprogrammen und jährlichen Aktionsplänen) Niederschlag. Allerdings gibt es keinen systematischen Austausch zwischen den Delegationen über die bei der Umsetzung vergleichbarer Hilfsmaßnahmen gesammelten Erfahrungen. Der vom gemeinsamen Evaluierungsreferat in Auftrag gegebene Bewertungsbericht für die im Zeitraum 2002-2008 in der Ukraine durchgeführten Maßnahmen wurde erst im Dezember 2010 vorgelegt, nachdem das nationale Richtprogramm für den Zeitraum 2011-2013 bereits angenommen worden war.

5.48. Leitlinien für Vor-Ort-Prüfungen sind nicht zwingend. Bei der Prüfmethode (einschließlich der Planung von Verifikationsmissionen bei internationalen Organisationen) handelt es sich jedoch um eine zwingende Anweisung, und die Weiterverfolgung des Prüfplans wird von den Delegationen und den zentralen Dienststellen genau beobachtet.

5.50. EuropeAid plant die Einführung mehrjähriger Überwachungs- und Auswertungspläne sowie eine Stärkung der Leitprinzipien und Berichterstattung im Hinblick auf Überwachungsaufgaben. Dies wird insbesondere in der Neugestaltung der Lageberichte zur Verwaltung der Außenhilfe 2011 (Vorlage zweimal jährlich durch die Delegationen) und in den neuen Richtlinien für Programm- und Projektzyklusmanagement seinen Niederschlag finden.

5.51. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der landesinternen Auswertung werden tageweise angewendet. Zur Erleichterung des Austausches über optimale Verfahren und bereits gesammelte Erfahrungen wird zurzeit im Rahmen der Plattform für Programm- und Projektzyklusmanagement (PPCM) eine Datenbank für Projektbewertungen und ROM aufgebaut. Diese Datenbank wird die Planung, Verwaltung, Konsultation und Analyse der Überwachung und Auswertung externer Projekte sowie ihrer Ergebnisse erleichtern.

Schlussfolgerungen

5.52. Die Kommission hat die Empfehlungen des Hofes aufgegriffen und Nachweise dafür erbracht, dass Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen erzielt wurden. Im Jahr 2008 wurde die EU-Delegation in Belarus eröffnet; außerdem wurden die EU-Delegationen in Moldau und der Ukraine mit dem Ziel umstrukturiert, die Fähigkeiten, die zum Führen eines effizienten politischen Dialogs, zur stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Hilfsmaßnahmen erforderlich sind, zu schaffen. Den EU-Delegationen ist es trotz des besonders instabilen politischen und administrativen Umfelds gelungen, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, EU-Agenturen und anderen Gebern zu fördern.

5.53. Allerdings wurden nicht alle Empfehlungen des Hofes umgesetzt. So gibt es keinen Aktionsplan, anhand dessen die Bemühungen der drei Delegationen zur Umsetzung der Empfehlungen und zur Förderung eines systematischen Austauschs überwacht und koordiniert werden könnten. Die im Hinblick auf die Konzentration auf eine wirksame Strafverfolgung und den systematischen Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden erzielten Fortschritte wurden bislang nicht umfassend bewertet. Die Planungsdokumente könnten noch deutlicher verbessert werden, indem geeignete Leistungsindikatoren und strategische Ziele darin aufgenommen werden, um so effizientere Folgenabschätzungen für die Hilfsmaßnahmen zu ermöglichen. Der entscheidende Schritt hin zu sektorspezifischer Budgethilfe als wichtigster Form der Hilfe ist angesichts der aktuellen schwierigen finanziellen und administrativen Bedingungen mit erheblichen Risiken verbunden. Bislang hat noch keiner der anderen Geber den betroffenen Ländern Budgethilfen gewährt, auch wenn einige Entwicklungshilfepartner Budgethilfen in Form von Darlehen bereitstellen.

WEITERVERFOLGUNG DES SONDERBERICHTS Nr. 10/2008 ÜBER DIE ENTWICKLUNGSHILFE DER EG FÜR DIE GESUNDHEITSVERSORGUNG IN AFRIKANISCHEN LÄNDERN SÜDLICH DER SAHARA

Einleitung

5.54. Im Jahr 2009 veröffentlichte der EuRH den Sonderbericht Nr. 10/2008 über die Entwicklungshilfe der EG für die Gesundheitsversorgung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara. Der Hof hat geprüft, ob die für den Gesundheitssektor tatsächlich bereitgestellten finanziellen und personellen Ressourcen den hohen politischen Verpflichtungen, welche die EG in diesem Bereich eingegangen ist, entsprachen. Außerdem wurde beurteilt, wie wirksam die Kommission die verschiedenen zur Unterstützung des Gesundheitssektors verfügbaren Instrumente, nämlich allgemeine und sektorspezifische Budgethilfen, Projekte und den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose (Globaler Fonds), eingesetzt hat.

5.52. Die Kommission begrüßt die Anerkennung des Hofes für den erheblichen Fortschritt, der erzielt wurde.

5.53. In Befolgung der Empfehlungen des Hofes führt die EU-Delegation in der Ukraine und Belarus zurzeit ein Risikoregister ein, das eine sachgerechte Bewertung der Risikostufen bei der Projektdurchführung erlaubt.

Dieses Instrument erleichtert die ständige, aufmerksame Beobachtung der Hauptrisikofaktoren, bei denen die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung des Projekterfolgs besteht.

Weitere Erfahrungsaustausche sollen in regionalen Seminaren stattfinden, u.a. Seminaren über die Verbesserung interner Überwachungsmethoden.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 und 5.51.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.55. Im Sonderbericht Nr. 10/2008 hat der Hof Empfehlungen an die Kommission formuliert, von denen einige die Zuweisung der Mittel und die Prioritätensetzung bei der Mittelzuweisung betrafen. In diesem Zusammenhang schlug der Hof der Kommission vor, die Zuweisung der Hilfe zu überprüfen und die Bereitstellung von mehr Mitteln für den Gesundheitssektor in Erwägung zu ziehen, um den gesundheitspolitischen Verpflichtungen der EG zu entsprechen. Darüber hinaus sollte die Kommission sicherstellen, dass genügend Fachkompetenz in Gesundheitsbelangen zur Verfügung steht, damit sie ihre politischen Prioritäten im Gesundheitssektor umsetzen kann.

5.56. Weitere Empfehlungen betrafen im Wesentlichen Verbesserungen bei der Verwaltung und der Wirksamkeit der Hilfsinstrumente. So hat der Hof der Kommission u. a. empfohlen, vermehrt sektorspezifische Budgethilfe einzusetzen und die allgemeine Budgethilfe stärker auf den Gesundheitssektor auszurichten. Ferner empfahl der Hof der Kommission, enger mit dem Globalen Fonds zusammenzuarbeiten und dessen Interventionen auf Landesebene zu unterstützen und zu überwachen. Überdies sollten der projektbezogene Ansatz stärker genutzt und Orientierungshilfen für das optimale Zusammenspiel der verfügbaren Instrumente ausgearbeitet werden. Schließlich sollte die Kommission bei der Wahl der Hilfsinstrumente die Situation im jeweiligen Land stärker berücksichtigen und die Maßnahmen enger auf die sektorweiten Ansätze abstimmen.

5.57. Die im Sonderbericht formulierten Empfehlungen wurden vom Rat der Europäischen Union ⁽¹⁹⁾ und vom Europäischen Parlament ⁽²⁰⁾ begrüßt und von der Kommission weitgehend akzeptiert.

Weiterverfolgung der Empfehlungen

Empfehlungen in Bezug auf die Zuweisung der Ressourcen und die dabei angewendete Prioritätensetzung

5.58. Im Zuge der Halbzeitüberprüfung des zehnten EEF hat die Kommission Maßnahmen getroffen, um über die im September 2010 von ihr eingeleitete Initiative für das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele („MDG-Initiative“), für die Mittel in Höhe von insgesamt einer Milliarde Euro zur Verfügung stehen, mehr Mittel in den Gesundheitssektor fließen zu lassen. Diese Initiative trägt der Tatsache Rechnung, dass viele Länder südlich der Sahara in Bezug auf das Erreichen von zwei der drei gesundheitspezifischen Millenniums-Entwicklungsziele (MDG 4 — Senkung der Kindersterblichkeit und MDG 5 — Verbesserung der Gesundheit von Müttern) sowie bei zwei weiteren wichtigen MDGs ⁽²¹⁾ weit hinter den gesteckten Zielen zurückgeblieben sind. Allerdings ist noch nicht klar, wie viele Mittel aus der MDG-Initiative tatsächlich in den Gesundheitssektor fließen werden.

5.56. Die Kommission nahm alle Empfehlungen des Rechnungshofes in Bezug auf diesen Sonderbericht über Gesundheitsversorgung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara an.

5.58. In Anbetracht des hohen Stellenwerts gesundheitspolitischer Vorschläge in der Initiative für das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele („MDG-Initiative“) (Frist bis Juni 2011), in deren Rahmen 20 der 43 Länder, die Memoranden mit Planentwürfen („concept notes“) einreichten, ihr Hauptaugenmerk auf Fragen der Gesundheitsversorgung legten (d.h. 47 %), ist davon auszugehen, dass der Gesundheitssektor bei der Verteilung der verfügbaren Mittel eine herausragende Stellung einnehmen wird.

⁽¹⁹⁾ Schlussfolgerungen des Rates vom 23. April 2009 zum Sonderbericht Nr. 10/2008 über die Entwicklungshilfe der EG für die Gesundheitsversorgung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara zusammen mit den Antworten der Kommission.

⁽²⁰⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2009 zu einem Konzept für die Entwicklungshilfe der EG für die Gesundheitsversorgung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara. (P6_TA-PROV(2009)0138).

⁽²¹⁾ MDG 1c — Halbierung des Anteils der Menschen, die Hunger leiden; MDG 7c — Halbierung des Anteils der Menschen ohne dauerhaft gesicherten Zugang zu hygienisch einwandfreiem Trinkwasser und grundlegender sanitärer Versorgung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.59. Die Kommission hat 2010 zusammen mit den Mitgliedstaaten eine Mitteilung mit dem Titel „Die Rolle der EU in der globalen Gesundheitspolitik“⁽²²⁾ veröffentlicht, in der die Unterstützung für die Gesundheitssysteme als einer der Hauptschwerpunkte der EU-Politik hervorgehoben wird. Allerdings müssen noch ein Aktionsprogramm zur Umsetzung dieser Politik ausgearbeitet und müssen ausreichend Mittel dafür bereitgestellt werden.

5.60. Die Kommission hat weiterhin umfangreiche jährliche Beiträge an den Globalen Fonds zur Bekämpfung der drei durch diesen Fonds abgedeckten Krankheiten geleistet (im Zeitraum 2008-2010 beliefen sich diese Beiträge auf 300 Millionen Euro). Im Rahmen des Globalen Fonds wurde versucht, der Unterstützung der Gesundheitssysteme höhere Priorität einzuräumen, und die Kommission hat eine Politik verfolgt, durch die der Fonds in dieser Entwicklung bestärkt werden sollte. Insgesamt entfielen schätzungsweise rund 15 % der aus dem Globalen Fonds zur Verfügung gestellten Mittel auf die Unterstützung der Gesundheitssysteme, und es wird erwartet, dass dieser Prozentsatz weiter ansteigen wird. Allerdings ist zu bedenken, dass der direkte Beitrag, den der Globale Fonds zur Unterstützung der Gesundheitssysteme leisten kann, aufgrund seines Mandats und seiner Organisation begrenzt ist.

5.61. Die Kommission hat das für Gesundheitsbelange zuständige Personal in ihren zentralen Dienststellen aufgestockt, indem sie zusätzliche nationale Experten aus den Mitgliedstaaten eingestellt hat. Hinsichtlich der auf Delegationsebene verfügbaren Fachkompetenz in Gesundheitsfragen sind jedoch noch wichtige Probleme zu lösen. Eine im Jahr 2009 von der Kommission zu diesem Thema durchgeführte Erhebung hat gezeigt, dass die Delegationen in den Ländern, in denen der Gesundheitssektor einen Schwerpunktbereich der EEF-Hilfe darstellt, intern zwar zumeist über ein bestimmtes Maß an Fachkompetenz verfügten, dies in den anderen Ländern aber nicht der Fall war, auch wenn die Kommission dort ebenfalls wichtige Maßnahmen im Gesundheitsbereich durchführte. So hat die Kommission beispielsweise normalerweise keine Gesundheitsexperten bereitgestellt, um die neuen, 2007 eingeleiteten Budgethilfeprogramme zu den MDG-Verträgen zu unterstützen⁽²³⁾. Bei der Umsetzung dieser Empfehlung hat die Kommission bislang nur begrenzte Fortschritte erzielt, indem sie die in den Mitgliedstaaten verfügbare Fachkompetenz in Gesundheitsfragen verstärkt zur Unterstützung der Delegationen genutzt hat. Allerdings arbeitet sie auf Landesebene stärker mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zusammen. Die Möglichkeit, Posten für regionale Gesundheitsberater zu schaffen, die für mehrere Delegationen tätig sind, wird noch erörtert. Die generell begrenzten Kapazitäten in den Delegationen der Kommission stellen ein Problem dar in Zeiten, in denen im Zuge der MDG-Initiative offenbar geworden ist, dass ein intensiverer Dialog über Fragen der Gesundheitspolitik geführt werden muss, damit die Hindernisse, die dem Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele 4 und 5 im Wege stehen, besser erkannt und schließlich überwunden werden können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.59. Ziel der 2010 vorgelegten Mitteilung über „Die Rolle der EU in der globalen Gesundheitspolitik“ ist es, eine bessere Koordination, Komplementarität und Effektivität der Maßnahmen zu fördern, die die Kommission und die Mitgliedstaaten im Gesundheitsbereich von Entwicklungsländern unterstützen. Für die Umsetzung der Mitteilung und die Überwachung ihrer Ergebnisse ist eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe der Kommission verantwortlich. 2011 wurde ein „Maßnahmenplan zur globalen Gesundheitspolitik“ („Global Health Action Plan“) erarbeitet.

5.61. Die Anwesenheit qualifizierter Mitarbeiter vor Ort ist entscheidend für die Verfolgung eines regelmäßigen Dialogs über Grundsatzzfragen. Dieser wiederum ist von grundlegender Bedeutung für das Instrument der allgemeinen Budgethilfen. Allerdings kann nicht jede Delegation zu jeder Zeit mit jeder notwendigen Fachkompetenz ausgestattet werden.

Fachkompetenz im Gesundheitsbereich wird den Delegationen über das von den zentralen Dienststellen betreute Referat „Bildung, Gesundheit, Forschung und Kultur“ zur Verfügung gestellt, das operationelle Leitprinzipien setzt, Umsetzungsstrategien einschließlich entsprechender Schulungen entwickelt und Sicherheit bezüglich des Einsatzes von Qualitätssystemen und Qualitätsinstrumenten bei der Gestaltung und Durchführung von Programmen in diesem Sektor bietet. Zurzeit werden thematische Netzwerke aufgebaut, in denen Verbindungen zwischen zentralen Dienststellen für bestimmte thematische und geographische Bereiche und den Delegationen geschaffen werden, damit vorhandene Fachkompetenz verbreitet werden kann.

Was die regionalen Schwerpunkte im Gesundheitssektor sowie anderen Tätigkeitsbereichen betrifft, so werden die Erfordernisse und die Vor- und Nachteile dieses Ansatzes analysiert. Diese Überlegungen werden sich in den Ergebnissen der aktuellen Arbeitsbelastungsbewertung von Delegationen widerspiegeln und auch die gegenwärtigen Rahmenbedingungen aus Haushaltszwängen und einer HR-Politik des „Nullwachstums“ in der Kommission berücksichtigen.

⁽²²⁾ KOM(2010) 128 endgültig, Brüssel, 31.3.2010.

⁽²³⁾ Die Kommission hat rund 1 500 Millionen Euro für MDG-Verträge in acht Ländern bereitgestellt. Im Rahmen dieser Programme, deren Hauptschwerpunkt auf den MDG liegt, werden über einen Zeitraum von sechs Jahren allgemeine Budgethilfen gewährt.

Empfehlungen in Bezug auf die Verwaltung und Wirksamkeit der Instrumente

5.62. Die Kommission führt zwei aus dem EEF finanzierte sektorspezifische Budgethilfeprogramme in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara durch, obwohl die Möglichkeit ins Auge gefasst wird, einen Teil der im Rahmen der MDG-Initiative für den Gesundheitssektor verfügbaren Mittel über sektorspezifische Budgethilfen auszuführen. Die Kommission ist dabei, ihren Ansatz im Bereich der allgemeinen Budgethilfe, einschließlich der Rolle der Budgethilfe im Gesundheitssektor, zu überarbeiten, und hat ein Grünbuch zu diesem Thema herausgegeben⁽²⁴⁾.

5.63. Im Jahr 2009 hat die Kommission den Delegationen Leitlinien für die Zusammenarbeit mit dem Globalen Fonds an die Hand gegeben. Ziel dieser Leitlinien war es, die Unterstützung der Kommission für den Globalen Fonds wirksamer zu gestalten durch stärkere Einbindung der Delegationen in die Mechanismen des Globalen Fonds und durch bessere Berichterstattung der Delegationen an die zentralen Kommissionsdienststellen.

5.64. Ein erheblicher Teil der neuen Interventionen im Gesundheitssektor wird weiterhin über Projekte durchgeführt. Die Kommission muss aber noch Leitlinien ausarbeiten, wie die Projekte am besten zur Ergänzung der anderen Hilfsinstrumente eingesetzt werden können. Die Kommission hat eine Reihe praktischer Leitlinien zum Gesundheitssektor formuliert (siehe beispielsweise Ziffer 5.63), allerdings hat sie bislang kein umfassendes Leitlinienpaket für ihre Entwicklungshilfe im Gesundheitssektor ausgearbeitet.

5.65. Ein wichtiges von der internationalen Gemeinschaft entwickeltes Instrument, zu dem die Kommission einen Beitrag geliefert hat, ist die Methode der gemeinsamen Bewertung umfassender nationaler Gesundheitspläne („Joint Assessment of National Strategies“, JANS). Mit diesem Instrument soll eine gemeinsame Grundlage für die Bewertung der nationalen Gesundheitsstrategien geschaffen werden, damit verstärkt sektorbezogene Ansätze zum Zuge kommen können und die Hilfe der Geber besser auf die nationalen Systeme abgestimmt werden kann.

Schlussfolgerungen

5.66. Insgesamt gesehen hat die Kommission gute Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen des Hofes gemacht. Im Kontext der Halbzeitbewertung des zehnten EEF stellt sie über ihre MDG-Initiative umfangreiche neue Mittel für das Erreichen der gesundheitspolitischen Millenniums-Entwicklungsziele zur Verfügung. Ferner leistete sie einen zentralen Beitrag durch die Formulierung einer neuen Politik zur Rolle der EU im Bereich der globalen Gesundheit, welche die Wichtigkeit der Unterstützung der Gesundheitssysteme unterstreicht. Die Kommission hat weiterhin umfangreiche Mittel für den Globalen Fonds zur Verfügung gestellt und zugleich die im Rahmen des Fonds unternommenen Bemühungen um eine verstärkte Konzentration auf die Gesundheitssysteme unterstützt. Schließlich hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um die Wirksamkeit ihrer Unterstützung für den Globalen Fonds zu erhöhen.

5.62. Die Kommission muss die Eigenverantwortlichkeit von Empfängerländern bei der Auswahl der „Schwerpunktsektoren“ in ihren Programmen respektieren (sieben von EEF geförderte Länder südlich der Sahara haben zurzeit einen Schwerpunktsektor „Gesundheit“). Darüber hinaus gelten bei Budgethilfen klare Kriterien für die Förderfähigkeit. Aktuell werden Budgethilfen für den Gesundheitssektor in der höchstmöglichen Anzahl von Ländern eingesetzt. Zusätzlich gingen im Rahmen der MDG-Initiative drei Vorschläge für Budgethilfen für den Gesundheitssektor ein (aus Ländern, in denen Gesundheit kein Schwerpunktsektor ist).

5.64. EuropeAid erarbeitet zurzeit Leitlinien zum Programm- und Projektzyklusmanagement, in denen ein Schwerpunkt auf eine bessere Kontextanalyse gelegt wird. Vor diesem Hintergrund haben Kommission und Mitgliedstaaten in Weiterverfolgung der Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2010 zur globalen Gesundheitspolitik die Erarbeitung harmonisierter, umfassender Leitlinien zur Entwicklungshilfe der EU im Gesundheitssektor in Angriff genommen.

5.66. Die Kommission begrüßt die Anerkennung des Hofes für ihre wesentlichen Fortschritte bei gesundheitsbezogenen Initiativen zur Verfolgung der Millenniums-Entwicklungsziele.

⁽²⁴⁾ Grünbuch „Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten“, KOM(2010) 586 endgültig, Brüssel, 19.10.2010.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.67. In einigen Schlüsselbereichen sind jedoch weitere Schritte erforderlich. So muss die Kommission die neue EU-Politik zur globalen Gesundheit in die Praxis umsetzen, indem sie ein Aktionsprogramm ausarbeitet, das bei der Programmierung künftiger EEF-Mittel herangezogen werden kann. Außerdem verfügt die Kommission auf der Ebene der Delegationen bislang nicht über genügend Fachkompetenz im Gesundheitsbereich, um der Notwendigkeit einer stärkeren Konzentration auf die gesundheitspolitischen MDG-Ziele und eines diesbezüglichen Dialogs Rechnung zu tragen. Beim Erreichen dieser Ziele liegen die afrikanischen Länder südlich der Sahara noch zurück, während das Jahr 2015 näher rückt. Die Kommission sollte weiterhin die Durchführung von sektorspezifischen Budgethilfeprogrammen im Gesundheitssektor fördern. Zugleich muss die Rolle der allgemeinen Budgethilfeprogramme bei der Unterstützung für den Gesundheitssektor noch genauer definiert werden. Auch die Leitlinien für die Auswahl und Kohärenz der verschiedenen Hilfsinstrumente für den Gesundheitssektor müssen noch ausformuliert werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.67. Die Kommission unterliegt der Verpflichtung, sowohl die Förderfähigkeitskriterien für Budgethilfen als auch die vereinbarte Programmgestaltung für Schwerpunktspektoren zu respektieren (u.a. Grundsätze der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Grundsätze der Arbeitsteilung zwischen Geldgebern).

Die Kommission hat

- für 2011 einen Maßnahmenplan zur Umsetzung der globalen Gesundheitspolitik der EU aufgestellt;
- sich mittelfristig zu einer Kartierung der HR-Fachkompetenz in Delegationen verpflichtet.
- eine umfassende Überarbeitung der Leitlinien für Budgethilfen in Angriff genommen;
- die Arbeit an der Entwicklung der neuen Leitlinien EuropeAids zum Programm- und Projektzyklusmanagement begonnen. Dabei wird ein Hauptaugenmerk darauf gelegt, den Einsatzkräften einen Leitfaden zur optimalen Auswahl von Hilfsmechanismen an die Hand zu geben.
- gemeinsam mit den Mitgliedstaaten in Weiterverfolgung der Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2010 zur globalen Gesundheitspolitik die Erarbeitung harmonisierter, umfassender Leitlinien zur Entwicklungshilfe der EU im Gesundheitssektor in Angriff genommen.

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS AUSSENHILFE, ENTWICKLUNG UND ERWEITERUNG

	2010					Insgesamt	2009	2008	2007
	EuropeAid	GD RELEX	GD ELARG	GD ECHO	GD DEV				
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE									
Vorgänge insgesamt (davon):	92	14	35	22	2	165	180	180	145
Vorschüsse	43	12	8	12	0	75	83	71	46
Zwischen-/Abschlusszahlungen	49	2	27	10	2	90	97	109	99
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Anteil der geprüften Vorgänge, die									
nicht fehlerbehaftet waren	79 % (73)	100 % (14)	74 % (26)	64 % (14)	0 % —	77 % (127)	87 %	73 %	74 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	21 % (19)	0 % —	26 % (9)	36 % (8)	100 % (2)	23 % (38)	13 %	27 %	26 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge									
Aufschlüsselung nach Ausgabenart									
Vorschüsse	16 % (3)	0 % —	11 % (1)	0 % —	0 % —	11 % (4)	17 %	19 %	19 %
Zwischen-/Abschlusszahlungen	84 % (16)	0 % —	89 % (8)	100 % (8)	100 % (2)	89 % (34)	83 %	81 %	81 %
Aufschlüsselung nach Fehlerart									
Nicht quantifizierbare Fehler:	53 % (10)	0 % —	78 % (7)	38 % (3)	0 % —	53 % (20)	74 %	60 %	73 %
Quantifizierbare Fehler:	47 % (9)	0 % —	22 % (2)	62 % (5)	100 % (2)	47 % (18)	26 %	40 %	27 %
Förderfähigkeit	67 % (6)	0 % —	100 % (2)	100 % (5)	0 % —	72 % (13)	100 %	79 %	100 %
Tatsächliches Vorhandensein	22 % (2)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	17 % (3)	(0)	21 %	(0)
Genauigkeit	11 % (1)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	11 % (2)	(0)	(0)	(0)
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER									
Wahrscheinlichste Fehlerquote:						1,7 %			
Untere Fehlergrenze						0,1 %			
Obere Fehlergrenze						3,3 %			

⁽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 VON SYSTEMEN IM THEMENKREIS AUSSENHILFE, ENTWICKLUNG UND ERWEITERUNG

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid

	Kontrollumfeld	Ex-ante-Kontrollen	Überwachung und Kontrolle	Externe Prüfungen und Clearingverfahren	Interne Revision	Gesamtbewertung
Zentrale Systeme	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Delegation	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	nicht zutreffend	

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme der GD ELARG

Ex-ante-Kontrollen	Überwachung und Kontrolle	Externe Prüfungen und Clearingverfahren	Interne Revision	Gesamtbewertung
Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Gesamtbewertung	2010	2009	2008	2007
	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam

ANHANG 5.3

ERGEBNISSE DER ANALYSE DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION HINSICHTLICH DES
THEMENKREISES AUSSENHILFE, ENTWICKLUNG UND ERWEITERUNG

Hauptsächlich betroffene Generaldirektion	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
GD ELARG	ohne Vorbehalte	Nicht zutreffend	Die Berechnung der Restfehlerquote bezieht sich auf die dezentrale Verwaltung, auf die nur 30 % der im Jahr 2010 von der GD ELARG getätigten Zahlungen entfallen. Die Prüfung des Hofes hat gezeigt, dass es weiterhin einige Aspekte gibt, die von der Kommission angegangen werden sollten.	B	A
EuropeAid	ohne Vorbehalte	Nicht zutreffend	EuropeAid hat eine umfassende Kontrollstrategie eingerichtet und Konzeption und Anwendung seiner Überwachungs- und Kontrollsysteme weiterhin deutlich verbessert. Die Prüfung des Hofes hat jedoch gezeigt, dass einige Kontrollen nach wie vor Schwachstellen aufwiesen und die Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren.	B	B

(*) Bezug nehmend auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat dieser angemessene Sicherheit erlangt, dass die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern.

A: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

B: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

C: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

STAND DER WEITERVERFOLGUNG DER EMPFEHLUNGEN DES HOFES ZUM THEMENKREIS AUSSENHILFE, ENTWICKLUNG UND ERWEITERUNG

Jahr	Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
	Die GD RELEX sollte ihre Methodik im Bereich der Ex-post-Kontrollen festigen und die diesbezüglichen Empfehlungen des internen Prüfers unverzüglich umsetzen.	Auf der Grundlage eines Aktionsplans hat die GD RELEX Verbesserungen bei der Methode der Ex-post-Kontrollen vorgenommen. Ein Teil der geplanten Verbesserungsmaßnahmen kann aber erst 2011 im Rahmen der Verwaltung des neuen Instruments für außenpolitische Instrumente (FPI) umgesetzt werden.		
	Die GD RELEX sollte ausreichende Ressourcen für die Analyse und die Abrechnung der alten Verträge im Zusammenhang mit dem Krisenreaktionsmechanismus und der GASP, bei denen die Durchführungsfristen bereits verstrichen sind, bereitstellen.	Ein erheblicher Anteil der alten Verträge im Zusammenhang mit dem Krisenbewältigungsmechanismus wurde abgeschlossen. Im Fall der GASP wurde das Problem zwar angegangen (25 der 133 Anfang 2010 noch nicht abgeschlossenen Projekte wurden abgeschlossen), doch besteht weiterhin ein deutlicher Rückstand.	<i>Eine engmaschige Weiterverfolgung des Abschlusses alter Projekte bildet Bestandteil des Maßnahmenplans, der nach den vom IAS und den Internen Auditstellen durchgeführten Prüfungen der GASP aufgestellt wurde. Der Stand der Dinge aller alten und beendeten Verträge wird regelmäßig überprüft und es werden angemessene Maßnahmen zum Abschluss ausgelaufener Projekte ergriffen. Die Anzahl der GASP-Projekte ist in den letzten Jahren ständig gestiegen, begleitet von einem erheblichen Anstieg im GASP-Budget (z. B. gab es 2010 51 neue Verträge). Dies könnte den falschen Eindruck erwecken, dass sich die Lage nicht bessert.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
2009	Die GD ELARG sollte spezifischere Leitlinien für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen formulieren, in denen die im Rahmen dieses Verfahrens von den verschiedenen Akteuren der Kommission wahrzunehmenden Rollen genauer definiert werden.	Die GD ELARG hat Ende 2010 neue Leitlinien vorgelegt, die aber erst 2011 zur Anwendung kommen werden. Zudem sind die neuen Leitlinien nach Ansicht des Hofes nicht detailliert genug.	<i>Die nach der Herausgabe der Empfehlungen im Juli ergriffenen Initiativen beinhalteten hochintensive Koordinationsarbeiten und gegenseitige Konsultationen. Das Ergebnis bestand in einer Reihe von Anweisungen, die rechtzeitig vor Ablauf der Frist für 2010 herausgegeben wurden.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	Die GD ELARG sollte ihre Checklisten für die interne Kontrolle dahingehend überarbeiten, dass alle durchgeführten Kontrollen dokumentiert werden.	Die zentralen Dienststellen der GD ELARG haben neue Checklisten für die interne Kontrolle ausgearbeitet. Allerdings muss die umfassende Anwendung dieser Checklisten in den EU-Delegationen in den von der Erweiterung betroffenen Ländern noch sichergestellt werden.	<i>Es wurden die notwendigen Anstrengungen zur Sicherstellung ihres umfassenden Einsatzes in den Delegationen unternommen.</i>	
	Die GD ELARG sollte Maßnahmen treffen, um die Qualität der in ihre Managementinformationssysteme eingegebenen Daten zu verbessern (z. B. regelmäßige Analyse und Überprüfung der Datenqualität).	Bei seiner Prüfung der Systeme und der Vorgänge hat der Hof keine nennenswerten Verbesserungen hinsichtlich der Qualität der Daten festgestellt. Die GD ELARG sollte einen Aktionsplan ausarbeiten, um die angemessene Umsetzung dieser Empfehlung sicherzustellen.	<i>Die Bediensteten in den zentralen Dienststellen der Kommission sowie den Delegationen wurden Anregungen zur korrekten Kodierung der Daten gegeben. Allgemein gehen die festgestellten Probleme aber über den Geltungsbereich der ELARG-eigenen Informationssysteme hinaus, so dass Lösungen auf der gesamten Kommissionsebene gefunden werden müssen.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	Die GD ELARG sollte Mechanismen zur Vereinfachung von Analyse und Weiterverfolgung der Ergebnisse der durchgeführten Kontrollbesuche entwickeln und einführen.	Diese Empfehlung wurde von der GD ELARG bislang noch nicht umgesetzt. Die Schwachstelle wurde 2010 bei allen besuchten EU-Delegationen in den von der Erweiterung betroffenen Ländern erneut festgestellt.	<i>Die Umsetzung dieser Empfehlung begann 2010. Aufgrund der besonderen Eigenart dieser Empfehlung sind die Ergebnisse jedoch nicht von vornherein als solche erkennbar.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.

Jahr	Bemerkungen des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2009	Die GD ELARG sollte weiterhin ausreichende Ressourcen für die Analyse der noch nicht abgewickelten endgültigen Ausgabenerklärungen für Phare und die Übergangsfazilität in den neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen.	Der Hof begrüßt die von der GD ELARG unternommenen Anstrengungen. Allerdings wurde der Rückstand bei den noch nicht abgewickelten endgültigen Ausgabenerklärungen nur teilweise abgebaut.	<i>Die Priorität, die der Bewertung der endgültigen Ausgabenerklärungen der zwölf neuen Mitgliedstaaten eingeräumt wurde, führte zu einem weiteren, erheblichen Abbau der Rückstände im Jahr 2010, wodurch die 2009 beobachtete leichte Verlangsamung mehr als ausgeglichen wurde.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	Die GD ECHO sollte die Beurteilung der Vorschläge für Maßnahmen der humanitären Hilfe besser dokumentieren (z. B. durch Einführung standardisierter Bewertungsberichte).	Die GD ECHO hat damit begonnen, standardisierte Verfahren zu entwickeln, um die Bewertung der Vorschläge zu begründen. Ein neues Verfahren soll aber erst 2011 eingeführt werden, und die standardisierte Bewertung der Vorschläge gehört zu den dabei in Erwägung gezogenen Optionen.	<i>Eine Arbeitsgruppe zur Bewertung von Vorschlägen für humanitäre Hilfe wurde Anfang Februar 2011 ins Leben gerufen. Zu ihren Zielen gehört unter anderem die Harmonisierung und Verschlinkung der Dokumentation des Bewertungsvorgangs. Zu diesem Zweck gibt ein „Dashboard“, d. h. eine Anzeige managementrelevanter Informationen, einen besseren Überblick über den gesamten Vorgang, außerdem werden gemeinsame Bewertungskriterien festgelegt. Dieses Vorhaben wird 2011 umgesetzt.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	Die GD ECHO sollte einen Mechanismus festlegen und einrichten, der es erlaubt, Daten zur Inanspruchnahme der Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe (Humanitarian Procurement Centres) durch ihre Partner zu sammeln und zu analysieren.	Die GD ECHO fand die Empfehlung des Hofes hilfreich, betrachtete sie aber nicht als Priorität. Die Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe wurden darüber informiert, dass ausführliche Informationen darüber, in welchem Ausmaß die Partner der GD ECHO ihre Dienstleistungen in Anspruch nehmen, vorgelegt werden müssen. Die Entwicklung eines neuen Verfahrens ist geplant.		

KAPITEL 6

Forschung und andere interne Politikbereiche

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	6.1-6.11
Besondere Merkmale des Themenkreises	6.2-6.10
Forschungsrahmenprogramme	6.3-6.7
Programm für lebenslanges Lernen	6.8-6.10
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.11
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.12-6.13
Wirksamkeit der Systeme	6.14-6.45
Forschungsrahmenprogramme	6.15-6.36
Ex-ante-Dokumentenprüfungen	6.15-6.18
Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen	6.19-6.22
Ex-ante-Bescheinigung der Methoden der Zuwendungsempfänger für die Kostenberechnung im RP7	6.23-6.28
Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission	6.29-6.34
Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen	6.35-6.36
Andere interne Politikbereiche	6.37-6.45
Systeme für das Programm für lebenslanges Lernen — Erasmus	6.37-6.45
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	6.46-6.47
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	6.48-6.51
Schlussfolgerungen	6.48-6.49
Empfehlungen	6.50-6.51
Ergebnisse der Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	6.52-6.55

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche, der folgende Politikbereiche umfasst: 01 — Wirtschaft und Finanzen, 02 — Unternehmen, 03 — Wettbewerb, 08 — Forschung, 09 — Informationsgesellschaft und Medien, 10 — Direkte Forschung, 12 — Binnenmarkt, 15 — Bildung und Kultur, 16 — Kommunikation, 18 — Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie 20 — Handel. Danach folgen die Ergebnisse der wiederkehrenden Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen⁽¹⁾. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 sind **Tabelle 6.1** zu entnehmen.

Tabelle 6.1 — Forschung und andere interne Politikbereiche — Wichtige Informationen 2010

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
8	Forschung	Verwaltungsausgaben	308	zentral direkt
		RP7	2 981	zentral direkt
		RP7 — Euratom	318	zentral indirekt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP)	848	zentral direkt
		Forschungsprogramm des Forschungsfonds für Kohle und Stahl	51	zentral direkt
		4 506		
9	Informations-gesellschaft und Medien	Verwaltungsausgaben	137	zentral direkt
		RP7	1 226	zentral direkt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP)	160	zentral direkt
		Medien	111	zentral direkt
		Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und andere	152	zentral direkt
		1 786		
15	Bildung und Kultur	Verwaltungsausgaben	122	zentral direkt
		Lebenslanges Lernen und Mehrsprachigkeit	1 223	zentral indirekt
		Förderung der kulturellen Zusammenarbeit in Europa	47	zentral indirekt
		Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Jugend und Sport	145	zentral indirekt
		Förderung der Unionsbürgerschaft	35	zentral indirekt
		1 572		

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 10). In den Erwägungsgründen heißt es, dass die Haushaltsführung des Garantiefonds vom Rechnungshof nach Verfahren kontrolliert wird, die vom Rechnungshof, der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) gemeinsam festgelegt worden sind.

(Millionen Euro)

Haus- haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
18	Freiheit, Sicherheit und Recht	Verwaltungsausgaben	63	zentral direkt
		Solidarität — Außengrenzen, Visapolitik und Freizügigkeit von Personen	276	geteilt/zentral direkt
		Migrationsströme — Gemeinsame Immigrations- und Asylpolitik	156	geteilt/zentral direkt
		Grundrechte und Unionsbürgerschaft	51	zentral direkt
		Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte	123	zentral direkt
		Europäischer Straf- und Zivilrechtsraum	54	zentral direkt
		Drogenprävention und -aufklärung	18	zentral direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs Justiz und Inneres	4	zentral direkt
		745		
2	Unternehmen	Verwaltungsausgaben	112	zentral direkt
		Wettbewerbsfähigkeit, Industriepolitik, Innovation und unternehmerische Initiative	75	zentral direkt/zentral indirekt über die EACI
		Binnenmarkt für Waren und sektorbezogene politische Maßnahmen	114	zentral direkt
		RP7 — Zusammenarbeit — Raumfahrt und Sicherheit	357	zentral direkt
		658		
10	Direkte Forschung	Personal, Betriebskosten und Investitionen	345	zentral direkt
		RP7	44	zentral direkt
		Altlasten aus kerntechnischen Tätigkeiten	22	zentral direkt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP) und sonstige Tätigkeiten	27	zentral direkt
		438		
1	Wirtschaft und Finanzen	Verwaltungsausgaben	66	zentral direkt
		Wirtschafts- und Währungsunion	12	zentral direkt
		Internationale Wirtschafts- und Finanzfragen	101	zentral direkt
		Finanzoperationen und -instrumente	110	zentral direkt/gemeinsame Verwaltung mit dem EIF/zentral indirekt über den EIF
		289		
16	Kommunikation	Verwaltungsausgaben	114	zentral direkt
		Kommunikation und Medien	34	zentral direkt
		Bürgernahe Kommunikation	35	zentral direkt
		Analyse und Kommunikationsmittel	23	zentral direkt
		206		

(Millionen Euro)

Haus- haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
3	Wettbewerb	Verwaltungsausgaben	92	zentral direkt
		Kartelle, Anti-Trust und Liberalisierung	0	zentral direkt
			92	
20	Handel	Verwaltungsausgaben	68	zentral direkt
		Handelspolitik	9	zentral direkt/gemeinsame Verwaltung mit internationalen Organisationen
			77	
12	Binnenmarkt	Verwaltungsausgaben	60	zentral direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung der Generaldirektion Binnenmarkt	11	zentral direkt
			71	

Verwaltungsausgaben insgesamt	1 487
Rahmenprogramme (RP)	5 643
Lebenslanges Lernen und Mehrsprachigkeit (LLP)	1 223
Sonstige operative Ausgaben	2 087
Operative Ausgaben insgesamt	8 953
davon: — Vorschüsse ⁽¹⁾	6 404
— Zwischen-/Abschlusszahlungen ⁽²⁾	2 549
Zahlungen des Jahres insgesamt	<u>10 440</u>

Mittelbindungen des Jahres insgesamt	<u>12 169</u>
---	----------------------

⁽¹⁾ Die zum Siebten Rahmenprogramm (2007-2013) und zum Programm für lebenslanges Lernen gezahlten Vorschüsse beliefen sich auf 3 166 Millionen Euro bzw. 1 139 Millionen Euro.

⁽²⁾ Die zum Siebten Rahmenprogramm (2007-2013) und zum Programm für lebenslanges Lernen geleisteten Zwischen- und Abschlusszahlungen beliefen sich auf 1 442 Millionen Euro bzw. 83 Millionen Euro.

Quelle: Jahresrechnung 2010 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

6.2. Die wichtigsten Programme dieses Themenkreises sind die Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung, auf die 63 % (bzw. 5 643 Millionen Euro) der gesamten operativen Ausgaben entfallen, sowie das Programm für lebenslanges Lernen, auf das 14 % (bzw. 1 223 Millionen Euro) entfallen.

Forschungsrahmenprogramme

6.3. Die Forschungspolitik dient der Förderung von Forschungsinvestitionen und des Übergangs zu einer wissenschaftsgetriebenen Wirtschaft. Sie zielt außerdem ab auf eine Stärkung der wissenschaftlichen und technischen Grundlagen des Europäischen Forschungsraums⁽²⁾, die Steigerung der herausragenden Leistungen der europäischen Forschung sowie eine optimale Nutzung der internationalen Zusammenarbeit. Die meisten Zahlungen im Bereich der Forschungspolitik werden zum — jeweils mehrjährigen — Sechsten und Siebten Rahmenprogramm (RP6 und RP7⁽³⁾) geleistet, die in Form vielfältiger Förderregelungen Unterstützung für verschiedene Themenbereiche und Projektarten vorsehen.

6.4. Den überwiegenden Teil der Ausgaben für die Rahmenprogramme tätigt die Kommission im Rahmen der zentralen direkten Verwaltung, wobei mehr und mehr indirekte zentrale Verwaltung der Forschungsausgaben durch Exekutivagenturen und gemeinsame Unternehmen hinzukommt⁽⁴⁾.

6.5. Die aus den Rahmenprogrammen geförderten Tätigkeiten werden von einer Vielzahl öffentlicher und privater Stellen in verschiedenen Mitgliedstaaten oder in mit den Rahmenprogrammen assoziierten Drittländern durchgeführt. Zuwendungsempfänger können Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Einzelpersonen, Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen sein. Die Zuwendungsempfänger arbeiten an einem Projekt in der Regel als Konsortium auf der Grundlage einer Finanzhilfvereinbarung mit der Kommission. Beim RP7 zählt ein Projekt im Durchschnitt sechs Partner, je nach Förderregelung können aber auch bis zu 64 Partner beteiligt sein.

⁽²⁾ Der Europäische Forschungsraum setzt sich aus sämtlichen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie Programmen und Strategien in Europa zusammen, die eine grenzüberschreitende Perspektive beinhalten. Gemeinsam geben sie Wissenschaftlern, Forschungseinrichtungen und Unternehmen die Möglichkeit zu mehr Mobilität, verstärktem Wettbewerb und zu einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

⁽³⁾ Das Siebte Rahmenprogramm bündelt alle forschungsverwandten EU-Initiativen unter einem gemeinsamen Dach und spielt dadurch eine zentrale Rolle im Streben nach Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Es ist ein wesentlicher Pfeiler für den Europäischen Forschungsraum.

⁽⁴⁾ An der Verwaltung von Forschungsrahmenprogrammen sind die folgenden gemeinsamen Unternehmen der Europäischen Union beteiligt: i) das europäische gemeinsame Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie, ii) das gemeinsame Unternehmen Clean Sky, iii) das gemeinsame Unternehmen Artemis, iv) das gemeinsame Unternehmen „Innovative Arzneimittel“, v) das gemeinsame Unternehmen ENIAC sowie vi) das gemeinsame Unternehmen „Brennstoffzellen und Wasserstoff“. An der Verwaltung von Forschungsrahmenprogrammen sind die folgenden Exekutivagenturen der Europäischen Union beteiligt: i) die Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, ii) die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, iii) die Exekutivagentur für die Forschung sowie iv) die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.6. Potenzielle Zuwendungsempfänger kommen Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen nach, und genehmigte Projekte werden zur Kofinanzierung ausgewählt. Die Zahlungen erfolgen in Form von Vorschüssen, die bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung (oder des Finanzierungsbeschlusses der Kommission) geleistet werden. Darauf folgen Zwischen- und Abschlusszahlungen, mit denen die von den Zuwendungsempfängern in ihren Kostenaufstellungen geltend gemachten Ausgaben erstattet werden.

6.7. Das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit besteht darin, dass Zuwendungsempfänger in ihren Kostenaufstellungen nicht zuschussfähige Kosten ausweisen, die vor ihrer Erstattung möglicherweise nicht durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission aufgedeckt und korrigiert werden. Dieses Risiko wird verschärft durch die komplexen Vorschriften für die Berechnung der förderfähigen Kosten sowie durch die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger, Personal- und indirekte Kosten Projekten zuzurechnen, gleichzeitig aber bestimmte Posten, die für eine EU-Kofinanzierung nicht in Betracht kommen (wie etwa MwSt.), abzuziehen.

Programm für lebenslanges Lernen

6.8. Das Programm für lebenslanges Lernen soll Menschen in allen Lebensphasen Lernerfahrungen ermöglichen. Es unterstützt außerdem die Entwicklung des Bildungssektors in ganz Europa. Das Programm für lebenslanges Lernen besteht aus vier Einzelprogrammen, und zwar Erasmus (für Hochschulbildung), Leonardo da Vinci (für Berufsbildung), Grundtvig (für Erwachsenenbildung) und Comenius (für Schulen). Drei Viertel der Haushaltsmittel des Programms für lebenslanges Lernen werden im Wege der zentralen indirekten Verwaltung von 40 nationalen Agenturen in den teilnehmenden Ländern ausgeführt, die von nationalen Behörden (in der Regel Bildungsministerien) benannt und beaufsichtigt werden. Die nationalen Agenturen⁽⁵⁾ haben die Aufgabe, die zahlreichen, jedoch verhältnismäßig geringen Beträge, die als Zuschüsse gezahlt werden, zu verwalten.

6.9. Bei den Förderungen in diesem Politikbereich handelt es sich hauptsächlich um Vorschüsse an nationale Agenturen sowie um vierteljährliche Beiträge zu ihren Betriebskosten. Die ersten Vorschusszahlungen werden nach Unterzeichnung eines Vertrags und Billigung eines Arbeitsprogramms geleistet. Im Fall der zweiten und dritten Vorschusszahlungen leistet die Kommission die Zahlung aufgrund einer Erklärung der nationalen Agentur, dass mindestens 70 % der bereits ausgezahlten Vorschüsse ausgegeben wurden. In der Regel summieren sich diese Vorschüsse auf 100 % des zulässigen Höchstbetrags.

⁽⁵⁾ Bei den nationalen Agenturen handelt es sich um Einrichtungen auf nationaler Ebene, die die Durchführung des Programms für lebenslanges Lernen im jeweiligen Mitgliedstaat verwalten. Sie verfügen über Rechtspersönlichkeit und unterliegen den Rechtsvorschriften ihres Mitgliedstaats. Sie sind für die Verwaltung der dezentralen Programmteile zuständig, insbesondere für die Bewertung, Auswahl und Verwaltung von Projekten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.7. Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, dass die Komplexität der Vorschriften eine der Hauptfehlerquellen im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit von Kosten ist. Diesbezüglich verabschiedete die Kommission am 24. Januar 2011 einen Beschluss, der drei Maßnahmen zur Vereinfachung der Umsetzung des Rahmenprogramms beinhaltet. Dieser Beschluss gestattet Empfängern, bei Anträgen auf Erstattung durchschnittlicher Personalkosten (dem Rechnungshof zufolge Anlass für einen der am häufigsten wiederkehrenden Fehler) ihre üblichen Rechnungslegungsmethoden zugrunde zu legen. Außerdem bietet er die Möglichkeit, die Kostenerstattung an tätige Eigentümer von KMU in Form von Pauschalzahlungen zu leisten. Man geht davon aus, dass diese Optionen zu niedrigeren Fehlerquoten führen werden.

Darüber hinaus wird in der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (KOM(2011)376-2 endgültig) auf die Risiken bei Kostenaufstellungen von Empfängern Bezug genommen und eine Reihe von Maßnahmen zur Aufdeckung/Korrektur von Betrügereien (einschließlich Schulungsmaßnahmen) vorgeschlagen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.10. Die nationalen Agenturen schließen Zuschussvereinbarungen mit Teilnehmerorganisationen⁽⁶⁾ ab und leisten ihrerseits Vorschusszahlungen, die — je nach Art des Programms — zwischen 80 % und 100 % betragen, an diese Organisationen. Die Hauptrisiken für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit bestehen darin, dass die einzelnen Zuschusszahlungen an Lehrkräfte und Studierende nicht korrekt sind bzw. dass die Begünstigten zu hohe oder nicht belegte Kosten abrechnen. Derartige Fehler könnten unentdeckt bleiben.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.11. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2 von Anhang 1.1** beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Forschung und andere interne Politikbereiche ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 150 Zahlungen geprüft, darunter 61 Zwischen- oder Abschlusszahlungen zum RP6 und RP7, 10 Vorschusszahlungen an nationale Agenturen im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen, 36 Vorschusszahlungen zum RP6 und RP7 sowie 43 Zahlungen, die alle übrigen Maßnahmen in diesem Themenkreis abdeckten⁽⁷⁾.
- Bei den Forschungsrahmenprogrammen bezog sich die Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission, die sich ebenfalls auf die 97 in der Stichprobe erfassten Zahlungen⁽⁸⁾ zu den Forschungsrahmenprogrammen stützte, auf
 - Ex-ante-Dokumentenprüfungen;
 - von unabhängigen Prüfern ausgestellte Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen;
 - die Ex-ante-Bescheinigung der Methoden der Anwendungsempfänger für die Kostenberechnung;
 - Ex-post-Finanzprüfungen von Projekten;
 - die Vornahme von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen.

⁽⁶⁾ Teilnehmerorganisationen sind in der Regel Universitäten, Schulen oder weiterführende Schulen, die Zahlungen an Begünstigte wie Studierende oder Lehrkräfte verwalten.

⁽⁷⁾ Die 43 Zahlungen setzen sich zusammen aus 31 Vorschüssen, acht Zwischen- und Abschlusszahlungen, drei Einmalzahlungen und einer Saldozahlung.

⁽⁸⁾ 61 Zwischen- oder Abschlusszahlungen und 36 Vorschusszahlungen zum RP6 und RP7.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Bei den anderen internen Politikbereichen bezog sich die Bewertung der Systeme auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme für das Programm Erasmus in 10 Mitgliedstaaten und umfasste
 - die von den nationalen Agenturen vorgenommenen Primärkontrollen;
 - die von den nationalen Behörden durchgeführten Sekundärkontrollen, die Prüfungssicherheit und eine Grundlage für die jährliche Ex-post-Erklärung liefern sollen;
 - die von jeweils drei Hochschulen in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten Verfahren; dieser Teil der Systembewertung stützte sich außerdem auf eine Stichprobe von 10 Zahlungen an Studierende und/oder Lehrkräfte der jeweiligen Hochschule;
 - die im Auftrag der Kommission von Wirtschaftsprüfern durchgeführten Ex-post-Prüfungen;
 - das Überwachungssystem der Kommission zur Weiterverfolgung von Vorbehalten.
- Die Prüfung des Garantiefonds war auf die Einhaltung der Vereinbarung zwischen der Kommission und der EIB betreffend die Verwaltung der Vermögenswerte des Fonds sowie auf die Überwachungsmaßnahmen der Kommission ausgerichtet. Die von einer privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgenommenen Prüfungsarbeiten wurden ebenfalls überprüft.
- Die Analyse der Managementerkklärungen der Kommission bezog sich auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Generaldirektion (GD) Forschung und Innovation, der GD Informationsgesellschaft und Medien, der GD Unternehmen und Industrie, der GD Bildung und Kultur sowie der Direktoren von zwei Exekutivagenturen, nämlich der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats und der Exekutivagentur für die Forschung.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

6.12. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 6.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 39 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 1,4 % ⁽⁹⁾, stellte bei den Zwischen- und Abschlusszahlungen zum RP6 und RP7 allerdings Fehler in erheblicher Höhe und Frequenz fest.

⁽⁹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,6 % (untere Fehlergrenze) und 2,1 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.13. Insgesamt ergab die Prüfung des Hofes, dass 58 der 150 in der Stichprobe erfassten Vorgänge mit Fehlern behaftet waren. Die Mehrzahl der mit Fehlern behafteten Zwischen- und Abschlusszahlungen (48 von 51) betrafen das RP6 bzw. RP7. In 37 Fällen betrafen diese Fehler die Erstattung nicht zuschussfähiger oder nicht korrekt gemeldeter Kosten zu Projekten, die aus den Forschungsrahmenprogrammen gefördert wurden. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den Vorbehalten der Generaldirektoren der GD Forschung und Innovation sowie der GD Unternehmen und Industrie hinsichtlich der wesentlichen Fehlerquote bei Finanzhilfvereinbarungen zum RP6 (siehe **Anhang 6.3**). Wie bereits in den letzten drei Jahren bleibt die Hauptfehlerursache die fehlerhafte Berechnung von Personal- und indirekten Kosten. Weitere Fehler betrafen nicht förderfähige indirekte Steuern sowie die Anwendung einer falschen Methodik bei der Abschreibung von Sachanlagen⁽¹⁰⁾. Ferner wurden aus Vorfinanzierungsbeträgen erwirtschaftete Bankzinsen zu niedrig oder überhaupt nicht angegeben. In Beispiel 6.1 werden die vorstehenden Feststellungen veranschaulicht. Sechs Vorgänge zu internen Politikbereichen außerhalb der Forschung waren mit Fehlern behaftet. Dazu zählten Fehler im Zusammenhang mit der Erstattung nicht förderfähiger Kosten und Fehler bei der Zeiterfassung.

Beispiel 6.1

Nicht förderfähige Kosten und falsch berechnete Kosten

Ein Zuwendungsempfänger, der ein RP6-Projekt verwaltet, machte Gemeinkosten anhand einer auf den direkten Personalkosten basierenden Pauschale geltend. Im Anschluss an eine im Jahr 2007 durchgeführte Ex-post-Prüfung änderte der Zuwendungsempfänger seine Methode für die Zurechnung der Gemeinkosten, ohne jedoch die Empfehlungen der Prüfer vollständig und korrekt zu übernehmen. Infolge der vom Hof bei seiner Prüfung festgestellten Fehler und Unstimmigkeiten wurden 731 652 Euro zu viel geltend gemacht.

Der Zuwendungsempfänger beantragte außerdem die Erstattung von nicht förderfähigen Aufenthaltskosten und nicht förderfähigen indirekten Steuern. Überdies schlug er die Kosten für IT-Ausrüstung dem Projekt zu, ohne seine üblichen Abschreibungsmethoden anzuwenden. Dadurch wurden 10 079 Euro zu viel geltend gemacht.

Die um die Meldung zu niedriger Personalkosten bereinigte Fehlerquote belief sich auf 13 % der geltend gemachten Kosten.

6.13. Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, dass die häufigste Fehlerquelle bei Kostenaufstellungen von Empfängern bei Zwischen- und Abschlusszahlungen nach wie vor in der Berechnung von Personal- und indirekten Kosten liegt. Die Kommission hat Schritte zur Minderung dieses Risikos unternommen (siehe Ziffer 6.7 oben).

Beispiel 6.1

Nicht förderfähige Kosten und falsch berechnete Kosten

Die Kommission verfolgt beim Empfänger das übliche kontraktuelle Verfahren.

Der Empfänger hat die Kommission davon in Kenntnis gesetzt, dass er mit einigen Feststellungen des Hofes, insbesondere was die Zurechnung der Gemeinkosten betrifft, nicht einverstanden ist. Die Kommission bat den Zuwendungsempfänger um weitere Informationen, um dann entscheiden zu können, ob und in welcher Höhe sie finanzielle Anpassungen vornehmen muss.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

6.14. Die Ergebnisse der Prüfung von Systemen sind in **Anhang 6.2** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass die Systeme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bedingt wirksam gewährleisten.

⁽¹⁰⁾ Insgesamt stimmen die Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge mit den Ergebnissen der einschlägigen repräsentativen Prüfungen der Kommission überein (siehe Ziffer 6.32).

Forschungsrahmenprogramme

Ex-ante-Dokumentenprüfungen

6.15. Anhand von Ex-ante-Dokumentenprüfungen soll die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen überprüft und — noch vor Leistung der Zahlung — sichergestellt werden, dass die vertraglichen Verpflichtungen erfüllt sind. Wegen der Bemühungen der Kommission, ihre Ex-ante-Kontrollverfahren so weit wie möglich zu vereinfachen, um die Zahlungsabwicklung zu erleichtern, beschränken sich die Ex-ante-Dokumentenprüfungen häufig auf die Kontrolle der Einhaltung formaler administrativer Anforderungen sowie der korrekten Berechnung der Beträge, die von den Zuwendungsempfängern in ihren Kostenaufstellungen geltend gemacht werden.

6.16. Die Prüfung einer Stichprobe von 97 Zahlungen zu den Forschungsrahmenprogrammen ergab in 47 Fällen Schwachstellen in den Ex-ante-Dokumentenprüfungen, die allerdings nicht als erheblich erachtet werden ⁽¹¹⁾.

6.17. Der Hof stellte ebenfalls fest, dass bei Zweifeln an der Förderfähigkeit der gemeldeten Kosten zwar ausführliche Ex-ante-Dokumentenprüfungen durchgeführt wurden ⁽¹²⁾, die meisten davon sich jedoch auf eine rechnerische Überprüfung der Kostenaufstellung beschränkten, selbst wenn es Anhaltspunkte dafür gab, dass die geltend gemachten Kosten die Erstattungs Voraussetzungen nicht erfüllten (siehe Beispiel 6.2).

Beispiel 6.2

Schwachstelle in den Ex-ante-Prüfungen

Der Begünstigte eines RP6-Projekts berechnete die dem Projekt zugerechneten Personalkosten anhand der veranschlagten durchschnittlichen Stundensätze für drei Kategorien von Personal: leitender Ingenieur, Diplom-Ingenieur und Techniker.

Die Neuberechnung der Personalkosten anhand des tatsächlichen Stundensatzes ergab diesbezüglich eine erhebliche Abweichung: Die insgesamt mit 508 452 Euro geltend gemachten Personalkosten waren um 65 185 Euro zu hoch angegeben.

Obwohl aus den Unterlagen klar hervorging, dass der Zuwendungsempfänger durchschnittliche Stundensätze angewandte, stellte die Kommission den gemeldeten Betrag nicht infrage.

6.15. Die Kontrollen, die ex ante durchgeführt werden können, sind zwangsläufig beschränkt. Aus diesem Grund gibt es ein Programm für Ex-post-Prüfungen. Das Kontrollsystem ist in seiner Gesamtheit zu betrachten.

⁽¹¹⁾ Art der festgestellten Schwachstellen: i) Genehmigung des Projektbeginns vor Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarung ohne schriftlichen Antrag des Zuwendungsempfängers; ii) verspätete Unterrichtung der erfolglosen Antragsteller über den Finanzierungsbeschluss der Kommission; iii) keine Überprüfung der Zinserträge aus den erhaltenen Vorfinanzierungsbeträgen.

⁽¹²⁾ Bei diesen ausführlichen Ex-ante-Dokumentenprüfungen werden u. a. Belege angefordert und geprüft.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.18. Was die verspätete Leistung von Zahlungen betrifft, stellte der Hof fest, dass sich die Lage gegenüber dem Vorjahr generell gebessert hat. Bei einigen spezifischen Programmen des RP — etwa dem spezifischen Programm „Menschen“ — liegt die für die Leistung von Zwischen- und Abschlusszahlungen im Durchschnitt benötigte Zeit allerdings immer noch über der Zielvorgabe der Kommission. Von den 61 in der Stichprobe des Hofes erfassten Zwischen- und Abschlusszahlungen zum RP6 und RP7 wurden neun verspätet geleistet. Der Hof stellte außerdem fest, dass Zahlungen außergewöhnlich lange ausgesetzt wurden⁽¹³⁾. So wurde beispielsweise eine Zahlung aus dem Berichtszeitraum 2005-2006 für 1 280 Tage ausgesetzt, was hauptsächlich an einem Problem mit dem Status eines der Zuwendungsempfänger lag. Die Zahlung wurde schließlich im Oktober 2010 geleistet.

Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen

6.19. In den Finanzhilfvereinbarungen ist vorgeschrieben, dass den Kostenaufstellungen der Zuwendungsempfänger eine von einem unabhängigen Prüfer ausgestellte Prüfungsbescheinigung beigelegt sein sollte. Der Prüfer sollte bestätigen, dass die gemeldeten Kosten wahrheitsgetreu angegeben, tatsächlich angefallen und förderfähig sind. Darüber hinaus sollte er die Zinsen aus den Vorfinanzierungsbeträgen sowie alle sonstigen Projekteinnahmen bestätigen. Diese Prüfungsbescheinigungen bilden sowohl im RP6 als auch im RP7 eine Schlüsselkontrolle.

6.20. Während beim RP6 die Vorlage einer Prüfungsbescheinigung am Ende eines jeden Berichtszeitraums im Prinzip obligatorisch war, müssen die Zuwendungsempfänger beim RP7 Prüfungsbescheinigungen nur vorlegen, wenn die EU-Förderung 375 000 Euro oder mehr⁽¹⁴⁾ beträgt. Die Kommission schätzt, dass — bezogen auf das RP7 in seiner Gesamtheit — mehr als 80 % aller Beteiligungen unter diesem Schwellenwert bleiben werden. Diese neue Vorgehensweise verringert zwar den Verwaltungsaufwand für die Zuwendungsempfänger, erhöht aber zugleich das Risiko, dass Fehler bei Finanzhilfvereinbarungen, die unter dem Schwellenwert liegen, nicht zeitnah aufgedeckt werden.

6.21. Bei den 33 auf der Ebene der Zuwendungsempfänger geprüften Kostenaufstellungen, zu denen Prüfungsbescheinigungen vorgelegt worden waren, verglich der Hof die Ergebnisse seiner eigenen Prüfung mit den Ergebnissen gemäß Bescheinigung. In 27 Fällen, zu denen der unabhängige Prüfer ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben hatte, deckte der Hof Fehler auf. In 14 der Fälle hatten die Fehler erhebliche finanzielle Auswirkungen (über 2 %) und/oder betrafen eine Kostenberechnungsmethode, die nicht im Einklang mit den geltenden Regeln stand. Bei erheblichen finanziellen Auswirkungen nehmen die Generaldirektionen der Kommission (mit Ausnahme der GD Unternehmen und Industrie) mit den externen Prüfern nicht offiziell Kontakt auf, um eine Rückmeldung zu geben und Erklärungen zu verlangen, wenn klar ist, dass die ausgestellte Bescheinigung nicht zuverlässig war.

6.18. Die Kommission begrüßt die positive Bewertung der bei den Zahlungen erzielten Fortschritte. Diese Angelegenheit steht unter ständiger Beobachtung durch die Dienststellen der Kommission, insbesondere seit der Mitteilung der Kommission vom April 2009, in der kürzere als in der Haushaltsordnung festgelegte Fristen gesetzt werden. Zahlungen werden nur bearbeitet, wenn die von den Zuwendungsempfängern eingereichten Kostenaufstellungen vollständig sind und der Kommission eine Beurteilung erlauben, ob die Vorschriften eingehalten werden. Ist dies nicht der Fall, ist die Kommission verpflichtet, die Zahlungen auszusetzen.

Diese Aussetzung wird stets aufgehoben, wenn der Zuwendungsempfänger die fehlenden Unterlagen oder die von der Kommission besonders angeforderten Informationen vorlegt.

Bei dem vom Hof geschilderten Fall handelt es sich um einen Extremfall, der nicht typisch für die normale Arbeitsweise der Kommission ist.

6.20. Beim RP7 beschloss der Gesetzgeber, hinsichtlich der Verpflichtung zur Vorlage von Prüfungsbescheinigungen den Verwaltungsaufwand für Zuwendungsempfänger zu senken und so die Attraktivität des EU-Forschungsrahmenprogramms zu steigern.

Darüber hinaus sollte dieser Aspekt im Zusammenhang mit der gesamten Prüfungsstrategie beim RP7 gesehen werden.

6.21. Es gibt ein offizielles Rückmeldungsverfahren, das dazu dient, bei den geprüften Zuwendungsempfängern darauf zu dringen, dass sie die Prüfungsergebnisse der Kommission ihren zertifizierenden Prüfern mitteilen und sie auf die öffentlich einsehbaren Anforderungen und Erläuterungen zur Förderfähigkeit hinweisen.

⁽¹³⁾ Die Kommission kann eine Zahlung aussetzen, wenn sie den Zuwendungsempfänger schriftlich unterrichtet, dass der Bericht bzw. die Rechnung/der Zahlungsantrag nicht genehmigt werden kann, und die Gründe dafür nennt (etwa unvollständige Belegunterlagen).

⁽¹⁴⁾ Als kumulierter Betrag aller an einen Zuwendungsempfänger für ein bestimmtes Projekt bereits geleisteten Zahlungen, zu dem keine Bescheinigung vorgelegt wurde.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.22. Übereinstimmend mit den Feststellungen des Vorjahres ist diese Kontrolle nach wie vor lediglich bedingt wirksam.

Ex-ante-Bescheinigung der Methoden der Zuwendungsempfänger für die Kostenberechnung im RP7

6.23. In den allgemeinen Bestimmungen für Finanzhilfvereinbarungen zum RP7 sind zwei Arten von Ex-ante-Bescheinigungen zu den Methoden für die Kostenberechnung vorgesehen, und zwar die Bescheinigung der durchschnittlichen Personalkosten (CoMAv) ⁽¹⁵⁾ und die Bescheinigung der Methode für Personal- und indirekte Kosten (CoM) ⁽¹⁶⁾.

6.24. Diese Bescheinigungen sollen i) die Anwendung korrekter Methoden der Zuwendungsempfänger bei der Berechnung von Personal- und indirekten Kosten fördern, ii) den Zuwendungsempfängern Sicherheit geben, dass ihre Methode den Bestimmungen der RP7-Finanzhilfvereinbarung entspricht, und iii) durch Aufhebung der Verpflichtung zur Vorlage von Bescheinigungen zu Zwischenkostenaufstellungen den Verwaltungsaufwand für die Zuwendungsempfänger verringern.

6.25. Ende Dezember 2010 hatten lediglich 16 aus einer Gesamtpopulation von schätzungsweise 500 Zuwendungsempfängern eine CoM und lediglich 36 aus einer Gesamtpopulation von schätzungsweise 4 000 Zuwendungsempfängern eine CoMAv genehmigt bekommen. Die geringen Beteiligungs- bzw. Genehmigungsquoten sind enttäuschend und beeinträchtigen die Bemühungen der Kommission um Vereinfachung der Verfahren.

⁽¹⁵⁾ Diese Option steht allen Zuwendungsempfängern offen, die in ihren Kostenaufstellungen durchschnittliche Personalkosten geltend machen wollen. Am 24. Januar 2011 nahm die Kommission neue Kriterien für die Anwendung durchschnittlicher Personalkosten an. Demnach müssen die Zuwendungsempfänger als Vorbedingung für die Erstattungsfähigkeit der Personalkosten nicht länger eine Bescheinigung der durchschnittlichen Personalkosten zur Genehmigung vorlegen. Dennoch bleibt die Bescheinigung der durchschnittlichen Personalkosten weiterhin als Option bestehen, die es den Zuwendungsempfängern ermöglicht, vorab Sicherheit dafür zu erlangen, dass die angewandte Methode mit den Bestimmungen des RP7 im Einklang steht.

⁽¹⁶⁾ Diese Option steht einer begrenzten Anzahl von Empfängern von Mehrfachzuschüssen offen, die bestimmte Förderkriterien erfüllen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.22. Obgleich RP6-Prüfungsbescheinigungen nicht den ursprünglich erwarteten Grad an Zuverlässigkeit erbrachten, trug diese Ex-ante-Kontrolle im Vergleich zum RP5 wesentlich zur Senkung der Fehlerquoten beim RP6 bei.

Beim RP7 dürfe der Ansatz eines Vorgehens auf der Grundlage „vereinbarter Verfahren“ zu weniger Fehlern bei der Auslegung der Vorschriften über die Förderfähigkeit führen.

Die Kommission hat eine Strategie entwickelt, mit der sichergestellt werden soll, dass zertifizierende Prüfer über umfassende Kenntnisse der Anforderungen und Bestimmungen für Zuschusszahlungen verfügen. Hierzu gehören, zusätzlich zur Rechtsgrundlage und den Umsetzungsdokumenten, insbesondere umfassende Leitlinien.

6.25. Die Kommission hat erkannt, dass die Annahmekriterien für die Zertifizierung der Verfahrensweisen zur Kostenermittlung für die meisten Zuwendungsempfänger zu streng sind ⁽¹⁾.

Die Kommission hat die geltenden Vorschriften erheblich vereinfacht, um die Anwendung der durchschnittlichen Personalkosten zu erleichtern.

Insgesamt jedoch werden die enttäuschenden Erfahrungen mit der Ex-ante-Zertifizierung von Kostenermittlungsmethoden bei der Vorbereitung der Vorschriften für den nächsten Förderzeitraum berücksichtigt werden.

⁽¹⁾ KOM(2010) 187 endg. vom 27. April 2010 — Vereinfachung der Durchführung von Forschungsrahmenprogrammen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.26. Im Zuge der Prüfung analysierte der Hof das Bescheinigungsverfahren auf der Ebene der Kommission. Dabei wurden keine Abweichungen festgestellt. Die Kommission führte die Kontrollen wie vorgesehen durch.

6.27. Die Anträge auf Bescheinigung der Methode umfassen einen „Prüfungsbericht“, den ein unabhängiger Prüfer auf der Grundlage vereinbarter Prüfungshandlungen, anhand deren er die Richtigkeit der von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Informationen überprüft, verfasst. Dieser Bericht des unabhängigen Prüfers sollte der Kommission Gewähr dafür bieten, dass der Zuwendungsempfänger die Kriterien für den Erhalt der Bescheinigung erfüllt. Bei den zwei an Ort und Stelle geprüften Zuwendungsempfängern stellte der Hof Abweichungen fest, die Zweifel daran aufkommen lassen, ob die Kommission sich auf diese Berichte stützen kann ⁽¹⁷⁾.

6.28. Die ausgesprochen geringen Genehmigungsquoten sowie die Tatsache, dass in den Berichten der unabhängigen Prüfer Schwachstellen festgestellt wurden, deuten darauf hin, dass die Wirksamkeit dieses im Prinzip zweckdienlichen Verfahrens begrenzt war.

Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission

6.29. Das wichtigste Element des Kontrollsystems der Kommission zur Sicherstellung, dass die gemeldeten Kosten die Erstattungs Voraussetzungen erfüllen, ist ihr Programm für Ex-post-Finanzprüfungen bei den Zuwendungsempfängern.

6.30. Die Ex-post-Prüfungsstrategie für das RP7 (2009-2016) umfasst im Wesentlichen i) Prüfungen, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden und darauf ausgelegt sind, eine für die gesamte Population repräsentative Fehlerquote zu ermitteln, und ii) Korrekturprüfungen, die auf Risikobereiche ⁽¹⁸⁾ ausgerichtet sind. Die Abdeckung von Ausgaben durch Ex-post-Prüfungen und der Wert der ermittelten nicht förderfähigen Kosten haben sich von 2009 auf 2010 beträchtlich erhöht (siehe **Tabelle 6.2**). Insgesamt wird die von der Kommission eingerichtete Ex-post-Strategie als wirksam bewertet, auch wenn einige weitere Verbesserungen bezüglich der Restfehlerquoten und der Zugrundelegung der Arbeiten der externen Prüfer wünschenswert sind.

6.27. Bei einem vom Hof erwähnten Fall geht die Kommission der Sache beim Zuwendungsempfänger nach. Sie wird angemessene Maßnahmen ergreifen. Im zweiten Fall holte die Kommission vor der Genehmigung der Bescheinigung zusätzliche Informationen ein, mit denen sie eine weit über das einfache Vertrauen auf den vorläufigen Jahresabschluss hinausgehende Gewähr erhielt. Dementsprechend ist das vom Hof zur Sprache gebrachte Problem formeller Art und berührt die Zuverlässigkeit der Genehmigung für die Methode der Kostenermittlung nicht.

⁽¹⁷⁾ Der Hof stellte fest, dass die Personal- und indirekten Kosten in einem Fall Kosten enthielten, die gemäß den RP7-Kriterien nicht erstattungsfähig sind, bzw. durchschnittliche Personalkosten, die der Zuwendungsempfänger nicht gemäß der vorgelegten Methode berechnet hatte. Im anderen Fall bescheinigte der externe Prüfer, dass die Prüfungshandlungen zu einer bestimmten Finanzhilfvereinbarung durchgeführt worden waren, während sie sich in Wirklichkeit auf eine andere Stichprobe erstreckten.

⁽¹⁸⁾ Im Bereich der Korrekturprüfungen hat die GD Informationsgesellschaft und Medien beispielsweise fundierte risikoorientierte Prüfungsmethoden entwickelt, die sich auf intelligente Datenerhebung, Risikobewertung und risikospezifische Prüfungsverfahren stützen. Im Jahr 2010 ermittelte die GD Informationsgesellschaft und Medien bei ihren risikoorientierten Prüfungen eine durchschnittliche Fehlerquote von 30 %.

Tabelle 6.2 — Umsetzung der Ex-post-Prüfungsstrategie der Kommission

	2010		2009	
	RP6	RP7	RP6	RP7
Zahl der Prüfungen	2 323	349	1 906	16
Wert der geprüften gemeldeten Kosten (in Millionen Euro)	2 183	111	1 807	2
Wert der ermittelten nicht förderfähigen Kosten (in Millionen Euro)	91	5	69	—
Wiedereinzuziehende Fördermittel der Kommission (in Millionen Euro)	45	4	33	—

BEMERKUNGEN DES HOFES

Restfehlerquoten

6.31. Da die Generaldirektoren jeweils zu gesonderten Teilen des RP7-Haushalts Zuverlässigkeitserklärungen abgeben, zieht jede Kommissionsdienststelle ihre eigene Stichprobe und meldet somit eine repräsentative Fehlerquote. Die repräsentative Fehlerquote der einzelnen Generaldirektionen bildet die Grundlage für die Berechnung der Restfehlerquote⁽¹⁹⁾, die ein wichtiger Baustein für die jährliche Zuverlässigkeitserklärung ist.

6.32. Die Berechnung der Restfehlerquote beruht auf der Annahme, dass alle aufgedeckten Fehler, systematische Fehler eingeschlossen, berichtigt werden. Da die Kommission nicht systematisch sicherstellt, dass die erneut vorgelegten Kostenaufstellungen berichtigt werden, sind die Restfehlerquoten eine bedingt zuverlässige Größe (siehe Beispiel 6.1).

Zugrundelegung der Arbeit externer Prüfer

6.33. Die Prüfungen werden von den Prüfern der Kommission oder von externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften unter Aufsicht der Kommission durchgeführt. Ende 2010 wurden 73 % (921 von 1 267) bzw. 76 % (431 von 568) der zum RP6 und RP7 abgeschlossenen Prüfungen der GD Forschung und Innovation bzw. der GD Informationsgesellschaft und Medien von externen Prüfern durchgeführt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.31. Zur angemessenen Untermauerung der Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat die Kommission die Formel zur Berechnung der repräsentativen Fehlerquote und der Restfehlerquote aufgestellt. Diese wird von den Dienststellen der Kommission und den Exekutivagenturen einheitlich angewendet.

Sie bildet nicht die einzige Eingangsgröße für die Zuverlässigkeitserklärung, gehört aber zu den wichtigsten.

6.32. Die Restfehlerquote der Kommission ist zuverlässig. Sie basiert auf mehreren Zahlen, die ihren Ursprung im bestehenden Kontrollsystem — hauptsächlich der Prüfstrategie — und den Hochrechnungsergebnissen haben.

Was die Kontrolle erneut eingereicherter Kostenaufstellungen betrifft, so hat die Kommission ein System eingerichtet, das Plausibilitäts- und Vollständigkeitsprüfungen umfasst. Bei Bedarf führt sie Nachfassprüfungen durch, um sicherzustellen, dass Zuwendungsempfänger systematische Fehler tatsächlich berichtigt haben. Seitdem Hochrechnungsverfahren auf der Grundlage von Pauschalprozentsätzen zur Verfügung stehen (12/2009) und deren Anwendung bei Auftragnehmern weit verbreitet ist, ging in dieser Hinsicht die Notwendigkeit von Nachfassprüfungen erheblich zurück.

Über mehrere Jahre betrachtet stellt das bestehende System folglich sicher, dass die Restfehlerquote zuverlässig ist.

Als Beispiel dafür, dass dieses System funktioniert, sei angeführt, dass die GD Forschung und Innovation bis zum 31. März 2011 14,51 Millionen Euro wieder einzog.

⁽¹⁹⁾ Dabei handelt es sich um den Prozentsatz an Fehlern, die nicht aufgedeckt und daher nicht berichtigt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.34. Die Zugrundelegung der Arbeit anderer Prüfer ist eine akzeptierte Prüfungspraxis. Damit die entsprechenden allgemeinen Grundsätze einheitlich ausgelegt werden, wurden international anerkannte Prüfungsnormen ausgearbeitet. Die Kommission hat eine Reihe von Verfahren eingerichtet, die gewährleisten sollen, dass die Ergebnisse dieser externen Prüfungen als zuverlässige Grundlage herangezogen werden können. Eines der Hauptrisiken besteht darin, dass Fehler in den Kostenaufstellungen unentdeckt bleiben, wenn die Arbeit der externen Prüfer nicht ausreichend oder nicht angemessen ist. Um dieses Risiko möglichst gering zu halten, sind gemäß den Normen periodische Qualitätsüberprüfungen der Arbeitsmethoden und Prüfungsverfahren vorzunehmen, damit sichergestellt ist, dass die Prüfungsberichte und Prüfungsfeststellungen uneingeschränkt zuverlässig sind. Die Verfahren der Kommission decken diesen Aspekt nicht ab.

Systeme für Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen

6.35. Infolge der erheblichen Anstrengungen der Kommission auf dem Gebiet der Ex-post-Prüfungen ist der wiedereinzuziehende Betrag Ende 2010 deutlich höher als 2009 (siehe **Tabelle 6.2**). Der Hof analysierte, welche Maßnahmen die Kommission zur Weiterverfolgung der im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärungen 2008 und 2009 vorgebrachten Fälle mit quantifizierbarem Fehler sowie welche Maßnahmen sie zur Weiterverfolgung ihrer eigenen Ex-post-Prüfungen getroffen hat, und stellte fest, dass die Wiedereinziehung nicht erstattungsfähiger Kosten durch die Verfahren der Kommission angemessen gewährleistet war.

6.36. Im Rahmen vertragspezifischer Sanktionen — wenn der Zuwendungsempfänger falsche Kostenangaben geliefert hat — kann die Kommission den Vertrag vorzeitig beenden und/oder Vertragsstrafen verhängen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission diese Korrekturmaßnahmen häufiger angewandt hat und dass sich die Beträge der Vertragsstrafen im Lauf des Jahres 2010 deutlich erhöht haben (von 223 000 Euro Ende 2009 auf 1 536 000 Euro Ende 2010).

Andere interne Politikbereiche*Systeme für das Programm für lebenslanges Lernen — Erasmus*

6.37. Die Zuständigkeiten im Kontrollumfeld für das Programm für lebenslanges Lernen sind folgendermaßen verteilt:

- Die nationalen Agenturen führen Primärkontrollen durch, zu denen die Analyse der Abschlussberichte, Aktenprüfungen der Belege zu gemeldeten Kosten, Vor-Ort-Kontrollen, Ex-post-Prüfungen und Systemprüfungen bei wiederholt teilnehmenden Einrichtungen wie Universitäten gehören. Die nationalen Agenturen müssen der Kommission und der jeweiligen nationalen Behörde einen jährlichen Bericht mit Angaben zu den durchgeführten Primärkontrollen übermitteln.

6.34. Externe Prüfungen werden von der Kommission geplant und vollständig kontrolliert.

Die externen Prüfer werden nach gründlicher Überprüfung ihrer Vorgehensweise ausgewählt, die einem einheitlichen Prüfansatz auf paneuropäischer Basis entsprechen muss. Die Kommission stellt ihnen ein Prüfungshandbuch sowie Leitlinien zur Verfügung, um einen einheitlichen Prüfansatz zu gewährleisten und Qualitätsprobleme zu vermeiden.

Prüfpersonal der Kommission begleitet externe Prüffirmen bei einer Reihe von Prüfungsaufträgen. Damit wird eine Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Prüfungen sowie der Berichterstattung sichergestellt. Gleichzeitig erlaubt dies eine Überwachung der Arbeitsmethoden und Prüfverfahren der betroffenen externen Prüffirmen.

Dementsprechend ist die Kommission nicht der Ansicht, dass in diesem Fall eine direkte Anwendung der Prüfungsgrundsätze auf die Arbeit anderer Prüfer angemessen ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Die nationalen Behörden führen Sekundärkontrollen durch, die Prüfungssicherheit und Grundlage für eine jährliche Ex-post-Erklärung über die Wirksamkeit der Systeme und Primärkontrollen liefern sollen ⁽²⁰⁾.
- Die Kommission nimmt Kontrollen vor, zu denen hauptsächlich eine Bewertung der jährlichen Ex-post-Erklärungen und Monitoringbesuche zur Systemkontrolle sowie Finanz- und Überwachungsprüfungen zählen.

6.38. Der Hof führte bei 10 der für das Programm Erasmus verantwortlichen nationalen Agenturen und den für ihre Überwachung zuständigen nationalen Behörden Systemprüfungen durch. Über das Programm Erasmus wird die Zusammenarbeit von Hochschulen in ganz Europa gefördert, und insbesondere werden Studierende unterstützt, die einen drei- bis zwölfmonatigen Auslandsaufenthalt in einem der teilnehmenden Länder absolvieren. Den Studierenden wird — je nach Land — in der Regel ein Stipendium in der Größenordnung von 250 Euro bis 500 Euro monatlich gewährt. Erasmus dient zugleich der Unterstützung von Hochschuldozenten und in der freien Wirtschaft tätigen Personen, die kurzzeitig im Ausland lehren möchten, sowie von Hochschulmitarbeitern, die sich beruflich weiterqualifizieren wollen. Darüber hinaus werden im Rahmen von Erasmus Intensivprogramme, d. h. kurze Studienprogramme, gefördert, die Studierende und Lehrkräfte von Hochschulen aus mindestens drei teilnehmenden Ländern zusammenführen. Insgesamt gesehen wurden die geprüften Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Vorgänge als bedingt wirksam erachtet.

Primärkontrollen

6.39. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die von der Kommission im „Leitfaden für nationale Agenturen“ festgelegten Vorgaben weitgehend erfüllt wurden. In acht Fällen wurden die Primärkontrollen allerdings nicht zur Gänze durchgeführt. In einigen Fällen war die Durchführung von Dokumentenprüfungen nicht belegt oder es waren zu wenige Einzelakten von Teilnehmern an Mobilitätsmaßnahmen geprüft worden. Im Zusammenhang mit anderen wichtigen Kontrollanforderungen bezüglich der Systeme für das Programm für lebenslanges Lernen betrafen weitere Mängel fehlende Aufzeichnungen zu Abweichungen oder die fehlende Weiterverfolgung der Aufzeichnungen zu Abweichungen, eine Kassenmittelverwaltung, durch die nicht sichergestellt war, dass Gelder auf verzinsliche Konten gelegt wurden, sowie die verspätete Übermittlung der jährlichen Berichte an die Kommission.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.39. Die Kommission ist erfreut, dass der Hof bei den nationalen Agenturen einen hohen Grad an Konformität mit dem Leitfaden für nationale Agenturen feststellte. Dies bestätigt die Einschätzung der Kommission.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass Primärkontrollen nach wie vor aufmerksam beobachtet werden müssen. Dies wurde auch durch den Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2010 bestätigt. Die Kommission wird weiterhin großes Gewicht darauf legen, dass das vorgegebene Niveau erreicht und das Verfahren dokumentiert wird.

⁽²⁰⁾ Entscheidung K(2007) 1807 der Kommission, Artikel 8 Absatz 3: „(Die nationale Behörde) richtet (...) ein Sekundärkontrollsystem ein, das sicherstellen soll, dass die Systeme und Primärkontrollen wirksam funktionieren. Sie kann die Durchführung der Sekundärkontrollen einer externen Prüfstelle übertragen.“

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.40. Auf der Ebene der Hochschulen stellte der Hof fest, dass die Systeme zur Auswahl von Studierenden für eine Teilnahme am Programm Erasmus in 22 von 27 Fällen bedingt funktionierten. Das Hauptproblem war die mangelnde Transparenz des Auswahlverfahrens: Die Auswahlkriterien wurden nicht veröffentlicht, und das Bewertungsverfahren wurde nicht angemessen dokumentiert. 15 der 30 aufgesuchten Hochschulen leisteten fehlerhafte Zahlungen, d. h., einzelne Studierende erhielten Zahlungen für einen längeren Zeitraum als in der Stipendienvereinbarung vorgesehen oder aber es wurden nicht förderfähige Kosten erstattet.

Sekundärkontrollen

6.41. In sieben der 10 nationalen Behörden wurden die Sekundärkontrollen zufriedenstellend durchgeführt, wobei entweder ein externes Unternehmen oder Bedienstete der nationalen Behörde eingehend prüften, ob die von den nationalen Agenturen eingerichteten Systeme und Primärkontrollen den Leitlinien der Kommission entsprachen. In den übrigen nationalen Behörden waren die Sekundärkontrollen entweder nicht ausreichend dokumentiert oder es gab keine Hinweise auf eine Weiterverfolgung der von der nationalen Behörde oder der Kommission vorgebrachten Bemerkungen.

6.42. Sieben der 10 jährlichen Ex-post-Erklärungen für das Jahr 2009 wurden der Kommission erst nach dem auf 30. April 2010 festgesetzten Termin übermittelt.

Von der Kommission vorgenommene Kontrollen

6.43. Der Hof prüfte die von der Kommission vorgenommenen Kontrollen des Programms Erasmus, die Teil ihres Bewertungsverfahrens für die Ex-post-Erklärungen für das Jahr 2009 sind. Der Hof hatte sich mit diesem System zuvor in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008 ⁽²¹⁾ befasst und damals festgestellt, dass die Verfahren der Kommission begrenzte Gewähr für die Qualität der Ausgabenverwaltung liefern und nur in einigen Fällen überprüft wurde, ob die Primär- und Sekundärkontrollen tatsächlich vorgenommen wurden und welche Qualität sie aufwiesen.

6.44. Nach Ansicht des Hofes wurden die Verfahren der Kommission seither verbessert. Im Jahr 2010 stützte sich die Bewertung der Kommission auf eine Dokumentenprüfung von Systemen, Besuche in acht Mitgliedstaaten sowie Ex-post-Finanzprüfungen von 15 Vereinbarungen mit nationalen Agenturen, die vor Ort durchgeführt wurden. Im Rahmen ihrer Systemprüfungen untersuchte die Kommission die tatsächliche Durchführung und die Qualität von Primär- und Sekundärkontrollen.

6.40. Was die Auswahlverfahren für Studierende auf Hochschul-ebene angeht, so betont die Kommission, dass davon eine große Zahl von Menschen betroffen ist. Deshalb müssen die formellen Anforderungen verhältnismäßig sein und die Nachfragesituation angemessen berücksichtigen. Da bei der Kommission keine Beschwerden Studierender über das Auswahlverfahren ihrer Hochschulen eingingen, geht sie davon aus, dass das System im Allgemeinen gut funktioniert.

Was die Dauer der Studien- oder Arbeitsaufenthalte betrifft, so unterstreicht die Kommission, dass sie den Bemerkungen des Hofes in der Zuverlässigkeitserklärung 2009 entsprechend die Berechnungsmethode im Leitfaden von 2011 für nationale Agenturen bereits klargestellt hat.

6.41. Die Kommission organisiert jedes Jahr Maßnahmen (Seminare, Fortschreibung von Leitlinien, etc.) zur Verbesserung des Kenntnisstandes in den nationalen Behörden bezüglich der Sekundärkontrollen. Die Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2010 (DAS 2010) zeigt, dass sich die Lage im Vergleich zur DAS 2008 gebessert hat. Die Kommission wird ihre Unterstützungsmaßnahmen fortsetzen.

⁽²¹⁾ Kapitel 9, Ziffern 9.22-9.24.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.45. Die Kommission erstellt jährlich eine Liste von Vorbehalten, zu denen die nationalen Behörden und nationalen Agenturen Korrekturmaßnahmen ergreifen müssen. Die Anzahl der bestehenden Vorbehalte ist zwar nach wie vor hoch — 28 in Bezug auf die nationalen Behörden im Jahr 2010 (gegenüber 29 im Jahr 2009) und 114 in Bezug auf die nationalen Agenturen (gegenüber 146 im Jahr 2009) —, die Vorbehalte sind aber nicht mehr so schwerwiegend ⁽²²⁾.

ZUVERLÄSSIGKEIT DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

6.46. Die Ergebnisse der Analyse der Managementerkklärungen der Kommission sind in **Anhang 6.3** zusammengefasst. Auf Bemerkungen besonderer Tragweite geht der Hof nachstehend im Einzelnen ein.

6.47. Der Hof stellte fest, dass im Fall der GD Informationsgesellschaft und Medien der Vorbehalt bezüglich der Genauigkeit von Kostenaufstellungen zum RP6 aufgehoben wurde, obwohl die aufgedeckte kumulierte Fehlerquote und die Restfehlerquote bei Kostenaufstellungen zum RP6 bei 3,94 % bzw. 2,2 % lagen. Nach Auffassung des Hofes hätte ein Vorbehalt beibehalten werden müssen, da keine fundierten Hinweise dafür vorliegen, dass alle aufgedeckten Fehler berichtigt wurden (siehe Ziffer 6.32).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.45. *Hinsichtlich der Anzahl und Schwere der Vorbehalte, bei denen die nationalen Behörden und nationalen Agenturen Korrekturmaßnahmen ergreifen müssen, kann die Kommission erfreulicherweise feststellen, dass bei beiden, insbesondere aber auf der Ebene der nationalen Agenturen, von 2009 bis 2010 erhebliche Verbesserungen eingetreten sind.*

6.47. *Im Einklang mit den geltenden Vorschriften der Kommission zur Rechenschaftspflicht wird die endgültige Entscheidung, ob ein Vorbehalt vorgenommen wird oder nicht, vom bevollmächtigten Anweisungsbefugten getroffen. Es handelt sich also um eine Zuverlässigkeitserklärung, die auf der Risikobewertung basiert, die der bevollmächtigte Anweisungsbefugte in Anbetracht der zum Zeitpunkt der Entscheidungsfällung vorliegenden Informationen über wahrscheinliche zukünftige Entwicklungen vornimmt.*

In seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2010 legte der Generaldirektor der GD Informationsgesellschaft und Medien gegenüber der Kommission ausführlich und transparent dar, aus welchen Gründen der Vorbehalt hinsichtlich der Restfehlerquote bei den Kostenaufstellungen für das RP6 (die Ende 2010 bei 2,2 % lag) aufgehoben wurde. Dieser Beschluss beruhte auf einer eingehenden Analyse sämtlicher zusätzlicher Elemente, die seinerzeit verfügbar waren, und einer Simulation der erwarteten Entwicklung der Restfehlerquote unter Berücksichtigung der noch ausstehenden RP6-Prüfungen und der laufenden Hochrechnungen. Am 30. Juni 2011 bestätigte eine Aktualisierung der Simulation auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Daten, dass die Restfehlerquote erwartungsgemäß auf 2,1 % zurückgegangen war. Den Planungen zufolge sollte diese Fehlerquote bis zum Jahresende auf unter 2 % sinken. Wenn zudem die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Prüfungsfeststellungen (Fehler, die finanzielle Folgemaßnahmen erfordern) berücksichtigt werden, beträgt die Restfehlerquote 1,6 % und liegt damit deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Bereits in der Antwort der Kommission zu Punkt 6.32 wurde darauf hingewiesen, dass die Berechnung der Restfehlerquote der Kommission zuverlässig ist. Die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten wurde anhand einer großen Zahl von Folgeprüfungen kontrolliert. Aus diesen Gründen bestand für die GD Informationsgesellschaft und Medien keine Veranlassung, den Vorbehalt hinsichtlich der RP6-Ausgaben aufrechtzuerhalten.

⁽²²⁾ In Bezug auf die nationalen Behörden wurden 13 Vorbehalte als sehr wichtig und 14 als wichtig eingestuft, während im Jahr 2009 drei als kritisch, 15 als sehr wichtig und drei als wichtig eingestuft worden waren. In Bezug auf die nationalen Agenturen lauten die jeweiligen Zahlen: ein als kritisch, 44 als sehr wichtig und 66 als wichtig eingestufte Vorbehalte im Jahr 2010 gegenüber 75 als sehr wichtig und 35 als wichtig eingestuften Vorbehalten im Jahr 2009.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

6.48. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind ⁽²³⁾. Die Zwischen- und Abschlusszahlungen zu den Forschungsrahmenprogrammen sind allerdings in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

6.49. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten.

Empfehlungen

6.50. **Anhang 6.4** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden.

6.51. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 empfiehlt der Hof der Kommission,

- in Bezug auf die Forschungsrahmenprogramme 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 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;
- in Bezug auf das Programm für lebenslanges Lernen den Schwerpunkt weiterhin auf die Umsetzung der Primärkontrollen zu 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.

6.48. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass 2010 erfolgte Zahlungen im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.

Sie arbeitet weiter an der Verbesserung der Funktionsweise ihrer mehrere Jahre umfassenden Kontrollarchitektur, um die Fehlerquote bei den Zwischen- und Abschlusszahlungen zu senken.

6.51.

- Die Kommission ist mit den Empfehlungen einverstanden und arbeitet an einer Reihe möglicher Verbesserungen ihrer Verfahren sowohl für das RP7 als auch für den zukünftigen Gemeinsamen Strategischen Rahmen für die EU-Forschungs- und Innovationsfinanzierung.
- Die Kommission stimmt zu, dass Primärkontrollen nach wie vor aufmerksam beobachtet werden müssen. Dies wurde auch im Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2010 bestätigt. Die Kommission wird bei den nationalen Agenturen weiterhin darauf hinweisen, wie wichtig es ist, dass das vorgegebene Niveau erreicht und das Verfahren dokumentiert wird. Darüber hinaus wird sie die nationalen Behörden auch in Zukunft an ihre Aufsichtspflichten in diesem Bereich erinnern.

⁽²³⁾ Siehe Ziffern 6.12 und 6.13.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DES GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN AUSSENBEZIEHUNGEN

6.52. Mithilfe des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ⁽²⁴⁾ (im Folgenden „der Fonds“) sollen die Gläubiger der EU ⁽²⁵⁾ bei Schuldnerausfall entschädigt und eine direkte Inanspruchnahme des Unionshaushalts vermieden werden. Für die administrative Verwaltung des Fonds ist die GD Wirtschaft und Finanzen zuständig, während die Europäische Investitionsbank (EIB) mit der Vermögensverwaltung betraut wurde.

6.53. Zum 31. Dezember 2010 beliefen sich die Gesamtmittel des Fonds auf 1 347 Millionen Euro gegenüber 1 240 Millionen Euro zum 31. Dezember 2009. Im Prüfungszeitraum wurden keine Garantien aus dem Fonds in Anspruch genommen.

6.54. Die EIB und die Kommission wenden einen Richtwert (Benchmark-Index) zur Überprüfung der jährlichen Wertentwicklung des Fonds an. Die Rendite aus dem Fondsportfolio des Jahres 2010 belief sich auf 1,06 %, wobei der Richtwert bei 1,19 % lag.

6.55. Das Investitionsportfolio des Garantiefonds wird im Namen der Europäischen Union von der EIB verwaltet ⁽²⁶⁾. Um zu vermeiden, dass im Juni 2010 Wertpapiere von Mitgliedstaaten mit herabgestufter Kreditwürdigkeit abgestoßen werden mussten, nahm die Kommission nachträglich eine Bestimmung auf, die es gestattet, entsprechende Investitionen im Fondsportfolio zu halten.

6.54. *Im derzeitigen, von hoher Volatilität geprägten Marktumfeld können kurzfristige Abweichungen vom Richtwert (Benchmark) vorkommen. Nichtsdestotrotz erwirtschaftete das Fondsportfolio für die ersten zehn Monate des Jahres einen Überschussertrag, während der (im Vergleich zum Richtwert) leicht negative Abschluss, der Ende 2010 ausgewiesen wurde und der aus der Leistungsschwäche im November und Dezember resultierte, bereits im Januar 2011 wieder ausgeglichen war.*

6.55. *Dieser Beschluss wurde im Zusatzabkommen Nr. 4 formalisiert, das am 9. November 2010, nach Abschluss der für seine Unterzeichnung erforderlichen institutionellen Verfahren, unterzeichnet wurde.*

⁽²⁴⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 (ABl. L 22 vom 31.1.2007, S. 1).

⁽²⁵⁾ In erster Linie die EIB; dies gilt aber auch für Euratom-Darlehen zugunsten von Drittstaaten und für EU-Darlehen zugunsten von Drittstaaten als Teil der makrofinanziellen Hilfe.

⁽²⁶⁾ Artikel 6 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94; die EIB erhält eine jährliche Verwaltungsgebühr für die von ihr erbrachten Dienstleistungen.

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE ⁽¹⁾

	2010					2009	2008	2007
	RP6	RP7	LLP	Sonstige	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE								
Vorgänge insgesamt (<i>davon</i>):	28	69	12	41	150	351	361	348
Vorschüsse	4	32	12	29	77	125	237	159
Zwischen-/Abschlusszahlungen	24	37	0	12	73	226	124	189
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽²⁾ ⁽³⁾								
Anteil der geprüften Vorgänge, die								
nicht fehlerbehaftet waren	29 % (8)	54 % (37)	100 % (12)	85 % (35)	61 % (92)	72 %	86 %	68 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	71 % (20)	46 % (32)	0 % (0)	15 % (6)	39 % (58)	28 %	14 %	32 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge								
Aufschlüsselung nach Ausgabenart								
Vorschüsse	5 % (1)	9 % (3)	0 % (0)	50 % (3)	12 % (7)	9 %	19 %	17 %
Zwischen-/Abschlusszahlungen	95 % (19)	91 % (29)	0 % (0)	50 % (3)	88 % (51)	91 %	81 %	83 %
Aufschlüsselung nach Fehlerart								
Nicht quantifizierbare Fehler	15 % (3)	37 % (12)	0 % (0)	67 % (4)	33 % (19)	35 %	34 %	41 %
Quantifizierbare Fehler	85 % (17)	63 % (20)	0 % (0)	33 % (2)	67 % (39)	65 %	66 %	59 %
Förderfähigkeit	100 % (17)	95 % (19)	0 % (0)	100 % (2)	97 % (38)	55 %	65 %	80 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	6 %	3 %	2 %
Genauigkeit	0 % (0)	5 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	39 %	32 %	18 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER								
Wahrscheinlichste Fehlerquote						1,4 %		
Untere Fehlergrenze						0,6 %		
Obere Fehlergrenze						2,1 %		

⁽¹⁾ Der im Jahr 2010 neu zusammengestellte Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ umfasst Themenkreise/Politikbereiche, die im Jahresbericht 2009 Teil anderer spezifischer Beurteilungen waren. Einzelheiten sind Kapitel 1, Ziffer 1.12, zu entnehmen.

⁽²⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽³⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 6.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Ex-ante-Dokumentenprüfungen	Prüfungsbescheinigung	Ex-ante-Bescheinigung	Ex-post-Finanzprüfungen	Vornahme von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen	Gesamtbewertung
Forschungsrahmenprogramme	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

Betroffenes System	Sekundärkontrollen	Primärkontrollen	Kontrollen der Kommission	Überwachungssystem der Kommission	Gesamtbewertung
Programm für lebenslanges Lernen	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

Spezifische Beurteilung des Programms für lebenslanges Lernen nach Mitgliedstaaten und Kontrollen

Betroffener Mitgliedstaat	DAS 2010			DAS 2008
	Sekundärkontrollen	Primärkontrollen	Gesamtbewertung	Gesamtbewertung
Belgien (EPOS ⁽¹⁾)	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Polen (FRSE ⁽²⁾)	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Deutschland (DAAD ⁽³⁾)	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Spanien (OAPEE ⁽⁴⁾)	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Vereinigtes Königreich (British Council)	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	n. z.
Frankreich (2e2f ⁽⁵⁾)	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	n. z.
Niederlande (Nuffic ⁽⁶⁾)	Wirksam	Wirksam	Wirksam	n. z.
Griechenland (IKY ⁽⁷⁾)	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	n. z.
Österreich (OEAD ⁽⁸⁾)	Wirksam	Wirksam	Wirksam	n. z.
Schweden (Internationella programkontoret)	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	n. z.

Gesamtbewertung	2010	2009	2008	2007
	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking - Agentschap.

⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.

⁽³⁾ Nationale Agentur für EU-Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.

⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos.

⁽⁵⁾ Agence Europe Education Formation France.

⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma.

⁽⁷⁾ Staatliche griechische Stipendienstiftung I.K.Y.

⁽⁸⁾ Österreichischer Austauschdienst — GmbH.

ANHANG 6.3

ERGEBNISSE DER ANALYSE DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION HINSICHTLICH DES THEMENKREISES FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Hauptsächlich betroffene Generaldirektionen	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
RTD	mit Vorbehalt	Vorbehalt zur Restfehlerquote bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP6		A	A
INFSO	ohne Vorbehalt	—	Obwohl die im Jahr 2010 bei Kostenaufstellungen zum RP6 aufgedeckte kumulierte Fehlerquote bzw. die Restfehlerquote 3,94 % bzw. 2,2 % betrug, wurde der Vorbehalt bezüglich der Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP6 aufgehoben.	B	A
ENTR	mit Vorbehalt	i) Vorbehalt zur Restfehlerquote bezüglich der Genauigkeit von Kostenaufstellungen zum RP6 ii) Vorbehalt hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der Europäischen Weltraumorganisation	—	A	A
EAC	mit Vorbehalt	Zu hohe Fehlerquote bei der direkten zentralen Verwaltung. Grund für diese Fehlerquote sind fehlende Belege zu Kostenaufstellungen, vor allem zu Projekten der vorangegangenen Programmgeneration (Beibehaltung des Vorbehalts 2009)	—	A	A
ERCEA	ohne Vorbehalt	—	—	A	n. z.
REA	ohne Vorbehalt	—	—	A	

(*) Bezug nehmend auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat dieser angemessene Sicherheit erlangt, dass die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern.

A: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

B: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

C: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielter Fortschritt	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2009	Die Kommission sollte die bescheinigenden Prüfer ermutigen, sich noch besser mit den Förderfähigkeitskriterien vertraut zu machen, damit die Zuverlässigkeit der von ihnen ausgestellten Prüfungsbescheinigungen erhöht wird. (Ziffer 8.32)	Die inhärente Komplexität der Förderfähigkeitskriterien wirkt sich auf die Arbeit der externen Prüfer aus, die von den Zuwendungsempfängern mit der Ausstellung von Prüfungsbescheinigungen beauftragt werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass die bescheinigenden Prüfer beim RP7 durch die Einführung „vereinbarter Prüfungshandlungen“ mit den Förderfähigkeitskriterien besser vertraut sein werden und dass sich die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen dadurch erhöht. Dies muss sich noch bestätigen. Mit Ausnahme der GD Unternehmen und Industrie nimmt die Kommission mit den externen Prüfern nicht offiziell Kontakt auf, um Rückmeldung zu geben, wenn sich aufgrund der Prüfungen des Hofes oder ihrer eigenen Prüfungen herausgestellt hat, dass die ausgestellte Bescheinigung nicht zuverlässig war. Auf diese Weise ließe sich wirksam erreichen, dass die bescheinigenden Prüfer sich noch besser mit bestimmten Aspekten der Förderfähigkeitskriterien vertraut machen, die ihnen womöglich entgangen sind.	Die Kommission überwacht die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen. Zurzeit ist es aber noch zu früh für Schlussfolgerungen hinsichtlich eines etwaigen erheblichen Rückgangs der Fehlerquote. Die Kommission nahm kürzlich einen Beschluss zur Vereinfachung der Genehmigung von Methoden zur Ermittlung von Durchschnittskosten bei Personalkostenaufstellungen an. Davon erwartet man tatsächlich eine wesentliche Vereinfachung und Erleichterung für das Management der Forschungsprogramme. Ein offizielles Rückmeldeverfahren besteht und dient dem Zweck, bei den geprüften Zuwendungsempfängern darauf zu dringen, dass sie die Prüfungsfeststellungen der Kommission ihren zertifizierenden Prüfern bekannt geben. Außerdem sollen sie auf die einschlägigen Informationsquellen hingewiesen werden, in denen die Anforderungen und Auslegungen zur Förderfähigkeit öffentlich zugänglich vorliegen.	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	Der Hof empfiehlt der Kommission, die Kontrollen der Abrechnungen weiter auszubauen, damit Fehler aufgedeckt und berichtigt werden sowie das erneute Auftreten bereits früher ermittelter Fehler verhindert wird. (Ziffer 7.20)	Die Kommission hat in diesem Bereich Anstrengungen unternommen, insbesondere mit der Einführung des für den Zeitraum 2007—2013 geltenden Programms für lebenslanges Lernen. Die vom Hof in Bezug auf das Jahr 2009 aufgedeckten Fehler betrafen das Programm Sokrates II, also den Vorgänger des Programms für lebenslanges Lernen. Die Kommission hat alle quantifizierbaren Fehler weiterverfolgt und nicht förderfähige Beträge wieder eingezogen.	Die Kommission begrüßt den vom Hof festgestellten Fortschritt.	
2008	Die Kommission sollte für eine rigorose Anwendung der Kontrollen sorgen, insbesondere indem sie ggf. Sanktionen verhängt und im Fall zu Unrecht erstatteter Kosten Wiedereinziehungen bzw. Anpassungen vornimmt. (Ziffer 7.42)	Die Kommission hat in diesem Bereich erhebliche Anstrengungen unternommen. Dazu zählten die Durchführung einer größeren Zahl von Ex-post-Prüfungen, die das zentrale Element der Kontrollstrategie bilden, sowie die Ausstellung von Einziehungsanordnungen und die Verrechnung von Beträgen, die dem Zuwendungsempfänger zu viel ausgezahlt wurden, mit noch zu leistenden Zahlungen. Der Hof stellte fest, dass sich der Gesamtbetrag der Vertragsstrafen, die die Kommission verhängte, weil Zuwendungsempfänger überhöhte Kosten geltend gemacht hatten, im Jahr 2010 erheblich erhöht hat.	Die Kommission setzt ihre Anstrengungen zur Umsetzung von Prüfungsergebnissen mittels Wiedereinziehung zu viel beantragter Beträge, Verhängung von Vertragsstrafen und der fortgesetzten Überwachung der in diesem Bereich erzielten Fortschritte fort. Darüber hinaus verlangt die Kommission in Befolgung der Empfehlung des Hofes konsequent in allen Fällen, in denen überhöhte Kostenaufstellungen zu ungerechtfertigten finanziellen Beiträgen geführt haben, Schadenersatz.	

Jahr	Empfehlung des Hofes	Erzielter Fortschritt	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2008	Die Kommission sollte das Verfahren für die Erstellung der jährlichen Ex-post-Erklärungen enger überwachen, indem sie unmittelbar überprüft, ob die beschriebenen Kontrollen zweckmäßig sind und in vollem Umfang zur Anwendung kommen. (Ziffer 9.34)	Insgesamt betrachtet hat die Kommission in diesem Bereich Anstrengungen unternommen. Während bei den an Ort und Stelle durchgeführten Systemprüfungen und bei den Kontrollbesuchen ein leichter Rückgang festzustellen war, stieg die Anzahl der Finanzprüfungen erheblich an. Im Jahr 2010 nahm die GD Bildung und Kultur in acht Ländern (11 Länder im Jahr 2009) Systemprüfungen vor und führte Ex-post-Finanzprüfungen von 15 Vereinbarungen mit nationalen Agenturen (fünf Finanzprüfungen im Jahr 2009) an Ort und Stelle durch. Außerdem führte sie im Jahr 2010 47 Kontrollbesuche (gegenüber 58 im Jahr 2009) durch.	<i>Die Kommission begrüßt die vom Hof festgestellten Fortschritte.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.

KAPITEL 7

Verwaltungs- und sonstige Ausgaben

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	7.1-7.8
Besondere Merkmale des Themenkreises	7.4-7.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.6-7.8
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.9
Wirksamkeit der Systeme	7.10
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	7.11
Bemerkungen zu den einzelnen Organen und Einrichtungen	7.12-7.32
Parlament	7.13-7.18
Europäischer Rat und Rat	7.19-7.20
Kommission	7.21-7.22
Gerichtshof	7.23
Rechnungshof	7.24
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	7.25-7.27
Ausschuss der Regionen	7.28-7.30
Europäischer Bürgerbeauftragter	7.31
Europäischer Datenschutzbeauftragter	7.32
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	7.33-7.36
Schlussfolgerungen	7.33-7.34
Empfehlungen	7.35-7.36

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Organen und Einrichtungen sowie den Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 sind **Tabelle 7.1** zu entnehmen.

Tabelle 7.1 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben der Organe und Einrichtungen — wichtige Informationen

(Millionen Euro)

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
Einzelpläne I, II und IV-IX. Im Falle des Einzelplans III Kapitel 1 aller Titel sowie Titel 14, 24-27 und 29	Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	Europäisches Parlament	1 509	zentral direkt
		Europäischer Rat und Rat	620	zentral direkt
		Kommission	6 407	zentral direkt
		Gerichtshof	323	zentral direkt
		Rechnungshof	182	zentral direkt
		Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	121	zentral direkt
		Ausschuss der Regionen	89	zentral direkt
		Europäischer Bürgerbeauftragter	8	zentral direkt
		Europäischer Datenschutzbeauftragter	5	zentral direkt
Verwaltungsausgaben insgesamt			9 264	
Operative Ausgaben insgesamt				
Zahlungen des Jahres insgesamt			9 264	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			9 428	

Quelle: Jahresrechnung 2010 der Europäischen Union.

7.2. Dieses Kapitel erstreckt sich auch auf Ausgaben, die im Gesamthaushaltsplan als operative Ausgaben aufgeführt sind, obwohl sie in den meisten Fällen nicht die Umsetzung von Maßnahmen, sondern die Gewährleistung des Verwaltungsbetriebs der Kommission zum Zweck haben. Diese Ausgaben gehen zulasten folgender Titel des Gesamthaushaltsplans: Titel 14 („Steuern und Zollunion“), Titel 24 („Betrugsbekämpfung“), Titel 25 („Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission“), Titel 26 („Verwaltung der Kommission“), Titel 27 („Haushalt“) und Titel 29 („Statistik“).

7.3. Der Hof behandelt die EU-Agenturen und -Exekutivagenturen sowie die Europäischen Schulen ⁽¹⁾ in einem gesonderten Bericht. Eine Finanzprüfung bei der Europäischen Zentralbank fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Hofes.

⁽¹⁾ Der besondere Jahresbericht des Hofes über die Europäischen Schulen ist an den Obersten Rat der Europäischen Schulen mit Kopie an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission gerichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

7.4. Die Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben umfassen im Wesentlichen Ausgaben für Personal (Gehälter, Zulagen und Versorgungsbezüge), welche insgesamt 63 % der Ausgaben in diesem Bereich ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie.

7.5. Zu den risikobehafteten Bereichen des Themenkreises Verwaltungs- und sonstige Ausgaben gehören im Wesentlichen Verstöße gegen Beschaffungsvorschriften, die Ausführung von Verträgen, Einstellungsverfahren und die Berechnung von Dienstbezügen und Zulagen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.6. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** beschrieben. Im Fall der Prüfung des Themenkreises Verwaltungs- und sonstige Ausgaben ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 58 Vorgängen untersucht, darunter vier Vorschüsse und 54 Abschlusszahlungen.
- Die Bewertung der Systeme bezog sich auf die Übereinstimmung der von den einzelnen Organen und Einrichtungen angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme ⁽²⁾ mit den Anforderungen der Haushaltsordnung.
- Die Analyse der Managementerkklärungen der Kommission bezog sich auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte von vier Generaldirektionen und Ämtern der Kommission, die in erster Linie für Verwaltungsausgaben zuständig sind.

7.7. Der Hof prüfte zudem bei allen Organen und Einrichtungen die folgenden ausgewählten Themenbereiche:

- a) Berechnung und Zahlung von Grundgehältern, Zulagen, Ruhegehältern und Kosten für Dienstreisen;
- b) Verfahren zur Einstellung von Beamten sowie von Zeit- und Vertragsbediensteten;
- c) Beschaffungsverträge.

7.8. Der Rechnungshof wird von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ⁽³⁾ geprüft, die einen Vermerk des Abschlussprüfers zum Jahresabschluss des Haushaltsjahrs vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2010 und einen Assurance-Bericht über die ordnungsgemäße Verwendung der Ressourcen des Hofes sowie die während des Haushaltsjahrs vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2010 vorhandenen Kontrollverfahren erstellt hat (siehe Ziffer 7.24).

⁽²⁾ Ex-ante- und Ex-post-Überprüfungen, interne Revision, Aufzeichnung von Ausnahmen und Normen für die interne Kontrolle.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

7.9. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. Bei seiner Prüfung der Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 7 % der 58 geprüften Zahlungen fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 0,4 %.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

7.10. Die Ergebnisse der Prüfung von Systemen sind in **Anhang 7.2** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass die Systeme ⁽⁴⁾ die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gemäß den Anforderungen der Haushaltsordnung wirksam gewährleisteten (siehe Ziffer 7.6).

ZUVERLÄSSIGKEIT DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

7.11. Die Ergebnisse der Analyse der Managementerkklärungen der Kommission sind in **Anhang 7.3** zusammengefasst.

BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ORGANEN UND EINRICHTUNGEN

7.12. Die im Folgenden aufgeführten spezifischen Bemerkungen sind nach Organ bzw. Einrichtung der Europäischen Union aufgliedert und stellen die Beurteilungen in den Ziffern 7.9 und 7.10 nicht infrage. Sie sind zwar nicht für die Verwaltungsausgaben insgesamt wesentlich, aber im Umfeld des jeweiligen betroffenen Organs bzw. der jeweiligen betroffenen Einrichtung von Bedeutung.

Parlament**Handhabung der Zuschussregelung für Besuchergruppen**

7.13. Gemäß der am 16. Dezember 2002 erlassenen Regelung über den Empfang von Besuchergruppen kann Besuchergruppen ein Zuschuss zur Deckung der Reisekosten gewährt werden. Der Betrag des Zuschusses errechnet sich aus der Anzahl der Besucher und der durchschnittlich von der Gruppe für die An- und Rückreise zurückgelegten Entfernung und basiert auf den Standardkosten für die Reise von Einzelpersonen im Privatfahrzeug. Der Zuschuss darf die tatsächlichen Kosten nicht übersteigen. Gemäß den geltenden Verfahren sind Besuchergruppen nicht zur Vorlage von Belegen über die tatsächlich angefallenen Reisekosten verpflichtet, wodurch ein Risiko überhöhter Zahlungen entsteht, da die meisten Gruppen statt Individualverkehrsmitteln preisgünstigere Massenverkehrsmittel benutzen.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

7.13. Eine Kontrolle der tatsächlichen Reisekosten wäre umfassend, zeitaufwändig und würde die Bindung beträchtlicher zusätzlicher Humanressourcen innerhalb des zuständigen Referats nach sich ziehen, was in den Augen des Parlaments im Verhältnis zu dem bestehenden Risiko einer möglicherweise überhöhten Zahlung einen übermäßig großen Mehraufwand darstellt. Ferner muss der Gruppenleiter vor dem Erhalt jedweder Zuschüsse folgende Erklärung unterzeichnen: „Die Beihilfe darf die Höhe der tatsächlichen Kosten nicht übersteigen, die gegebenenfalls um den Betrag sonstiger Zuwendungen gemindert werden.“

Das Parlament wird prüfen, welche Art von Kontrollen, die ausreichende Sicherheit bieten, aber keinen übertriebenen administrativen Mehraufwand mit sich bringen, angezeigt ist. Das Parlament wird ebenfalls prüfen, ob für die Gruppenleiter die Verpflichtung eingeführt werden soll, die Belege für die Reisekosten während eines genau festgelegten Zeitraums aufzubewahren.

⁽⁴⁾ Die Systeme der in Ziffer 7.1 aufgelisteten Organe und Einrichtungen werden in ihrer Gesamtheit bewertet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.14. Dadurch, dass die Auszahlung des Zuschusses an den Gruppenleiter in bar statt durch Banküberweisung zulässig ist, ist es zudem nur bedingt möglich, diese Vorgänge internen Kontrollverfahren zu unterziehen. In vier der sechs in der geprüften Stichprobe erfassten Fälle wurden Zahlungen in Höhe von insgesamt 55 236 Euro in bar getätigt, und 78 % der im Jahr 2010 an Besuchergruppen insgesamt geleisteten Zahlungen erfolgten in bar.

Einstellung von Vertragsbediensteten

7.15. Eine Untersuchung der Einstellungsverfahren für Vertragsbedienstete ergab in vier der fünf geprüften Fälle, dass Belegdokumente über die Analyse der Bewerbungen, die Durchführung von Vorstellungsgesprächen und die Entscheidung über die Auswahl der betreffenden Bediensteten nicht abgelegt wurden. Nach der einschlägigen Praxis muss für die Zwecke der internen Kontrolle eine vollständige Dokumentation vorliegen.

Auftragsvergabe

7.16. Bei fünf von 20 Beschaffungsverfahren ergab die Prüfung Fehler und Unstimmigkeiten bei der Festlegung und Anwendung von Zuschlagskriterien und der Auswertung der Angebotsunterlagen. In diesen Fällen wurden darüber hinaus Schwachstellen in den folgenden Bereichen festgestellt: Formulierung der Vertragsbedingungen, Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben durch die Anweisungsbefugten und Bewertungsausschüsse sowie formelle Mitteilung des Verfahrensergebnisses an die Bieter. Diese Schwachstellen wurden in geringerem Ausmaß in neun weiteren Fällen festgestellt.

Organisation und Funktionsweise der Fraktionen

7.17. Gemäß Artikel 2.1.1 und 2.5.3 der am 30. Juni 2003 vom Präsidium erlassenen internen Regelung des Parlaments für die Verwendung der von den Fraktionen verwalteten Mittel umfassen europäische Wahljahre (und somit das Jahr 2009) zwei gesonderte Haushalts- und Rechnungszeiträume. Artikel 2.1.6 dieser internen Regelung zufolge sind nicht verwendete Mittel, die 50 % der aus dem Haushaltsplan des Parlaments für den jeweiligen Zeitraum zugeteilten Mittel übersteigen, dem Parlament zurückzuzahlen. Diese Vorschrift wurde nicht berücksichtigt, und von den Mitteln, die das Parlament im Jahr 2010 an die Fraktionen zahlte, hätten 2 355 955 Euro abgezogen werden müssen.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

7.14. In seiner dem Entlastungsbeschluss beigefügten Entschließung vom 11. Mai 2011 äußert das Europäische Parlament seinen Wunsch, „dass das Parlament eine Studie erstellen sollte, um zu prüfen, ob die Reisekostenerstattung für offizielle Besuchergruppen adäquat ist“. Diese Studie bietet die Möglichkeit, ein neues System zu evaluieren, bei dem die Reisekosten aufgegliedert werden in Reisekosten nach Maßgabe des Reisewegs und in Unterbringungskosten nach Maßgabe der Besucheranzahl, wobei ein Höchstbetrag pro Besucher/Nacht festgelegt wird. Ebenfalls wird die systematische Verwendung von Banküberweisungen für die Zuschüsse, die sich auf die Reisekosten beziehen, überprüft werden.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

7.15. Für die Auswahl von Vertragsbediensteten sehen die internen Regeln weder Belegdokumente über Vorstellungsgespräche noch die offizielle Formulierung von Begründungen vor, da die ausgewählten Kandidaten das Auswahlverfahren für die EPSO CAST Datenbank bestanden haben. Folglich gibt es keine offizielle Dokumentation in Bezug auf solche Verfahren.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

7.16. Die gezielte Überprüfung der erwähnten Fälle hat gezeigt, dass keines der möglichen Risiken einer Unregelmäßigkeit eingetreten ist und dass die Komplexität der anzuwendenden Regeln indessen zu abweichenden Interpretationen führen kann, insbesondere im Zusammenhang mit Ex-post-Bewertungen von Beschaffungsverfahren, auf die der Rechnungshof seinen Schlussfolgerungen stützt.

Darüber hinaus wurden verschiedene Maßnahmen eingeleitet, um die Abwicklung von Vertragsvergabeverfahren zu verbessern. Neben der Schaffung von Ressourcendirektionen wurden die vom Auftragsvergabeforum vorgeschlagenen Maßnahmen, die eine verbesserte Abwicklung der Vergabeverfahren zum Ziel hatten, umgesetzt, und das Auftragsvergabeforum wird nun spezielle Fortbildungsmaßnahmen für die mit der Abfassung der Ausschreibungsdokumente befassten Mitarbeiter und für die Mitglieder der Bewertungsausschüsse veranstalten.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

7.17. Die in Artikel 2.1.1 der Regelung für die Verwendung der Mittel von Haushaltsartikel 4 0 0 vorgesehene Aufsplittung von Wahljahren in zwei gesonderte Zeiträume stellt eine Sonderregelung dar, mit der den besonderen Erfordernissen der Fraktionen in solch einem Jahr Rechnung getragen werden soll. Diese Besonderheit wurde in die Regelung zu Artikel 4 0 0 aufgenommen, um der möglichen Auflösung von Fraktionen im Anschluss an Wahlen Rechnung zu tragen, was zur Schließung von Rechnungskonten mitten in einem Haushaltsjahr führen kann. Die Fraktionen, die nach den Wahlen nicht aufgelöst werden, bleiben ja bestehen, und ihre Mittelzuweisungen werden nach Maßgabe der Anzahl der Abgeordneten, die nach der Wahl in dieser Fraktion Mitglied sind, revidiert. Die Regelung betont die jährliche Ausgestaltung der Mittelzuweisungen, d.h. dass „die Mittel, die während des Haushaltsjahres nicht verwendet wurden, [...] auf das folgende Haushaltsjahr bis zu höchstens 50 % der jährlichen Mittel übertragen werden, die ihnen aus dem Haushaltsplan des Europäischen Parlaments zugeteilt werden“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Durchführung der Ex-ante-Überprüfung

7.18. Gemäß Artikel 47 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung wird jeder Haushaltsvollzugsvorgang einer Ex-ante-Überprüfung unterzogen. Im Fall der Zahlungen an Besuchergruppen (siehe Ziffern 7.13 und 7.14), der Beschaffungsverfahren (siehe Ziffer 7.16) und der im Rahmen der internen Regelung des Parlaments zur Verwendung der von den Fraktionen verwalteten Mittel getätigten Zahlungen (siehe Ziffer 7.17) umfasst das Programm für Ex-ante-Überprüfungen keine Kontrollen, die auf die Art und das Risikoprofil der untersuchten Vorgänge zugeschnitten sind. Im Fall der Einstellungsverfahren (siehe Ziffer 7.15) werden zwar spezifische Kontrollen durchgeführt, diese erstrecken sich jedoch nicht auf die Auswahlphase. Die Ex-ante-Überprüfung ist daher nur begrenzt wirksam.

Europäischer Rat und Rat**Finanzierung des Bauprojekts „Residence Palace“**

7.19. Im Abkommen über den Bau des „Residence Palace“ in Brüssel, das 2008 mit dem belgischen Staat geschlossen wurde und den Abschluss der Arbeiten im Jahr 2013 zu geschätzten Gesamtkosten in Höhe von 310 Millionen Euro (geschätzter Preisstand im Jahr 2013) vorsieht, ist die Möglichkeit verankert, Vorschusszahlungen zu leisten. Im Zeitraum 2008-2010 leistete der Rat Vorschusszahlungen in Höhe von insgesamt 235 Millionen Euro, wovon 30 Millionen Euro aus der Haushaltslinie für den Erwerb von Gebäuden des ursprünglichen Haushaltsplans des Rates stammten. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 205 Millionen Euro (d. h. 87 % der insgesamt im Voraus geleisteten Zahlungen) stammten aus Mittelübertragungen (hauptsächlich aus Haushaltslinien für Kosten für Dolmetscher und Reisekosten der Delegationen), die jeweils am Ende der Haushaltsjahre 2007-2010 vorgenommen wurden.

7.20. Die wiederholte unvollständige Ausschöpfung dieser Haushaltslinien während des Zeitraums 2008-2010 und der Anteil der übertragenen Beträge an der Gesamtsumme der Vorschusszahlungen stellen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit dar. Zudem entsprachen die in den ersten drei Jahren geleisteten Zahlungen in Höhe von 235 Millionen Euro bei einem Gesamtwert des Abkommens von 310 Millionen Euro nicht dem Baufortschritt.

Aufgrund dieser Kontinuität sehen die Auslegung der Vorschrift und die bestehende Praxis vor, dass — für die nach den Wahlen fortbestehenden Fraktionen — die Summe der Beträge der beiden Haushaltsjahrhälften als ein einziges Haushaltsjahr betrachtet und auf dieser Basis dann die Regeln für die Mittelübertragung angewandt werden. Um die vom Rechnungshof angesprochenen Unklarheiten in der Auslegung zu beheben, wird eine angemessene Klarstellung der Regelung so rechtzeitig vorgeschlagen werden, dass sie für das nächste Wahljahr zur Verfügung steht.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

7.18. Die Ex-ante-Überprüfung wird angepasst werden, um eine systematische Kontrolle der verschiedenen vom Rechnungshof genannten Fälle zu gewährleisten, und damit ferner auf die Art und das Risikoprofil der untersuchten Vorgänge zugeschnittene Überprüfungen durchgeführt werden.

In Anbetracht der Sonderregelung für die Finanzierung der Fraktionen sind detaillierte Kontrollen erst nach Abschluss des Haushaltsjahres, d. h. im folgenden Jahr, auf der Grundlage ihrer Jahresabschlüsse sinnvoll. Aus diesem Grunde wurde 2009 eine Ex-post-Überprüfung (Haushaltsjahr 2008) durchgeführt, und eine weitere Ex-post-Überprüfung ist im Arbeitsprogramm der Dienststelle für 2011 (Haushaltsjahr 2010) enthalten.

ANTWORT DES RATES

7.19 Die Mittelbeträge, die durch Mittelübertragungen verfügbar wurden, wurden der Haushaltsbehörde gemäß dem Verfahren nach Artikel 22 und Artikel 24 der Haushaltsordnung vorgelegt.

ANTWORT DES RATES

7.20 Das Generalsekretariat des Rates stimmt mit der Analyse des Rechnungshofes überein, wonach die Beträge der Haushaltslinien für Dolmetschleistungen und Reisekosten der Delegationen stärker der tatsächlichen Inanspruchnahme entsprechen sollten. In diesem Zusammenhang wurden die Mittelanträge für diese Kategorien im Haushaltsplanentwurf für 2012 beträchtlich gekürzt. Darüber hinaus wurde der im Haushaltsplan für 2012 vorgesehene Betrag für Vorauszahlungen für das Résidence-Palace-Gebäude gekürzt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kommission**Auftragsvergabe**

7.21. Die Auswahlkriterien, die in einer von der Generaldirektion Außenbeziehungen (GD RELEX) im Jahr 2008 organisierten Aufforderung zur Interessenbekundung für Sicherheitsdienste im Hinblick auf die Erstellung eines bis April 2011 gültigen Bewerberverzeichnisses zur Anwendung kamen, sind nicht präzise genug, um eine objektive und sachgerechte Auswahl von Unternehmen zu gewährleisten. Zum Beispiel wurden keine Mindestvorgaben bezüglich Jahresumsatz oder Anzahl der Mitarbeiter festgelegt, die ein Bewerber für die Aufnahme in das im Anschluss an die Aufforderung erstellte Verzeichnis erfüllen musste. Außerdem enthält die Aufforderung zur Interessenbekundung keine Hinweise auf die unterschiedlichen Sicherheitsbedingungen in den abgedeckten zahlreichen Teilen der Welt (Nord- und Südamerika, weite Teile Afrikas, Asien, Mittel- und Osteuropa sowie Ozeanien).

7.22. Bei drei Ausschreibungsverfahren von Delegationen, die der Generaldirektion Außenbeziehungen unterstehen, wurden bei der Prüfung Schwachstellen und eine falsche Auslegung von Vorschriften festgestellt, die das Erfordernis eines gesonderten Protokolls des Eröffnungsausschusses, die Anwendung von Zuschlagskriterien und die Pflicht des Bewertungsausschusses betrafen, ein formelles Bewertungsprotokoll zu verfassen.

Gerichtshof

7.23. Der Hof hat zum Gerichtshof keine Bemerkungen vorzubringen.

Rechnungshof

7.24. Die externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erklärt in ihrem Vermerk des Abschlussprüfers⁽⁵⁾, dass nach Auffassung der Prüfer „der Jahresabschluss (...) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2010 sowie der Cashflows für das zu diesem Stichtag endende Jahr im Einklang mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur o. g. Ratsverordnung sowie den Rechnungsführungsvorschriften der Europäischen Union (vermittelt)“. Der Vermerk des Abschlussprüfers wird im Amtsblatt veröffentlicht.

ANTWORT DER KOMMISSION

7.21-7.22. *In Bezug auf die Verwaltungsausgaben der Delegationen liegt die Verantwortung für das Finanzmanagement beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Haushaltsordnung ist der EAD hinsichtlich der Anwendung dieser Verordnung einem Organ gleichgestellt. Ferner unterliegt der EAD gemäß Artikel 147a uneingeschränkt den Verfahren im Zusammenhang mit der Entlastung.*

⁽⁵⁾ Siehe den in Ziffer 7.8 erwähnten Vermerk des Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**Erstattung von Reisekosten an Mitglieder des Ausschusses**

7.25. Die Regelung über die Erstattung von Reisekosten ermöglicht den Mitgliedern des Ausschusses die Wahl zwischen Option A, bei der die tatsächlich entstandenen und mit Belegdokumenten nachgewiesenen Reisekosten zugrunde gelegt werden, und Option B (60 % der zwischen Januar und November 2010 angefallenen Dienstreisen), bei der eine Pauschalzulage auf der Grundlage der Entfernung in Kilometern gezahlt wird. Bei Option B muss die Sitzung in Brüssel stattfinden, und der erstattete Betrag darf den gemäß Option A ermittelten Standardpreis für eine Eisenbahnfahrkarte erster Klasse oder einen Flugschein für die Business-Klasse nicht übersteigen.

7.26. Die gemäß Option B gezahlte Pauschalzulage liegt in der Regel über dem tatsächlichen Preis einer Eisenbahnfahrkarte zweiter Klasse oder eines Flugscheins für die Economy-Klasse, die/der von den Begünstigten in den meisten Fällen verwendet wird. Erstattungen nach Option B können daher dazu führen, dass die Zahlungen die tatsächlich angefallenen Reisekosten übersteigen. Obwohl diese Verfahrensweise rechtmäßig und ordnungsgemäß ist, entspricht sie nicht der von den anderen europäischen Organe und Einrichtungen geübten Praxis, Reisekosten auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten zu erstatten.

Auftragsvergabe

7.27. Bei den sieben untersuchten Verfahren wurden in einem nichtoffenen Verfahren die Bieter, die Angebote für zwei verschiedene Lose eingereicht hatten, nicht gleich behandelt, als sie nähere Angaben zu ihrem Angebot vorlegten. Bei zwei Verhandlungsverfahren wurden Fehler und Unstimmigkeiten in der Formulierung der Vergingungsunterlagen und Vergabekriterien festgestellt sowie bezüglich der Kontakte mit den Bietern, der Bewertung der Angebote und der Formalitäten im Zusammenhang mit dem Ergebnis des Verfahrens.

ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

7.25. *Vorschrifts- und definitionsgemäß kann Option B nur in Anspruch genommen werden, wenn der Betrag die gemäß Option A veranschlagten Kosten nicht übersteigt. Sämtliche IATA-Vollpreise für einen Flug in der Business-Klasse für die vom Rechnungshof genannten Länder wurden abgefragt und lagen über der pauschalen Erstattung gemäß Option B, in manchen Fällen sogar erheblich darüber.*

ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

7.26. *In Einklang mit früheren Beratungen im EWSA und mit der vom EP selbst unlängst eingeleiteten Reform hat das Präsidium des EWSA in seiner Sitzung vom 3. Mai 2011 bestätigt, dass das Finanzstatut für die Mitglieder des EWSA unter Berücksichtigung folgender Grundsätze reformiert werden wird:*

- *Achtung der Würde der Mitglieder, der Gleichheit zwischen den Mitgliedern, der Transparenz und der finanziellen Nachhaltigkeit;*
- *Erstattung der Fahr- bzw. Flugscheine ausschließlich auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten, wobei die Beförderungsmodalitäten ausreichend Flexibilität und Komfort zu einem vertretbaren Preis bieten müssen;*
- *Angleichung der Tage- und Reisegelder an diejenigen der EP-Mitglieder;*
- *Vergütungen für den Zeitaufwand und für Verwaltungskosten, die im Einvernehmen mit dem EP und dem Rat berechnet werden und von vertretbarer Höhe sind.*

ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

7.27. *Der EWSA hat die Anmerkungen des Rechnungshofes sorgfältig zur Kenntnis genommen und an alle nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten einen Vermerk gesandt, in dem ihnen die wichtigsten bei Vergabeverfahren einzuhaltenden Elemente in Erinnerung gerufen werden. Zudem werden verstärkt Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass in den Bewertungsausschüssen das notwendige Fachwissen im Bereich öffentliches Beschaffungswesen vorhanden ist.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausschuss der Regionen**Einstellung von Beamten**

7.28. Die Stellenausschreibung für einen Beamten enthielt das Auswahlkriterium, es müsse sich bei Bewerbern von außerhalb des Ausschusses um Beamte oder auf einer Reserveliste des Europäischen Amtes für Personalauswahl (EPSO) aufgeführte erfolgreiche Teilnehmer eines Auswahlverfahrens für die Einstellung von Beamten der entsprechenden Besoldungsgruppe handeln. Der ausgewählte Bewerber wurde im Wege einer interinstitutionellen Versetzung eingestellt. Zu diesem Zeitpunkt war er in seinem Herkunftsorgan noch nicht förmlich zum Beamten auf Probe ernannt worden, und seine Personalakte enthielt keine Belege dafür, dass diese Versetzung auf der angemessenen hierarchischen Ebene im Herkunftsorgan förmlich genehmigt worden war.

Auftragsvergabe

7.29. Die Prüfung ergab, dass die Anweisungsbefugten bei zwei von vier Verhandlungsverfahren gemäß Artikel 129 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung — wonach Aufträge im Wert von 60 000 Euro oder darunter im Verhandlungsverfahren vergeben werden können — keine formale Schätzung des Auftragswerts vornahmen, um die Anwendung eines Verhandlungsverfahrens zu begründen.

7.30. Bei diesen zwei Verhandlungsverfahren wurden außerdem Vorschriften zu den folgenden Aspekten nicht korrekt angewendet: Anwendung der Zuschlagskriterien, Wertung des gebotenen Preises, Vertraulichkeit der Angebote und Kontakte mit den Bietern.

Europäischer Bürgerbeauftragter

7.31. Der Hof hat zum Europäischen Bürgerbeauftragten keine Bemerkungen vorzubringen.

ANTWORT DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

7.28. *Der Ausschuss der Regionen hat sein Verfahren verbessert und stellt dadurch vor der Ernennung eines in der Probezeit befindlichen Beamten von einer anderen Institution sicher, dass diese Person in der betreffenden Institution offiziell zum Beamten auf Probe ernannt und offiziell zum Ausschuss der Regionen versetzt wurde. In dem besagten Fall ist inzwischen ein offizieller Ernennungs- und Versetzungsbeschluss vom Gerichtshof eingegangen, der in der Personalakte des Beamten abgelegt wurde.*

ANTWORT DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

7.29. *Die beiden Verträge von geringem Auftragswert, für die das Verhandlungsverfahren angewandt wurde, beinhalten den Erwerb von Dienstleistungen für die Aufstellung von Dolmetschanlagen bei politisch ausgerichteten Seminaren außerhalb Belgiens. Zwar waren die Schätzungen des Auftragswerts nicht formell in einem Schriftstück enthalten, doch wurden solche Schätzungen anhand der Erfahrungen mit Ausschreibungen für vergleichbare Dienste innerhalb der Europäischen Union vorgenommen. In dem Bemühen, sein Aufsichts- und Kontrollsystem für Auftragswertschätzungen noch weiter im Hinblick auf die Stimmigkeit unter seinen Dienststellen zu verbessern, wird der Ausschuss der Regionen ein Standardformat für die Dokumentierung der Schätzungen erarbeiten und einführen.*

ANTWORT DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

7.30. *Bei einem der Dolmetschverträge war der Preis der Dienstleistung fix und nicht veränderbar. Bei der Vorbereitung des Seminars gab es eine Vielzahl von Änderungen, außerdem war die Sprachenregelung mit 10 Sprachen und 10 Dolmetschkabinen umfangreich und aufwendig. Um die tatsächliche Erbringung der Dienstleistungen zu erreichen, hatte der Ausschuss der Regionen keine andere Wahl, als eine geringfügige Erhöhung des Angebotspreises hinzunehmen. Angesichts der Schwierigkeiten, die es mit der Anwendung des Zuschlagskriteriums „bestes Preis-Leistungs-Verhältnis“ gab, wird der Ausschuss der Regionen die Kriterien ändern und fortan für solche Seminare nur noch den niedrigsten Preis heranziehen. Auf die Bemerkung des Rechnungshofs betreffend die Vertraulichkeit der Angebote hin hat der Ausschuss der Regionen sein Aufsichts- und Kontrollsystem für die Entgegennahme von Angeboten durch die Einrichtung einer Funktionsmailbox mit begrenztem Nutzerkreis verbessert.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Datenschutzbeauftragter**Durchführung eines internen Auswahlverfahrens**

7.32. Im Amt des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) wurde im Jahr 2009 ein internes Auswahlverfahren in vier verschiedenen Bereichen durchgeführt (juristischer Bereich mit Erfahrung im Datenschutz, technischer Bereich mit Erfahrung im Datenschutz, Humanressourcen und Sekretariatsaufgaben). Auch wenn die Durchführung eines internen Auswahlverfahrens aufgrund des hohen Spezialisierungsgrads der von den Mitarbeitern des EDSB zu erfüllenden Aufgaben möglicherweise gerechtfertigt ist, sollte diese Vorgehensweise nicht als Standard angesehen werden. Nach der einschlägigen Praxis sind die Dienste des EPSO in Anspruch zu nehmen, das regelmäßig allgemeine Auswahlverfahren durchführt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

7.33. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2010 abgeschlossene Haushaltsjahr im Bereich der Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind (siehe Ziffer 7.9).

7.34. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme für Verwaltungs- und sonstige Ausgaben die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen wirksam gewährleisten. Die in den Ziffern 7.13-7.32 aufgeführten Bemerkungen stellen diese Schlussfolgerung nicht infrage. Der Hof weist jedoch auf die bei der Untersuchung einer Stichprobe von Vergabeverfahren aufgedeckten Fehler und Schwachstellen hin (siehe Ziffern 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 und 7.30) sowie auf die wiederholte unvollständige Ausschöpfung bestimmter Haushaltslinien, die zu Mittelübertragungen zur Finanzierung von Bauprojekten führte (siehe Ziffern 7.19 und 7.20).

Empfehlungen

7.35. Die infolge der Untersuchung der Personalverwaltung und Auftragsvergabe vorgebrachten Bemerkungen (siehe Ziffer 7.12) geben Anlass zu folgenden Empfehlungen:

- Im Bereich Personaleinstellungen sollten die betreffenden Organe und Einrichtungen (siehe Ziffern 7.15 und 7.28) gewährleisten, dass die getroffenen Einstellungsentscheidungen anhand einer angemessenen Dokumentation begründet und die in den Stellenausschreibungen aufgeführten Zulassungskriterien berücksichtigt werden.
- Die betreffenden Organe und Einrichtungen (siehe Ziffern 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 und 7.30) sollten sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten über geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung verfügen, um die Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren zu verbessern.

7.36 **Anhang 7.4** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden.

ANTWORT DER KOMMISSION

7.35. Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 7.21-7.22.

ANTWORT DER KOMMISSION

7.36. Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 7.21-7.22.

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS VERWALTUNGS-AUSGABEN

	2010				2009	2008	2007
	Ausgaben für das Personal	Ausgaben für Gebäude	Sonstige Ausgaben	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE							
Vorgänge insgesamt (davon):	33	7	18	58	57	57	56
Vorschüsse	0	1	3	4	2	0	0
Zwischen-/Abschlusszahlungen	33	6	15	54	55	57	56
ERGEBNISSE DER PRÜFUNG (1) (2)							
Anteil der geprüften Vorgänge, die							
nicht fehlerbehaftet waren	94 % (31)	100 % (7)	89 % (16)	93 % (54)	93 %	91 %	95 %
mit einem oder mehreren Fehler behaftet waren	6 % (2)	0 % (0)	11 % (2)	7 % (4)	7 %	9 %	5 %
Analyse der fehlerbehafteten Vorgänge							
Analyse nach Ausgabenart							
Vorschüsse	0 % (0)	0 % (0)	50 % (1)	25 % (1)	n.z.	n.z.	n.z.
Zwischen-/Abschlusszahlungen	100 % (2)	0 % (0)	50 % (1)	75 % (3)	n.z.	n.z.	n.z.
Analyse nach Fehlerart							
nicht quantifizierbare Fehler:	50 % (1)	0 % (0)	100 % (2)	75 % (3)	n.z.	n.z.	n.z.
quantifizierbare Fehler:	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	n.z.	n.z.	n.z.
Förderfähigkeit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	n.z.	n.z.	n.z.
tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	n.z.	n.z.	n.z.
Genauigkeit	100 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	n.z.	n.z.	n.z.
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER							
Wahrscheinlichste Fehlerquote				0,4 %			
Untere Fehlergrenze				0,0 %			
Obere Fehlergrenze				1,1 %			

(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 7.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN FÜR VERWALTUNGS AUSGABEN

Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Gesamtbewertung	2010	2009	2008	2007
	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam

ANHANG 7.3

ERGEBNISSE DER ANALYSE DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION ZU DEN VERWALTUNGS-
AUSGABEN

Hauptsächlich betroffene Generaldirektionen	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
PMO	ohne Vorbehalte	Nicht zutreffend	—	A	A
OIB	ohne Vorbehalte	Nicht zutreffend	—	A	A
OIL	ohne Vorbehalte	Nicht zutreffend	—	A	A
DIGIT	ohne Vorbehalte	Nicht zutreffend	—	A	A

(*) Bezug nehmend auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat dieser angemessene Sicherheit erlangt, dass die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern.

A: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

B: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

C: Die Erklärung und der jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU VERWALTUNGS-AUSGABEN

Jahr	Bemerkungen des Hofes	Eingeleitete Maßnahmen	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung	Analyse des Hofes
2009	<p>Parlament</p> <p><i>Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete</i></p> <p>Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorzulegen. Außerdem sollte das Parlament ein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung dieser Dokumente einrichten.</p>	<p>Das Parlament setzte Maßnahmen zur Risikoeindämmung um: Einführung einer Kampagne zur Überprüfung des Anspruchs auf bestimmte Leistungen, die zur Wiedereinzahlung von mehr als 70 000 Euro führte; Anwendung eines automatisierten Kontrollinstruments („electronic fiche“), das eine jährliche Überprüfung der personenbezogenen und administrativen Daten der Mitarbeiter ermöglicht; sowie Durchführung von Kontrollen bei der Festlegung individueller Ansprüche im Zuge von Einstellungsverfahren oder der Neueinstufung von Mitarbeitern bei einem Wechsel der Funktionsgruppe.</p>	<p>Das Parlament wird diese Punkte aufmerksam weiterverfolgen, insbesondere die Effizienz der jährlichen Überprüfungen.</p>	<p>Der Hof nimmt die vom Parlament getroffenen Maßnahmen zur Kenntnis.</p>
	<p>Kommission — GD Relex</p> <p><i>Zahlung von Sozialleistungen und Zulagen an Bedienstete</i></p> <p>Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zum Nachweis ihrer persönlichen Situation bei den Dienststellen der Kommission vorzulegen. Außerdem sollte die GD RELEX ein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung dieser Dokumente einrichten.</p>	<p>Die GD RELEX erklärte im Namen der Kommission, dass die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) eine Gelegenheit bieten werde, die Bediensteten an ihre Pflicht zur Aktualisierung der Personalakten zu erinnern, sofern ihre Ansprüche davon betroffen sind. Die Bediensteten wurden davon in Kenntnis gesetzt. Die Durchführung weiterer Überprüfungen ist geplant, und es werden Kontakte zwischen dem Bereich Ex-post-Kontrolle und den Referaten hergestellt werden, die für die Überprüfung zuständig sind, ob die vor kurzem eingeführte Software ACL die Ziehung statistischer Stichproben für Kontrollen durch die Personalreferate der Delegationen ermöglicht.</p>		<p>Der Hof nimmt die von der Kommission getroffenen Maßnahmen zur Kenntnis.</p>
	<p>Europäischer Datenschutzbeauftragter</p> <p><i>Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete</i></p> <p>Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zum Nachweis ihrer persönlichen Situation vorzulegen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte sollte im Hinblick auf diese Problematik sein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung dieser Unterlagen verbessern.</p>	<p>Der EDSB hat die in der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2009 beanstandeten Fehler berichtigt und in den Jahren 2010 und 2011 Mechanismen für die bessere Verwaltung der Sozialleistungen umgesetzt (formelle Kontakte innerhalb des Dienstes des EDSB und mit dem Amt für die Feststellung und Abwicklung finanzieller Ansprüche (PMO) sowie einen jährlichen Auskunftsbogen).</p>	<p>Das Formular betreffend die Haushaltszulage ohne Kinder wird dem PMO zwecks Prüfung und Aktualisierung der Daten zugesandt. Eine Kopie verbleibt in der Personalakte. Der EDSB wird die Verwaltung dieser Zulagen weiter verbessern.</p>	<p>Der Hof nimmt die vom EDSB getroffenen Maßnahmen zur Kenntnis.</p>

KAPITEL 8

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	8.1-8.2
Selbstbewertung der Kommission im Hinblick auf ihre Leistung	8.3-8.29
Einleitung	8.3-8.4
Berichterstattung der Generaldirektionen über die im Jahresverlauf erzielten Ergebnisse	8.5-8.14
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	8.5-8.7
Regionalpolitik	8.8-8.10
Forschung und Innovation	8.11-8.14
Bemerkungen des Hofes zu den Berichten der Generaldirektionen	8.15-8.29
Relevanz der Leistungsinformationen	8.15-8.23
Vergleichbarkeit der Leistungsinformationen	8.24-8.25
Zuverlässigkeit der Leistungsinformationen	8.26-8.29
Sonderberichte des Hofes über Wirtschaftlichkeitsprüfungen	8.30-8.52
Einleitung	8.30-8.32
Bemerkungen des Hofes zum Prozess der Ergebniserbringung	8.33-8.48
Strategische Planung	8.33-8.35
Bedarfsermittlung	8.36-8.38
Verknüpfung zwischen Zielen und Maßnahmen	8.39-8.40
Geeignete, ausreichende und verhältnismäßige Mittel	8.41-8.42
Finanz- und Zeitrahmen	8.43-8.44
Kontrollen und Leistungsüberwachung	8.45-8.48
Bemerkungen des Hofes zu den erzielten Ergebnissen und zur diesbezüglichen Berichterstattung	8.49-8.52
Erreichen der festgelegten Ziele	8.49-8.50
Berichterstattung über die Leistung	8.51-8.52
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8.53-8.59

EINLEITUNG

8.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur Selbstbewertung der Kommission im Hinblick auf ihre Leistung. Dabei stützt sich der Hof auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Kommission ⁽¹⁾ ⁽²⁾ und die wichtigsten Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Hofes für das vergangene Haushaltsjahr, die in Form von Sonderberichten ⁽³⁾ dargelegt wurden.

8.2. Die Bewertung der Leistung erfolgt nach Maßgabe der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit) ⁽⁴⁾. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Leistung während der gesamten Dauer einer öffentlichen Intervention zu messen, und zwar bezogen auf Input (für die Programmdurchführung erforderliche finanzielle, personelle, materielle, organisatorische oder regulative Mittel), Output (was im Rahmen des Programms erreicht werden soll), Ergebnisse (unmittelbare durch das Programm verursachte Veränderungen bei den direkt Beteiligten oder den direkten Empfängern) und Auswirkungen (längerfristige sozioökonomische Veränderungen, die zumindest teilweise auf die EU-Maßnahme zurückzuführen sind).

SELBSTBEWERTUNG DER KOMMISSION IM HINBLICK AUF IHRE LEISTUNG

Einleitung

8.3. Die Generaldirektoren der Kommission legen in den jährlichen Managementplänen der Generaldirektionen Leistungsziele fest und berichten anschließend in den Jährlichen Tätigkeitsberichten über die erzielten Ergebnisse.

⁽¹⁾ In den Ziffern 8.5-8.14 sind die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren für die in der Prüfungsstichprobe erfassten Generaldirektionen zusammengefasst.

⁽²⁾ In Artikel 60 Absatz 7 der Haushaltsordnung heißt es: „In diesem Bericht erläutern die bevollmächtigten Anweisungsbefugten, inwieweit sie die ihnen vorgegebenen Ziele realisiert haben, welche Risiken mit den Maßnahmen verbunden sind, wie sie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel verwendet haben und wie effizient und wirksam das System der internen Kontrolle ist.“

⁽³⁾ Die Sonderberichte des Hofes betreffen sowohl aus dem EU-Gesamthaushaltsplan als auch im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Maßnahmen.

⁽⁴⁾ In Artikel 27 der Haushaltsordnung heißt es:
„1. Die Haushaltsmittel sind nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d. h. sparsam, wirtschaftlich und wirksam, zu verwenden.

2. Sparsamkeit bedeutet, dass die Ressourcen, die von dem betreffenden Organ für ihre Tätigkeiten eingesetzt werden, zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden.

Wirtschaftlichkeit bedeutet eine optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen.

Wirksamkeit bedeutet, dass die angestrebten Ziele und Ergebnisse erreicht werden.“

8.1. Die Kommission begrüßt die Prüfung der Leistungsinformationen durch den Rechnungshof, gerade in einer Zeit, in der es besonders notwendig ist, den Zusatznutzen und die Auswirkungen von EU-Ausgaben nachzuweisen.

8.2. Das Messen der Wirkung von komplexen politischen Maßnahmen ist angesichts der Bandbreite von Einflussfaktoren sowie der kombinierten Wirkung von integrierten Programmen nicht immer einfach. Beim Überwachen werden beobachtbare Folgen festgehalten (über die unter anderem in den Jährlichen Tätigkeitsberichten berichtet wird), und die Bewertung wird benötigt, um die Wirkung der politischen Maßnahmen zu bestimmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.4. Der Hof bewertete die Leistungsinformationen in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), der Generaldirektion Regionalpolitik (GD REGIO) sowie der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD) ⁽⁵⁾. Diese sind zuständig für die beiden größten Ausgabenbereiche mit geteilter Mittelverwaltung bzw. den größten Ausgabenbereich mit direkter Mittelverwaltung durch die Kommission. Der Hof konzentrierte sich insbesondere auf die Ziele und die damit verbundenen Leistungsindikatoren und bewertete deren Relevanz ⁽⁶⁾, Vergleichbarkeit ⁽⁷⁾ und Zuverlässigkeit ⁽⁸⁾.

Berichterstattung der Generaldirektionen über die im Jahresverlauf erzielten Ergebnisse

Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums

8.5. Der jährliche Tätigkeitsbericht der GD AGRI enthielt eine Tabelle, in der für jedes allgemeine Ziel Zahlen zum aktuellen Stand bei den Wirkungsindikatoren und zu den betreffenden Zielvorgaben vorgelegt wurden. Im Bericht der GD AGRI wurden positive Ergebnisse in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung angeführt. Die GD verwies auf die neue Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Flächenidentifizierungssysteme zu bewerten, sowie auf die den Mitgliedstaaten zu Gebote stehende Möglichkeit, ihre bescheinigenden Stellen zu ersuchen, auf der Grundlage von Wiederholungsprüfungen die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken zu bestätigen. In diesen Fällen würde die Kommission etwaige Finanzkorrekturen auf die sich aus den betreffenden Kontrollstatistiken ergebende Fehlerquote begrenzen.

8.6. Bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums führte die GD AGRI Fortschritte bei der Umsetzung der 94 Programme an. Von der Mittelausstattung in Höhe von insgesamt 96,2 Milliarden Euro wurden 33,9 Milliarden Euro ausgeführt, wobei das Tempo der Ausführung in den einzelnen Mitgliedstaaten und bei den verschiedenen Maßnahmen allerdings unterschiedlich war. Im Jahr 2010 war die Mitte des Programmplanungszeitraums erreicht. Aus diesem Anlass berichtete die GD AGRI, dass eine Bestandsaufnahme, in deren Rahmen der Kommission bis Jahresende 90 Halbzeitbewertungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgelegt wurden, Input zu den Überlegungen über die Zukunft der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums lieferte.

8.7. In Anhang 6 des Jährlichen Tätigkeitsberichts wurden für jede im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung durchgeführte Tätigkeit die spezifischen Ziele, die dazugehörigen Ergebnisindikatoren und jeweils der wichtigste Output aufgeführt.

⁽⁵⁾ Auf die drei in der Stichprobe erfassten Generaldirektionen entfielen mehr als 70 % der im Jahr 2010 getätigten EU-Zahlungen (GD AGRI: 55,5 Milliarden Euro, GD REGIO: 30,6 Milliarden Euro und GD RTD: 3,5 Milliarden Euro).

⁽⁶⁾ Dabei geht es um die Frage, ob die Indikatoren auf die politischen Ziele und die Art der Mittelverwaltung abgestimmt und mit quantifizierten Zielvorgaben verknüpft waren.

⁽⁷⁾ Dabei geht es um die Frage, ob die in der Planungsphase gewählten Indikatoren bei der späteren Berichterstattung angewendet und mögliche Änderungen begründet wurden.

⁽⁸⁾ Dabei geht es um die Frage, ob der Generaldirektor in der Lage war, die vorgelegten Informationen mit angemessener Sicherheit zu belegen.

8.4. *Der Jährliche Tätigkeitsbericht ist nur eines der Instrumente zur Berichterstattung über die Leistung. Die Kommission hat ihre Bewertungskapazität ausgebaut und in Bewertungsberichten, die von allen involvierten Akteuren erstellt werden (z.B. von Mitgliedstaaten, mit denen Vereinbarungen über die geteilte Mittelverwaltung abgeschlossen wurden, externen Gutachtern usw.), werden nützliche Schlüsse gezogen und erläutert (siehe Antwort auf Ziffer 8.23).*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Regionalpolitik

8.8. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht führte der Generaldirektor aus, dass die GD REGIO ihre für das betreffende Jahr im Managementplan festgelegten operativen Prioritäten verwirklicht hat und weiterhin deutliche Fortschritte bei der Verwirklichung der langfristigen sowie der Mehrjahresziele zu verzeichnen waren. Allgemein verwies die GD REGIO in ihrem Bericht darauf, dass die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik⁽⁹⁾ unter Beweis gestellt und konsolidierte Belege für ihren Zusatznutzen erbracht werden konnten.

8.9. Die GD REGIO legte weiterreichende Informationen über die zur Gewährleistung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit eingerichteten Kontrollen vor. Hinsichtlich der Durchführung der operationellen Programme gelangte die GD REGIO zu dem Schluss, dass 73 % der für den Zeitraum 2007—2013 bereitgestellten Beträge zufriedenstellend ausgeführt wurden. Dabei stützte sie sich auf vier Kriterien (Fortschritte bei den Projektauswahlverfahren, Ausarbeitung und Durchführung der wichtigsten Projekte, Finanzierungsinstrumente: Konzeption und Investitionen, Zahlungen an die Begünstigten). Darüber hinaus legte die GD REGIO aktuelle Belege für den Zusatznutzen der Kohäsionspolitik vor, indem sie aus den Ex-post-Bewertungen der EFRE-Programme für den Zeitraum 2000—2006 und den Schlussfolgerungen des Expertennetzwerks für Evaluierung für den Programmplanungszeitraum 2007—2013 sowie dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt⁽¹⁰⁾ zitierte.

8.10. Auf die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Programmplanungszeiträume für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds, die Maßnahmen der Heranführungshilfe und den Solidaritätsfonds der Europäischen Union ging die GD REGIO jeweils getrennt ein. Die diesbezüglichen Leistungsindikatoren wurden in Anhang 7 des Jährlichen Tätigkeitsberichts aufgeführt.

Forschung und Innovation

8.11. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht des Generaldirektors wurde auf das Ziel der Kommission und der Mitgliedstaaten eingegangen, in Europa ein integriertes Forschungssystem von Weltrang aufzubauen. Es wurde festgestellt, dass insgesamt weiterhin eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der EU im Wissenschafts- und Technologiebereich besteht, da die EU 23,4 % der weltweiten Forschungsinvestitionen stellt sowie 22 % der Forscher, 32,4 % aller bedeutender Veröffentlichungen und 31,3 % aller Patente. Allerdings sind die Forschungsinvestitionen gegenüber denen der Schwellenländer zurückgegangen.

8.8. *In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht berichtet die Generaldirektion Regionalpolitik (GD REGIO) über ihre Leistung in Bezug auf mehrere Aspekte: Haushaltsvollzug, politische Entwicklung, operative Erfolge in Verbindung mit der Qualität von Maßnahmen und der Umsetzung des Konjunkturpakets, Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung usw. Die operativen Prioritäten, die im Managementplan festgelegt sind, gehören zu den Elementen, anhand derer die Leistung bewertet wird.*

⁽⁹⁾ Zur Kohäsionspolitik gehören die von der GD REGIO verwaltete Regionalpolitik und der von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) verwaltete Europäische Sozialfonds.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_de.cfm.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.12. In Bezug auf das Siebte Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP7), dem wichtigsten Instrument zur Umsetzung und Förderung der EU-Forschungspolitik, berichtete die Generaldirektion Forschung und technologische Entwicklung (GD RTD), dass 2010 insgesamt 38⁽¹⁾ Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen durchgeführt und Mittel in Höhe von mehr als 5,2 Milliarden Euro gebunden wurden.

8.13. In der 2010 vorgenommenen Zwischenbewertung des RP7 wurde der Schluss gezogen, dass das Programm zum Ausbau des Europäischen Forschungsraums und zur geografischen Ausdehnung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beigetragen hat und die Förderung forscherscher Spitzenleistungen im Rahmen dieses Programms für die Europäische Forschungslandschaft weiterhin von entscheidender Bedeutung ist.

8.14. Ferner enthielt der Jährliche Tätigkeitsbericht Informationen über die wichtigsten Ergebnisse bei den einzelnen Tätigkeiten, und in Anhang 8 wurden die Ziele nebst den dazugehörigen Indikatoren aufgeführt.

Bemerkungen des Hofes zu den Berichten der Generaldirektionen

Relevanz der Leistungsinformationen

Es wurde ein kohärentes Paket von hauptsächlich wirksamkeitsbezogenen Zielen, Indikatoren und Zielvorgaben ausgearbeitet, doch sollten die Ergebnisse gründlicher analysiert werden

8.15. Die geprüften Generaldirektionen legten in ihren Managementplänen ein Paket von hauptsächlich wirksamkeitsbezogenen Zielen, Indikatoren und Vorgaben fest. Die allgemeinen Ziele wurden auf strategiepolitischer Ebene formuliert, und ihre Verwirklichung wurde anhand von Ergebnisindikatoren und dazugehörigen Zielvorgaben gemessen. Die spezifischen Ziele wurden auf operativer Ebene festgelegt und mit Ergebnisindikatoren und Zielvorgaben verknüpft.

8.15. *Nach Ansicht der Kommission stehen die Jährlichen Tätigkeitsberichte, die vom Hof überprüft werden, im Einklang mit den Vorschriften gemäß Artikel 60 Absatz 7 der Haushaltsordnung.*

Das Paket von Zielen, Indikatoren und Zielvorgaben im Managementplan wurde vereinbart, um den Schwerpunkt auf die Wirksamkeit von politischen Maßnahmen und Programmen zu legen.

⁽¹⁾ Diese Zahl bezieht sich auf den Zeitraum von Januar bis Oktober 2010 (siehe Fußnote 4 des Jährlichen Tätigkeitsberichts).

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.16. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten wurden die Divergenzen zwischen den Zielvorgaben und den tatsächlich erreichten Ergebnissen aber entweder überhaupt nicht (GD REGIO, GD RTD) oder nur teilweise (GD AGRI) analysiert. Die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltenen Informationen gaben deshalb keinen ausreichenden Aufschluss darüber, warum eine Zielvorgabe nicht erreicht oder aber deutlich überschritten wurde.

Der Managementplan enthält zurzeit keine Ziele und Indikatoren zur Messung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

8.17. Die Generaldirektionen haben es versäumt, im Managementplan Ziele und damit verknüpfte Indikatoren festzulegen, die eine Bewertung der Sparsamkeit (mit dem Input verbundene Kosten) oder der Wirtschaftlichkeit (Verhältnis zwischen Input, Output und Ergebnissen) — sei es auf der Ebene der EU-Politik oder auf der Ebene der direkt von der jeweiligen Generaldirektion kontrollierten Ausgaben — erlauben. Daher ließ sich im Jährlichen Tätigkeitsbericht nicht feststellen, ob die in den Berichten dargelegten Erfolge das Ergebnis eines sparsamen und wirtschaftlichen Ressourcenmanagements waren bzw. ob diesbezüglich Fortschritte erzielt wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.16. Den geltenden Anweisungen zufolge haben die Kommissionsdienststellen jede Abweichung zwischen geplanten und erzielten Ergebnissen zu rechtfertigen.

Für einige Fälle werden, auch wenn keine umfassende Beurteilung der Unterschiede zwischen den erreichten Ergebnissen und den Zielvorgaben vorgelegt wurde, jedes Jahr Angaben zur aktuellen Situation bereitgestellt, die eindeutig einen Trend hin zur Zielerreichung aufweisen.

Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass Abweichungen zwischen tatsächlichen Ergebnissen und Zielvorgaben in zukünftigen Jährlichen Tätigkeitsberichten besser erklärt werden sollten und in der Zukunft besondere Aufmerksamkeit darauf zu legen ist, eine aufschlussreichere Analyse der erzielten Ergebnisse im Vergleich zu den Zielvorgaben zu liefern.

8.17. Im Zuge der Einführung des tätigkeitsbezogenen Managements wurde der Managementplan von der Kommission für ihre Dienststellen ausgewählt, um die langfristige Strategie der Kommission anhand von allgemeinen und spezifischen Ziele durchzuführen.

Was die allgemeinen Ziele anbelangt, so sollten die Dienststellen den geltenden Anweisungen zufolge ihre Anzahl reduzieren, um sie insbesondere an die Strategie Europa 2020 anzupassen und die Prioritäten für sie festzulegen.

Was die spezifischen Ziele anbelangt, so sollten die Dienststellen Ziele festlegen, die an die allgemeinen Ziele angepasst sind und die unmittelbaren Auswirkungen der EU-Maßnahmen auf die Zielgruppen betreffen.

Der Managementplan konzentriert sich auf die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen, also auf den Grad der Zielerreichung.

Was die Berichterstattung anbelangt, so berichten die Kommissionsdienststellen entsprechend Artikel 60 Absatz 7 der Haushaltsordnung in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten über Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ihrer Kontrollsysteme. Teil 2 der Jährlichen Tätigkeitsberichte konzentriert sich auf die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme. Teil 3 beinhaltet wichtige Indikatoren über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit, die unter „Input, Output, Ergebnisse und Auswirkung“ festgelegt sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In einigen Bereichen waren die Zielvorgaben nicht ausreichend quantifiziert bzw. nicht ausreichend konkret

8.18. Im Fall der GD AGRI waren vier von 10 und im Fall der GD RTD drei von 10 Zielvorgaben für die Ergebnisindikatoren nicht ausreichend quantifiziert, sondern erfassten lediglich eine Tendenz. Außerdem erklärten die Generaldirektionen häufig nicht, auf welcher Basis die Zielvorgaben für die Indikatoren festgelegt wurden. Dies war bei fünf von 10 Wirkungsindikatoren der GD AGRI der Fall sowie bei vier von 10 Wirkungswirkungsindikatoren der GD RTD und bei allen die Zusammenarbeit in den verschiedenen Forschungsbereichen betreffenden Ergebnisindikatoren der GD RTD. Im Fall der GD REGIO waren die Zielvorgaben für die Wirkungs- und Ergebnisindikatoren quantifiziert, doch waren die meisten der in ihrem Managementplan festgelegten operativen Prioritäten und Outputs für 2010 weder konkret ⁽¹²⁾ noch messbar.

8.19. Die GD RTD verwendete für sieben unterschiedliche finanzierte Tätigkeiten im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung ähnliche Indikatoren, ohne die betreffenden Ergebnisse zu konsolidieren, weshalb sich die Gesamtbewertung schwierig gestaltete. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD RTD fehlte zudem eine klare Abgrenzung zwischen den Auswirkungen der aus dem Rahmenprogramm finanzierten und in die direkte Zuständigkeit der GD fallenden Projekte und den Auswirkungen ihrer Tätigkeit zur Koordinierung der Forschungsaktivitäten der Mitgliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen und kohärenten Forschungspolitik der EU, bei der die Kommission nur indirekten Einfluss hat.

In einigen Bereichen wurden die mehrjährigen Zielvorgaben nicht durch Etappenziele ergänzt

8.20. In den Bereichen Regionalpolitik, Forschung und in geringerem Umfang Landwirtschaft haben die Generaldirektionen zwar Ziele und Vorgaben für die mehrjährigen Programmplanungszeiträume festgelegt, diese aber nicht durch geeignete Etappenziele ergänzt.

8.18. Den geltenden Anweisungen der Kommission zufolge müssen weder alle Indikatoren quantitativ sein, noch müssen die Ziele erläutert werden, da der Managementplan vornehmlich ein Instrument für das Management ist. Indikatoren müssen messbar sein, damit der Fortschritt im Hinblick auf die Erreichung der gesetzten Ziele überwacht werden kann. Tendenzen sind in dieser Hinsicht geeignet.

Für die GD REGIO sind die allgemeinen und spezifischen Ziele in Verbindung mit der tätigkeitsbezogenen Budgetierung „SMART-Ziele“, und die Definition des politischen Outputs ist ebenfalls eindeutig. Die GD REGIO hat sogenannte „operative Prioritäten“ eingeführt. Durch diese soll ein Managementstil eingeführt werden, der basiert auf einem Konzept des „systems thinking“ (systemrelevantes Denken) mit Schwerpunkt auf Qualitätssteigerung. Dadurch liegt das Augenmerk stärker auf Verfahren und Fortschritten als auf dem Erreichen bestimmter Outputs und Zielvorgaben.

8.19. Auch wenn dieselben Indikatoren für mehrere Tätigkeiten verwendet werden, müssen die Kommissionsdienststellen den geltenden Anweisungen zufolge ihre Ziele und Indikatoren aufgeschlüsselt nach Tätigkeiten der tätigkeitsbezogenen Budgetierung darlegen und sie müssen Informationen über unterschiedliche Tätigkeiten nicht konsolidieren.

Es ist äußerst schwierig, die Auswirkungen gemäß der Natur der Maßnahmen der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD) zu trennen, da sich die Auswirkungen auf die jüngsten Veränderungen in der Gesellschaft der EU beziehen. Diese gesellschaftlichen Veränderungen hängen im Wesentlichen von den Aktionen anderer Akteure ab (Mitgliedstaaten, Regionen, Maßnahmen ...).

8.20. Für Mehrjahresprogramme ist es nicht immer sinnvoll, Etappenziele festzulegen, da Auswirkungen erst am Ende des Programmplanungszeitraums und nicht linear erreicht werden. Den geltenden Anweisungen der Kommission zufolge werden Etappenziele nur für allgemeine Ziele benötigt. Die jährliche Berichterstattung über Inputs, Outputs und Ergebnisse, d. h. die Überwachung des Fortschritts bei der Programmumsetzung, ermöglicht eine regelmäßige Beurteilung des Fortschritts hinsichtlich der Zielerreichung.

Darüber hinaus bietet im Bereich der ländlichen Entwicklung die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums eine weitere quantitative wie auch qualitative unabhängige und umfassende Einschätzung darüber, ob die Programme hinsichtlich ihrer Ziele angemessen sind und welche Anpassungen gegebenenfalls benötigt werden.

⁽¹²⁾ Beispielsweise heißt es in Ziffer 1.1 der operativen Prioritäten für 2010: „Maßnahmen zur Förderung einer hohen Qualität der Programmumsetzung durch die nationalen und regionalen Stellen“; in Ziffer 1.2 heißt es: „Durchführung gemeinsamer Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten und den Bewerberländern, um die angemessene Aufnahme und Verwendung der Mittel sicherzustellen“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.21. Bei Mehrjahresprogrammen kann der normale Durchführungsrhythmus unter Umständen relativ langsam sein, sodass ein Erreichen von weniger als 10 % der Zielvorgabe nach einigen Jahren in bestimmten Fällen als normal betrachtet werden kann, während dies in anderen Fällen ein Zeichen für Verzögerungen ist. So gab es beim EFRE im Zusammenhang mit der Schaffung von Breitbandanschlüssen die Vorgabe, im Zeitraum 2007—2013 in sechs Mitgliedstaaten 10 Millionen Menschen zusätzlich mit Breitbandanschlüssen zu versorgen. Aus der neuesten bekannten Zahl geht hervor, dass im Zeitraum 2007—2009 550 000 Menschen zusätzlich einen Breitbandanschluss erhielten, was bedeutet, dass das globale Ziel nach drei von sieben Jahren zu 5,5 % erreicht wurde. Es gab keinerlei Angaben darüber, ob dieses Niveau im Hinblick auf das Erreichen der mehrjährigen Zielvorgabe als ausreichend betrachtet wurde. Unter diesen Umständen lässt sich erst ganz am Ende des jeweiligen Zeitraums feststellen, ob die Generaldirektionen im Hinblick auf das Erreichen der mehrjährigen Zielvorgaben im Plan liegen.

Die Beschreibung der politischen Erfolge enthielt begrenzte Informationen über Ergebnisse und Auswirkungen

8.22. In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten beschreiben die Generaldirektoren zusammen mit den Ergebnisindikatoren die politischen Erfolge des Jahres. Diese Aussagen betreffen tendenziell eher den Output (was die GD getan hat, Beschreibung der getroffenen Maßnahmen und ihres Zwecks sowie der gelieferten Produkte) und den Input (Bruttoangaben zu den eingesetzten Ressourcen) als die Auswirkungen der Maßnahmen (Ergebnisse für die direkt Beteiligten und/oder Auswirkungen der Programme).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Für Indikatoren, die die letztgültigen Ziele der Forschungs- und Innovationspolitik auf EU-Ebene messen, und für Indikatoren, die die Tätigkeit „EFR-Entwicklung“ messen, werden die Daten in der Regel jährlich aktualisiert, wenngleich — je nach Indikator — mit einer gewissen Verzögerung von zwei oder mehr Jahren. Die Empfehlung des Hofes, genauere Erklärungen darüber abzugeben, ob die Erreichung der Ziele planmäßig verläuft, könnte künftig berücksichtigt werden.

Siehe auch Antwort auf Ziffer 8.21.

8.21. Der Durchführungsrhythmus bei Mehrjahresprogrammen kann in der Tat relativ langsam sein. Dies hat zweierlei Gründe: Zur Durchführung der Programme müssen zunächst Kapazitäten aufgebaut werden und es bedarf mehrerer Jahre, bis Programme im Hinblick auf die erwünschten Auswirkungen an Dynamik gewinnen.

In Bezug auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und die Schaffung von Breitbandanschlüssen werden die Zielvorgaben für 2007—2013, die für die unterschiedlichen Ergebnisindikatoren genannt werden, nicht in sieben Jahren erreicht, sondern erst am Ende des Zeitraums der Zuschussfähigkeit zwei Jahre später. Die GD REGIO hat in wichtigen Dokumenten, die alle im Jährlichen Tätigkeitsbericht erwähnt werden, betont, dass die Mitgliedstaaten die EU-2020-Ziele hinsichtlich der Schaffung von Breitbandanschlüssen schneller erreichen müssen ⁽¹⁾

Siehe auch Antwort auf Ziffer 8.20.

8.22. Da die Jährlichen Tätigkeitsberichte einmal jährlich erstellt werden, ist es normal, dass sich innerhalb der Mehrjahresperiode, in der die politischen Maßnahmen und/oder Programme umgesetzt werden, der bevollmächtigte Anweisungsbefugte im Management-Teil des Jährlichen Tätigkeitsberichts stärker auf die Inputs und Outputs konzentriert, die in seinen Managementbereich fallen, als auf die langfristigen Ergebnisse und Auswirkungen der politischen Maßnahmen und Programme, die erst am Ende des Programms bekannt sind und die außerdem von Faktoren beeinflusst werden können, die außerhalb seines Managementbereichs liegen.

Siehe auch Antwort auf Ziffer 8.23.

⁽¹⁾ Mitteilung „Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2010 über die Umsetzung der Programme 2007-2013“ (KOM(2010) 110, Seite 13), Mitteilung „Regionalpolitik als Beitrag zum intelligenten Wachstum im Rahmen der Strategie Europa 2020“ (KOM(2010) 553, Seite 7).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.23. Dies gilt insbesondere für die GD AGRI, die bei ihrer Beschreibung der politischen Erfolge fast keine Angaben über die Wirkung ihrer Maßnahmen liefert⁽¹³⁾. Im Vergleich dazu legt die GD REGIO mehr aussagekräftige Informationen über Ergebnisse und Auswirkungen vor (qualitative Bewertung der Durchführung der operationellen Programme) und in geringerem Umfang auch die GD RTD (wichtigste Ergebnisse der Halbzeitbewertung des Siebten Rahmenprogramms).

8.23. Für umfassende Bewertungsberatungen sind spezielle Bewertungsberichte angemessener, die von einigen Generaldirektionen erstellt werden und mehr als einen bevollmächtigten Anweisungsbefugten einbeziehen. Da der Jährliche Tätigkeitsbericht als Lagebericht konzipiert ist, eignet er sich nicht, eine umfassende Berichterstattung über die Ergebnisse der Bewertungstätigkeiten zu enthalten. Wenn eine dieser Bewertungen jedoch Hinweise darauf liefern würde, dass politische Maßnahmen und/oder Managementaspekte überdacht werden sollten, würden entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Nur in diesen Fällen würde in den Jährlichen Tätigkeitsberichten darauf hingewiesen werden (vgl. Berichterstattung im Ausnahmefall).

Bei der Beschreibung der Erreichung der politischen Ziele der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) lag der Schwerpunkt auf der Berichterstattung über die Erreichung der prioritären Ziele, während einige quantifizierbare Daten und auch einige relevante qualitative Beispiele zur Veranschaulichung dieser Zielerreichung, aufgeschlüsselt nach Tätigkeiten der tätigkeitsbezogenen Budgetierung, hinzugefügt wurden. Diese Informationen richteten sich an das Zielpublikum, also an die breite Öffentlichkeit, was bedeutet, dass einige Zugeständnisse im Hinblick auf eine leichtere Lesbarkeit gemacht wurden. Der Großteil der Leistungsdaten findet sich daher in Anhang 6 des Jährlichen Tätigkeitsberichts.

*Vergleichbarkeit der Leistungsdaten***Die GD AGRI und die GD RTD haben die im Managementplan genannten Ziele, Indikatoren und Zielvorgaben im Allgemeinen bei der Berichterstattung verwendet**

8.24. Die GD AGRI und die GD RTD haben die im Jährlichen Managementplan genannten Ziele, Indikatoren und Zielvorgaben im Allgemeinen auch bei der Berichterstattung über die Leistung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten verwendet. In einigen wenigen Fällen⁽¹⁴⁾ wurden Veränderungen bei den Indikatoren oder Zielvorgaben, die verschiedene Ursachen hatten (wie etwa Wahl eines spezifischeren und besser messbaren Indikators, veränderte politische Prioritäten oder Aktualisierung von Informationen), nicht erläutert.

8.24. Nach Auffassung der GD AGRI ist die Verwendung von Indikatoren und Zielvorgaben über die Jahre hinweg insgesamt recht stabil. Wie der Hof unterstreicht, ist die Veränderung bei Indikatoren und Zielvorgaben eine Ausnahme, die auf verschiedene Gründe zurückzuführen ist, darunter die Wahl eines spezifischeren und besser messbaren Indikators oder die Aktualisierung von Informationen. In der Zukunft wird besonderer Wert darauf gelegt, dass Veränderungen bei Indikatoren bzw. Überarbeitungen von Zielvorgaben genauer begründet werden.

Alle Veränderungen bei Zielen, Indikatoren und Zielvorgaben im Managementplan und im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD RTD sind begründet. Die Begründung könnte allerdings in zukünftigen Jährlichen Tätigkeitsberichten detaillierter sein.

⁽¹³⁾ Eine Ausnahme ist der Bereich der Rechtmäßigkeit der Ausgaben; hier wird erwähnt, dass sich die Fehlerquote dank der eingerichteten Systeme um die 2%-Marke herum bewegt.

⁽¹⁴⁾ Von den 11 im Managementplan der GD AGRI enthaltenen Wirkungsindikatoren wurden im Jährlichen Tätigkeitsbericht zwei ausgetauscht und ein weiterer geändert. Die GD RTD änderte zwei Ergebnisindikatoren und strich einen anderen. Keine dieser Änderungen wurde im jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsbericht erläutert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Fall der GD REGIO wurden die Anpassungen bei den Indikatoren und Zielvorgaben im Jährlichen Tätigkeitsbericht häufig nicht erläutert

8.25. Die im Managementplan 2010 festgelegten Ziele wurden bei der Berichterstattung über die Leistung im Jährlichen Tätigkeitsbericht verwendet. In den Fällen, in denen die GD REGIO versucht hat, durch Anpassung der Indikatoren und Zielvorgaben politischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, hat sie die nachstehend aufgeführten 14 von 16 geprüften Anpassungen allerdings nicht erläutert:

- Im Zusammenhang mit den sieben Wirkungsindikatoren wurde eine Zielvorgabe, die im Managementplan enthalten war, im Jährlichen Tätigkeitsbericht geändert, ohne dass die Gründe für diese Anpassung erläutert wurden.
- Bei den Ergebnisindikatoren für den EFRE wurden beispielsweise sechs Indikatoren hinzugefügt⁽¹⁵⁾ und einer gestrichen⁽¹⁶⁾, ohne dass die Gründe für diese Anpassungen erläutert wurden.

8.25. Im Allgemeinen ist die Verwendung von Indikatoren und Zielvorgaben bei der GD REGIO über die Jahre hinweg insgesamt recht stabil. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 wurden Anstrengungen unternommen, um die Entwicklung der bekannten Ergebnisse unter Berücksichtigung der allmählichen Erreichung der Mehrjahresziele darzustellen.

Veränderungen bei Indikatoren und Zielvorgaben spiegeln die Tendenz zur Berichterstattung über aktuelle Informationen und die Tendenz zur Verwendung von aktuellen Informationen aus offiziellen Dokumenten wider, sie werden durch entsprechende Fußnoten gekennzeichnet und mit den für angemessen erachteten Informationen versehen. Dieses Verfahren wurde im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2009 (Seite 21) erläutert, wo angeführt wurde, dass die Hauptindikatoren zunehmend verwendet würden, um die Erreichung der Ziele der Kohäsionspolitik zu überwachen.

Aufgrund der Krise haben einige Programme ihre Strategien und Mittelzuweisungen an ihre Prioritäten angepasst, was sich auf die einschlägigen Ziele auswirkte, wie auf Seite 7 des Jährlichen Tätigkeitsberichts erläutert wird. Die GD REGIO wird sicherstellen, dass diese Änderungen im Jährlichen Tätigkeitsbericht erfasst werden.

- Mehrere Umwelt-Ergebnisindikatoren wurden für die EFRE-Tätigkeit hinzugefügt (Verringerung der Treibhausgasemissionen, Hochwasserschutz usw.). Es ist eine positive Überarbeitung im Einklang mit Ziffer 8.18.

⁽¹⁵⁾ Verringerung der Treibhausgasemissionen, zusätzliche Kapazität der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien, Anzahl der von Hochwasserschutzmaßnahmen betroffenen Personen, Anzahl der von Schutzmaßnahmen gegen Waldbrände betroffenen Personen, Anzahl der Personen, die Breitbandanschlüsse erhalten, Anzahl der Projekte, bei denen zwei der für grenzüberschreitende Projekte festgelegten Kriterien gelten.

⁽¹⁶⁾ Anzahl der wiederaufgebauten Schulen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Sechs Zielvorgaben für den EFRE wurden ohne Erklärung geändert. Dazu gehörte die Hinzufügung einer Zielvorgabe, welche die Kofinanzierung von Projekten zur Unterstützung von 170 000 KMU im Zeitraum 2007—2013 betraf. Bei den weiteren fünf geänderten EFRE-Indikatoren⁽¹⁷⁾ wurden andere Mitgliedstaaten abgedeckt als in der Planungsphase vorgesehen. So sollten gemäß der Zielvorgabe im Managementplan 31,5 Millionen Personen in 16 Mitgliedstaaten zusätzlich durch Projekte über neue/renovierte Abwasseranlagen erreicht werden, während es im Jährlichen Tätigkeitsbericht 12,5 Millionen Personen in 13 Mitgliedstaaten waren. Diese Änderungen wurden im Bericht nicht erläutert.

*Zuverlässigkeit der Leistungsinformationen***Bei 17 von 31 Indikatoren war die Rückverfolgung bis zu einer zuverlässigen Informationsquelle möglich**

8.26. Der Hof prüfte eine Stichprobe von 31 Indikatoren, die sich auf die drei betroffenen Generaldirektionen⁽¹⁸⁾ verteilten. In 17 Fällen konnten die Informationen über die erzielten Ergebnisse bis zu einer zuverlässigen Quelle zurückverfolgt werden. Dabei handelte es sich im Allgemeinen um Daten, einschließlich Rechnungsführungsinformationen, die von externen anerkannten Statistiklieferanten oder aus intern verwalteten Datenbanken stammten.

⁽¹⁷⁾ Unternehmensgründungen, bessere Erreichbarkeit (wiederaufgebaute Schienenwege und Straßen in Kilometern), von Projekten zum Bau bzw. zur Renovierung von Abwasseranlagen zusätzlich betroffene Personen, in der Forschung geschaffene Arbeitsplätze und Anzahl der Studierenden, die in den Genuss besserer Bildungsinfrastrukturen gelangen.

⁽¹⁸⁾ Die Indikatoren wurden so ausgewählt, dass eine breite Abdeckung der wichtigsten Ziele der verschiedenen Generaldirektionen gewährleistet war.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Die Zahlen des Managementplans beziehen sich auf die Zahlen zur Zeit der Verhandlungen, während die GD REGIO im Jährlichen Tätigkeitsbericht über tatsächlich erreichte Ziele berichten konnte, wie sie in den Jährlichen Durchführungsberichten 2009 enthalten sind. Gegebenenfalls wurden Fußnoten hinzugefügt, um zusätzliche Daten zu liefern und den im Managementplan 2010 genannten Rahmen beizubehalten.

Das neue Ziel von 170 000 KMU stellt eine Verbesserung der Berichterstattung dar, denn es war ursprünglich, als der Managementplan aufgestellt worden war, nicht möglich, eine Zielvorgabe zu nennen.

In Ermangelung vollständiger Indikatoren auf EU-Ebene ist es gemäß den Anweisungen der Kommission akzeptabel, Indikatoren nur für einige Mitgliedstaaten darzustellen. Dies wurde in der Vergangenheit von der Haushaltsbehörde akzeptiert.

Im Managementplan wurden die Zielvorgaben und die neuesten bekannten Ergebnisse manchmal für zwei unterschiedliche Gruppen von Mitgliedstaaten dargelegt. Um die Vergleichbarkeit der neuesten bekannten Ergebnisse und der Zielvorgaben zu verbessern, hat die GD REGIO die Zahlen angepasst, indem sie dieselben Gruppen von Mitgliedstaaten verwendete.

8.26.-8.27. Fußnote 19: Der vom Hof erwähnte Indikator bezieht sich tatsächlich auf die „Anzahl der Forschungsinfrastrukturen von Weltniveau, die gemeinsam auf EU-Ebene eingerichtet wurden“, und wird entsprechend geändert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

In den Bereichen Regionalpolitik und Entwicklung des ländlichen Raums wird die Zuverlässigkeit durch Schwachstellen im Kontrollsystem beeinträchtigt

8.27. Bei den 14 anderen Indikatoren handelte es sich um acht Ergebnisindikatoren für den EFRE und vier Wirkungsindikatoren für die Entwicklung des ländlichen Raums⁽¹⁹⁾, die von den zuständigen Generaldirektionen auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen über die Programmdurchführung konsolidiert wurden. Wegen Unzulänglichkeiten auf der Ebene der Rechtsvorschriften (siehe Ziffer 8.28) und praktischen Zwängen (siehe Ziffer 8.29) war die Kommission nicht in der Lage, die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der vorgelegten Informationen zu gewährleisten.

8.28. Im Zusammenhang mit dem EFRE bestand keine rechtliche Verpflichtung zur Anwendung eines *gemeinsamen* Katalogs von Leistungsindikatoren, weshalb die Verwaltungsbehörden nicht verpflichtet waren, die Hauptindikatoren für den EFRE und den Kohäsionsfonds anzuwenden, welche die Kommission im August 2006 in den „Indikativen Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Indikatoren für Begleitung und Bewertung“ definiert hat. Daher bestand ein hohes Risiko, dass die Daten für die Hauptindikatoren, die in Anhang 7 des Jährlichen Tätigkeitsberichts verwendet werden, nicht umfassend bzw. nicht vergleichbar sind⁽²⁰⁾.

8.29. Im Bereich des EFRE und der Entwicklung des ländlichen Raums hat die Kommission die Zuverlässigkeit der von den zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten nicht überprüft und lediglich Plausibilitätskontrollen durchgeführt⁽²¹⁾. Die Angaben, die über die Informationstechnologiesysteme eingingen, welche die Mitgliedstaaten für die Berichterstattung an die Kommission verwenden, wurden auf Programm- oder Maßnahmenebene aggregiert. Die Kommission hatte keinen direkten Zugang zu den Daten auf der Projektebene, sodass sie keine systematischeren eingehenderen Prüfungen durchführen konnte.

⁽¹⁹⁾ Bei den beiden anderen Indikatoren handelte es sich um einen Indikator, der die Konvergenz mit den Lissabon-Zielen in den Regionen auf der Grundlage von Eurostat-Daten misst und im Laufe des Jahres erheblich überarbeitet wurde, sowie um einen Indikator für die Anzahl der auf EU-Ebene gemeinsam geschaffenen und genutzten Forschungsinfrastrukturen, der auch Angaben zu noch zu schaffenden Infrastrukturen enthielt.

⁽²⁰⁾ Dies gilt nicht für die Indikatoren, welche die Entwicklung des ländlichen Raums betreffen; für diesen Bereich wurde in Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15) ein gemeinsamer Katalog von Indikatoren festgelegt.

⁽²¹⁾ Überprüfung der Stückkostensätze, Ermittlung von Tippfehlern und Abgleich der auf der Ebene des Programms oder der Maßnahme vorhandenen Informationen mit anderen in den Berichten enthaltenen Informationen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.27. Siehe Antwort auf Ziffer 8.29.

8.28. Die vom Hof erwähnten Einschränkungen beziehen sich auf Aspekte, die relativiert werden sollten. Die GD REGIO hat die Verfahren für die Berichterstattung über Leistungen kontinuierlich verbessert. Dies ging über die vom Gesetzgeber vorgesehenen Anforderungen hinaus, insbesondere durch die Einführung von Hauptindikatoren. Die GD REGIO ist sich dieser Schwächen jedoch bewusst und sie arbeitet daran, die Berichterstattung über die empfohlenen Hauptindikatoren zu verbessern, wobei sie dazu mit den Mitgliedstaaten eng zusammenarbeitet. Anpassungen werden in die künftigen Rechtsgrundlagen aufgenommen.

8.29. Die GD REGIO überprüft die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Zahlen und nutzt die enge Partnerschaft mit ihnen und den Regionen, um sie zu überzeugen und anzuhalten, zuverlässigere Zahlen zu melden. Rechtlich gesehen liegt jedoch die Hauptverantwortung bei den Verwaltungsbehörden im Bereich der Projektauswahl, der Zielfestlegung und der genauen Überwachung. Was das Zurückverfolgen der thematisch bezogenen Verwendung von EU-Finanzierungsmitteln angeht, so wurde über die Ergebnisse in der Berichterstattung über das Jahresprogramm 2009 in unterschiedlichen Foren diskutiert; dabei wurden auch nationale Behörden (COCOF-Vertreter, Vertreter von technischen Ausschüssen, Vertreter von Jahresversammlungen oder von Aufsichtsausschüssen) eingebunden, was zur Korrektur der Daten führte. Die Qualitätsprüfung der Kommission hinsichtlich der Berichterstattung in diesem Informationssystem wird fortgesetzt und intensiviert.

Für die Entwicklung des ländlichen Raums legte die Kommission einen Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 fest. Dieser stellt erstmals einen einzigen Rahmen für die Überwachung und Bewertung aller Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren dar.

Die Kommission hat sich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sehr bemüht, die Qualität und Zuverlässigkeit der Informationen, die ihr in diesem Rahmen übermittelt werden, zu verbessern. Die Halbzeitbewertung der Programme zur ländlichen Entwicklung lässt darauf schließen, dass weiterhin Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Wirkungsindikatoren für mehrere Programme bestehen werden. An deren Beseitigung wird in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gearbeitet, wobei sowohl der laufende Programmplanungszeitraum als auch die Vorbereitung auf die Zukunft im Mittelpunkt stehen.

Vor diesem Hintergrund sind die Mitgliedstaaten für die Bereitstellung verlässlicher Überwachungsdaten verantwortlich, wobei dies im Rahmen der Kompetenzverteilung bei der geteilten Mittelverwaltung erfolgen sollte. In Anbetracht der hohen Anzahl von Projekten und der vielfältigen Merkmale der Projekte der Mitgliedstaaten ist es für die Kommission weder durchführbar noch kosteneffizient, von Mitgliedstaaten übermittelte Daten auf Projektebene zu überprüfen.

SONDERBERICHTE DES HOFES ÜBER WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN

Einleitung

8.30. In den Sonderberichten des Hofes wird der Frage nachgegangen, ob die EU-Interventionen im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durchgeführt wurden. Bei der Auswahl der Themen seiner Sonderberichte berücksichtigt der Hof die Bedeutung des geprüften Bereichs, die Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, die Abdeckung verwandter Themen durch frühere Prüfungen des Hofes und andere Bewertungen sowie die Relevanz des Themas, d. h. die Frage, inwiefern die Prüfungsergebnisse zu einer Steigerung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und/oder Sparsamkeit der EU-Ausgaben beitragen können.

8.31. Im Jahr 2010 nahm der Hof folgende Sonderberichte an:

Vom Rechnungshof im Jahr 2010 angenommene Sonderberichte (22)

- Sonderbericht Nr. 1/2010 — Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?
- Sonderbericht Nr. 2/2010 — Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen „Designstudien“ und „Entwicklung neuer Infrastrukturen“ im Sechsten Forschungsrahmenprogramm
- Sonderbericht Nr. 3/2010 — Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung?

(22) Die Sonderberichte sind auf der Website des Hofes unter folgender Adresse abrufbar: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Sonderbericht Nr. 4/2010 — Lassen Konzeption und Verwaltung der Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci wirksame Ergebnisse zu?
- Sonderbericht Nr. 5/2010 — Umsetzung des Leader-Konzepts für die Entwicklung des ländlichen Raums
- Sonderbericht Nr. 6/2010 — Hat die Zuckermarktreform ihre wichtigsten Ziele erreicht?
- Sonderbericht Nr. 7/2010 — Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens
- Sonderbericht Nr. 8/2010 — Verbesserung der Verkehrsleistung auf den transeuropäischen Eisenbahnachsen: Waren die EU-Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur wirksam?
- Sonderbericht Nr. 9/2010 — Werden die EU-Ausgaben für Strukturmaßnahmen im Bereich der Wasserversorgung der Haushalte optimal eingesetzt?
- Sonderbericht Nr. 10/2010 — Sondermaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft der Regionen in äußerster Randlage und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres
- Sonderbericht Nr. 11/2010 — Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in den AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission
- Sonderbericht Nr. 12/2010 — EU-Entwicklungshilfe für Grundbildung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara und in Südasien
- Sonderbericht Nr. 13/2010 — Wurde das neue europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument im südlichen Kaukasus (Armenien, Aserbaidschan und Georgien) erfolgreich auf den Weg gebracht und erzielt es Ergebnisse?
- Sonderbericht Nr. 14/2010 — Kommissionsmanagement des Systems der Veterinärkontrollen von Fleischimporten nach der Reform der Hygienevorschriften von 2004

8.32. In den 14 im Jahr 2010 angenommenen Sonderberichten hat der Hof Bemerkungen zur Leistung und zum Prozess der Ergebniserbringung mit aus EU-Mitteln finanzierten Ausgaben — von der ursprünglichen Planung bis zur Berichterstattung über die erbrachte Leistung — formuliert, die nachfolgend zusammengefasst werden.

Bemerkungen des Hofes zum Prozess der Ergebniserbringung

Strategische Planung

8.33. Der Hof hat in mehreren Sonderberichten (SB) ⁽²³⁾ auf die Grundsätze einer guten Planung hingewiesen: Initiativen sollten in einen strategischen Kontext eingebettet und nach Prioritäten geordnet sein. Es sollten konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele (SMART-Ziele) festgelegt werden, die in den verschiedenen Planungsdokumenten kontinuierlich fortgeführt werden. Sorgfältige Ex-ante-Folgenabschätzungen können für den Entscheidungsfindungsprozess von entscheidender Bedeutung sein.

8.34. In dieser Hinsicht stellte der Hof bei der Entwicklungshilfe für die Grundbildung eine unzureichende strategische Planung der Initiativen zum Kapazitätenausbau fest (SB Nr. 12/2010, Ziffer 69), bei der Nachbarschaftspolitik eine unzulängliche Priorisierung und Verknüpfung der Ziele (SB Nr. 13/2010, Ziffer 68) und beim Leader-Konzept das Fehlen spezifischer und messbarer Ziele, die innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens erreichbar sind (SB Nr. 5/2010, Ziffer 26). In seinem Bericht über die Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci beanstandete der Hof, dass die Kommission die Festlegung von SMART-Zielen und Wirkungsindikatoren zur Bewertung des Erfolgs des Programms gemessen an seinen Zielen nicht abgeschlossen hatte. Infolgedessen war die Kommission außerstande, die Zielerreichung drei Jahre nach Programmbeginn zu messen (SB Nr. 4/2010, Ziffern 48, 50, 61 und 62).

8.35. Dagegen berichtete der Hof über Verbesserungen bei der Definition der Ziele im Bereich der Budgethilfen für Entwicklungsländer (SB Nr. 11/2010, Ziffern 56 und 96) sowie über ein Beispiel für vorbildliche Verfahren auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung, bei dem Folgenabschätzungen die Entscheidungsfindung der EU wirksam unterstützten (SB Nr. 3/2010, Ziffer 87).

Bedarfsermittlung

8.36. In einer Reihe von Bemerkungen ⁽²⁴⁾ führte der Hof außerdem aus, wie wichtig es ist, den durch die Programme zu deckenden Bedarf genau zu ermitteln, damit gute Ergebnisse erzielt werden können.

8.34. Die strategische Planung zum Kapazitätenausbau basiert darauf, dass Partnerland und zuständige Regierung ein eindeutiges Interesse daran haben. Wenn dieses Interesse nicht besteht, kann eine externe institutionelle Unterstützung schwerlich als Basis für einen effektiven Kapazitätenausbau genutzt werden.

Im Hinblick auf die Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci nahm der Ausschuss für das Programm für lebenslanges Lernen in seiner Sitzung am 17. Juni 2010 die Indikatoren an. Die Kommission wird dem Ausschuss im Laufe des Jahres 2011 einen ersten Bericht über diese Indikatoren vorlegen.

Was das Leader-Konzept anbelangt, ist die Kommission ebenfalls der Ansicht, dass die Ziele der einzelnen lokalen Entwicklungsstrategien weitestgehend im Einklang mit den SMART-Kriterien festgelegt werden sollten. Um den lokalen Aktionsgruppen bei dieser Aufgabe zu helfen, werden Unterstützungs- und Schulungsaktivitäten über die Maßnahme „Aneignung von Fertigkeiten“ mit EU-Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt.

8.35. Die Kommission begrüßt es, dass die Verbesserungen, die bei der Festlegung von Zielen zur Budgethilfe erzielt wurden, anerkannt werden. Der Jahresbericht des Europäischen Entwicklungsfonds bestätigt ebenfalls den signifikanten Fortschritt der Kommission beim Nachweis der Einhaltung der im Cotonou-Abkommen festgelegten Kriterien für die Zuschussfähigkeit und bei der Einführung formaler Bewertungsrahmen für die Verwaltung öffentlicher Finanzen.

⁽²³⁾ SB Nr. 12/2010, Ziffer 69; SB Nr. 13/2010, Ziffer 68; SB Nr. 5/2010, Ziffer 26; SB Nr. 11/2010, Ziffern 56 und 96; SB Nr. 3/2010, Ziffer 87; SB Nr. 4/2010, Ziffern 48, 50, 61 und 62.

⁽²⁴⁾ SB Nr. 8/2010, Ziffer 63; SB Nr. 9/2010, Ziffer 72; SB Nr. 13/2010, Ziffer 70; SB Nr. 5/2010, Ziffer 48.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.37. So stellte der Hof fest, dass die Festlegung der vorrangigen Vorhaben für die transeuropäischen Eisenbahnachsen dem derzeitigen und künftigen Bedarf entsprechen sollte (SB Nr. 8/2010, Ziffer 63).

8.38. Durch eine sorgfältige Bedarfsermittlung kann außerdem verhindert werden, dass über das tatsächlich Erforderliche hinausgehende Ziele festgelegt werden, während zugleich die Suche nach weniger kostspieligen Alternativlösungen gefördert wird (SB Nr. 9/2010, Ziffer 72).

Verknüpfung zwischen Zielen und Maßnahmen

8.39. In einer Reihe von Berichten ⁽²⁵⁾ unterstrich der Hof, dass es eine eindeutige Verknüpfung zwischen den verfolgten Zielen und den zur Verwirklichung dieser Ziele gewählten Maßnahmen geben muss.

8.40. Fehlt eine entsprechende Verknüpfung, so ist es unwahrscheinlich, dass die Konzeption der gewählten Maßnahmen das Erreichen der angestrebten Ziele ermöglicht (SB Nr. 10/2010, Ziffer 34, zum spezifischen Fall der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres). Im Zusammenhang mit der besseren Rechtsetzung bemängelte der Hof, dass in den Folgenabschätzungsberichten nicht einheitlich dargestellt wurde, wie sich die Ziele und angestrebten Wirkungen der vorgeschlagenen Interventionen mit dem geplanten Umsetzungsmechanismus und — bezogen auf die Ausgabenprogramme — den veranschlagten Haushaltsmitteln verwirklichen lassen (SB Nr. 3/2010, Ziffer 60).

Geeignete, ausreichende und verhältnismäßige Mittel

8.41. In einigen Bemerkungen ⁽²⁶⁾ ging der Hof darauf ein, wie wichtig es ist, die geeigneten Mittel zu wählen, damit die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.37. Bei der Festlegung von vorrangigen Vorhaben für die transeuropäischen Eisenbahnachsen hat die Erfahrung gezeigt, dass eine endgültige Bestimmung der wichtigsten transeuropäischen Eisenbahnachsen zwar ein richtiges, aber auch ein besonders schwieriges Ziel ist, insbesondere weil sich Migration, Handelsflüsse und geopolitischer Kontext ständig ändern. Es wurden Studien zur Analyse der bestehenden und erwarteten Verkehrsflüsse durchgeführt, sowohl für einzelne Projekte als auch für das Eisenbahnnetz; die endgültigen Ergebnisse liegen noch nicht vor. Daher ist eine Bestimmung derzeit nicht möglich und vorrangige Vorhaben sollten weiterhin auf politischen Vereinbarungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament auf der Grundlage der besten verfügbaren Erkenntnisse basieren.

8.40. Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass das Unterstützungsprogramm für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres verbessert werden könnte, und sie arbeitet hierfür mit den griechischen Behörden zusammen.

⁽²⁵⁾ SB Nr. 10/2010, Ziffer 34; SB Nr. 3/2010, Ziffer 60; SB Nr. 6/2010, Ziffern 94 und 96.

⁽²⁶⁾ SB Nr. 12/2010, Ziffer 66; SB Nr. 7/2010, Ziffer 90; SB Nr. 9/2010, Ziffer 53.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.42. Im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe für Grundbildung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara unterstrich der Hof, dass es der Kommission Schwierigkeiten bereitet, den Delegationen Mitarbeiter mit geeignetem Profil zuzuweisen, was ihre Fähigkeit zur wirksamen Verwaltung der Programme beeinträchtigt (SB Nr. 12/2010, Ziffer 66). In einem anderen Kontext, nämlich dem des Rechnungsabschlusses, wies der Hof darauf hin, dass auferlegte finanzielle Berichtigungen direkte präventive oder abschreckende Wirkung auf die für die Unregelmäßigkeit Verantwortlichen haben sollten, damit sie tatsächlich wirksam sind (SB Nr. 7/2010, Ziffer 90).

Finanz- und Zeitrahmen

8.43. Der Hof betonte in seinen Berichten ⁽²⁷⁾, wie wichtig eine sorgfältige Planung ist, damit eine Überschreitung des Finanzrahmens oder Verzögerungen während der Durchführungsphase der Projekte vermieden werden.

8.44. Diesbezüglich stellte der Hof fest, dass bei EU-Investitionen in die Eisenbahnstruktur ein höheres Risiko erheblicher Kostensteigerungen bei den Projekten bestand, die weniger gründlich und genau vorbereitet worden waren (SB Nr. 8/2010, Ziffer 46). Der Hof wies außerdem darauf hin, dass Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten im Bereich der Wasserversorgung der Haushalte, die durch zusätzliche Auflagen aufgrund von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Schwierigkeiten bei der Einholung behördlicher Genehmigungen und ungenaue Voranschläge oder Berechnungen verursacht wurden, teilweise durch eine bessere Planung hätten vermieden werden können (SB Nr. 9/2010, Ziffer 51).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.42. Die Kommission bestätigt, dass ein angemessenes, qualifiziertes Fachwissen im Bereich der Grundbildung von größter Bedeutung ist. Wenn die Grundbildung eine Priorität für eine Delegation darstellt, leitet die Kommission die notwendigen Schritte ein, um sicherzustellen, dass angemessenes Fachwissen verfügbar ist. So kann zum Beispiel der für Arbeitsmarktpolitik zuständige Dienst der EU die Verantwortung auf einen Mitgliedstaat übertragen, der über die entsprechenden sektorspezifischen Kenntnisse verfügt. Oder es kann angemessenes Fachwissen aus den EU-Zentralen über die geografisch ausgerichteten Direktionen mit Unterstützung thematischer Referate zur Verfügung gestellt werden. Es ist ferner geplant, dass thematische Netzwerke aufgebaut werden, um das Fachwissen in den thematisch und geografisch ausgerichteten Direktionen in den EU-Zentralen besser mit den Delegationen zu vernetzen.

Der Zweck der Konformitätsprüfung besteht darin, Ausgaben von einer Finanzierung durch die Europäische Union auszuschließen, wenn diese Ausgaben den EU-Vorschriften nicht entsprechen. Sie stellt keinen Mechanismus zur Einziehung unrechtmäßig erfolgter Zahlungen von den Begünstigten dar. Die Einziehung ist eine Maßnahme, die nach dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung ausschließlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Werden im Anschluss an die Konformitätsprüfung mit Unregelmäßigkeiten behaftete Zahlungen an Begünstigte festgestellt, so sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, Folgemaßnahmen in Form von Einziehungsverfahren bei den entsprechenden Begünstigten vorzunehmen. Wenn Einziehungsverfahren nicht benötigt werden, weil die finanzielle Berichtigung in Zusammenhang mit Schwachstellen im Management- und Kontrollsystem eines Mitgliedstaats steht, sind die Berichtigungen ein wichtiges Mittel, um diese Systeme zu verbessern und um unregelmäßige Zahlungen zu verhindern, sie auszumachen und wieder einzuziehen.

Darüber hinaus bieten die Agrarvorschriften wirksame, abschreckende und angemessene Strafen, die jenen auferlegt werden, die unrechtmäßig Zahlungen erhalten haben.

8.44. Die Kommission hat wiederholt die Bedeutung der Projektplanung durch nationale und regionale Behörden im Zusammenhang mit Kohäsionsfonds-Projekten und Großprojekten im Rahmen der Strukturfonds betont. Im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 wurde die technische Fazilität JASPERS vereinbart, um insbesondere in der EU 12 eine bessere Projektplanung zu ermöglichen.

Die Planung stellt allerdings nur einen Grund für Mehrausgaben und Verzögerungen dar. Wie der Rechnungshof auch in Absatz 45 seines Sonderberichts über die Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur der EU folgerte, waren in „nahezu allen Fällen [...] diese Kostensteigerungen auf nicht vorhersehbare Faktoren zurückzuführen, die während der Bauphase zutage traten, beispielsweise unerwartet schwierige geografische Bedingungen, Umweltschutzerfordernisse, Sicherheitsanforderungen und Angebote der Auftragnehmer, die höher ausfielen als erwartet“.

⁽²⁷⁾ SB Nr. 8/2010, Ziffer 46; SB Nr. 9/2010, Ziffer 51; SB Nr. 5/2010, Ziffer 71.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kontrollen und Leistungsüberwachung

8.45. Einige Bemerkungen des Hofes ⁽²⁸⁾ zielten darauf ab, die Mittelverwalter zu ermutigen, ihre internen Kontrollsysteme zu verbessern und die Leistung zu überwachen, indem sie geeignete Mechanismen zur Erfassung von Informationen und Daten über die erzielten Auswirkungen oder das Niveau der erbrachten Leistung schaffen.

8.46. So bemängelte der Hof beispielsweise im Zusammenhang mit den aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen im Bereich der Grundbildung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara, dass der Schwerpunkt der Überprüfungen tendenziell auf Abläufen und finanziellen Aspekten im Zusammenhang mit konkreten Auszahlungsbedingungen und nicht auf den Ergebnissen im Bildungsbereich lag (SB Nr. 12/2010, Ziffer 62). Weiterhin stellte er fest, dass die lokalen Aktionsgruppen, die für die Umsetzung des Leader-Programms verantwortlich sind, keine Daten darüber erfassten oder bewerteten, ob die lokalen Strategieziele erreicht wurden (SB Nr. 5/2010, Ziffer 31).

8.47. Allerdings machte der Hof auch auf effiziente Aspekte der Überwachungs- und Kontrollsysteme aufmerksam, etwa darauf, dass die Kontrollen durch das Lebensmittel- und Veterinäramt dazu beitragen, den erforderlichen Inspektionsdruck aufrechtzuerhalten (SB Nr. 14/2010, Ziffer 67), oder darauf, dass die Kommission einen fundierten Ansatz für die Kontrolle vereinfachter Zollverfahren entwickelt hat (SB Nr. 1/2010, Ziffer 81).

8.48. In einem seiner Berichte (SB Nr. 10/2010, Ziffer 40) hob der Hof den Nutzen eines Verfahrens der jährlichen Bewertung der Programmdurchführung hervor und stellte fest, dass diese Bewertung es den Verantwortlichen ermöglichte, wirksame Änderungen an laufenden Programmen vorzunehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.46. Bei den Programmen zur Unterstützung politischer Maßnahmen im Bereich der Grundbildung, die über sektorale Budgethilfen finanziert werden, werden die Fortschritte gegenüber den Ergebnisindikatoren (Anmeldung, Abschluss, Fortbestehen und Lernergebnisse in einigen Fällen) im Rahmen gemeinsamer Prüfungen mit anderen Spendern unter Leitung des Partnerlands beurteilt. Wenn mit Partnern Vereinbarungen über die Leistungsüberwachung getroffen werden, ist die Kommission der Meinung, dass ein passender Mix aus Ergebnis- und Prozessindikatoren geeignet ist, die Fortschritte des Landes bei der Durchführung seiner politischen Maßnahmen in diesem Bereich umfassend aufzuzeigen.

In Verbindung mit dem Leader-Programm hat die Kommission den Mitgliedstaaten weitere Empfehlungen dazu erteilt, wie die Strategien der lokalen Aktionsgruppen und ihre Umsetzung besser überwacht, beurteilt und verbessert werden können. Im Rahmen des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums schuf sie Anfang 2011 eine spezifische Gruppe (Focus Group), die sich mit der Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien, einschließlich Überwachung und Bewertung, befasst. Die Ergebnisse, die gegen Ende des Jahres verfügbar sein werden, können genutzt werden, um den Mitgliedstaaten und lokalen Aktionsgruppen weitere Instrumente sowie Informationen über bewährte Praktiken zur Verfügung zu stellen.

8.47. Das Lebensmittel- und Veterinäramt bewertet kontinuierlich die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit seiner Kontrollen, um sicherzustellen, dass die Ressourcen optimal genutzt werden.

8.48. Die Kommission hat gemeinsame Leistungsindikatoren festgelegt; die Bewertung dieser Indikatoren wird zur weiteren Verbesserung des Programms POSEI und der Programme für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres beitragen.

⁽²⁸⁾ SB Nr. 12/2010, Ziffer 62; SB Nr. 5/2010, Ziffer 31; SB Nr. 10/2010, Ziffer 79; SB Nr. 10/2010, Ziffer 40.

Bemerkungen des Hofes zu den erzielten Ergebnissen und zur diesbezüglichen Berichterstattung

Erreichen der festgelegten Ziele

8.49. In zwei Berichten gelangte der Hof zu einer positiven Schlussfolgerung hinsichtlich der Ergebnisse von aus dem EU-Haushalt finanzierten Maßnahmen (SB Nr. 8/2010 und Nr. 10/2010). So stellte er fest, dass mit den von der EU kofinanzierten Eisenbahninfrastrukturprojekten die geplante Infrastruktur spezifikationsgemäß verwirklicht wurde und nach Abschluss der Projekte dadurch auf Kernabschnitten der vorrangigen Vorhaben neue und verbesserte Eisenbahnverkehrsmöglichkeiten geschaffen wurden (SB Nr. 8/2010, Ziffer 65). Hinsichtlich der Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres gelangte der Hof zu der Auffassung, dass die Programme im Großen und Ganzen auf wirksame Weise durchgeführt wurden und somit den Bedürfnissen dieser Regionen Rechnung getragen wurde (SB Nr. 10/2010, Ziffer 82).

8.50. In anderen Sonderberichten gelangte der Hof dagegen eher zu gemischten Ergebnissen, da eine Reihe wichtiger Ziele nicht erreicht wurden (SB Nr. 6/2010, Nr. 9/2010, Nr. 12/2010 und Nr. 13/2010). So betonte der Hof, dass sich die Ziele — falls sie im Widerspruch zueinander stehen — nur schwer gleichzeitig verwirklichen lassen (SB Nr. 6/2010, Ziffern 93 und 99). Ferner hob er hervor, dass die Ausgaben für die Strukturmaßnahmen zwar zur Verbesserung der Versorgung der Haushalte mit Wasser beitragen, doch bessere Ergebnisse mit geringeren Kosten für den EU-Haushalt hätten erreicht werden können (SB Nr. 9/2010, Ziffer 71).

Berichterstattung über die Leistung

8.51. In seinen Berichten⁽²⁹⁾ betonte der Hof die Notwendigkeit angemessener Strukturen für die Berichterstattung sowie relevanter, vergleichbarer und zuverlässiger Daten, damit bewertet werden kann, ob die festgelegten Ziele mit den erreichten Ergebnissen in Einklang stehen.

8.52. In seinem Bericht über die Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci beanstandete der Hof, dass — da die jährlichen Arbeitsprogramme anders gegliedert waren als die Jährlichen Tätigkeitsberichte — ein aussagekräftiger Vergleich von Ergebnissen und geplanter Leistung nicht möglich war (SB Nr. 4/2010, Ziffer 41). Ferner bemängelte der Hof, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten wegen des Fehlens von Angaben (bzw. deren Unzuverlässigkeit) nicht in der Lage waren, zu ermitteln, wie wirksam die Leader-Programme absolut gesehen oder im Verhältnis zur Wirksamkeit anderer Umsetzungsmethoden zur Erzielung der Entwicklungsergebnisse für den ländlichen Raum beigetragen haben (SB Nr. 5/2010, Ziffer 100).

8.50. Die Ziele der 2006-Reform des EU-Zuckermarktes sind mit den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die in den Verträgen festgeschrieben sind, direkt verknüpft. Es ist kein Schwachpunkt der Reform, dass sie teilweise abweichende Ziele verfolgt, sondern eher das Ergebnis ihres umfassenden Geltungsbereichs. Nach Auffassung der Kommission hat die Reform eine erfolgreiche Umstrukturierung des Zuckermarktes bewirkt, einen Rahmen für langfristige politische Maßnahmen in diesem Sektor geschaffen und eine deutlich höhere Wettbewerbsfähigkeit mit sich gebracht.

8.52. Für die Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci überarbeitete eine interne Arbeitsgruppe der GD Bildung und Kultur im zweiten Quartal 2011 die Vorschriften für den Jährlichen Tätigkeitsbericht (Yearly National Agency Report) und sein Format — wie in dem Aktionsplan als Antwort auf den Bericht des Rechnungshofes angekündigt. Der überarbeitete Bericht entspricht jetzt der Gliederung und dem Inhalt des für 2011 überarbeiteten Arbeitsprogramms. Infolgedessen wird der Jährliche Tätigkeitsbericht (Yearly National Agency Report) für das Jahr 2011 (der 2012 bei der Kommission eingehen wird), einen aussagekräftigen Vergleich der tatsächlichen Ergebnisse mit der geplanten Leistung ermöglichen.

⁽²⁹⁾ SB Nr. 4/2010, Ziffer 41; SB Nr. 5/2010, Ziffer 100.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

8.53. Wie am Anfang dieses Kapitels hervorgehoben, ist gemäß der Haushaltsordnung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten zu erläutern, inwieweit die Ergebnisse der Maßnahmen den vorgegebenen Zielen entsprechen, welche Risiken mit den Maßnahmen verbunden sind, wie die zur Verfügung gestellten Mittel verwendet wurden und wie effizient und wirksam das System der internen Kontrolle ist⁽³⁰⁾. Der Hof stellte fest, dass die Divergenzen zwischen den Zielvorgaben und den tatsächlich erreichten Ergebnissen häufig nicht analysiert wurden (siehe Ziffer 8.16) und im Rahmen der Berichterstattung über die Wirksamkeit häufig nicht auf die Aspekte der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Ausgaben eingegangen wurde (siehe Ziffer 8.17).

8.54. Da keine geeigneten Etappenziele festgelegt wurden, war es schwierig zu beurteilen, ob die erzielten Fortschritte im Hinblick auf die Verwirklichung der Mehrjahresziele als ausreichend betrachtet werden konnten (siehe Ziffern 8.20 und 8.21).

8.55. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die in den Managementplänen festgelegten Ziele, Indikatoren und Vorgaben in der Regel in den Jährlichen Tätigkeitsberichten aufgegriffen wurden (siehe Ziffern 8.24 und 8.25).

8.56. Bei den im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführten Programmen wurde die Zuverlässigkeit der Informationen über die Planung und Berichterstattung, welche die Generaldirektionen bei den Mitgliedstaaten erhoben haben, durch Unzulänglichkeiten auf der Ebene der Rechtsvorschriften und praktische Zwänge beeinträchtigt (siehe Ziffern 8.27-8.29).

Die Halbzeitbewertung von Leader+ wurde zu einem frühen Zeitpunkt im Rahmen der Umsetzung der Strategie der Lokalen Aktionsgruppe durchgeführt. Die Ex-post-Bewertung von Leader+, die im Dezember 2010 abgeschlossen wurde, liefert jedoch nützliche Informationen über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Leader-Maßnahmen. Diese Informationen werden für die laufenden Arbeiten nützlich sein, die an dem politischen Rahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik, der nach 2013 maßgebend sein soll, durchgeführt werden.

8.53. Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass Abweichungen der tatsächlich erreichten Ziele von den Zielvorgaben in künftigen Jährlichen Tätigkeitsberichten besser erklärt werden könnten.

Gemäß Artikel 60 Absatz 7 der Haushaltsordnung muss in den Jährlichen Tätigkeitsberichten über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems und nicht über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von EU-Maßnahmen berichtet werden. In dieser Rechtsvorschrift wird der Inhalt der Jährlichen Tätigkeitsberichte definiert. Im Rahmen der Nomenklatur der tätigkeitsbezogenen Budgetierung sind die personellen und finanziellen Ressourcen (vgl. Anhang 2 und 3), die jeder Tätigkeit der tätigkeitsbezogenen Budgetierung zugewiesen werden, eindeutig festgelegt, und sie können mit den Indikatoren im entsprechenden Anhang verknüpft werden. So kann beurteilt werden, ob das Ressourcenmanagement sparsam und wirtschaftlich ist.

8.54. Für Mehrjahresprogramme ist es nicht immer sinnvoll, Etappenziele festzulegen, da Auswirkungen erst am Ende des Programmplanungszeitraums und nicht linear erreicht werden. Die jährliche Berichterstattung über Inputs, Outputs und Ergebnisse, d. h. die Überwachung des Fortschritts bei der Programmumsetzung, ermöglicht eine regelmäßige Beurteilung des Fortschritts hinsichtlich der Zielerreichung.

8.56. Für die Entwicklung des ländlichen Raums legte die Kommission einen Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007—2013 fest. Dieser stellt erstmals einen einzigen Rahmen für die Überwachung und Bewertung aller Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren dar.

Vor diesem Hintergrund sind die Mitgliedstaaten für die Bereitstellung verlässlicher Überwachungsdaten verantwortlich, wobei dies im Rahmen der Kompetenzverteilung bei der geteilten Mittelverwaltung erfolgen sollte. In Anbetracht der hohen Anzahl von Projekten und der vielfältigen Merkmale der Projekte der Mitgliedstaaten ist es für die Kommission weder durchführbar noch kosteneffizient, von Mitgliedstaaten übermittelte Daten auf Projektebene zu überprüfen.

Siehe auch Antwort auf Ziffer 8.29.

⁽³⁰⁾ Artikel 60 Absatz 7 Unterabsatz 2 der Haushaltsordnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.57. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die Qualität der Planungsphase eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die angestrebten Ergebnisse erreicht werden können. Eine ungenügende oder unzulängliche Planung und das Fehlen von SMART-Zielen kann zu Verzögerungen und zusätzlichen Kosten führen und die erzielten Ergebnisse beeinträchtigen (siehe Ziffern 8.33-8.44).

8.58. Im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht des Managements ist es wichtig, dass die in den Berichten angeführten Ergebnisse mit den im Managementplan festgelegten Zielen und Indikatoren in Einklang stehen und dass angemessene Kontroll- und Überwachungssysteme eingerichtet sind, die zuverlässige Informationen für die Berichterstattung über die Ergebnisse liefern (siehe Ziffern 8.45-8.48 und 8.51-8.52).

8.59. Der Hof formuliert folgende Empfehlungen:

- **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).
- **Empfehlung 2:** Die Kommissionsdienststellen sollten für die Mehrjahresziele geeignete Etappenziele festlegen, damit die Fortschritte angemessen bewertet werden können (siehe Ziffer 8.54).
- **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).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.57. Die Kommission erkennt die Bedeutung der Planungsphase an und stimmt der Notwendigkeit zu, SMART-Ziele festzulegen.

8.58. Die Kommission stimmt zu, dass es im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht des Managements wichtig ist, dass die in den Berichten angeführten Ergebnisse mit den im Managementplan festgelegten Zielen und Indikatoren in Einklang stehen und dass angemessene Kontroll- und Überwachungssysteme eingerichtet sind, damit zuverlässige Informationen für die Berichterstattung über die Ergebnisse zur Verfügung stehen.

Die Kommission ist entschlossen, ihre Überwachungs- und Kontrollsysteme kontinuierlich zu verbessern, damit gewährleistet ist, dass über angemessene und geeignete Systeme zuverlässige Informationen zur Verfügung gestellt werden.

8.59.

- Die Unterschiede zwischen den Zielvorgaben und den erreichten Ergebnissen könnten tatsächlich besser erklärt werden.

Gleichwohl sollen der Managementplan und der jährliche Tätigkeitsplan keine detaillierten Informationen über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit liefern (siehe Antworten auf Ziffern 8.17 und 8.53).

Für die Programme im Bereich der Strukturfonds hängt die Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Finanzierungssysteme in hohem Ausmaß von der Bereitschaft und Fähigkeit der Mitgliedstaaten ab, über Aspekte wie Stückkosten oder Verknüpfung zwischen Output und Ausgabenkategorien zu berichten. Unter den geltenden rechtlichen Voraussetzungen kann dies nicht für alle Programme erfolgen.

- Für Output-, Ergebnis- und gegebenenfalls Wirkungsindikatoren könnten in der Tat Etappenziele festgelegt werden.

Für Outputs könnten zumindest auf Programm-Ebene bei mehrjährigen Zielvorgaben Etappenziele festgelegt werden. Für Ergebnisindikatoren dürfte dies aufgrund der verschiedenen Einflussfaktoren komplizierter sein. Die Kommission ist dennoch bereit, einige weitere Bedingungen in die künftigen Regelungen aufzunehmen. So sollten Berichte über die Fortschritte bei den kürzlich vorgeschlagenen Partnerschaftsverträgen verlangt werden, insbesondere hinsichtlich der Etappenziele, die im Leistungsrahmen festgelegt sind.

- Bei der geteilten Mittelverwaltung übernimmt die Kommission eine Überwachungsfunktion und gewewissert sich, dass die Management- und Kontrollsysteme mit den Vorschriften vereinbar und wirksam sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- In diesem Zusammenhang hat die Kommission ein solches Verfahren mit den Mitgliedstaaten bereits eingeführt.
- Für die Entwicklung des ländlichen Raums hat die Kommission bereits einen Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007—2013 geschaffen, der erstmals den einzigen Rahmen für die Überwachung und Bewertung aller Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren darstellt.
- Die Kommission beabsichtigt, enger mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für den nächsten Programmplanungszeitraum weiter zu verbessern. Ein erstes Seminar über die Überwachung und Bewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist für September 2011 angesetzt.
- Für die Strukturfonds wird die Kommission vorschlagen, gemeinsame Output-Indikatoren für künftige Regelungen, die nach 2013 maßgebend sein werden, zu vereinbaren; sie wird auch eine Methode zur Bestimmung geeigneter kontextspezifischer Ergebnisindikatoren vereinbaren. Die Überprüfung der geplanten Zielvorgaben und die Berichterstattung über die erreichten Ergebnisse obliegen weiterhin den Mitgliedstaaten (siehe Antwort auf Empfehlung 6).
- **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).
 - **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).
 - **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).
- Die Kommission bemüht sich stets, SMART-Ziele festzulegen. Sie achtet darauf, dass die während der Durchführungsphase auftretenden Risiken ermittelt und abgemildert werden. Sie wird ihre Anstrengungen in der Zukunft verstärken.
 - Die Kommission stimmt zu, dass es im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht des Managements wichtig ist, dass die in den Berichten angeführten Ergebnisse mit den im Managementplan festgelegten Zielen und Indikatoren in Einklang stehen (wie dies bei der großen Mehrheit bereits der Fall ist), und dass angemessene Kontroll- und Überwachungssysteme eingerichtet sind, damit zuverlässige Informationen für die Berichterstattung über die Ergebnisse zur Verfügung stehen.
- Die Kommission sollte einen flexiblen Ansatz beibehalten, um die neuesten Informationen im Jährlichen Tätigkeitsbericht darlegen zu können, selbst wenn sie im Managementplan noch nicht aufgeführt wurden. Allerdings sollte sie die Angaben so darstellen, dass ein Vergleich von beiden möglich ist.
- Für die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführten Programme wird die Kommission einige wichtige Elemente für die Konzipierung von Systemen vorschlagen, die es ermöglichen, Informationen über die Ergebnisse im Rahmen der künftigen Regelungen, die nach 2013 maßgebend sein werden, zu erhalten. Die Verantwortung für diese Systeme, die vollständige und genaue Informationen über die Ergebnisse zur Verfügung stellen sollen, übernehmen die Mitgliedstaaten, was mit der Kompetenzverteilung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung vereinbar ist.

ANHANG

Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan

INHALT

HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM GESAMTHAUSHALTSPLAN

1. Aufstellung des Haushaltsplans
2. Rechtsgrundlage
3. In den Verträgen und in der Haushaltsordnung verankerte Haushaltsgrundsätze
4. Inhalt und Gliederung des Haushaltsplans
5. Finanzierung des Haushaltsplans (Haushaltseinnahmen)
6. Arten von Haushaltsmitteln
7. Ausführung des Haushaltsplans
 - 7.1. Verantwortung für die Ausführung
 - 7.2. Ausführung der Einnahmen
 - 7.3. Ausführung der Ausgaben
 - 7.4. Konsolidierte Übersichten über den Haushaltsvollzug und Ermittlung des Saldos des Haushaltsjahrs
8. Rechnungslegung
9. Externe Kontrolle
10. Entlastung und Folgemaßnahmen

ERLÄUTERUNGEN

Quellen der Finanzdaten

Währungseinheit

Verwendete Abkürzungen und Zeichen

ABBILDUNGEN ZUM HAUSHALTSPLAN UND DEN KONSOLIDierten RECHNUNGEN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2010

HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM HAUSHALTSPLAN

1. AUFSTELLUNG DES HAUSHALTSPLANS

Im Haushaltsplan sind die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union veranschlagt, wie sie vom Rat und dem Europäischen Parlament festgestellt wurden. Auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie alle sonstigen haushaltswirksamen Ausgaben, die der Rat zur Umsetzung von Maßnahmen in diesen Politikbereichen für erforderlich hält, sind im Haushaltsplan veranschlagt.

2. RECHTSGRUNDLAGE

Rechtsgrundlage für den Haushaltsplan sind die Finanzvorschriften der Verträge (Artikel 310 bis 325 AEUV und Artikel 106a EAG-Vertrag)⁽¹⁾ sowie die Haushaltsordnung⁽²⁾.

3. IN DEN VERTRÄGEN UND IN DER HAUSHALTSORDNUNG VERANKERTE HAUSHALTSGRUNDSÄTZE

Alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union sind in einen Gesamthaushaltsplan einzusetzen (Einheit und Haushaltswahrheit). Der Haushaltsplan wird für die Dauer eines Haushaltsjahrs festgestellt (Jährlichkeit). Er ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (Haushaltsausgleich). Die Aufstellung des Haushaltsplans, der Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung erfolgen in Euro (Rechnungseinheit). Die Einnahmen dienen unterschiedslos zur Finanzierung aller Ausgaben und sind ebenso wie die Ausgaben in voller Höhe ohne vorherige Verrechnung in den Haushaltsplan einzustellen und später in den Jahresabschlüssen auszuweisen (Gesamtdeckung). Die Mittel werden nach Titeln und Kapiteln sachlich gegliedert; die Kapitel sind in Artikel und Posten untergliedert (Spezialität). Die Haushaltsmittel sind im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit (Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung) zu verwenden. Für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung gilt das Transparenzgebot (Transparenz). Zu diesen allgemeinen Haushaltsgrundsätzen bestehen einige Ausnahmen.

4. INHALT UND GLIEDERUNG DES HAUSHALTSPLANS

Der Haushaltsplan besteht aus einer Zusammenfassung der Einnahmen und Ausgaben sowie aus den Einzelplänen mit den Einnahmen- und Ausgabenplänen der Organe. Die neun Einzelpläne sind: (I) Parlament; (II) Rat (III) Kommission; (IV) Gerichtshof; (V) Rechnungshof; (VI) Wirtschafts- und Sozialausschuss; (VII) Ausschuss der Regionen; (VIII) Europäischer Bürgerbeauftragter und (IX) Europäischer Datenschutzbeauftragter.

Innerhalb eines jeden Einzelplans werden die Einnahmen und Ausgaben nach Art oder Bestimmung in Haushaltslinien (Titel, Kapitel, Artikel und ggf. Posten) gegliedert.

5. FINANZIERUNG DES HAUSHALTSPLANS (HAUSHALTSEINNAHMEN)

Die Finanzierung des Haushaltsplans erfolgt hauptsächlich durch die Eigenmittel der Union: BNE-Eigenmittel, MwSt-Eigenmittel, Zölle, Agrarzölle sowie Zucker- und Isoglukoseabgaben⁽³⁾.

Neben den Eigenmitteln bestehen noch weitere Einnahmen (siehe **Abbildung I**).

6. ARTEN VON HAUSHALTSMITTELN

Zur Deckung der vorgesehenen Ausgaben wird im Haushaltsplan zwischen folgenden Arten von Haushaltsmitteln unterschieden:

a) getrennte Mittel (GM) dienen zur Finanzierung von Mehrjahresvorhaben in bestimmten Haushaltsbereichen. Sie umfassen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE):

— Verpflichtungsermächtigungen gestatten es, im laufenden Haushaltsjahr rechtliche Verpflichtungen für Tätigkeiten einzugehen, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt;

— Zahlungsermächtigungen gestatten die Finanzierung der Ausgaben, die bei der Erfüllung der im laufenden und in früheren Haushaltsjahren eingegangenen Verpflichtungen entstehen.

⁽¹⁾ Siehe Verzeichnis der Abkürzungen in den Erläuterungen.

⁽²⁾ Hauptsächlich die Haushaltsordnung (HO) vom 25. Juni 2002 (ABl. L 248 vom 16.9.2002).

⁽³⁾ Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Eigenmittel: Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates (ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17); Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates (ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42); Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1).

b) nichtgetrennte Mittel (NGM) ermöglichen Mittelbindungen und Zahlungen für auf ein Jahr begrenzte Maßnahmen in jedem Haushaltsjahr.

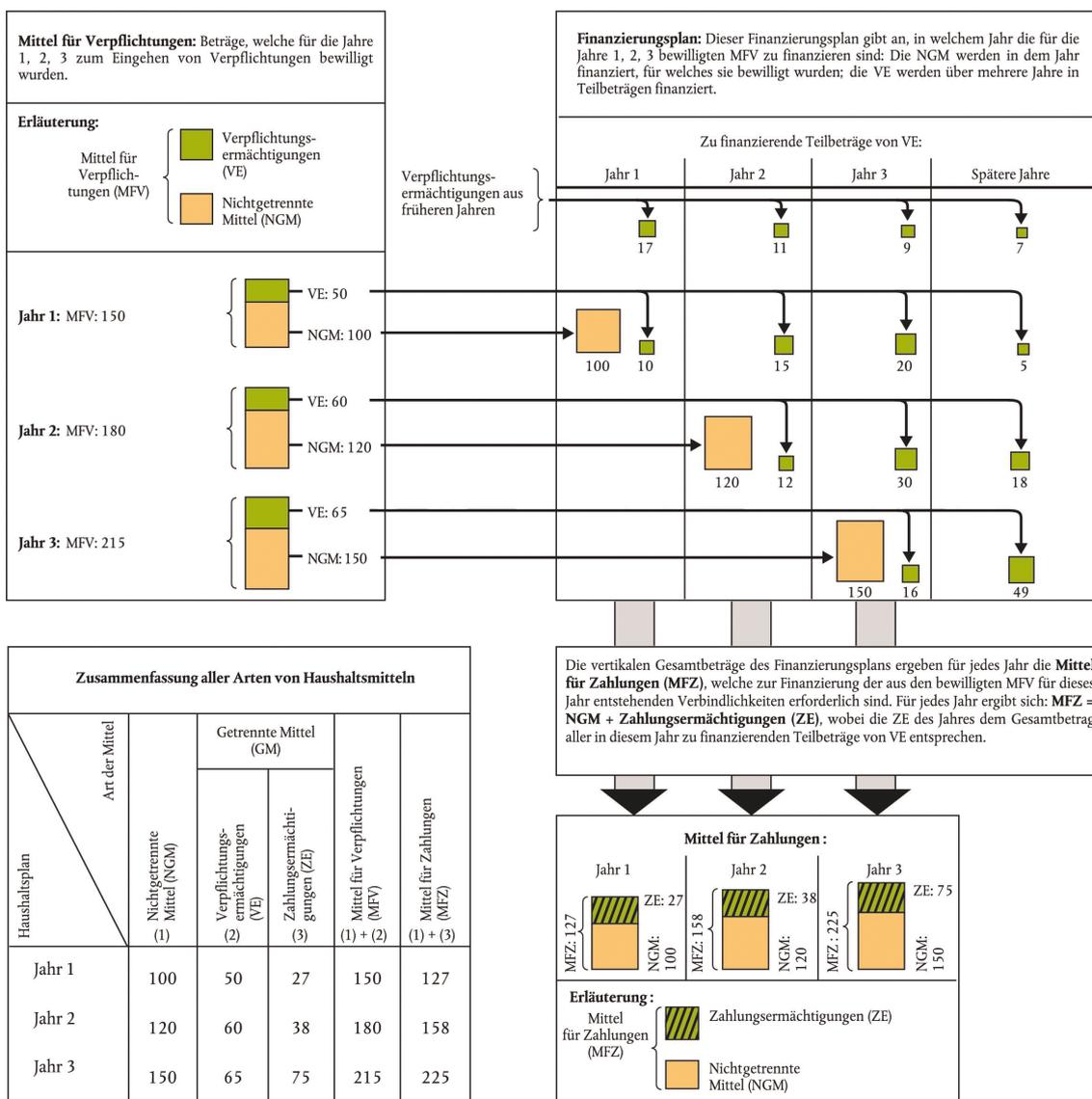
Somit ist es wichtig, für jedes Haushaltsjahr die folgenden beiden Gesamtbeträge zu ermitteln:

a) den Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen (MFV) ⁽⁴⁾ = nichtgetrennte Mittel (NGM) + Verpflichtungsermächtigungen (VE) ⁽⁴⁾;

b) den Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen (MFZ) ⁽⁴⁾ = nichtgetrennte Mittel (NGM) + Zahlungsermächtigungen (ZE) ⁽⁴⁾.

Die Haushaltseinnahmen dienen zur Deckung der Mittel für Zahlungen. Verpflichtungsermächtigungen müssen nicht durch Einnahmen gedeckt sein.

Das folgende vereinfachte Schema (mit fiktiven Beträgen) zeigt die Auswirkung dieser Mittelarten in den verschiedenen Haushaltsjahren.



⁽⁴⁾ Man beachte den Unterschied zwischen „Mittel für Verpflichtungen“ und „Verpflichtungsermächtigungen“ sowie zwischen „Mitteln für Zahlungen“ und „Zahlungsermächtigungen“. Die Begriffe „Verpflichtungsermächtigungen“ und „Zahlungsermächtigungen“ werden ausschließlich im Rahmen der getrennten Mittel verwendet.

7. AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

7.1. Verantwortung für die Ausführung

Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel aus. Außerdem erkennt sie den anderen Organen die zur Ausführung ihrer jeweiligen Einzelpläne erforderlichen Befugnisse zu⁽⁵⁾. In der Haushaltsordnung werden die Ausführungsmodalitäten und insbesondere die Zuständigkeiten der Anweisungsbefugten, Rechnungsführer, Zahlstellenverwalter und Internen Prüfer der Organe näher geregelt. In den beiden größten Ausgabenbereichen (EGFL und Strukturfonds) erfolgt die Verwaltung der Mittel der Europäischen Union gemeinsam mit den Mitgliedstaaten.

7.2. Ausführung der Einnahmen

Die veranschlagten Einnahmen werden vorbehaltlich etwaiger Änderungen durch Berichtigungshaushaltspläne in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltmäßige Ausführung der Einnahmen besteht in der Feststellung der Forderungen und in der Einziehung der der Europäischen Union zustehenden Beträge (Eigenmittel und sonstige Einnahmen). Sie erfolgt nach besonderen Durchführungsbestimmungen⁽⁶⁾. Die tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahrs entsprechen der Summe, die sich aufgrund der Einziehung der festgestellten Forderungen des laufenden Haushaltsjahrs und der Einziehung der aus vorhergehenden Haushaltsjahren noch einzuziehenden Forderungen ergibt.

7.3. Ausführung der Ausgaben

Die veranschlagten Ausgaben werden in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltmäßige Ausführung der Ausgaben, d. h. die Entwicklung und Verwendung der Mittel, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

a) Mittel für Verpflichtungen:

- i) *Entwicklung der Mittel*: Die im Laufe eines Haushaltsjahrs insgesamt verfügbaren Mittel für Verpflichtungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und VE) + Berichtigungshaushaltspläne + zweckgebundene Einnahmen + Mittelübertragungen + aus dem Vorjahr übertragene Verpflichtungsermächtigungen + noch nicht gebundene nichtautomatische Übertragungen nichtgetrennter Mittel aus dem Vorjahr + freigestellte und wiedereingesetzte Verpflichtungsermächtigungen aus früheren Jahren.
- ii) *Verwendung der Mittel*: Die endgültigen Mittel für Verpflichtungen sind während des Haushaltsjahrs zum Eingehen von Verpflichtungen verfügbar (verwendete Mittel für Verpflichtungen = Betrag der eingegangenen Verpflichtungen).
- iii) *Übertragung von Mitteln des Haushaltsjahrs auf das folgende Haushaltsjahr*: Mittel, die am Ende des Haushaltsjahrs, für das sie in den Haushaltsplan eingestellt wurden, nicht in Anspruch genommen worden sind, können auf Beschluss des betreffenden Organs auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Verfügbare Mittel aus zweckgebundenen Einnahmen werden automatisch übertragen.
- iv) *Annullierung von Mitteln*: Der Restbetrag wird annulliert.

b) Mittel für Zahlungen:

- i) *Entwicklung der Mittel*: Die im Laufe des Haushaltsjahrs insgesamt verfügbaren Mittel für Zahlungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und ZE) + Berichtigungshaushaltspläne + zweckgebundene Einnahmen + Mittelübertragungen + automatisch (oder nichtautomatisch) aus dem Vorjahr übertragene Mittel.
- ii) *Verwendung der Mittel des Haushaltsjahrs*: Die für das Haushaltsjahr eingestellten Mittel für Zahlungen sind im Haushaltsjahr für die Ausführung von Zahlungen verfügbar, wobei die aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragenen Mittel unberücksichtigt bleiben (verwendete Mittel für Zahlungen = Betrag der aus den Mitteln des Haushaltsjahrs getätigten Zahlungen).
- iii) *Übertragung von Mitteln des Haushaltsjahrs auf das folgende Haushaltsjahr*: Nicht verwendete Mittel des Haushaltsjahrs können auf Beschluss des betreffenden Organs auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Verfügbare Mittel aus zweckgebundenen Einnahmen werden automatisch übertragen.

⁽⁵⁾ Siehe Artikel 317 AEUV, Artikel 106a EAG-Vertrag und Artikel 50 HO.

⁽⁶⁾ Siehe Artikel 69 bis 74 HO sowie Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000.

- iv) *Annullierung von Mitteln*: Der Restbetrag wird annulliert.
- v) *Gesamtbetrag der Zahlungen während des Haushaltsjahrs*: Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahrs + Zahlungen aus vom Vorjahr übertragenen Mitteln für Zahlungen.
- vi) *Tatsächliche Ausgaben zulasten des Haushaltsjahrs*: Ausgaben im Sinne der konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug (siehe Ziffer 7.4) = Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahrs + auf das folgende Haushaltsjahr übertragene Mittel für Zahlungen des Haushaltsjahrs.

7.4. Konsolidierte Übersichten über den Haushaltsvollzug und Ermittlung des Saldos des Haushaltsjahrs

Nach Abschluss jedes Haushaltsjahrs werden die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug erstellt. Daraus ergibt sich der Saldo des Haushaltsjahrs, der im Wege eines Berichtigungshaushaltsplans in den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahrs eingesetzt wird.

8. RECHNUNGSLEGUNG

Die Rechnung eines Haushaltsjahrs wird dem Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof vorgelegt; sie umfasst die Vermögensübersicht und die Übersicht über den Haushaltsvollzug, denen ein Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement beigefügt ist. Die vorläufige Rechnung wird spätestens am 31. März des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres übermittelt, die endgültige Rechnung ist am 31. Juli des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres vorzulegen.

9. EXTERNE KONTROLLE

Seit 1977 erfolgt die externe Kontrolle des Haushaltsplans durch den Rechnungshof der Europäischen Union⁽⁷⁾. Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans. Er legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Er prüft auch die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die Prüfungen können vor Abschluss des betreffenden Haushaltsjahrs durchgeführt werden; sie werden anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den Organen der Union, in den Mitgliedstaaten und in Drittländern durchgeführt. Der Rechnungshof erstellt nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahrs einen Jahresbericht; er kann ferner jederzeit seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorlegen und auf Antrag eines beliebigen Organs der Union Stellungnahmen abgeben.

10. ENTLASTUNG UND FOLGEMASSNAHMEN

Seit 1977 gelten folgende Bestimmungen⁽⁸⁾: Auf Empfehlung des Rates erteilt das Parlament vor dem 30. April des zweiten Jahres nach dem betreffenden Haushaltsjahr der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck prüfen Rat und Parlament die von der Kommission vorgelegte Rechnung sowie den Jahresbericht und die Sonderberichte des Rechnungshofs. Die Organe müssen alle zweckdienlichen Maßnahmen treffen, um den in den Entlastungsbeschlüssen enthaltenen Bemerkungen Folge zu leisten, und über die getroffenen Maßnahmen Bericht erstatten.

⁽⁷⁾ Siehe Artikel 285 bis 287 AEUV, Artikel 106a EAG-Vertrag sowie Artikel 139 bis 147 HO.

⁽⁸⁾ Siehe Artikel 319 AEUV sowie Artikel 106a EAG-Vertrag.

ERLÄUTERUNGEN

QUELLEN DER FINANZDATEN

Die in den Abbildungen dieses Anhangs dargestellten Finanzdaten sind der Jahresrechnung der Europäischen Union und den sonstigen von der Kommission vorgelegten Finanzausweisen entnommen. Die geografische Aufschlüsselung wurde anhand der im EDV-Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) enthaltenen Ländercodes erstellt. Wie die Kommission betont, sind sämtliche Aufschlüsselungen von Einnahmen oder Ausgaben nach Mitgliedstaaten das Ergebnis arithmetischer Vorgänge, die einen unvollständigen Eindruck von den Vorteilen vermitteln, die den einzelnen Mitgliedstaaten aus der Union erwachsen. Infolgedessen sind die entsprechenden Angaben mit Vorsicht zu interpretieren.

WÄHRUNGSEINHEIT

Alle Finanzdaten werden in Millionen Euro angegeben. Die ausgewiesenen Gesamtbeträge entsprechen der Rundung der genauen Einzelwerte und somit nicht unbedingt der Summe der gerundeten Zahlen.

VERWENDETE ABKÜRZUNGEN UND ZEICHEN

Abb.	Abbildung, auf die in anderen Abbildungen verwiesen wird (beispielsweise Abb. III)
ABL	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AT	Österreich
BE	Belgien
BG	Bulgarien
BNE	Bruttonationaleinkommen
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DE	Deutschland
DK	Dänemark
E	Einzelplan des Haushaltsplans
EAG oder Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EE	Estland
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EL	Griechenland
ES	Spanien
EU	Europäische Union
EU-27	Europäische Union der 27 Mitgliedstaaten
FI	Finnland
FR	Frankreich
GM	Getrennte Mittel
HO	Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002
HU	Ungarn
IE	Irland

IT	Italien
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LV	Lettland
MFV	Mittel für Verpflichtungen
MFZ	Mittel für Zahlungen
MT	Malta
MwSt	Mehrwertsteuer
NGM	Nichtgetrennte Mittel
NL	Niederlande
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
SE	Schweden
SK	Slowakei
SI	Slowenien
T	Titel des Haushaltsplans
UK	Vereinigtes Königreich
VE	Verpflichtungsermächtigungen
ZE	Zahlungsermächtigungen
0,0	Angabe liegt zwischen Null und 0,05
—	Keine Angabe

ABBILDUNGEN ZUM HAUSHALTSPLAN UND DEN KONSOLIDierten RECHNUNGEN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2010

Abb. I	Haushaltsplan 2010 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen
Abb. II	Haushaltsplan 2010 — Mittel für Verpflichtungen
Abb. III	Im Jahr 2010 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung
Abb. IV	Im Jahr 2010 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung
Abb. V	Eigenmittel 2010 — nach Mitgliedstaaten
Abb. VI	Zahlungen im Jahr 2010 — nach Mitgliedstaaten
Abb. VII	Konsolidierte Vermögensübersicht
Abb. VIII	Konsolidierte Ergebnisrechnung

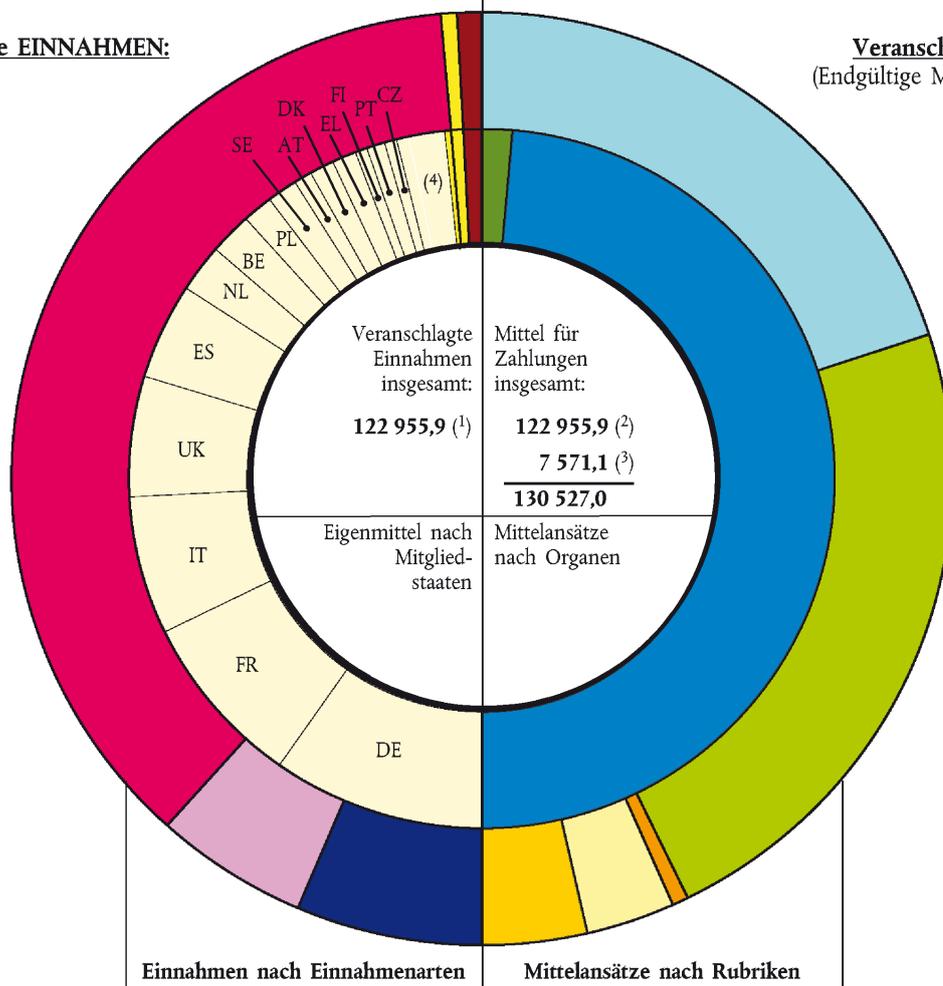
Abbildung I
Haushaltsplan 2010 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen

[Kriterien für Einnahmen, siehe „Hintergrundinformationen zum Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 7.2; Kriterien für Ausgaben, siehe „Hintergrundinformationen zum Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 7.3, und weiterführende Informationen siehe Abb. IV, Spalte (a)]

(Millionen Euro und %)

Veranschlagte EINNAHMEN:

Veranschlagte AUSGABEN:
 (Endgültige Mittel für Zahlungen)



Einnahmenschlüssel

■ Eigenmittel insgesamt (nach Mitgliedstaaten)		
■ Agrarzölle	—	(0 %)
■ Zucker- und Isoglukoseabgaben	123,4	(0,1 %)
■ Zölle	15 595,8	(12,7 %)
■ MwSt-Eigenmittel	13 277,3	(10,8 %)
■ BNE-Eigenmittel	90 273,5	(73,4 %)
■ Sonstige Einnahmen	1 432,3	(1,2 %)
■ Aus dem Vorjahr verfügbarer Überschuss	2 253,6	(1,8 %)

Ausgabenschlüssel

Rubriken des Finanzrahmens:

■ 1. Nachhaltiges Wachstum	52 103,0	(39,9 %)
■ 2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	59 630,4	(45,7 %)
■ 3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 616,6	(1,2 %)
■ 4. Die EU als globaler Partner	8 101,2	(6,2 %)
■ 5. Verwaltung	9 075,8	(7 %)
■ 6. Ausgleichszahlungen	—	(0 %)
■ Für andere Organe verfügbare Mittel	3 495,9	(2,7 %)
■ Verfügbare Mittel der Kommission, davon operationelle Mittel	127 031,1	(97,3 %)
	121 451,2	(93 %)

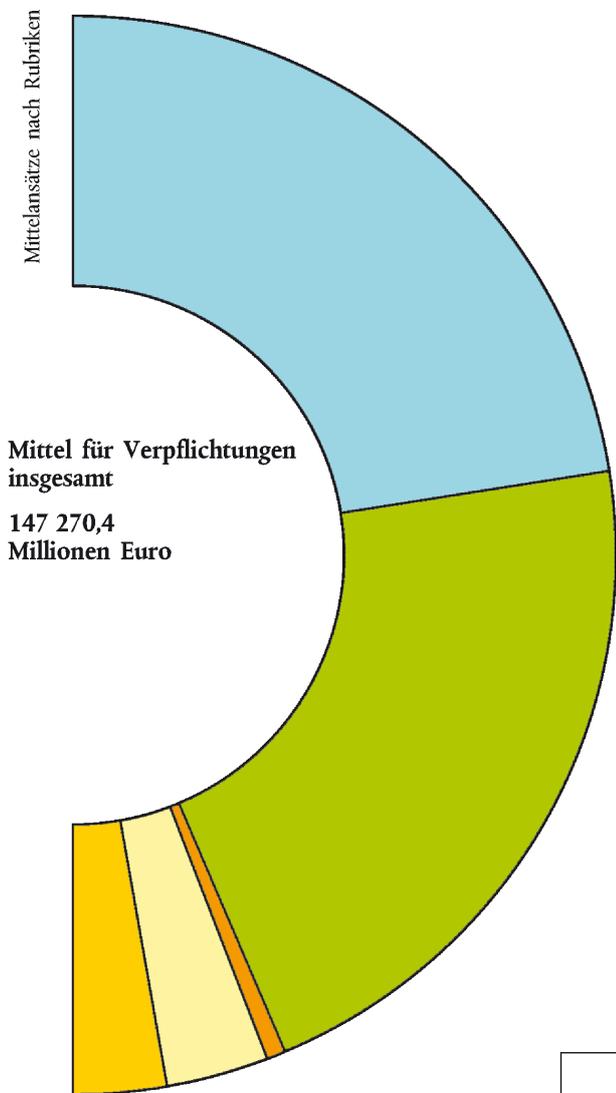
(1) Nach Berichtigungshaushaltsplänen.
 (4) Die Einnahmenbeiträge aus IE, RO, HU, SK, SI, BG, LT, LU, CY, LV, EE, MT sind zusammen ausgewiesen.

(2) Nach Berichtigungshaushaltsplänen und Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien.
 (3) Zweckgebundene Einnahmen und übertragene Mittel.

Abbildung II
Haushaltsplan 2010 — Mittel für Verpflichtungen

[nach Berichtigungshaushaltsplänen; weiterführende Informationen siehe Abb. III, Spalte (a)]

(Millionen Euro und %)



Anmerkung:
 Der Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen ist nicht mit den Einnahmen 2010 ausgeglichen, da die Verpflichtungsermächtigungen auch Beträge enthalten, die erst durch Einnahmen späterer Haushaltsjahre finanziert werden.

Ausgabenschlüssel

Rubriken des Finanzrahmens:

	1. Nachhaltiges Wachstum	66 243,2	(45 %)
	2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	62 311,6	(42,3 %)
	3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 905,8	(1,3 %)
	4. Die EU als globaler Partner	8 417,9	(5,7 %)
	5. Verwaltung	8 391,9	(5,7 %)
	6. Ausgleichszahlungen	—	(0 %)

Abbildung III
Im Jahr 2010 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung

(Millionen Euro und %)

Einzelpläne (E) und Titel (T) gemäß Haushaltseingliederungsplan 2010 und Rubriken des Finanzrahmens	Endgültige Mittel		Verwendung der Mittel				
	Betrag ⁽¹⁾	Eingegangene Mittelbindungen	Verwendungsrate (%)	Mittelübertragungen 2011	Anteil (%)	Annullierungen	Anteil (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Haushaltseingliederungsplan							
I Parlament (E I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Rat (E II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Kommission (E III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Wirtschaft und Finanzen (T 01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Unternehmen (T 02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Wettbewerb (T 03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Beschäftigung und Soziales (T 04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Energie und Verkehr (T 06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Umwelt (T 07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Forschung (T 08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Informationsgesellschaft und Medien (T 09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Direkte Forschung (T 10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Maritime Angelegenheiten und Fischerei (T 11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Binnenmarkt (T 12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Regionalpolitik (T 13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Steuern und Zollunion (T 14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Bildung und Kultur (T 15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Kommunikation (T 16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Außenbeziehungen (T 19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Handel (T 20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Erweiterung (T 22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Humanitäre Hilfe (T 23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Betrugsbekämpfung (T 24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission (T 25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Verwaltung der Kommission (T 26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Haushalt (T 27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Audit (T 28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Statistik (T 29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Versorgungsbezüge und verbundene Ausgaben (T 30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Sprachendienste (T 31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Reserven (T 40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Gerichtshof (E IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Rechnungshof (E V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Ausschuss der Regionen (E VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Finanzrahmen							
1 Nachhaltiges Wachstum	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 Die EU als globaler Partner	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Verwaltung	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Ausgleichszahlungen	—	—	—	—	—	—	—
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Mittel für Zahlungen insgesamt	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Endgültige Haushaltsmittel nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden oder gleichgestellten und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel.

Abbildung IV
Im Jahr 2010 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung

(Millionen Euro und %)

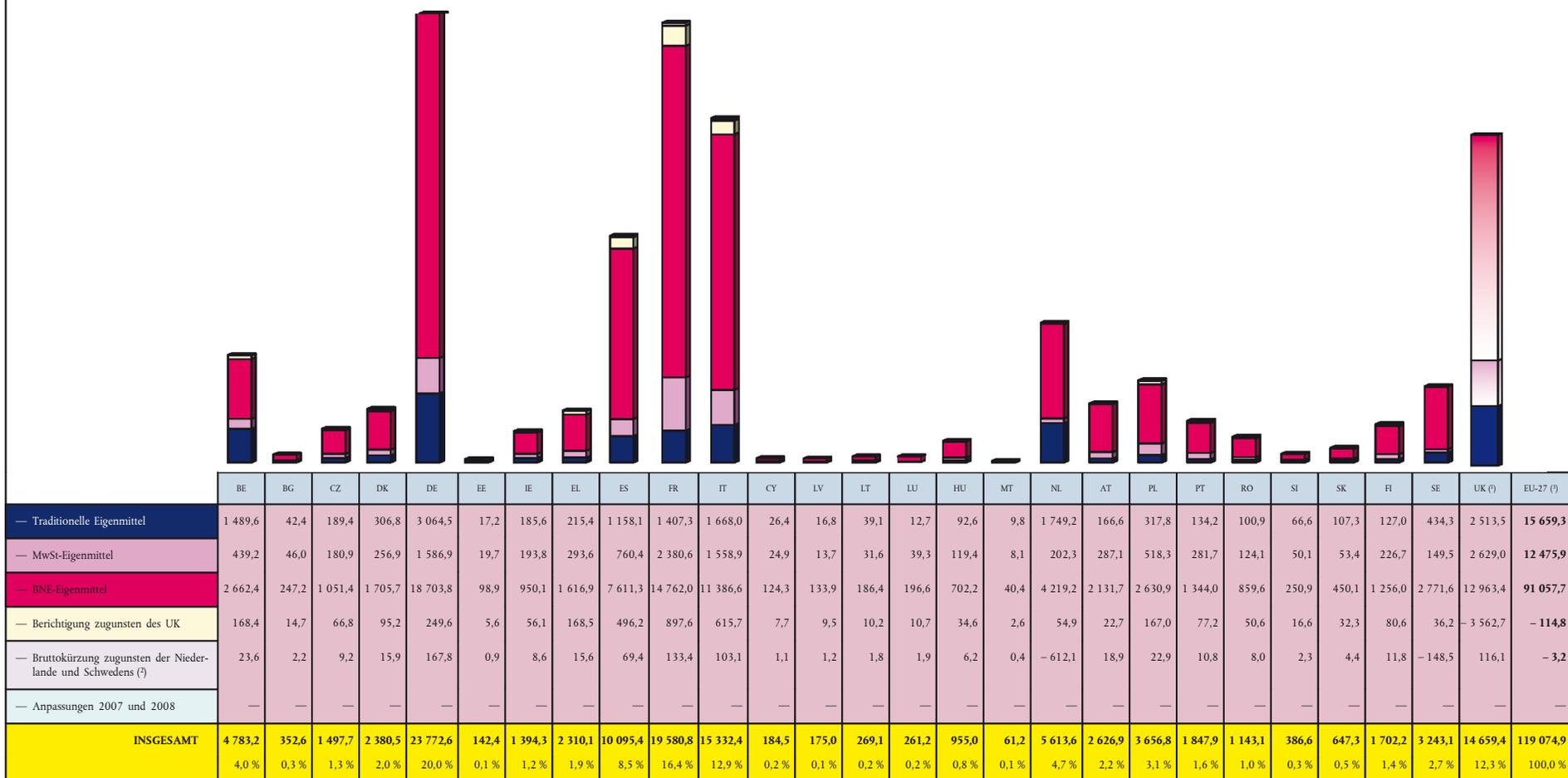
Einzelpläne (E) und Titel (T) gemäß Haushaltseingliederungsplan 2010 und Rubriken des Finanzrahmens	Endgültige Mittel (1)	Verwendung der Mittel					
		Zahlungen im Jahr in 2010	Verwendungsrate (%)	Mittelübertragungen 2011	Anteil (%)	Annullierungen	Anteil (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Haushaltseingliederungsplan							
I Parlament (E I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Rat (E II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Kommission (E III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Wirtschaft und Finanzen (T 01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Unternehmen (T 02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Wettbewerb (T 03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Beschäftigung und Soziales (T 04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (T 05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Energie und Verkehr (T 06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Umwelt (T 07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Forschung (T 08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Informationsgesellschaft und Medien (T 09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Direkte Forschung (T 10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Maritime Angelegenheiten und Fischerei (T 11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Binnenmarkt (T 12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Regionalpolitik (T 13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Steuern und Zollunion (T 14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Bildung und Kultur (T 15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Kommunikation (T 16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Außenbeziehungen (T 19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Handel (T 20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Erweiterung (T 22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Humanitäre Hilfe (T 23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Betrugsbekämpfung (T 24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission (T 25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Verwaltung der Kommission (T 26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Haushalt (T 27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Audit (T 28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Statistik (T 29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Versorgungsbezüge und verbundene Ausgaben (T 30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Sprachendienste (T 31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Reserven (T 40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Gerichtshof (E IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Rechnungshof (E V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Ausschuss der Regionen (E VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Mittel für Zahlungen insgesamt	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Finanzrahmen							
1 Nachhaltiges Wachstum	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 Die EU als globaler Partner	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Verwaltung	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Ausgleichszahlungen	—	—	—	—	—	—	—
Mittel für Zahlungen insgesamt	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(1) Endgültige Haushaltsmittel nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der den zweckgebundenen Einnahmen entsprechenden oder gleichgestellten und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel.

Abbildung V
Eigenmittel 2010 — nach Mitgliedstaaten

Aufschlüsselung der Einnahmen

(Millionen Euro und %)



(*) Bei den Bruttoeigenmitteln (3 562,7 Millionen Euro) des Vereinigten Königreichs wird eine Berichtigung (18 222 Millionen Euro) vorgenommen, die von den anderen Mitgliedstaaten finanziert wird.

(*) Den Niederlanden und Schweden wird für den Zeitraum 2007-2013 eine Bruttokürzung der jährlichen BNE-Beiträge gewährt. Im Jahr 2010 belaufen sich diese Beträge auf jeweils 612,1 und 148,5 Millionen Euro.

(*) Die Unterschiede zwischen den in dieser Abbildung und den in Tabelle 2.1 von Kapitel 2 aufgeführten Beträgen sind auf die den jeweiligen Haushaltsstellen und Ländern zugewiesenen Anpassungen für MwSt.- und BNE-Salden und die Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs zurückzuführen.

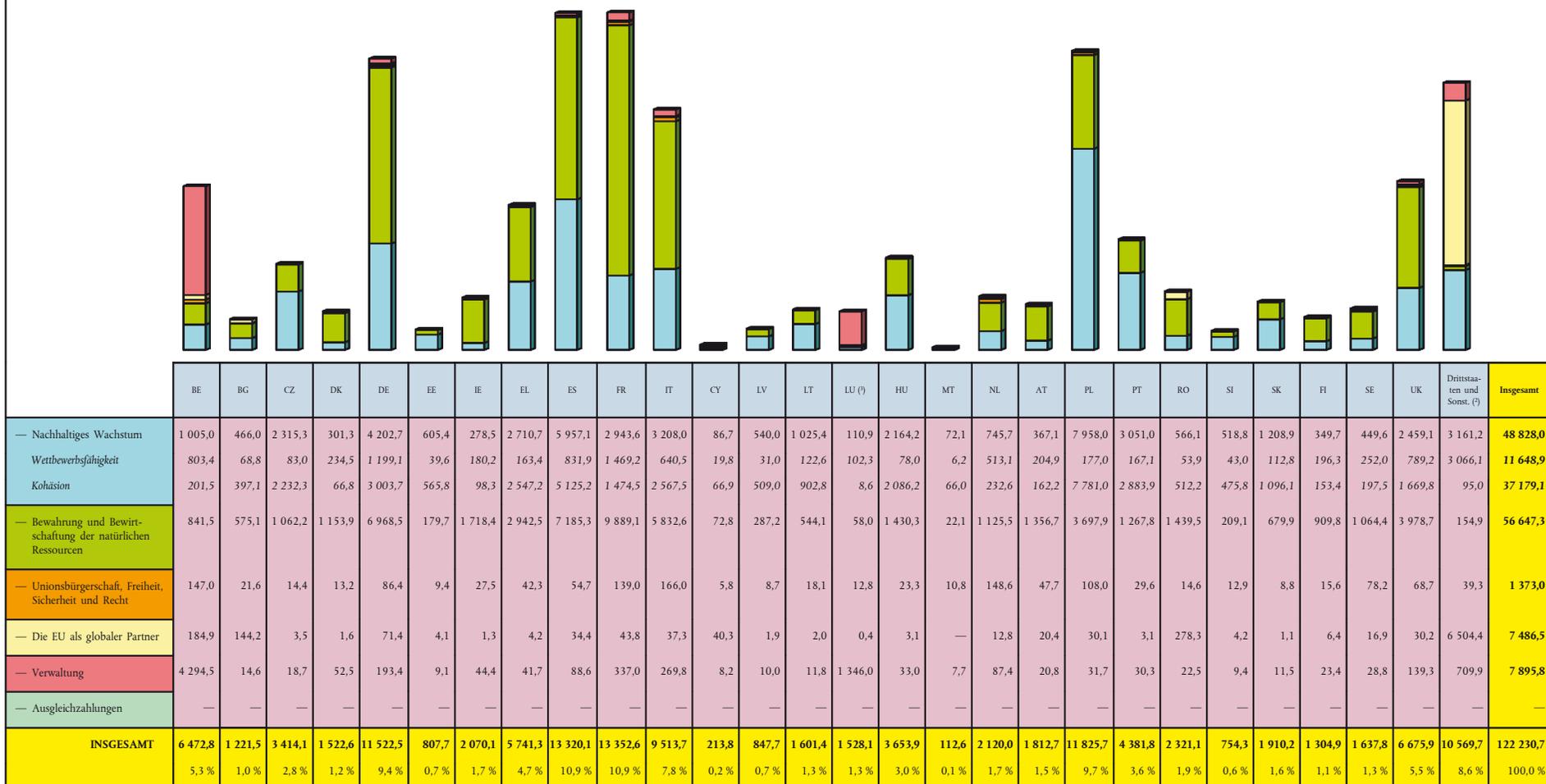
Abbildung VI

Zahlungen 2010 — nach Mitgliedstaaten ⁽¹⁾

Anmerkung: Im Jahr 2010 getätigte Zahlungen = Zahlungen aus operationellen Mitteln des Haushaltsjahrs 2010 und Zahlungen aus übertragenen Mitteln des Haushalts 2009

Rubriken des Finanzrahmens

(Millionen Euro und %)



(1) Die geografische Verteilung der Zahlungen entspricht nicht den an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen, sondern den Ausgaben gemäß den Angaben des EDV-Rechnungsführungssystems der Kommission (ABAC) (mit Ausnahme der Daten für die Rubrik „Verwaltung“, die direkt von der GD Haushalt vorgelegt wurden).

(2) Die unter „Drittstaaten und Sonstiges“ aufgeführten Beträge beziehen sich im Wesentlichen auf Projekte außerhalb der Union und auf die Beteiligung von Drittstaaten. Sie umfassen auch Ausgaben, die geografisch nicht aufschlüsselbar sind.

(3) Der für Luxemburg aufgeführte Betrag umfasst eine negative Anpassung in Höhe von 136 Millionen Euro aufgrund operativer Zahlungen, für die Luxemburg nicht der tatsächliche Empfänger ist.

Abbildung VII
Konsolidierte Vermögensübersicht ⁽¹⁾

(Millionen Euro)

	31.12.2010	31.12.2009
Anlagevermögen:		
Immaterielle Anlagewerte	108	72
Sachanlagen	4 813	4 859
Langfristige Investitionen	2 555	2 379
Darlehen	11 640	10 764
Langfristige Vorfinanzierungen	44 118	41 544
Langfristige Forderungen	40	55
	63 274	59 673
Umlaufvermögen:		
Lagerbestände	91	77
Kurzfristige Investitionen	2 331	1 791
Kurzfristige Vorfinanzierungen	10 078	9 436
Kurzfristige Forderungen	13 501	8 958
Barmittel und Barmitteläquivalente	22 063	23 372
	48 064	43 634
Gesamtvermögen	111 338	103 307
Langfristige Verbindlichkeiten:		
Sozialleistungen für Bedienstete	(37 172)	(37 242)
Langfristige Rückstellungen	(1 317)	(1 469)
Langfristige Finanzverbindlichkeiten	(11 445)	(10 559)
Sonstige langfristige Verbindlichkeiten	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Kurzfristige Verbindlichkeiten:		
Kurzfristige Rückstellungen	(214)	(213)
Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	(2 004)	(40)
Abrechnungsverbindlichkeiten	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Gesamtverbindlichkeiten	(138 785)	(145 585)
Nettovermögen	(27 447)	(42 278)
Reserven	3 484	3 323
Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge	(30 931)	(45 601)
Nettovermögen	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ Die Gliederung der Vermögensübersicht entspricht der Vorlage in der Jahresrechnung der Europäischen Union.

Abbildung VIII
Konsolidierte Ergebnisrechnung ⁽¹⁾

(Millionen Euro)

	2010	2009
Betriebseinnahmen		
Eigenmittel und Einnahmen aus Beiträgen	122 328	110 537
Sonstige betriebliche Erträge	8 188	7 532
	130 516	118 069
Betriebliche Aufwendungen		
Verwaltungsaufwendungen	(8 614)	(8 133)
Betriebliche Aufwendungen	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Überschuss aus betrieblichen Tätigkeiten	18 138	7 432
Finanztransaktionen — Erträge	1 178	835
Finanztransaktionen — Aufwendungen	(661)	(594)
Entwicklung der Verbindlichkeit Leistungen für Bedienstete	(1 003)	(683)
Anteil am Nettoüberschuss (Verlust) verbundener Unternehmen und Joint Ventures	(420)	(103)
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	17 232	6 887

⁽¹⁾ Die Gliederung der Ergebnisrechnung entspricht der Vorlage in der Jahresrechnung der Europäischen Union.

**JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM
RAHMEN DES ACHTEN, NEUNTEN UND
ZEHNTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGS-
FONDS (EEF)**

(2011/C 326/02)

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	1-8
Besondere Merkmale der Europäischen Entwicklungsfonds	2-8
Kapitel I — Ausführung des achten, neunten und zehnten EEF	9-14
Finanzielle Ausführung	9-13
Jährlicher Bericht der Kommission über die Mittelverwaltung des achten bis zehnten Europäischen Entwicklungsfonds	14
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	15-64
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-X
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	15-57
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	15-16
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	17-18
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	19-27
Wirksamkeit der Systeme	28-51
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	52-57
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	58-64
Schlussfolgerungen	58-61
Empfehlungen	62-64

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1. Dieser Jahresbericht enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 sind **Tabelle 1** zu entnehmen.

Besondere Merkmale der Europäischen Entwicklungsfonds

2. Die Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sind das wichtigste Hilfeinstrument 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 1957 durch die Römischen Verträge geschaffen wurde. Das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von zwanzig Jahren unterzeichnete Partnerschaftsabkommen („Abkommen von Cotonou“) bildet den Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten sowie den ÜLG. Diese Partnerschaft ist darauf ausgerichtet, im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten und ÜLG in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen. Das Abkommen basiert auf drei einander ergänzenden Säulen, nämlich der

- Entwicklungszusammenarbeit,
- Zusammenarbeit in Wirtschaft und Handel,
- politischen Dimension.

3. Die aus den einzelnen EEF finanzierten Maßnahmen werden zu Beginn des durch den betreffenden EEF jeweils abgedeckten Zeitraums programmiert. In einem nach Konsultation zahlreicher am Entwicklungsprozess beteiligter Akteure vom AKP-Staat bzw. ÜLG und der EU gemeinsam ausgearbeiteten Länderstrategiepapier werden die mittelfristigen Entwicklungsziele und -strategien des jeweiligen Landes und die Höhe der programmierbaren EU-Hilfe für dieses Land bestimmt.

Tabelle 1 — Europäische Entwicklungsfonds — Wichtige Informationen 2010

(Millionen Euro)

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen 2010	Art der Mittelverwaltung	
Europäische Entwicklungsfonds	Achter EEF	Verwaltungsausgaben	0		
		Operative Ausgaben			
		<i>Projekte</i>	21	direkt zentral	
		<i>Budgethilfen</i>	0	direkt zentral	
		<i>Projekte</i>	133	dezentral	
			<i>Projekte</i>	2	gemeinsam
			157		
	Neunter EEF	Verwaltungsausgaben	8		
		Operative Ausgaben			
		<i>Projekte</i>	204	direkt zentral	
		<i>Budgethilfen</i>	63	direkt zentral	
		<i>Projekte</i>	29	indirekt zentral	
		<i>Projekte</i>	921	dezentral	
			<i>Projekte</i>	81	gemeinsam
			1 305		
Zehnter EEF	Verwaltungsausgaben	78			
	Operative Ausgaben				
	<i>Projekte</i>	181	direkt zentral		
	<i>Budgethilfen</i>	1 017	direkt zentral		
	<i>Projekte</i>	11	indirekt zentral		
	<i>Projekte</i>	215	dezentral		
		<i>Projekte</i>	271	gemeinsam	
		1 772			
Verwaltungsausgaben insgesamt			86		
Operative Ausgaben insgesamt			3 147		
		<i>Projekte</i>	2 068		
		<i>Budgethilfen</i>	1 079		
Zahlungen insgesamt ⁽¹⁾			3 233		
Einzelmittelbindungen insgesamt ⁽¹⁾			3 304		
Globale Mittelbindungen insgesamt ⁽¹⁾			2 187		

⁽¹⁾ Nettobeträge im Haushaltsjahr 2010.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Daten des EuropeAid DataWarehouse.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4. Die EEF werden von den Mitgliedstaaten finanziert. Sie unterliegen einer eigenen Finanzregelung und werden von einem spezifischen Ausschuss verwaltet. Die Europäische Kommission ist für die finanzielle Abwicklung der aus EEF-Mitteln finanzierten Maßnahmen zuständig. Innerhalb der Kommission wurden im Jahr 2010 fast alle EEF-Programme vom Amt für Zusammenarbeit EuropeAid (EuropeAid) verwaltet, das auch für die Verwaltung der meisten aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union finanzierten Ausgaben im Bereich Außenbeziehungen und Entwicklung verantwortlich ist⁽¹⁾. Ein kleiner Teil der EEF-Projekte⁽²⁾ betrifft die humanitäre Hilfe und wird von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) verwaltet. Die Europäische Investitionsbank (EIB) verwaltet die Investitionsfazilität. Diese bleibt bei der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes und beim Entlastungsverfahren des Europäischen Parlaments unberücksichtigt⁽³⁾⁽⁴⁾, obwohl die EIB die betreffenden Operationen im Namen und auf Risiko der Europäischen Union aus EEF-Mitteln durchführt.

5. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde am 1. Dezember 2010 der Europäische Auswärtige Dienst geschaffen, der die Hohe Vertreterin der Europäischen Union bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU umzusetzen und die EU nach außen zu vertreten, unterstützen soll. Vor diesem Hintergrund wurden Ende 2010 das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid und die Generaldirektion Entwicklung in der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit EuropeAid (GD DEVCO) zusammengelegt, die seit Januar 2011 die meisten EEF-Programme durchführt.

6. Der Beitrag aus den EEF wird über Projekte (66 % der Zahlungen im Jahr 2010) und Budgethilfen⁽⁵⁾ (34 % der Zahlungen im Jahr 2010) durchgeführt. Bei der Verwaltung der EEF kommen drei Arten der Mittelverwaltung (**Tabelle 1**) zur Anwendung, und zwar die zentrale, die gemeinsame und die dezentrale Mittelverwaltung⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Siehe Kapitel 5 „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ des Jahresberichts des Hofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2010.

⁽²⁾ Der darauf entfallende Anteil an den Zahlungen des Jahres 2010 beträgt 1,1 %.

⁽³⁾ Siehe Artikel 118, 125 und 134 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. L 78 vom 19.3.2008, S. 1) und Stellungnahme des Hofes Nr. 9/2007 zu dem Vorschlag für diese Verordnung (ABl. C 23 vom 28.1.2008).

⁽⁴⁾ Die Prüfung dieser Operationen durch den Hof ist in einer zwischen der EIB, der Kommission und dem Hof geschlossenen Dreiervereinbarung (Artikel 134 der oben erwähnten Finanzregelung vom 18. Februar 2008 für den zehnten EEF) geregelt.

⁽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⁾ Artikel 21 bis 29 der Finanzregelung für den zehnten EEF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

7. Bei der zentralen Mittelverwaltung (49 % der Zahlungen im Jahr 2010) werden die Hilfsmaßnahmen von der Kommission direkt durchgeführt. Bei der gemeinsamen Mittelverwaltung (11 % der Zahlungen im Jahr 2010) sind internationale Organisationen für die Durchführung unionsfinanzierter Maßnahmen zuständig, sofern ihre Verfahren für Rechnungsführung, Rechnungsprüfung, interne Kontrolle und Auftragsvergabe Garantien bieten, die den durch die international anerkannten Normen gebotenen Garantien gleichwertig sind. Die wichtigsten Partner von EuropeAid sind die Organisationen der Vereinten Nationen und die Weltbank. Bei der dezentralen Mittelverwaltung (40 % der Zahlungen im Jahr 2010) überträgt die Kommission die Verwaltung bestimmter Aufgaben den Behörden der begünstigten Länder. Das Prinzip der dezentralen Verwaltung bei den EEF wird in **Schaubild 1** dargestellt.

8. EEF-Interventionen werden in und von Ländern durchgeführt, deren interne Kontrollsysteme im Allgemeinen unzulänglich sind. Da die Kapazitäten der meisten nationalen Anweisungsbefugten und ihrer Dienststellen in den begünstigten Ländern unzureichend und die Festlegung sowie die Anwendung der Finanzverfahren und Kontrollen seitens der Durchführungseinrichtungen und Kontrollinstanzen mangelhaft sind, besteht ein hohes Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Die Tatsache, dass viele Projektstandorte sehr abgelegen und einige Regionen von Konflikten betroffen sind, erschwert die Durchführung von Überprüfungen zusätzlich.

8. Die Kommission verringert diese Risiken durch weitgehend frühzeitige Erkennung und Korrekturmaßnahmen. Das Europäische Amt für Zusammenarbeit (EuropeAid) führt (bei der Zentrale und in den Delegationen) umfangreiche Ex-ante-Überprüfungen in Bezug auf Umfang und Art dieser Kontrollen durch, die über den durch Rechtsvorschriften festgelegten Schutz finanzieller Interessen hinausgehen. Die Kontrollstrategie umfasst außerdem im Wesentlichen Präventivmaßnahmen sowie umfassende Schulungsmaßnahmen für Kommissionsbedienstete und speziell für nationale Anweisungsbefugte konzipierte Schulungsmaßnahmen. Außerdem wurde in einigen Ländern eine Möglichkeit zur Unterstützung von nationalen Anweisungsbefugten („NAO support“) eingerichtet. In den letzten Jahren wurden auch in erheblichem Umfang einschlägige Leitlinien herausgegeben einschließlich eines neues Handbuchs zum Finanzmanagement für Empfänger von EU-Mitteln („Financial Management Toolkit for recipients of EU funds“) im Jahre 2010.

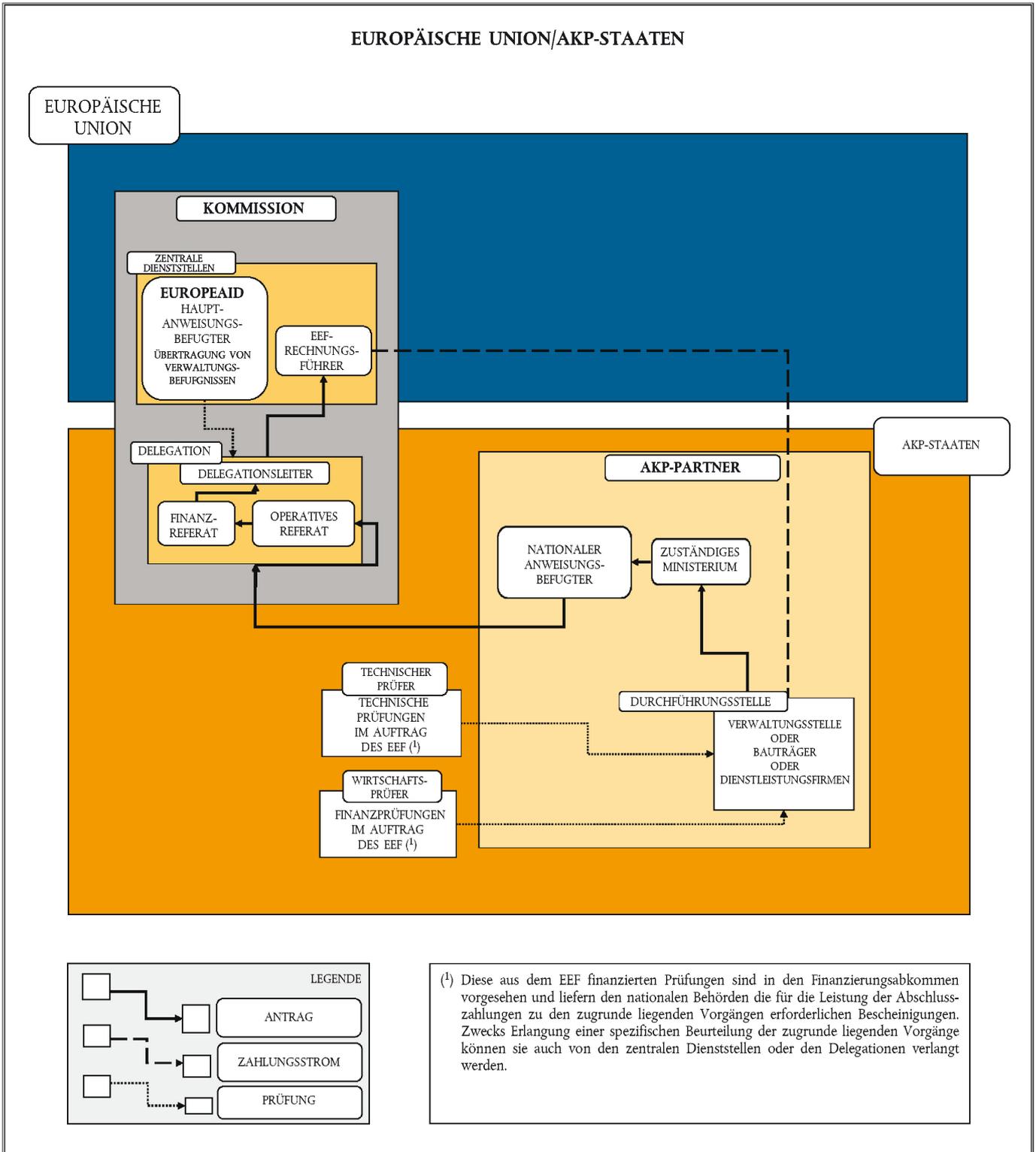
KAPITEL I — AUSFÜHRUNG DES ACHTEN, NEUNTEN UND ZEHNTEN EEF

Finanzielle Ausführung

9. Im Jahr 2010 wurden der achte, neunte und zehnte EEF gleichzeitig ausgeführt. 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. Der achte EEF deckt den Zeitraum 1995—2000 ab und stellt Unionshilfe in Höhe von 14 625 Millionen Euro zur Verfügung, während der neunte EEF den Zeitraum 2000—2007 abdeckt und mit Unionshilfe in Höhe von 15 200 Millionen Euro verbunden ist.

10. Im Rahmen des zehnten EEF, der am 1. Juli 2008 in Kraft trat und den Mittelbindungszeitraum 2008—2013 abdeckt, wird Unionshilfe in Höhe von 22 682 Millionen Euro gewährt. 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.

Schaubild 1 — Prinzip der dezentralen Mittelverwaltung



BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

11. Die im Jahr 2010 eingegangenen Beiträge der Mitgliedstaaten beliefen sich auf insgesamt 3 500 Millionen Euro. Abgerufen wurden nach wie vor Beiträge aus dem neunten EEF. Im Laufe des Jahres 2011 werden der letzte Mittelabruf aus dem neunten EEF und der erste Mittelabruf aus dem zehnten EEF, an den alle 27 Mitgliedstaaten Beiträge zahlen, erfolgen.

12. **Tabelle 2** ist die kumulierte Verwendung der von der Kommission verwalteten EEF-Mittel und die finanzielle Ausführung zu entnehmen. Im Jahr 2010 beliefen sich die globalen Mittelbindungen brutto auf 2 662 Millionen Euro (die Nettobeträge beliefen sich auf 2 187 Millionen Euro) und lagen somit 13 % unter der Kommissionsprognose für die finanzielle Ausführung⁽⁷⁾. Hauptgrund dafür war die Entscheidung der Kommission, mehrere Finanzierungsbeschlüsse im Rahmen des Programms für die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten⁽⁸⁾ sowie bestimmte Aktivitäten im Rahmen des V-FLEX-Mechanismus⁽⁹⁾ nicht weiterzuführen. Weitere Gründe waren Verzögerungen bei der endgültigen Fertigstellung der Programmierungsdokumente für die ÜLG für den zehnten EEF sowie bei der Halbzeitüberprüfung der Länderstrategiepapiere im Rahmen des zehnten EEF. Nach Angaben von EuropeAid beliefen sich die im Jahr 2010 vorgenommenen Einzelmittelbindungen⁽¹⁰⁾ auf 3 710 Millionen Euro (die Nettobeträge beliefen sich auf 3 304 Millionen Euro) und lagen somit um 410 Millionen Euro bzw. 13 % über der Prognose für die finanzielle Ausführung. Davon entfallen allerdings mindestens 305 Millionen Euro auf die Berichtigung von Daten für in früheren Jahren vorgenommene Mittelbindungen.

13. Die Bruttozahlungen erreichten im Jahr 2010 mit 3 321 Millionen Euro ein Rekordniveau (die Nettobeträge beliefen sich auf 3 233 Millionen Euro), obwohl sie 8 % unter der Zielvorgabe blieben. Die Höhe der nicht verwendeten Mittelbindungen verringerte sich um 8 % von 12 490 Millionen Euro auf 11 444 Millionen Euro, was mit der Höhe der 2010 getätigten Zahlungen und dem vergleichsweise niedrigeren Niveau der 2010 vorgenommenen neuen Mittelbindungen erklärt werden kann. Bei den alten und den ruhenden nicht verwendeten Mittelbindungen⁽¹¹⁾ war ein weiterer Anstieg um 11 % von 1 217 Millionen Euro auf 1 353 Millionen Euro zu verzeichnen.

12. Die Kommission bestätigt, dass sie absichtlich einige noch nicht weit genug fortgeschrittene Projekte zurückgestellt hat; dies erklärt das im Vergleich zur Prognose etwas niedrigere Niveau der gesamten verwendeten Mittelbindungen.

13. Der Rechnungshof erklärt, dass die Zahlungen ein Rekordniveau erreicht haben, wodurch noch bestehende Mittelbindungen reduziert wurden. Die Kommission hat außerdem die wichtige Aufgabe erledigt, im Rahmen des achten EEF durchgeführte alte Projekte abzuschließen.

Der Anstieg bei den alten und ruhenden Mittelbindungen ist durch das hohe Niveau der Mittelbindungen in früheren Jahren und insbesondere 2007, als der zehnte EEF bereitgestellt wurde, zu erklären.

⁽⁷⁾ Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse. Die Differenz zwischen den Brutto- und den Nettobeträgen ergibt sich aus der Aufhebung von Mittelbindungen.

⁽⁸⁾ Gemäß dem Abkommen von Cotonou ist die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten in die regionale Zusammenarbeit und Integration eingebettet und deckt alle regionalen Maßnahmen zugunsten vieler oder aller AKP-Staaten ab.

⁽⁹⁾ Den Entwicklungsländern gewährte Unterstützung, die dazu dienen soll, die Auswirkungen der Finanzkrise abzuschwächen.

⁽¹⁰⁾ Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge. Die Differenz zwischen den Brutto- und den Nettobeträgen ergibt sich aus der Aufhebung von Mittelbindungen.

⁽¹¹⁾ Bei den alten Mittelbindungen handelt es sich um seit mehr als fünf Jahren gebundene Mittel, die noch nicht verwendet wurden. Bei den ruhenden Mittelbindungen handelt es sich um Mittel, die zwei Jahre nach der Mittelbindung weder in Form von Aufträgen vergeben noch verwendet wurden.

Tabelle 2 — Kumulierte Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2010

(Millionen Euro)

	Stand Ende 2009		Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2010 (netto)				Stand Ende 2010				
	Gesamt- betrag	Ausführungs- rate ⁽²⁾	achter EEF ⁽³⁾	neunter EEF ⁽³⁾	zehnter EEF	Gesamt- betrag	achter EEF	neunter EEF	zehnter EEF	Gesamt- betrag	Ausführungs- rate ⁽²⁾
A — MITTEL1 ⁽¹⁾	48 746		– 85	– 151	282	46	10 701	16 482	21 609	48 792	
B — VERWENDUNG											
1. Globale Mittelbindungen	35 591	73,0 %	– 46	– 116	2 349	2 187	10 698	16 463	10 617	37 778	77,4 %
2. Einzelmittelbindungen	29 021	59,5 %	8	476	2 820	3 304	10 507	15 683	6 134	32 324	66,2 %
3. Zahlungen	23 101	47,4 %	157	1 304	1 772	3 233	10 240	13 121	2 973	26 334	54,0 %
C — Noch zu zahlen (B1-B3)	12 490	25,6 %					458	3 342	7 644	11 444	23,5 %
D — Noch verfügbare Mittel (A-B1)	13 155	27,0 %					3	19	10 992	11 014	22,6 %

⁽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.

Quelle: Rechnungshof auf der Grundlage der EEF-Übersichten über die finanzielle Ausführung und der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2010.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jährlicher Bericht der Kommission über die Mittelverwaltung des achten bis zehnten Europäischen Entwicklungsfonds

14. Gemäß der Finanzregelung für den zehnten EEF⁽¹²⁾ muss die Kommission jährlich einen Bericht über die Mittelverwaltung der EEF vorlegen. Nach Ansicht des Hofes enthält dieser Bericht eine realitätsgetreue Darstellung der Verwirklichung der operativen Ziele der Kommission für das Haushaltsjahr (insbesondere bezüglich der finanziellen Ausführung und Kontrollmaßnahmen), der Finanzlage sowie der Ereignisse, die die im Lauf des Jahres 2010 durchgeführten Tätigkeiten nachhaltig beeinflusst haben. Der Hof verweist auf die Bemerkung in Ziffer 12 zur 2010 erfolgten buchmäßigen Berichtigung von Daten zu in früheren Jahren vorgenommenen Einzelmittelbindungen für Budgethilfen.

⁽¹²⁾ Artikel 118 und 124.

KAPITEL II — ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES HOFES ZU DEN EEF**Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (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 Jahresabschlüsse des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen⁽¹³⁾ und den konsolidierten Übersichten über die finanzielle Ausführung des achten, neunten und zehnten EEF bestehen, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der diesen Jahresabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge innerhalb des rechtlichen Rahmens der EEF für den Teil der EEF-Mittel, für dessen finanzielle Ausführung die Kommission zuständig ist⁽¹⁴⁾.

Verantwortung des Managements

II — Im Einklang mit den Artikeln 310 bis 325 AEUV und mit den Finanzregelungen für den achten, neunten und zehnten EEF ist das Management für die Erstellung und sachgerechte Darstellung der Jahresabschlüsse der EEF sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge verantwortlich:

- a) Die Verantwortung des Managements für die Jahresabschlüsse der EEF umfasst die Konzeption, Umsetzung und Pflege interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Erstellung und sachgerechte Darstellung von Jahresabschlüssen notwendig sind, die keine wesentlichen falschen Angaben aufgrund von Betrug oder Fehlern enthalten, die Auswahl und Anwendung geeigneter Rechnungsführungsmethoden auf der Grundlage der vom EEF-Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften⁽¹⁵⁾ sowie die Abgabe von Schätzungen bei der Abschlusserstellung, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind. Die Kommission billigt die Jahresabschlüsse der EEF.
- b) Die Art und Weise, wie das Management seine Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge wahrnimmt, hängt von dem in den EEF-Finanzregelungen vorgesehenen für die Ausführung der EEF jeweils zur Anwendung kommenden Mittelbewirtschaftungsmodus ab. Die Haushaltsvollzugsaufgaben sind unter Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wahrzunehmen und erfordern die Konzeption, Umsetzung und Pflege wirksamer und effizienter interner Kontrollstrukturen einschließlich einer angemessenen Aufsicht und geeigneter Maßnahmen zur Verhütung von Unregelmäßigkeiten und Betrug sowie gegebenenfalls rechtlicher Schritte zur Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter oder widerrechtlich verwendeter Mittel. Unabhängig vom Mittelbewirtschaftungsmodus trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Abschlüssen der EEF zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

⁽¹³⁾ Die konsolidierten Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, die Übersicht über das wirtschaftliche Ergebnis, die Cashflow-Tabelle sowie die Tabelle der Forderungen der Europäischen Entwicklungsfonds.

⁽¹⁴⁾ Gemäß den Artikeln 2, 3, 4, Artikel 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.

⁽¹⁵⁾ Die vom EEF-Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften beruhen auf den vom Internationalen Wirtschaftsprüferverband (*International Federation of Accountants* — IFAC) herausgegebenen internationalen Normen des öffentlichen Rechnungswesens (*International Public Sector Accounting Standards* — IPSAS) oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf den einschlägigen internationalen Rechnungsführungsgrundsätzen (*International Accounting Standards* — IAS) bzw. den vom internationalen Ausschuss für Rechnungsführungsgrundsätze (*International Accounting Standards Board*) herausgegebenen internationalen Bilanzierungsgrundsätzen (*International Financial Reporting Standards* — IFRS). Im Einklang mit der Finanzregelung wurden die konsolidierten Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2010 auf der Grundlage dieser vom EEF-Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften erstellt, mit denen die Grundsätze der periodengerechten Rechnungsführung an das spezifische Umfeld der Europäischen Union angepasst werden, während die konsolidierten Übersichten über die Ausführung der EEF weiterhin in erster Linie auf Kassenvorgängen beruhen.

Verantwortung des Prüfers

III — Der Hof ist dafür verantwortlich, 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 vorzulegen. Der Hof führte seine Prüfung in Übereinstimmung mit den *International Standards on Auditing* sowie den Berufsgrundsätzen für Abschlussprüfer des IFAC und dem Pflichten- und Verhaltenskodex sowie den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI durch, soweit diese im Kontext der EEF maßgebend sind. Gemäß diesen Grundsätzen ist der Hof gehalten, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass er angemessene Gewähr dafür erlangt, dass die Jahresabschlüsse der EEF keine wesentlichen falschen Angaben enthalten und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

IV — Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die Beträge und Angaben in den konsolidierten Jahresabschlüssen sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Die Wahl der Prüfungshandlungen liegt im Ermessen des Hofes ebenso wie die Bewertung des Risikos, dass — aufgrund von Betrug oder Fehlern — die konsolidierten Jahresabschlüsse wesentliche falsche Angaben enthalten bzw. bei den zugrunde liegenden Vorgängen wesentliche Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der EEF vorliegen. Bei dieser Risikobewertung berücksichtigt der Hof die für die Erstellung und sachgerechte Darstellung der konsolidierten Jahresabschlüsse relevanten internen Kontrollstrukturen sowie die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um für die gegebenen Umstände geeignete Prüfungshandlungen zu planen. Eine Prüfung umfasst auch eine Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden und der Vertretbarkeit der bei der Abschlusserstellung vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der endgültigen konsolidierten Jahresabschlüsse und der Jährlichen Tätigkeitsberichte.

V — Der Hof ist der Ansicht, dass die erlangten Prüfungsnachweise als Grundlage für seine Zuverlässigkeitserklärung hinreichend und zweckmäßig sind.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VI — Nach Ansicht des Hofes stellen die Jahresabschlüsse des achten, neunten und zehnten EEF die Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2010 sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der EEF-Finanzregelung und den vom Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge

VII — Nach Ansicht des Hofes sind die den Jahresabschlüssen für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Mittelbindungen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresabschlüssen zugrunde liegenden Mittelbindungen

VIII — Nach Ansicht des Hofes sind die den Jahresabschlüssen für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen

Grundlage für das negative Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Zahlungen

IX — Die Prüfung des Hofes hat gezeigt, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Zahlungen aus dem achten, neunten und zehnten EEF auf 3,4 %.

Negatives Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Zahlungen

X — Nach Ansicht des Hofes sind die den Jahresabschlüssen für das am 31. Dezember endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen aufgrund der Bedeutung der im Absatz „Grundlage für das negative Prüfungsurteil“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

1. September 2011

Vítor Caldeira da SILVA CALDEIRA

Präsident

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

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung*Prüfungsumfang und Prüfungsansatz*

15. Die in Ziffer VI der Zuverlässigkeitserklärung vorgebrachten Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EEF stützen sich auf eine Prüfung der konsolidierten Jahresabschlüsse⁽¹⁶⁾ sowie der konsolidierten Übersichten über die finanzielle Ausführung des achten, neunten und zehnten EEF⁽¹⁷⁾. Im Zuge der Prüfung wurden stichprobenweise Belege zu den Beträgen und Angaben untersucht. Sie beinhaltete auch eine Beurteilung der angewandten Rechnungsführungsmethoden und signifikanter Schätzungen des Managements sowie der Gesamtdarstellung der konsolidierten Abschlüsse.

16. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Vorgänge sind in Teil 2 von Anhang 1.1 des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2010 beschrieben. Die in den Ziffern VII-X der Zuverlässigkeitserklärung enthaltenen Bemerkungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge der EEF stützen sich auf folgende Elemente:

- a) die Prüfung einer Stichprobe von 195 Vorgängen, und zwar 30 Einzelmittelbindungen und 165 von den Delegationen oder den zentralen Kommissionsdienststellen getätigten Zwischen- und Abschlusszahlungen⁽¹⁸⁾. Gegebenenfalls fanden Prüfungen von Durchführungseinrichtungen und Endbegünstigten vor Ort statt, um Finanzberichten oder Kostenaufstellungen zugrunde liegende Zahlungen zu überprüfen;
- b) eine Bewertung der Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme bei den zentralen Dienststellen von EuropeAid und in den Delegationen; dabei wurden folgende Aspekte abgedeckt:
 - i) Kontrollumfeld und Normen für die interne Kontrolle,
 - ii) Ex-ante-Kontrollen zum Abschluss von Verträgen und zu Zahlungen durch die Anweisungsbefugten, einschließlich den Nationalen Anweisungsbefugten,
 - iii) Überwachung und Kontrolle,
 - iv) externe Prüfungen,
 - v) interne Prüfungen;

⁽¹⁶⁾ Siehe Artikel 122 der Finanzregelung vom 18. Februar 2008 für den zehnten EEF: Die Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, das wirtschaftliche Ergebnis, die Cash-Flow-Tabelle und die Tabelle der Forderungen des EEF.

⁽¹⁷⁾ Siehe Artikel 123 der Finanzregelung vom 18. Februar 2008 für den zehnten EEF: Die Übersichten über die finanzielle Ausführung umfassen Tabellen, aus denen die Mittelausstattung, die Mittelbindungen und die Zahlungen hervorgehen.

⁽¹⁸⁾ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid: 128 Projekte und 20 Vorgänge im Zusammenhang mit Budgethilfen; GD ECHO: 7 Vorgänge im Zusammenhang mit Projekten über humanitäre Hilfe; GD Außenbeziehungen: 10 Vorgänge im Zusammenhang mit Verwaltungsausgaben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) eine Analyse der Managementerkklärungen der Kommission, einschließlich einer Bewertung des Jährlichen Tätigkeitsberichts von EuropeAid.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

17. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Jahresabschlüsse der EEF für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr die Finanzlage der EEF sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der jeweiligen Finanzregelung und den vom Rechnungsführer erlassenen einschlägigen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

18. Die von EuropeAid durchgeführten Ex-post-Kontrollen von Vorgängen und die Prüfungen des Hofes haben jedoch wie bereits im Jahr 2009 ergeben, dass häufige Kodierungsfehler⁽¹⁹⁾ vorlagen. Obwohl die Prüfung der Finanzausweise durch den Hof keine darauf zurückzuführenden wesentlichen Fehler ergab, dürfen solche Kodierungsfehler nicht außer Acht gelassen werden, da sie die Genauigkeit der für die Erstellung der Jahresabschlüsse verwendeten Daten beeinflussen können, und zwar insbesondere in Bezug auf die Periodenabgrenzung am Jahresende⁽²⁰⁾. Außerdem wirken sich diese Fehler auf die Zuverlässigkeit der Daten von EuropeAid zur Haushaltsführung aus.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

19. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang I** zusammengefasst. Bei seiner Prüfung einer Stichprobe von Zahlungen stellte der Hof fest, dass 27 % der Zahlungen fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,4 %⁽²¹⁾. Auf Bemerkungen besonderer Tragweite geht der Hof nachstehend im Einzelnen ein.

⁽¹⁹⁾ Etwa in Bezug auf die Vertragsart und die Vertragsdaten (Beginn und Ende).

⁽²⁰⁾ Mit der Periodenabgrenzung soll sichergestellt werden, dass sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben vollständig und genau in der richtigen Rechnungsführungsperiode erfasst werden.

⁽²¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,0 % (untere Fehlergrenze) und 5,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

17. Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass, wie in den Vorjahren, die EEF-Rechnungen für 2010 nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.

18. EuropeAid hat seit 2009 besondere Anstrengungen unternommen, die Qualität der IT-Datenerfassung zu verbessern. In diesem Zusammenhang wurden 2010/2011 umfassende Überprüfungen der Verträge und Prüfmodule des Managementinformationssystems (CRIS) sowie horizontale Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität eingeleitet.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich dies nicht wesentlich auf die Jahresabschlüsse für 2010 ausgewirkt hat.

19. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass gemäß der Prüfung des Rechnungshofs im vorhergehenden Haushaltsjahr (2009) der EEF-Teil des EuropeAid-Portfolios nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet war (d. h. unter 2 %), während das Portfolio des Haushaltsplans eine geschätzte Fehlerquote von 2-5 % aufwies. Für das Haushaltsjahr 2010 ergab die Prüfung des Rechnungshofes keine wesentlichen Fehler des Haushaltsteils des EuropeAid-Portfolios (1,7 %), aber die EEF-Vorgänge liegen mit 3,4 % über der Schwelle von 2 %. Somit ergab die Prüfung des Rechnungshofes eine erkennbare relative Stabilität der Kontrollarchitektur von EuropeAid während der letzten zwei Jahre sowie eine fortgesetzte Leistungssteigerung im Hinblick auf den Zeitraum vor 2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Einnahmen

20. Die vom Hof durchgeführte Prüfung von Einnahmenvorgängen ergab, dass sie nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.

Mittelbindungen

21. Die Prüfung der Mittelbindungen durch den Hof ergab, dass sie nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet waren. Allerdings wiesen im Rahmen der dezentralen Verwaltung vorgenommene Einzelmittelbindungen für Projekte eine signifikante Häufigkeit (vier von 14 geprüften Mittelbindungen) nicht quantifizierbarer Fehler in Bezug auf die Einhaltung von Ausschreibungsregeln und gesetzlichen Fristen für die Unterzeichnung von Aufträgen auf.

22. Bei den im Rahmen der anderen Arten der Mittelverwaltung vorgenommenen Einzelmittelbindungen wurden keine Fehler festgestellt. In Bezug auf die Mittelbindungen für Budgethilfen stellte der Hof fest ⁽²²⁾, dass EuropeAid im Rahmen der dynamischen Auslegung der Kommission hinreichend fundiert und konsequent dargelegt hat, dass das Abkommen von Cotonou beachtet wird.

Zahlungen

23. Die Prüfung der Zahlungen durch den Hof ergab, dass diese mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.

Zahlungen für Projekte

24. Außer bei Lieferaufträgen wurden bei allen Arten von Projekten sowohl quantifizierbare als auch nicht quantifizierbare Fehler festgestellt.

25. Die bei Zahlungen für Projekte aufgedeckten quantifizierbaren Fehler betrafen insbesondere folgende Aspekte:

- a) Genauigkeit: Kalkulationsfehler;
- b) tatsächliches Vorhandensein: Fehlen von Rechnungen oder sonstiger Belege für erbrachte Leistungen oder Lieferungen; über die tatsächlich durchgeführten Arbeiten hinaus gemeldete Mengen;
- c) Förderfähigkeit: mangelnde Übereinstimmung mit den Vergabeverfahren, Ausgaben, die außerhalb des Durchführungszeitraums angefallen waren oder nicht im Auftrag vorgesehene Tätigkeiten oder Dienstleistungen betrafen, vorschriftswidrige Zahlung der MwSt.

21. Die Kommission setzt ihre Bemühungen um ein erweitertes Angebot von spezifischen Schulungsmaßnahmen im Bereich der Vertragsverfahren für die Dienststellen der nationalen Anweisungsbefugten und der Kommission fort.

22. Die Kommission begrüßt die Anerkennung der deutlichen Verbesserungen während der Jahre 2009/2010 im Bereich der Strukturierung und Systematisierung des Bewertungsprozesses und der Erfüllung von Förderfähigkeitsanforderungen.

23. Siehe Antwort zu Ziffer 19.

25.

c) Die Kommission hat neue Anweisungen herausgegeben, die das Problem der von den begünstigten Ländern erhobenen Steuern berücksichtigen. Diese Anweisungen sollen die Bearbeitung von Rechnungen mit ausgewiesener MwSt. vereinfachen.

⁽²²⁾ Siehe Ziffern 28 und 29 des Sonderberichts Nr. 2/2005 über die aus dem EEF an die AKP-Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse (ABl. C 249 vom 7.10.2005).

BEMERKUNGEN DES HOFES

26. Die nicht quantifizierbaren Fehler betrafen in erster Linie die fehlende Anpassung von Erfüllungsgarantien⁽²³⁾ nach Erhöhung des Auftragswerts, die Nichtbeachtung von Genehmigungs- und Auftragsvergabeverfahren bei von der GD Außenbeziehungen genehmigten Verwaltungsausgaben, unzureichende Belegunterlagen und Unstimmigkeiten innerhalb der Vertragsvorschriften.

Zahlungen in Form von Budgethilfen

27. Die Prüfung des Hofes ergab bei den Zahlungen in Form von Budgethilfen eine hohe Häufigkeit nicht quantifizierbarer Fehler, die darauf zurückzuführen waren, dass nicht fundiert genug nachgewiesen wurde, dass die Regierungen der begünstigten Länder bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen zufriedenstellende Fortschritte erzielt haben. Hauptursache hierfür war das Fehlen eines angemessenen Rahmens für die Bewertung, da sich die Programme einiger begünstigter Länder für die Reform des öffentlichen Finanzmanagements noch in Ausarbeitung befanden oder keine realistischen, klaren und nach Prioritäten geordneten Ziele enthielten. In einigen Fällen wurde in den Berichten der Delegationen zur Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements der erzielte Fortschritt nicht anhand der für den Referenzzeitraum vorgegebenen Ziele beurteilt. Nach Einführung eines überarbeiteten Rahmens für die Überwachung der im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung erzielten Fortschritte und die Berichterstattung darüber im Juni 2010 wurden bei den geprüften Vorgängen der zweiten Jahreshälfte 2010 keine entsprechenden Fehler mehr aufgedeckt.

Wirksamkeit der Systeme

28. Die Ergebnisse der Prüfung von Systemen sind in **Anhang 2** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass die Systeme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bedingt wirksam gewährleisten.

29. Wie in Ziffer 4 erwähnt, ist EuropeAid für die Ausführung der meisten Außenhilfelinstrumente zuständig⁽²⁴⁾, die aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union und den EEF finanziert werden. Die Bemerkungen des Hofes zur Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme und zur Zuverlässigkeit des Jährlichen Tätigkeitsberichts und der Erklärung des Generaldirektors betreffen daher, sofern nicht anders angegeben, den gesamten Zuständigkeitsbereich von EuropeAid.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

27. Die Kommission begrüßt die Feststellung, dass seit der Einführung eines überarbeiteten Rahmens für die Bewertung der im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements erzielten Fortschritte im Juni 2010 keine Fehler in Bezug auf die Nachweise der im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements erzielten Fortschritte aufgedeckt wurden. Die Kommission verfolgt diesen Ansatz in konsequenter Weise.

⁽²³⁾ Eine Erfüllungsgarantie (für Bau- oder Lieferaufträge) wird einbehalten, um den Auftraggeber gegen Verluste für den Fall abzusichern, dass der Auftragnehmer seine vertraglichen Pflichten nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllt.

⁽²⁴⁾ Davon ausgenommen sind die Heranführungshilfe, die Hilfe für die Länder des westlichen Balkanraums, die humanitäre Hilfe, die Makrofinanzhilfe, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Krisenreaktionsmechanismus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kontrollumfeld

30. Der Hof bewertet das Kontrollumfeld von EuropeAid sowohl auf der Ebene der Delegationen als auch auf der Ebene der zentralen Dienststellen als wirksam.

31. EuropeAid verfügt über eine klare Kontrollstrategie, um Fehler zu verhindern oder aufzudecken und zu korrigieren und wendet die internen Kontrollnormen der Kommission weitgehend an. EuropeAid hat auch 2010 weitere Schritte zur Verbesserung seiner Überwachungs- und Kontrollsysteme unternommen. Wie in den Antworten der Kommission auf die Jahresberichte des Hofes zu den Europäischen Entwicklungsfonds für die Haushaltsjahre 2008 ⁽²⁵⁾ und 2009 ⁽²⁶⁾ dargelegt, hat EuropeAid einen Aktionsplan zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid ausgearbeitet und damit begonnen, diesen Plan umzusetzen ⁽²⁷⁾. Der Aktionsplan greift die meisten in früheren Jahresberichten des Hofes formulierten Bemerkungen und Empfehlungen auf und umfasst darüber hinaus Maßnahmen für einen besseren Einsatz der Personalressourcen entsprechend den operativen Zielen ⁽²⁸⁾. Die Umsetzung des Aktionsplans befand sich 2010 aber noch in der Anfangsphase.

Ex-ante-Kontrollen

32. Der Hof bewertet die Ex-ante-Kontrollen der Anweisungsbefugten in den zentralen Dienststellen von EuropeAid und den Delegationen im Hinblick auf die Verhinderung bzw. die Aufdeckung und Behebung von Fehlern als bedingt wirksam.

Projekte

33. Hinsichtlich der Zahlungen für Projekte wurden Schwachstellen in den Kontrollen bezüglich der Genauigkeit, des tatsächlichen Vorhandenseins und der Förderfähigkeit der Ausgaben festgestellt (siehe Ziffer 25). Die Ex-ante-Kontrollen von EuropeAid stützen sich — je nach Art der Aufträge — häufig weitgehend auf die Bescheinigungen externer Überwachungsbeauftragter (bei Bauaufträgen) oder auf externe Prüfungen und Ausgabenkontrollen (bei Leistungsprogrammen, Finanzhilfen und Dienstleistungsaufträgen auf Honorarbasis). Die Häufigkeit der vom Hof festgestellten Fehler bei Zahlungen, für die entsprechende externe Bescheinigungen vorgelegt oder bei denen externe Überprüfungen und Kontrollen durchgeführt worden waren, zeigt jedoch, dass daraus nur begrenzte Sicherheit abgeleitet werden kann. So hat der Hof beispielsweise in 12 Vorgängen im Zusammenhang mit Finanzhilfen, die alle nach externen Prüfungen oder Ausgabenkontrollen genehmigt worden waren, Fehler aufgedeckt.

31. Der „Aktionsplan zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid“ macht planmäßig Fortschritte, wobei viele Maßnahmen bereits bis Mitte 2011 durchgeführt werden. Eine wichtige Maßnahme, die Einrichtung eines neuen Web-basierten Instruments zur halbjährlichen Berichterstattung (Bericht über die Verwaltung der Außenhilfe) mit Hauptleistungsindikatoren aus den Managementinformationssystemen, wird im Juli 2011 gestartet.

33. Die Kommission verlässt sich in puncto Sicherheit und Zuverlässigkeit nicht ausschließlich auf diese Ausgabenüberprüfungen. Die (obligatorische) Prüfmethode von EuropeAid umfasst eine jährliche Risikobewertung von Projekten, wobei Maßnahmen ausgewählt werden, die einer „risikoorientierten“ Prüfung zu unterziehen sind — häufig zusätzlich zu den obligatorischen Ausgabenüberprüfungen. Außerdem bemüht sich EuropeAid weiterhin um bessere Qualität der Ausgabenüberprüfungen — wie vor kurzem durch die Veröffentlichung von obligatorischen Standard-Leistungsbeschreibungen für von der Kommission oder den Begünstigten beauftragte Prüfer. Die Delegationen und die Zentrale sind auch in den Prozess der Qualitätskontrolle der vorgelegten Überprüfungen eingebunden.

⁽²⁵⁾ Ziffer 54.

⁽²⁶⁾ Ziffer 54 Buchstabe b.

⁽²⁷⁾ Aktionsplan zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid (*Action Plan for a strengthened EuropeAid management and control pyramid*) vom 19.11.2010.

⁽²⁸⁾ Aktionsplan zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid (*Action Plan for a strengthened EuropeAid management and control pyramid*) vom 19.11.2010, Aktionen 7.1 und 7.2.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Budgethilfen

34. Für Budgethilfen wurden im zweiten Halbjahr 2010 ein neues Format und ein neues Schema für die jährlichen Berichte der Delegationen über die Reformen der begünstigten Länder im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen eingeführt, was eine deutliche Verbesserung darstellte. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Auszahlungen auf einer fundierten Beurteilung der Zahlungsvoraussetzungen beruhen. In einigen begünstigten Ländern befanden sich die Programme für die Reform des öffentlichen Finanzmanagements jedoch erst in Ausarbeitung oder enthielten keine realistischen, klaren und nach Prioritäten geordneten Ziele, was eine fundierte Beurteilung des Stands der Reformen nach wie vor erschwerte (siehe Ziffer 27).

Monitoring und Überwachung

35. Der Hof bewertet Monitoring und Überwachung im Fall der zentralen Dienststellen von EuropeAid als wirksam und im Fall der Delegationen als bedingt wirksam.

Zentrale Dienststellen von EuropeAid

36. Auf der Ebene der zentralen Dienststellen von EuropeAid stehen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um die operative Tätigkeit und das Funktionieren der Schlüsselkontrollen zu überwachen.

37. Im Hinblick auf die Überwachung der Durchführung der Projekte in den begünstigten Ländern und anderer Aspekte, wie interne Kontrollen und Personalressourcen der Delegationen, analysieren die zentralen Dienststellen die halbjährlichen Berichte der Delegationen über die Verwaltung der Außenhilfe (*External Aid Management Reports*). Der Hof stellte fest, dass die Berichte der im Jahr 2010 besuchten Delegationen relevante und zuverlässige Informationen enthielten. Der Aktionsplan von EuropeAid zielt darauf ab, die Rolle der Berichte als Schlüsselkontrolle zu verstärken und sie als Fundament der Kontrollpyramide und wichtigstes Instrument der Rechenschaftslegung zwischen den Delegationen und den zentralen Kommissionsdienststellen zu etablieren. In diesem Kontext müssen die Delegationsleiter beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 jährlich bestätigen, dass die Ergebnisse erreicht wurden und die Maßnahmen rechtmäßig und ordnungsgemäß waren, um die jährliche Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors zu untermauern ⁽²⁹⁾.

34. Die Kommission begrüßt die Anerkennung der Verbesserung der Situation infolge des neuen Formats für die jährliche Berichterstattung über die im Bereich der Reformen des öffentlichen Finanzmanagements erzielten Fortschritte. Da es sich um einen konsolidierten Ansatz handelt, sind zunehmend klar definierte Ziele und entsprechende Vergleichszeiträume als Bewertungsgrundlage zu erwarten.

⁽²⁹⁾ Aktionsplan zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid (*Action Plan for a strengthened EuropeAid management and control pyramid*) vom 19.11.2010, Aktionen 2.1 und 2.2.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

38. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid führen Kontrollbesuche bei den Delegationen durch, um die Durchführung von Projekten und die Angemessenheit der internen Organisation der Delegationen sowie ihrer Systeme und Verfahren zu beurteilen. Im Jahr 2010 hat EuropeAid 14 Kontrollbesuche durchgeführt und zusätzlich dazu die Ergebnisse von 14 in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführten Prüfbesuchen zusammenfassend ausgewertet. Diese Analyse hat deutlich gemacht, dass die Kapazitäten der operativen Referate und der Finanzreferate in den Delegationen weiter ausgebaut und die Projektüberwachung durch die Partnerländer sowie deren Eigenverantwortung gestärkt werden müssen.

39. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid haben Ende 2009 zusätzliche Leitlinien für die Vor-Ort-Kontrollbesuche der Delegationen herausgegeben, in denen unter anderem Auswahlkriterien vorgegeben werden, um eine angemessene Abdeckung operativer und finanzieller Aspekte besuchter Projekte sicherzustellen. Die meisten der 2010 vom Hof besuchten Delegationen wendeten die empfohlenen Verfahren aber noch nicht an (siehe Ziffer 44). Der Hof stellte ebenfalls fest, dass die zentralen Dienststellen von EuropeAid und die Delegationen die Dienste der nationalen Anweisungsbefugten für den EEF weiterhin unterstützten, um die Projektüberwachung durch die Partnerländer und die Übernahme von Eigenverantwortung durch diese zu fördern (siehe Ziffer 43).

40. Gemäß Rahmenvertragsvereinbarung von EuropeAid in Auftrag gegebene Prüfungen liefern wertvolle Informationen über systematische Schwachpunkte in den für die Projekte eingesetzten Kontrollsystemen sowie über Höhe und Art der Ausgaben, die möglicherweise nicht förderfähig sind. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid nehmen eine jährliche Analyse und Weiterverfolgung der Ergebnisse dieser Prüfungen vor. Zumeist handelt es sich um wiederkehrende Feststellungen, die beispielsweise fehlende oder unzulängliche Belegunterlagen und die Anwendung inkorrekt ausgeschreibungsverfahren durch die Durchführungseinrichtungen betreffen. In diesem Kontext stellte die Ausarbeitung des Handbuchs zum Finanzmanagement für Empfänger von EU-Außenhilfe („Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions“) einen erheblichen Fortschritt dar. Dieses Handbuch wurde Ende 2010 fertig- und zur Verfügung gestellt und soll dazu beitragen, den Durchführungseinrichtungen bessere Kenntnisse in den Bereichen Finanzmanagement und Förderfähigkeitsregeln zu vermitteln.

41. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid überwachen auch die Einhaltung von Vorschriften, indem sie Vorgänge Ex-post-Kontrollen unterziehen. Wie in den Vorjahren wurden bei diesen Kontrollen häufig Fehler festgestellt, welche unvollständige oder ungenaue Angaben im Informationssystem CRIS⁽³⁰⁾ von EuropeAid betrafen, aber auch die unzulängliche Dokumentation von Vergabeverfahren. Fehler mit finanziellen Auswirkungen betrafen jedoch in erster Linie die ungerechtfertigte Abrechnung von Vorschusszahlungen, die wahrscheinlich ohnehin korrigiert werden, bevor die Verträge abgeschlossen werden. Obwohl EuropeAid das System der Ex-post-Kontrollen im Laufe der Jahre weiterentwickelt hat, war dieses System in Bezug auf die Aufdeckung von Ordnungsmäßigkeitsfehlern in den zugrunde liegenden Vorgängen sowie von Schwachstellen in den Ex-ante-Kontrollen der Anweisungsbefugten noch nicht wirksam.

39. Die aktuellen EuropeAid-Leitlinien für Vor-Ort-Kontrollen haben keinen obligatorischen Charakter. EuropeAid erarbeitet derzeit eine bessere Systematisierung des Überwachungsrahmens (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) im Rahmen der gegenwärtigen begrenzten Personalressourcen, des Budgets für Kontrollbesuche und unter Berücksichtigung von Sicherheitsfragen. EuropeAid plant insbesondere die Einführung mehrjähriger Überwachungs- und Bewertungspläne und die Verbesserung der Überwachungsleitlinien und -berichte — insbesondere im Rahmen der 2011 durchzuführenden Überarbeitung der Berichte über die Verwaltung der Außenhilfe (die zweimal jährlich von den Delegationen vorgelegt werden) und der neuen Leitlinien zum Programm- und Projektzyklusmanagement.

41. EuropeAid überprüft derzeit seine interne Kontrollarchitektur und prüft erneut die Kosteneffizienz des Ex-post-Kontrollsystems.

⁽³⁰⁾ Gemeinsames Informationssystem für den Bereich Außenbeziehungen (Common Relex Information System).

BEMERKUNGEN DES HOFES

42. EuropeAid hat keine ausreichenden Managementinformationssysteme geschaffen, um die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen, externen Prüfungen und Ausgabenkontrollen und deren Weiterverfolgung zu überwachen. Dadurch ist es für den Generaldirektor und die Delegationsleiter schwierig, Gewissheit darüber zu erlangen, ob zeitnah korrigierende Maßnahmen — insbesondere zur Berichtigung der festgestellten Fehler — getroffen wurden. Überdies sind die von EuropeAid verwendeten Informationssysteme CRIS Audit und CRIS Recovery Orders nach wie vor nicht verknüpft, was die Überwachung von Berichtigungsmaßnahmen erschwert.

Delegationen

43. Wie in den Vorjahren stellte der Hof bei den meisten nationalen Anweisungsbefugten für den EEF in den begünstigten Ländern schlecht dokumentierte und unwirksame Kontrollen fest. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid und die Delegationen leisten häufig technische Hilfe zur Verbesserung dieser Kontrollen, oftmals allerdings mit begrenzten Ergebnissen, weil entweder die nationalen Anweisungsbefugten ihre Aufgaben nicht angemessen ausführen oder aber die Ressourcen knapp sind oder eine hohe Personalfuktuation vorliegt.

44. Die meisten der vom Hof im Jahr 2010 besuchten Delegationen befolgten die von EuropeAid festgelegten Leitlinien für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nicht (siehe Ziffer 39). EuropeAid gelangte im Jahr 2010 auf der Grundlage der 14 zwischen März 2008 und September 2009 durchgeführten Kontrollbesuche bei den Delegationen ⁽³¹⁾ zu der Gesamtschlussfolgerung, dass die Delegationen aufgrund knapper Ressourcen häufig nur über begrenzte Kapazitäten für die Durchführung zentraler Überwachungsaufgaben — wie Vor-Ort-Überwachung der Projekte, und zwar insbesondere ihrer finanziellen Aspekte — verfügen. Im Aktionsplan von EuropeAid wird auf die Notwendigkeit, die Projektüberwachung zu verstärken, eingegangen ⁽³²⁾.

Externe Prüfungen

45. Der Hof bewertet die externen Prüfungen im Falle der zentralen Dienststellen von EuropeAid als wirksam und im Falle der Delegationen als bedingt wirksam.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

42. Das Fehlen eines standardisierten IT-Tools bedeutet nicht, dass Prüf- und Überwachungsergebnisse nicht weiterverfolgt werden. Jeder nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte überwacht die Prüfungen und stellt erforderlichenfalls Einziehungsanordnungen aus.

EuropeAid zufolge werden die Systemmodule zur Verarbeitung von Prüfergebnissen und Feststellung von Einziehungsanordnungen bis Ende 2011 im Managementinformationssystem (CRIS) verknüpft sein.

Siehe auch Antworten zu den Ziffern 31 und 62 c).

43. Siehe Antwort zu Ziffer 8.

44. Siehe Antworten zu den Ziffern 39 und 62 c).

⁽³¹⁾ EuropeAid 01: „Verification Missions from March 2008 to September 2009: summary of main recommendations“, Dokument vom 17.12.2010.

⁽³²⁾ Aktionsplan zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid (*Action Plan for a strengthened EuropeAid management and control pyramid*) vom 19.11.2010, Aktion 6.2.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zentrale Dienststellen von EuropeAid

46. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid haben eine einheitliche Methode für die Konzeption, Umsetzung und Weiterverfolgung jährlicher Prüfungspläne entwickelt, die für die zentralen Dienststellen von EuropeAid und die Delegationen verbindlich ist. Eine wichtige Verbesserung bestand 2010 in der Einführung eines gemeinsamen Referenzwerts, wonach jährlich 5 % der Zahlungen durch Prüfungen abgedeckt werden müssen. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid haben diese Methode angewendet.

47. Die zentralen Dienststellen von EuropeAid nehmen eine enge Überwachung der externen Prüfungen in den Delegationen vor und überwachen die Qualität der gemäß der Rahmenvertragsvereinbarung der Kommission durchgeführten externen Prüfungen. Umfassende jährliche Qualitätsüberprüfungen liefern auch nützliche Informationen über die Notwendigkeit weiterer Verbesserungen und dienen als Grundlage für weiterreichende Instruktionen und Leitlinien für externe Prüfer.

Delegationen

48. Die externen Prüfungen auf der Ebene der Delegationen wurden weitgehend im Einklang mit der vorgesehenen Methodologie durchgeführt. Dennoch stellte der Hof fest, dass in mehreren Bereichen weiterhin Verbesserungsbedarf besteht. Wie bereits im Jahresbericht 2009 des Hofes über die EEF erwähnt⁽³³⁾, wird die Kapazität der Delegationen zur Durchführung risikoorientierter Prüfungen durch Personalknappheit eingeschränkt, weshalb den obligatorischen Prüfungen Vorrang eingeräumt wird. Die Personalknappheit wirkt sich auch negativ auf die Dauer des Prüfungsabschlusses aus, wodurch die Gefahr besteht, dass nicht förderfähige Ausgaben nicht wieder eingezogen werden können.

Interne Prüfungen

49. Der Hof bewertet die internen Prüfungen als wirksam.

50. Die interne Auditstelle⁽³⁴⁾ nahm ihre Aufgabe in Übereinstimmung mit ihrem Ziel wahr, dem Generaldirektor Gewähr für die Wirksamkeit und Effizienz von Risikomanagement, Kontrollabläufen und internen Führungsstrukturen zu liefern. Im Jahr 2009 aufgetretene Personalengpässe wurden beseitigt, und die interne Auditstelle konnte ihr Arbeitsprogramm für 2010 vollständig umsetzen.

46. Die Kommission begrüßt die Bestätigung durch den Rechnungshof, dass die externe Prüfmethode von EuropeAid im Laufe der Jahre deutlich verbessert wurde.

48. Auch wenn sich Personalengpässe negativ auf die Dauer des Prüfungsabschlusses auswirken können, müssen die obligatorischen Prüfberichte eingegangen sein, bevor die Kommission Abschlusszahlungen tätigt, und deshalb ist das Risiko, dass die Mittel nicht wieder einzuziehen sind, sehr begrenzt.

⁽³³⁾ Ziffer 47.

⁽³⁴⁾ Die interne Auditstelle (IAC) ist ein Referat innerhalb einer Generaldirektion der Kommission. Die interne Auditstelle wird von einem Referatsleiter geleitet, der direkt an den Generaldirektor berichtet. Ihre Aufgabe ist es, unabhängige Gewähr für die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems zu liefern mit dem Ziel, die Vorgänge der Generaldirektion zu verbessern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

51. Im Jahr 2010 konnte die Zeit, welche die Dienststellen von EuropeAid durchschnittlich benötigten, um zu den vorläufigen Prüfungsberichten der internen Auditstelle und des Internen Auditdienstes (IAS) ⁽³⁵⁾ Stellung zu nehmen und deren Empfehlungen umzusetzen, deutlich verkürzt werden. Bei der Umsetzung einiger Empfehlungen aus den Vorjahren, insbesondere zu Personal- und IT-Fragen, gab es aber weiterhin erhebliche Verzögerungen.

Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission

52. Die Ergebnisse der Analyse der Managementerkklärungen der Kommission sind in **Anhang 3** zusammengefasst.

53. Der Jährliche Tätigkeitsbericht liefert ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Anwendung und der Ergebnisse der verschiedenen vorhandenen Überwachungs- und Kontrollsysteme. Er ist insbesondere durch die Verwendung quantitativer Indikatoren klar und informativ. In diesem Bericht wird ausgeführt, dass EuropeAid aufgrund von Konzeption und Ergebnissen seiner mehrjährigen Kontrollarchitektur der Auffassung ist, dass die Restfehlerquote ⁽³⁶⁾ bei seinem Portfolio keinen Vorbehalt in der Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors erforderlich macht. Belege zur Untermauerung dieser Aussage fehlen allerdings weiterhin.

54. Um zu veranschaulichen, wie die verschiedenen Kontrollstufen zur Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern beitragen, hat EuropeAid erstmals eine Zusammenfassung der anhand von Ex-ante-Kontrollen sowie von Ex-post-Kontrollen von Vorgängen aufgedeckten und berichtigten Fehler vorgelegt ⁽³⁷⁾. Diese Angaben sind jedoch unvollständig, da sie keine umfassenden Informationen über die Fehler enthalten, die bei außerhalb der Rahmenvertragsvereinbarung von EuropeAid oder von Begünstigten in die Wege geleiteten Prüfungen oder Ausgabenkontrollen aufgedeckt und berichtigt wurden.

55. Bislang hat EuropeAid keinen zentralen Indikator für die geschätzten finanziellen Auswirkungen von Restfehlern nach Durchführung sämtlicher Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen festgelegt. Wie bereits im Jahresbericht des Hofes 2009 zu den EEf dargelegt ⁽³⁸⁾, kann EuropeAid — solange ein entsprechender Indikator fehlt — nicht unter Beweis stellen, dass die finanziellen Auswirkungen der Mängel und Fehler unter den festgelegten Wesentlichkeitskriterien bleiben. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass EuropeAid dabei ist, eine Methode auszuarbeiten, um diese Informationen bereitzustellen ⁽³⁹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

51. Die deutlich verzögerte Umsetzung von Prüfeempfehlungen ist durch die Personalpolitik und die IT-Systeme bedingt — in beiden Bereichen ist es aufgrund der Vorlaufzeit für einen politischen Kurswechsel und die Umsetzung innerhalb eines jährlichen Planungszyklus sehr schwer, zeitnah zu reagieren. Die Umsetzung aller Empfehlungen wird allerdings bei EuropeAid sehr aufmerksam verfolgt und regelmäßig überwacht, auch im Rahmen seiner halbjährlichen Prüfberichte über das Finanzmanagement.

53. Die Kommission ist der Ansicht, dass die in den vier Bausteinen des Jährlichen Tätigkeitsberichts über EuropeAid dargelegten qualitativen und quantitativen Indikatoren die erforderlichen Nachweise liefern, um die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors zu stützen und eine exakte Bewertung der ordnungsgemäßen Finanzverwaltung bei EuropeAid vorzunehmen.

54. Der Jährliche Tätigkeitsbericht belegt eindeutig, dass die Angaben über die von den Prüfern aufgedeckten und berichtigten Fehler nur die Angaben der innerhalb der Rahmenvertragsvereinbarung von EuropeAid beauftragten Prüfer betreffen, d. h. die tatsächliche Zahl für die jährliche Fehleraufdeckung und -berichtigung durch EuropeAid ist viel höher als die im Bericht ausgewiesene Zahl. Mittelfristig könnten IT-Entwicklungen sogar eine zentrale Erfassung von Feststellungen für lokal beauftragte Prüfer ermöglichen, aber die Kosteneffizienz dieser Entwicklung ist noch umfassend zu bewerten.

55. EuropeAid hat die Entwicklung einer Methode zur Einschätzung der Restfehlerrate im GD-Portfolio (nach Durchführung aller Kontrollen) wie geplant 2010 begonnen; die Arbeiten verlaufen 2011 weiterhin planmäßig. Die Methode wurde im März 2011 genehmigt, und im Mai 2011 wurde eine Pilotstudie zum Test der Methode und zur Ausarbeitung eines detaillierten Arbeitsprogramms gestartet, um die Methode vollständig umzusetzen.

⁽³⁵⁾ Der Interne Auditdienst (IAS) ist eine Generaldirektion der Kommission. Er wird vom Internen Prüfer der Kommission geleitet und berichtet an den Auditbegleitausschuss der Kommission. Seine Aufgabe ist es, unabhängige Gewähr für die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme zu liefern und die Kommission durch Stellungnahmen, Ratschläge und Empfehlungen zu unterstützen.

⁽³⁶⁾ Fehlerquote nach Durchführung sämtlicher Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen.

⁽³⁷⁾ EuropeAid, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010, Ziffer 3.1.2.2.4, Seite 30.

⁽³⁸⁾ Ziffer 50.

⁽³⁹⁾ EuropeAid, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010, Ziffer 3.1.2.2.4, Seite 30.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

56. In Bezug auf das Haushaltsjahr 2010 erklärte der Generaldirektor von EuropeAid mit angemessener Sicherheit feststellen zu können, dass die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge mit den vorhandenen Kontrollverfahren gewährleistet wird. Die Prüfung des Hofes bestätigt diese Aussage nicht. Der Hof bewertet die Systeme von EuropeAid als bedingt wirksam und gelangt zu der Auffassung, dass die aus den EEF und dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union von EuropeAid im Bereich Außenbeziehungen und Entwicklung geleisteten Zahlungen insgesamt gesehen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind ⁽⁴⁰⁾.

57. Nach Ansicht des Hofes bieten die Erklärung und der Jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

58. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Jahresabschlüsse der EEF ihre Finanzlage zum 31. Dezember 2010 sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Finanzregelung und den vom Rechnungsführer festgelegten Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

59. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass für das am 31. Dezember 2010 endende Haushaltsjahr

- a) die im Rahmen der EEF erhobenen Einnahmen nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind;
- b) die im Rahmen der EEF vorgenommenen Einzelmittelbindungen nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind, aber eine signifikante Häufigkeit nicht quantifizierbarer Fehler aufweisen;
- c) die im Rahmen der EEF geleisteten Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

60. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bedingt wirksam gewährleisten.

56. Die Kommission hat ihre Kontrollen so konzipiert, dass sie den gesamten Lebenszyklus ihrer mehrjährigen Projekte umfassen. Sie ist der Ansicht, dass diese Überwachungs- und Kontrollsysteme effektiv sind und sich im Laufe der Jahre deutlich verbessert haben. Die vom Rechnungshof in den Vorjahren abgegebenen Empfehlungen wurden entsprechend umgesetzt. Viele der erzielten Verbesserungen wurden vom Rechnungshof anerkannt, was dazu geführt hat, dass wichtige Elemente des Schlüsselkontrollsystems sowie im Jahre 2010 das Kontrollumfeld von EuropeAid als „wirksam“ eingestuft wurden.

Siehe auch Antwort zu Ziffer 19.

57. Siehe Antwort zu Ziffer 53.

59.

c) Siehe Antwort zu Ziffer 19.

60. Siehe Antwort zu Ziffer 56.

⁽⁴⁰⁾ Siehe Kapitel 5 „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 5.35-5.36 und Anhang 5.1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

61. Wie bereits in früheren Jahresberichten zu den EEF festgestellt, hat EuropeAid eine umfassende Kontrollstrategie eingerichtet. Dennoch bestehen in einigen Bereichen weiterhin Schwachstellen. Ende 2010 hat EuropeAid die Umsetzung eines Aktionsplans zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid in die Wege geleitet. Dieser Aktionsplan, in dem viele der in früheren Jahresberichten sowie im aktuellen Jahresbericht des Hofes formulierten Bemerkungen und Empfehlungen aufgegriffen werden, kann zu deutlichen Verbesserungen bei Konzeption und Anwendung der Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid beitragen.

Empfehlungen

62. **Anhang 4** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Auf der Grundlage dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2010 empfiehlt der Hof EuropeAid, folgende im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen abzuschließen:

- a) Entwicklung eines zentralen Indikators für die geschätzten finanziellen Auswirkungen von Restfehlern nach Durchführung sämtlicher Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen (siehe Ziffer 55 ⁽⁴¹⁾);
- b) Bewertung der Kosteneffizienz der verschiedenen Kontrollen, insbesondere des Systems für die Ex-post-Kontrolle von Vorgängen (siehe Ziffern 41 und 61 ⁽⁴²⁾);
- c) Erhöhung der Wirksamkeit der Projektüberwachung einschließlich der Vor-Ort-Kontrollen anhand mehrjähriger Überwachungs- und Bewertungspläne (siehe Ziffer 44).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

61. Siehe Antwort zu Ziffer 31.

62.

- a) Die Arbeit von EuropeAid über die Entwicklung einer Methode zur Einschätzung der Restfehlerrate im GD-Portfolio (nach Durchführung aller Kontrollen) wurde 2010 wie geplant aufgenommen und verläuft 2011 weiterhin planmäßig. Die Methode wurde im März 2011 genehmigt, und im Mai 2011 wurde eine Pilotstudie zum Test der Methode und zur Ausarbeitung eines detaillierten Arbeitsprogramms gestartet, um die Methode vollständig umzusetzen.
- b) Die Kommission nahm 2010 im Rahmen einer umfassenden Überprüfung der Kontrollstrategie von EuropeAid die Arbeiten zur Kosteneffizienz von Kontrollen auf. Diese Arbeiten werden 2011/2012 vor dem Hintergrund des Endergebnisses der gegenwärtigen Überarbeitung der Finanzregelung überprüft und wieder aufgenommen.

Siehe auch Antwort zu Ziffer 41.

- c) EuropeAid plant die Einführung mehrjähriger Überwachungs- und Bewertungspläne und die Verbesserung der Überwachungsleitlinien und -berichte — insbesondere im Rahmen der 2011 durchzuführenden Überarbeitung der Berichte über die Verwaltung der Außenhilfe (die zweimal jährlich von den Delegationen vorgelegt werden) und der neuen Leitlinien zum Programm- und Projektzyklusmanagement.

⁽⁴¹⁾ Siehe auch Ziffer 54 Buchstabe a des Jahresberichts 2009 des Hofes über die EEF.

⁽⁴²⁾ Siehe auch Ziffer 54 Buchstabe b des Jahresberichts 2009 des Hofes über die EEF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

63. Ferner sollten folgende Maßnahmen getroffen werden:

- a) EuropeAid sollte die Zuverlässigkeit der Bescheinigungen überprüfen, die von externen Überwachungsbeauftragten bzw. auf der Grundlage externer Prüfungen und Ausgabenkontrollen erstellt wurden (siehe Ziffer 33).
- b) 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 (siehe Ziffer 42).
- c) EuropeAid sollte die Informationssysteme CRIS Audit und CRIS Recovery Orders miteinander verknüpfen (siehe Ziffer 42).
- d) EuropeAid sollte sich weiterhin darum bemühen, dass Daten genau, umfassend und zeitnah im Informationssystem CRIS erfasst werden (siehe Ziffern 18 und 41).

64. Bezüglich der Budgethilfen empfiehlt der Hof folgende Maßnahmen:

- a) 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 (Ziffer 34).
- b) EuropeAid sollte im Rahmen eines politischen Dialogs dafür sorgen, dass die Programme der begünstigten Länder zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements klare Bewertungsrahmen enthalten (Ziffer 34).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

63.

- a) Die Kommissionsdienststellen überprüft derzeit die Qualität und Zuverlässigkeit der Bescheinigungen, die von externen Kontrolleuren bzw. auf der Grundlage externer Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen erstellt wurden. Außerdem machte die Kommission 2008 technische Audits für alle Bauaufträge über 15 Mio. Euro verpflichtend und veröffentlichte später Standard-Leistungsbeschreibungen. Technische Audits umfassen den gesamten Projektlebenszyklus von der Planung bis zur Durchführung einschließlich der Überprüfung von Bescheinigungen der Kontrolleure. Der volle Nutzen dieser Änderungen war 2010 noch nicht unbedingt erkennbar. Die Kommission erarbeitet derzeit mögliche Mechanismen zur Verbesserung der Qualität von Ausgabenüberprüfungen, die von Begünstigten in Auftrag gegeben wurden.
- b) Die Kommission entwickelt Managementinformationssysteme (insbesondere im Rahmen eines neuen Web-basierten Berichterstattungssystems für Delegationen), die der Verwaltung eine bessere Überwachung der aus der Praxis verfügbaren Daten zum operativen Finanzmanagement ermöglichen.

Siehe auch Antwort zu Ziffer 62 c).

- c) EuropeAid zufolge werden die Systemmodule zur Verarbeitung von Prüfergebnissen und Feststellung von Einziehungsanordnungen bis Ende 2011 im Managementinformationssystem (CRIS) verknüpft sein.
- d) EuropeAid wird seine 2009 gestarteten Bemühungen, die Qualität der Datenerfassung zu verbessern, weiter fortsetzen. Umfassende Überprüfungen der Verträge und Prüfmodule des Managementinformationssystems (CRIS) wurden 2010/2011 in diesem Zusammenhang eingeleitet.

64.

- a) Die Kommission gewährleistet eine konsequente Anwendung des geänderten Formats zur Stützung seines fundierten und formalisierten Ansatzes im Rahmen der Bewertung der erzielten Fortschritte bei der Verwaltung öffentlicher Finanzen.
- b) Die Kommission erkennt die Bedeutung der Festlegung klarer Bewertungsrahmen für die Reformstrategien der Begünstigten zum öffentlichen Finanzmanagement zu Beginn ihrer Budgethilfemaßnahmen an. Dieser Ansatz wird durch den regelmäßigen politischen Dialog mit den zuständigen Behörden untermauert.

ANHANG 1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

2010			2009	2008	2007
Projekte	Budgethilfen	Insgesamt			

GRÖÖE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE

Mittelbindungen insgesamt	20	10	30	50	45	60
Zahlungen insgesamt (davon):	145	20	165	170	170	148
Vorschüsse	0	0	0	0	40	0
Zwischen-/Abschlusszahlungen	145	20	165	170	130	148

ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN VON ZAHLUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Anteil der geprüften Zahlungen, die

nicht fehlerbehaftet waren	74 %	(107)	65 %	(13)	73 %	(120)	78 %	76 %	63 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	26 %	(38)	35 %	(7)	27 %	(45)	22 %	24 %	37 %

Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Zahlungen

Aufschlüsselung nach Fehlerart

Nicht quantifizierbare Fehler:	39 %	(15)	100 %	(7)	49 %	(22)	65 %	61 %	49 %
Quantifizierbare Fehler:	61 %	(23)	0 %	(0)	51 %	(23)	35 %	39 %	51 %
Förderfähigkeit	70 %	(16)	0 %	(0)	70 %	(16)	23 %	44 %	68 %
Tatsächliches Vorhandensein	17 %	(4)	0 %	(0)	17 %	(4)	23 %	38 %	21 %
Genauigkeit	13 %	(3)	0 %	(0)	13 %	(3)	54 %	19 %	11 %

GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER AUF DIE ZAHLUNGEN

Wahrscheinlichste Fehlerquote	3,4 %
Untere Fehlergrenze	1,0 %
Obere Fehlergrenze	5,9 %

⁽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 VON SYSTEMEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS UND DIE AUS
DEM GESAMTHAUSHALTSPLAN FINANZIERTE ENTWICKLUNGSHILFE

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Betroffenes System	Kontrollumfeld	Ex-ante-Kontrollen	Überwachung und Kontrolle	Externe Prüfungen	Interne Prüfungen	Gesamtbewertung
Zentrale Systeme von EuropeAid	wirksam	bedingt wirksam	wirksam	wirksam	wirksam	bedingt wirksam
Delegationen	wirksam	bedingt wirksam	bedingt wirksam	bedingt wirksam	n. z.	bedingt wirksam

Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

Gesamtbewertung	2010	2009	2008	2007
	bedingt wirksam	bedingt wirksam	bedingt wirksam	bedingt wirksam

ANHANG 3

ERGEBNISSE DER ANALYSE DER MANAGEMENTERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION FÜR DIE EUROPÄISCHEN
ENTWICKLUNGSFONDS UND DIE AUS DEM GESAMTHAUSHALTSPLAN FINANZIERTER ENTWICKLUNGSHILFE

Hauptsächlich betroffene Generaldirektionen	Art der vom Generaldirektor abgegebenen Erklärung (*)	Geltend gemachte Vorbehalte	Bemerkungen des Hofes	Gesamtbewertung der Zuverlässigkeit	
				2010	2009
AIDCO	ohne Vorbehalte	nicht zutreffend	EuropeAid hat eine umfassende Kontrollstrategie eingerichtet und Konzeption und Anwendung seiner Überwachungs- und Kontrollsysteme weiter erheblich verbessert. Dennoch stellte der Hof fest, dass einige Kontrollen nach wie vor Schwachstellen aufweisen und die Zahlungen mit wesentlichen Fehlern behaftet waren.	B	B

(*) Bezug nehmend auf die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors hat dieser angemessene Sicherheit erlangt, dass die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern.

A: Die Erklärung und der Jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

B: Die Erklärung und der Jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine vollständig angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

C: Die Erklärung und der Jährliche Tätigkeitsbericht des Generaldirektors bieten keine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit.

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU DEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

Jahr	Empfehlung des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2009	EuropeAid sollte im Zuge der geplanten Überprüfung seiner globalen Kontrollstrategie einen zentralen Indikator für die geschätzten finanziellen Auswirkungen von Restfehlern nach Durchführung sämtlicher Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen entwickeln. Als Grundlage könnte beispielsweise die Untersuchung einer repräsentativen statistischen Stichprobe abgeschlossener Projektdiensten (Jahresbericht 2009, Ziffer 54 Buchstabe a).	EuropeAid ist dabei, seine globale Kontrollstrategie zu überprüfen; in diesem Zusammenhang wird auf den Aktionsplan zur Verbesserung der Verwaltung und der Kontrollpyramide von EuropeAid verwiesen. EuropeAid hat einen externen Berater damit beauftragt, eine zuverlässige und praktikable Methode zu entwickeln. Diese Methode soll im ersten Halbjahr 2011 von EuropeAid angenommen werden.	Die Arbeit von EuropeAid über die Entwicklung einer Methode zur Einschätzung der Restfehlerrate im GD-Portfolio (nach Durchführung aller Kontrollen) wurde 2010 wie geplant aufgenommen und verläuft 2011 weiterhin planmäßig. Die Methode wurde im März 2011 genehmigt, und im Mai 2011 wurde eine Pilotstudie zum Test der Methode und zur Ausarbeitung eines detaillierten Arbeitsprogramms gestartet, um die Methode vollständig umzusetzen.	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	EuropeAid sollte im Zuge dieser Überprüfung die Kosteneffizienz der verschiedenen Kontrollen analysieren, insbesondere des Systems für die Ex-post-Kontrolle von Vorgängen (Jahresbericht 2009, Ziffer 54 Buchstabe b).	Wie bereits in der vorstehenden Empfehlung erwähnt, ist EuropeAid dabei, seine globale Kontrollstrategie zu überprüfen. Es wurde eine Schätzung der mit den Kontrollen verbundenen Kosten vorgenommen.	Die Kommission nahm 2010 die Arbeit zur Kosteneffizienz von Kontrollen auf. Diese Arbeit wird 2011/12 vor dem Hintergrund des Endergebnisses der gegenwärtigen Überarbeitung der Finanzregelung überprüft und wieder aufgenommen.	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	EuropeAid sollte das Handbuch zum Finanzmanagement fertigstellen und verteilen, mit dem das hohe inhärente Fehlerrisiko auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen, der Vertragspartner und der Begünstigten ausgeschaltet werden soll, indem für entsprechende Kenntnis von Finanzmanagement und Förderfähigkeitsregeln gesorgt wird (Jahresbericht 2009, Ziffer 54 Buchstabe c).	Das Handbuch zum Finanzmanagement wurde fertiggestellt, und im Dezember 2010 wurde mit seiner Verteilung begonnen. Seit Februar 2011 ist das Handbuch auch online abrufbar.	Diese Empfehlung ist vollständig umgesetzt worden.	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	EuropeAid sollte sich weiterhin darum bemühen, dass die Delegationen Daten in CRIS Audit vollständig und zeitnah erfassen (Jahresbericht 2009, Ziffer 54 Buchstabe d).	Trotz der von EuropeAid in diesem Bereich unternommenen Anstrengungen waren die in CRIS Audit erfassten Daten bei drei der sieben vom Hof im Jahr 2010 besuchten Delegationen weiterhin von begrenzter Qualität.	EuropeAid initiierte 2011 eine Überprüfung des CRIS-Prüfmoduls. Dies soll zusammen mit den laufenden horizontalen Maßnahmen zur CRIS-Datenqualität mittelfristig zu deutlichen Verbesserungen der Datenqualität innerhalb des Prüfmoduls führen.	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Getroffene Maßnahmen	Antwort der Kommission	Analyse des Hofes
2009	Die Konzeption von CRIS Audit sollte dahingehend geändert werden, dass es Angaben zu den endgültig nicht förderfähigen Ausgabenbeträgen und den Finanzkorrekturen liefert, die nach Abschluss des Prüfungsverfahrens mit der geprüften Stelle vorgenommen werden (Jahresbericht 2009, Ziffer 54 Buchstabe e).	Bei dieser Frage wurden 2010 keine Fortschritte verzeichnet.	<i>Diese Empfehlung wurde im Jahresbericht 2009 des Europäischen Rechnungshofs, der im November 2010 veröffentlicht wurde, ausgesprochen und von der Kommission akzeptiert. Allerdings sind die mit den IT-Entwicklungen verbundenen Vorlaufzeiten, die nicht bereits zum jährlichen Planungszyklus gehören, von großer Bedeutung. Auch wenn die konzeptionelle Arbeit zur Revision des CRIS-Audit im Jahr 2011 aufgenommen wurde, werden vor 2012 wahrscheinlich noch keine Systemänderungen umgesetzt.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	EuropeAid sollte sicherstellen, dass die Indikatoren, Zielvorgaben, Berechnungsmethoden und Verifizierungsquellen in den besonderen Bedingungen für leistungsbezogene variable Tranchen klar angegeben sind (Jahresbericht 2009, Ziffer 55 Buchstabe a).	In allen 2010 geprüften Finanzierungsvereinbarungen über Budgethilfen im Rahmen des zehnten EEF wurden die Indikatoren, Zielvorgaben, Berechnungsmethoden und Verifizierungsquellen klar und eindeutig angegeben.	<i>Diese Empfehlung ist vollständig umgesetzt worden.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.
	EuropeAid sollte dafür sorgen, dass in den Berichten der Delegationen die Fortschritte bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen konsequent und fundiert dargelegt werden, indem klare Kriterien festgelegt werden, anhand derer die Fortschritte (etwa die von der Regierung des Empfängerstaates im betreffenden Zeitraum zu erreichenden Ergebnisse), die erzielten Fortschritte und die Gründe, aus denen das Reformprogramm u. U. nicht nach Plan umgesetzt wurde, zu beurteilen sind (Jahresbericht 2009, Ziffer 55 Buchstabe b).	Im Juni 2010 wurde ein neues Format für die jährlichen Berichte der Delegationen zur Überwachung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen eingeführt, das auch ein neues System zur Bewertung der Reformfortschritte umfasst. Durch die Gegenüberstellung der von den Regierungen der begünstigten Länder erzielten Fortschritte mit klaren und realistischen Zielvorgaben für den kurzfristigen Zeitraum (innerhalb der nächsten 12 Monate zu erreichende Ziele) und für den mittelfristigen Zeitraum (innerhalb der nächsten drei Jahre zu erreichende Ziele) wird eine konsequente und fundierte Bewertung erleichtert. Der Hof hat 2010 jedoch Fälle aufgedeckt, in denen sich die Reformprogramme/Aktionspläne für die Reform des öffentlichen Finanzmanagements erst im Annahmestadium befanden oder keine realistischen, klaren und nach Prioritäten geordneten Ziele umfassten, was eine konsequente und fundierte Bewertung erschwerte.	<i>Diese Empfehlung ist vollständig umgesetzt worden. Zusätzlich zu den im Juni 2010 herausgegebenen Leitlinien zur Berichterstattung hat die Kommission einen fundierten Rahmen zur Bewertung der Bedeutung und Glaubwürdigkeit von Strategien der Begünstigten zur Verwaltung öffentlicher Finanzen entwickelt, der vor dem Start der Budgethilfsprogramme anzuwenden ist. Dabei liegt der Schwerpunkt insbesondere auf die Festlegung eines Bewertungsrahmens mit klaren Grundlagen und Zielen, die während der Dauer des Programms überwacht werden können. Im Februar 2011 wurde dieser Rahmen den AKP-Delegationen für die Vorbereitung neuer Programme bereitgestellt.</i>	Der Hof nimmt die Antworten der Kommission zur Kenntnis.

Abonnementpreise 2011 (ohne MwSt., einschl. Portokosten für Normalversand)

Amtsblatt der EU, Reihen L + C, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	1 100 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, Papierausgabe + jährliche DVD	22 EU-Amtssprachen	1 200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe L, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	770 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, monatliche (kumulative) DVD	22 EU-Amtssprachen	400 EUR pro Jahr
Supplement zum Amtsblatt (Reihe S), öffentliche Aufträge und Ausschreibungen, DVD, 1 Ausgabe pro Woche	Mehrsprachig: 23 EU-Amtssprachen	300 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe C — Auswahlverfahren	Sprache(n) gemäß Auswahlverfahren	50 EUR pro Jahr

Das *Amtsblatt der Europäischen Union*, das in allen EU-Amtssprachen erscheint, kann in 22 Sprachfassungen abonniert werden. Es umfasst die Reihen L (Rechtsvorschriften) und C (Mitteilungen und Bekanntmachungen).

Ein Abonnement gilt jeweils für eine Sprachfassung.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 920/2005 des Rates, veröffentlicht im Amtsblatt L 156 vom 18. Juni 2005, die besagt, dass die Organe der Europäischen Union ausnahmsweise und vorübergehend von der Verpflichtung entbunden sind, alle Rechtsakte in irischer Sprache abzufassen und zu veröffentlichen, werden die Amtsblätter in irischer Sprache getrennt verkauft.

Das Abonnement des Supplements zum Amtsblatt (Reihe S — Bekanntmachungen öffentlicher Aufträge) umfasst alle Ausgaben in den 23 Amtssprachen auf einer einzigen mehrsprachigen DVD.

Das Abonnement des *Amtsblatts der Europäischen Union* berechtigt auf einfache Anfrage hin zu dem Bezug der verschiedenen Anhänge des Amtsblatts. Die Abonnenten werden durch einen im Amtsblatt veröffentlichten „Hinweis für den Leser“ über das Erscheinen der Anhänge informiert.

Verkauf und Abonnements

Abonnements von Periodika unterschiedlicher Preisgruppen, darunter auch Abonnements des *Amtsblatts der Europäischen Union*, können über die Vertriebsstellen bezogen werden. Die Liste der Vertriebsstellen findet sich im Internet unter:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) bietet einen direkten und kostenlosen Zugang zum EU-Recht. Die Site ermöglicht die Abfrage des *Amtsblatts der Europäischen Union* und enthält darüber hinaus die Rubriken Verträge, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vorschläge für Rechtsakte.

Weitere Informationen über die Europäische Union finden Sie unter: <http://europa.eu>



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE