

# Amtsblatt

## der Europäischen Union

C 47



Ausgabe  
in deutscher Sprache

### Mitteilungen und Bekanntmachungen

55. Jahrgang  
17. Februar 2012

Informationsnummer

Inhalt

Seite

#### III *Vorbereitende Rechtsakte*

#### RECHNUNGSHOF

2012/C 47/01

Stellungnahme Nr. 7/2011 (*gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV*) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 .....

1

DE

Preis:  
3 EUR



## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME Nr. 7/2011

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

**zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006**

(2012/C 47/01)

## INHALT

	Ziffer	Seite
EINLEITUNG .....	1-2	2
TEIL I .....	3-50	2
Allgemeine Bemerkungen .....	3-8	2
Strategische Fragen .....	9-21	3
Mehrwert auf EU-Ebene .....	9-10	3
Thematische Konzentration .....	11-13	4
Gemeinsamer Strategischer Rahmen .....	14	4
Partnerschaftsvereinbarungen .....	15	4
Ex-ante-Konditionalitäten .....	16	4
Ex-post-Konditionalität (Halbzeit-Leistungsüberprüfung, leistungsgebundene Reserve) .....	17-18	5
Makroökonomische Konditionalität .....	19-20	5
Gemeinsame Aktionspläne .....	21	5
Regelungen für die gemeinsame Verwaltung und Kontrolle .....	22-50	5
Institutionelle Kapazitäten .....	22-23	5
Nationale Akkreditierung .....	24-26	5
Zuverlässigkeitserklärung der Fachebene .....	27-29	6
Rechnungsabschluss, „fortlaufender“ Abschluss und Finanzkorrekturen .....	30-37	6
Monitoring und Evaluierung .....	38-39	7
Einfachere und gestraffte Regelung der Förderfähigkeit .....	40-43	8
Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung .....	44-45	8
Finanzinstrumente .....	46-50	8
TEIL II — Ausführliche Anmerkungen zum Vorschlag der Kommission .....		9

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf die Artikel 4 und 5, sowie auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf die Artikel 174 bis 178, 287 Absatz 4 Unterabsatz 2, 317, 318 und 322,

gestützt auf die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften<sup>(1)</sup> und die diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen<sup>(2)</sup>,

gestützt auf das am 11. November 2011 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme des Hofes,

gestützt auf den von der Kommission vorgelegten Vorschlag für eine allgemeine Verordnung<sup>(3)</sup> sowie auf ihre Vorschläge für fondsspezifische Verordnungen<sup>(4)</sup>,

gestützt auf die Folgenabschätzung zum vorliegenden Paket von Legislativvorschlägen zur Überarbeitung der Verordnungen, in denen die Verwaltung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds geregelt ist<sup>(5)</sup>,

gestützt auf die Kommissionsmitteilungen „Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik“<sup>(6)</sup>, „Überprüfung des EU-Haushalts“<sup>(7)</sup> und „Ein Haushalt für „Europa 2020““<sup>(8)</sup>,

gestützt auf seine Jahresberichte und Sonderberichte sowie auf die Stellungnahme Nr. 2/2004 des Hofes zum Modell der „Einzigigen Prüfung“<sup>(9)</sup>, die Antwort des Europäischen Rechnungshofs auf die Mitteilung der Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“<sup>(10)</sup>, die Stellungnahme Nr. 1/2010 des Hofes „Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen“<sup>(11)</sup> und die Stellungnahme Nr. 6/2010 des Hofes zu einem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung<sup>(12)</sup>, in Erwägung nachstehender Gründe:

Gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

<sup>(1)</sup> ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission (ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1).

<sup>(3)</sup> Europäische Kommission, KOM(2011) 615.

<sup>(4)</sup> Europäische Kommission, KOM(2011) 612 (Kohäsionsfonds), KOM(2011) 614 (EFRE), KOM(2011) 607 (ESF), KOM(2011) 610 (EVTZ), KOM(2011) 611 (ETZ), KOM(2011) 627 (ELER) und KOM(2011) 804 (EMFF).

<sup>(5)</sup> Europäische Kommission, SEK(2011) 1141.

<sup>(6)</sup> Europäische Kommission, KOM(2010) 642.

<sup>(7)</sup> Europäische Kommission, KOM(2010) 700.

<sup>(8)</sup> Europäische Kommission, KOM(2011) 500.

<sup>(9)</sup> ABl. C 107 vom 30.4.2004.

<sup>(10)</sup> Im April 2008 veröffentlicht.

<sup>(11)</sup> <http://eca.europa.eu>.

<sup>(12)</sup> ABl. C 334 vom 10.12.2010.

In Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist festgelegt, dass die Union ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts entwickelt und weiterhin verfolgt, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Gemäß Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist die Kommission dafür zuständig, den Haushaltsplan entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auszuführen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass die Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

## EINLEITUNG

1. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds (KF), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) (im Folgenden „GSR<sup>(13)</sup>-Fonds“) verfolgen einander ergänzende strategische Ziele und werden im Rahmen der geteilten Verwaltung von den Mitgliedstaaten und der Kommission bewirtschaftet. Auf die GSR-Fonds können bis zu 45 % der Gesamtausgaben für den Zeitraum 2014-2020 entfallen, in dem die Strategie „Europa 2020“ den Leitgedanken bildet<sup>(14)</sup>. Der zur Erreichung der Europa-2020-Ziele geleistete Beitrag aus dem EU-Haushalt hängt daher in hohem Maße von der sparsamen, effizienten und wirksamen Nutzung der Mittel der GSR-Fonds ab. Dies wird sich auch auf die Glaubwürdigkeit und Legitimität der EU-Maßnahmen auswirken.

2. Der Hof hat sich bei seiner Stellungnahme so weit wie möglich an die Gliederung angelehnt, die die Kommission in ihrer Begründung zum Inhalt der allgemeinen Verordnung vorgenommen hat. Die Stellungnahme besteht aus zwei Teilen: Der erste Teil umfasst allgemeine Bemerkungen, während der zweite Teil eine detaillierte Analyse des Entwurfs der allgemeinen Verordnung enthält.

## TEIL I

### Allgemeine Bemerkungen

3. Ziel des Kommissionsvorschlags für eine allgemeine Verordnung ist die Vorgabe einer Reihe gemeinsamer grundlegender Regelungen, die durch Vereinfachung der kohäsionspolitischen Verfahren und verstärkte Bindung an Konditionalitäten Ergebnisorientierung in den Mittelpunkt rücken sollen. In dem Vorschlag wird auch auf die Kapazität der Mitgliedstaaten zur Aufnahme großer Volumina an EU-Mitteln sowie auf die notwendige Stärkung ihrer administrativen und institutionellen Leistungsfähigkeit eingegangen. Die vorgeschlagene Senkung der Obergrenze für nationale Mittelzuweisungen stellt einen bedeutenden Politikwechsel dar, dessen Auswirkungen von der Kommission beurteilt werden müssen.

<sup>(13)</sup> Gemeinsamer Strategischer Rahmen; als GSR-Fonds werden die Fonds bezeichnet, die unter den Gemeinsamen Strategischen Rahmen fallen.

<sup>(14)</sup> Europäische Kommission, KOM(2011) 500.

4. Insgesamt werden in dem Vorschlag die in den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen festgelegten Rahmenbedingungen im Wesentlichen beibehalten, wobei allerdings insbesondere im Zusammenhang mit der Konzeption der Systeme und dem Finanzmanagement noch stärkeres Gewicht auf die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gelegt wird. Die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Instrumente für Kohäsionsausgaben bilden nach wie vor ein Kernthema. Die EU steht weiterhin vor der Herausforderung, dass sie mit einer Regelung, bei der die Mittel im Vorfeld auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden und die Inanspruchnahme dieser Mittel ein implizites Ziel darstellt, qualitativ gute Ergebnisse erreichen will. Indem die Kommission den Einsatz dieser Mittel überwacht und Rechenschaft darüber ablegt, hilft sie den Mitgliedstaaten dabei, die Mittel erfolgreich zu verwenden.

5. Die Kohäsionsausgaben unterliegen komplexen Regelungen: Es gibt sechs Regelungsebenen (gemeinsame Bestimmungen, allgemeine Bestimmungen, fondsspezifische Bestimmungen, delegierte Rechtsakte, Durchführungsrechtsakte und Leitlinien der Kommission). In manchen Fällen bilden nationale Rechtsvorschriften eine zusätzliche Ebene. Der Hof nimmt die positiven Bemühungen um Verringerung des den Empfängern abverlangten Verwaltungsaufwands zur Kenntnis (beispielsweise durch verstärkten Einsatz von Pauschalfinanzierungen und Standardkosten). Für die EU und die nationalen Verwaltungen bleibt der Aufwand jedoch hoch und wird sich möglicherweise künftig im Vergleich zur bisherigen Lage sogar noch erhöhen.

6. Wenngleich behauptet wird, die neue Regelung sei ergebnisorientiert, ist sie grundsätzlich nach wie vor inputorientiert, weswegen der Schwerpunkt eher auf der Einhaltung von Rechtsvorschriften als auf der Erbringung von Leistungen liegt. Das letztgenannte Ziel kommt im Wesentlichen nur dadurch zum Tragen, dass eine leistungsgebundene Reserve eingeführt wird (deren Erfolg davon abhängt, ob geeignete Indikatoren entwickelt werden können) und gemeinsame Aktionspläne mit spezifischen Zielen, Ergebnisindikatoren und Outputs als Zahlungsgrundlage vorgesehen sind (in der Erwartung, dass die derzeitige inputorientierte Verwaltungsstruktur nicht mehr benötigt wird). Die Einführung von Ex-ante-Konditionalitäten dürfte es ermöglichen, das in der Vergangenheit festgestellte Problem der mangelnden Koordinierung zwischen verschiedenen EU-Strategien anzugehen.

7. Ferner nimmt der Hof zur Kenntnis, dass zwischen „gemeinsamen“ Bestimmungen (für alle GSR-Fonds) und „allgemeinen“ Bestimmungen (nur für einige dieser Fonds, nämlich den EFRE, den ESF und den KF) unterschieden wird. Dadurch wird der rechtliche Rahmen inkohärent, und es stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, sich in der allgemeinen Verordnung auf diejenigen Bestimmungen zu beschränken, die für alle fünf Fonds gelten („gemeinsame Bestimmungen“), und die anderen Bestimmungen („allgemeine Bestimmungen“) in fondsspezifische Verordnungen aufzunehmen.

8. Schließlich weist der Hof darauf hin, dass der Erlass von Rechtsvorschriften bezüglich einer Reihe von Aspekten auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wird, zu dem gemäß den Artikeln 290 und 291 AEUV delegierte und Durchführungsrechtsakte ergehen sollen. Mithin ist eine vorherige angemessene Anhörung aller interessierten Kreise von großer Wichtigkeit, damit sichergestellt ist, dass diese Rechtsakte in vollem Umfang mit den in der allgemeinen Verordnung festgelegten Zielen in

Einklang stehen. Der Hof stellt insbesondere fest, dass Angelegenheiten, die in delegierten Rechtsakten geregelt werden sollen, d. h. in Rechtsakten, die sich auf nicht wesentliche Vorschriften der EU-Gesetzgebung beziehen sollen, in Wirklichkeit Kernelemente der künftigen Kohäsionsregelung betreffen <sup>(1)</sup>. Hinsichtlich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen <sup>(2)</sup> auf die Kommission gibt der Hof zu bedenken, dass in mehreren Fällen nicht festgelegt ist, welches Verfahren (Beratungs- oder Prüfverfahren) zur Annahme dieser Rechtsakte gemäß der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 anzuwenden ist. Die jeweilige Rolle der Kommission und der Mitgliedstaaten bleibt daher unklar (beispielsweise im Fall der Aussetzung von Zahlungen und von Finanzkorrekturen, siehe Artikel 134 Absatz 2 und Artikel 137 Absatz 5 der allgemeinen Verordnung).

### Strategische Fragen

#### *Mehrwert auf EU-Ebene*

9. Wie vom Hof bereits unterstrichen, ist es definitionsgemäß wenig wahrscheinlich, dass Ausgabenprogramme, die keinen europäischen Mehrwert erbringen, zu einem wirksamen und effizienten Einsatz der von den EU-Steuerzahlern bereitgestellten Mittel führen <sup>(3)</sup>. Der Hof empfahl deshalb, das Konzept des europäischen Mehrwerts in einer angemessenen politischen Erklärung oder in EU-Rechtsvorschriften klarzustellen, um den politischen Instanzen der EU bei der Festlegung der Ausgabenprioritäten eine Orientierungshilfe zu geben <sup>(4)</sup>. Eine entsprechende Gelegenheit bietet sich den gesetzgebenden Instanzen bei der Einrichtung des rechtlichen Rahmens für den Zeitraum 2014-2020.

10. Damit die EU-Ausgaben einen Mehrwert erbringen, muss grundsätzlich gewährleistet sein, dass sie mit eindeutigen und sichtbaren Vorteilen für die EU und die EU-Bürger verbunden sind, die durch Ausgaben auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene allein nicht erreicht werden könnten <sup>(5)</sup>. Dementsprechend schlug der Hof eine Reform der Ausgabenprogramme vor, durch die der Schwerpunkt auf annehmbare Resultate verlegt wird, sodass die Programme auf einer Reihe konkreter Ziele beruhen und die Ausgaben an das Erreichen von Ergebnissen gebunden sind <sup>(6)</sup>. Die Kommission pflichtete diesem Standpunkt in ihrem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung <sup>(7)</sup> bei und gibt in der Begründung zum Entwurf der allgemeinen Verordnung an, Ergebnisorientierung sei eines der

<sup>(1)</sup> Darunter fallen die Annahme eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens, die Verabschiedung detaillierter Regelungen für Finanzinstrumente, die Aufgaben der Mitgliedstaaten bezüglich der Verfahren zur Berichterstattung bei Unregelmäßigkeiten und zur Wiedereinzahlung rechtsgrundlos gezahlter Beträge, die Bedingungen für nationale Prüfungen, die Akkreditierungskriterien für Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, die Höhe der vorzunehmenden Finanzkorrektur, die Änderung der Methode zur Festlegung des Leistungsrahmens und die Ex-ante-Konditionalitäten.

<sup>(2)</sup> Beispielsweise Beschlüsse über die Genehmigung der Partnerschaftsvereinbarungen, die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve und die Aussetzung von Zahlungen im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sowie — im Hinblick auf die Fonds — Beschlüsse über die Genehmigung operationeller Programme, die Genehmigung von Großprojekten, die Aussetzung von Zahlungen und über Finanzkorrekturen.

<sup>(3)</sup> Europäischer Rechnungshof, Papier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts, Ziffer 7.

<sup>(4)</sup> Europäischer Rechnungshof, Stellungnahme Nr. 1/2010, Ziffer 18.

<sup>(5)</sup> Europäischer Rechnungshof, Papier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts, Ziffer 8.

<sup>(6)</sup> Europäischer Rechnungshof, Papier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts, Ziffer 24.

<sup>(7)</sup> Europäische Kommission, KOM(2010) 260, Ziffer 4.



wichtigsten Elemente der kommenden Programme<sup>(1)</sup>. Wie der Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung<sup>(2)</sup> wird jedoch auch die vorgeschlagene künftige Kohäsionsregelung diesem Anspruch nicht gerecht und bleibt vom Grundsatz her inputorientiert. Die angebliche Umstellung auf eine leistungsorientierte Regelung beschränkt sich auf die Einführung einer leistungsgebundenen Reserve und gemeinsamer Aktionspläne.

#### Thematische Konzentration

11. Wie vom Hof schon in der Vergangenheit dargelegt, trägt eine angemessene Konzentration der Ausgaben augenscheinlich zur Verwirklichung des Ziels der Schaffung eines Mehrwerts bei<sup>(3)</sup>, denn auf diesem Wege wird eine kritische Masse aufgebaut und die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass EU-Interventionen spürbare Auswirkungen haben.

12. Der Vorschlag (Artikel 9 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung) sieht 11 thematische Ziele vor, die der Strategie „Europa 2020“ entnommen wurden. Zusammen decken sie ein sehr breites Spektrum von Aktivitäten ab, für die Mittel aus den GSR-Fonds bereitgestellt werden können. Die EFRE-Interventionen sollen sich insbesondere in den stärker entwickelten Regionen und in den Übergangsregionen auf drei dieser thematischen Ziele konzentrieren<sup>(4)</sup>. Für den ESF werden vier „thematische Ziele“ vorgeschlagen<sup>(5)</sup>. Im Rahmen dieser „thematischen Ziele“ wird die Anzahl der ESF-Investitionsprioritäten auf vier begrenzt (Artikel 4 Absatz 3 des Entwurfs der ESF-Verordnung). Dagegen kann der EFRE im Bereich jeder der 32 vorgesehenen Investitionsprioritäten tätig werden (Artikel 5 des Entwurfs der EFRE-Verordnung). Auf dieser Grundlage könnte fast jede Art von Projekten finanziert werden<sup>(6)</sup>. Außerdem wird bei einer Reihe thematischer Ziele eine Konzentration nicht für notwendig befunden<sup>(7)</sup>, weswegen es noch schwieriger sein wird, für diese Prioritäten die erforderliche kritische Masse zu erreichen.

13. Während schließlich beim EFRE, beim ESF und beim KF für jede Prioritätsachse ein Höchstbetrag für die Unterstützung

festgelegt werden soll, soll ein solcher Höchstbetrag beim ELER und beim EMFF auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen bestimmt werden. Eine Begründung für diese Unterscheidung wird nicht angeführt. Gegenwärtig werden die Mittel im Rahmen der ELER-Programme Prioritätsachsen zugewiesen, sodass die Budgets eher ziel- als maßnahmenbezogen beschlossen (und konzentriert) werden können.

#### Gemeinsamer Strategischer Rahmen

14. Durch Festlegung eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (Artikel 11 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung) sollen die Ziele und Vorsätze der EU-Prioritäten in zentrale Aktionen für die GSR-Fonds übertragen werden. Außerdem soll im Gemeinsamen Strategischen Rahmen die Koordinierung zwischen den GSR-Fonds sowie mit anderen EU-Strategien und -instrumenten (beispielsweise Finanzinstrumente der ELB, Forschungsrahmenprogramme, Fazilität „Connecting Europe“ und transeuropäische Netze, Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation) geregelt werden. Da ein erheblicher Teil der GSR-Fondsmittel für Forschung und Innovation eingesetzt werden soll, ist eine solche Koordinierung in diesem Bereich von besonderer Bedeutung. Die vorgesehene Koordinierung würde es ermöglichen, bei der Beteiligung der Fonds an operationellen Programmen den Kofinanzierungssatz unter Berücksichtigung der verschiedenen EU-Finanzierungsquellen festzulegen, was eine Erhöhung der Multiplikatorwirkung der EU-Ressourcen bewirken könnte.

#### Partnerschaftsvereinbarungen

15. Zur Förderung ergebnisorientierter Ausgaben ist in Artikel 14 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung vorgesehen, dass Konditionalitäten und Ziele vereinbart werden. Hierzu soll eine Partnerschaftsvereinbarung abgeschlossen werden, was im Vergleich zum laufenden Programmplanungszeitraum eine zusätzliche Regelungsstufe bedeutet. Hier stellt sich jedoch die Frage, ob diese Zusatzbestimmung notwendig ist oder ob die Konditionalitäten und Ziele — unter Anknüpfung an die in den operationellen Programmen des laufenden Programmplanungszeitraums enthaltene implizite „Vereinbarung“ zwischen der EU und den nationalen Behörden — nicht stattdessen in den Programmen selbst festgelegt werden könnten.

#### Ex-ante-Konditionalitäten

16. Die Kommission schlägt vor (Artikel 17 und Anhang IV des Entwurfs der allgemeinen Verordnung), für jeden Fonds eine Reihe von Ex-ante-Konditionalitäten zu definieren. Dies ist eine wichtige Neuerung: Sie könnte die „Interventionslogik“ der EU-Maßnahmen verbessern, indem die erforderliche Einbindung der GSR-Förderung in andere EU-Strategien erleichtert wird, und sich letztendlich positiv auf die Wirksamkeit der Investitionen auswirken. Wie die Prüfungen des Hofes zeigen<sup>(8)</sup>, ist die Förderung von Projekten ohne Berücksichtigung weiter gehender politischer Anforderungen der EU (z. B. Umweltschutz und Schutz der Wasserressourcen) und ohne einen umfassenden Entwicklungsplan, in dem die im jeweiligen Kontext angemessenen langfristigen Erfordernisse und Prioritäten festgesetzt sind, nicht die wirksamste Art des Einsatzes von EU-Mitteln.

<sup>(1)</sup> Europäische Kommission, KOM(2011) 615, Ziffern 1 und 5.2.2.

<sup>(2)</sup> Europäischer Rechnungshof, Stellungnahme Nr. 6/2010, Ziffern II und 42.

<sup>(3)</sup> Europäischer Rechnungshof, Papier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts, Ziffer 8.

<sup>(4)</sup> Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen; Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft.

<sup>(5)</sup> Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte; Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen; Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut; Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung.

<sup>(6)</sup> Tatsächlich kommen nur wenige Projektkategorien förmlich nicht für EFRE-Interventionen in Betracht (Artikel 3 des Entwurfs der EFRE-Verordnung), beispielsweise Projekte zur Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung von Tabak und Tabakerzeugnissen oder zur Stilllegung von Kernkraftwerken; in stärker entwickelten Regionen unterstützt der EFRE keine Investitionen in Infrastruktureinrichtungen, die grundlegende Dienstleistungen für die Bürger in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) bereitstellen.

<sup>(7)</sup> Verbesserung der Zugänglichkeit sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien; Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements; Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz; Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen.

<sup>(8)</sup> Siehe Sonderberichte Nr. 3/2009 und Nr. 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

### *Ex-post-Konditionalität (Halbzeit-Leistungsüberprüfung, leistungsgebundene Reserve)*

17. Für den neuen Zeitraum plant die Kommission außerdem, 5 % der Mittel in Abhängigkeit von den erzielten Ergebnissen freizugeben (Artikel 18, 19 und 20 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung). Im Zeitraum 2000-2006 gab es eine ähnliche leistungsgebundene Reserve, der nur mäßiger Erfolg beschieden war, da bis zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung nur sehr geringe Ausgaben getätigt worden waren und angemessene Methoden zur Bewertung der durch die Programme erzielten Fortschritte fehlten. Im Zeitraum 2007-2013 können die Mitgliedstaaten eine solche Reserve einführen, doch haben nur sehr wenige von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

18. Die Methode zur Leistungsüberprüfung (die in Anhang I des Entwurfs der allgemeinen Verordnung dargelegt wird) lässt erkennen, dass sich diese Überprüfung nach wie vor schwerpunktmäßig auf die finanzielle Abwicklung (Finanzindikatoren) und den Output und nur in geringem Maße auf Ergebnisse (Wirkungen, Auswirkungen) beziehen wird. Entsprechend den Ergebnissen der Folgenabschätzung sollte ebenfalls in Erwägung gezogen werden, ob belastbare Indikatoren festgelegt werden könnten, wie sich nicht mit einem bestimmten Programm zusammenhängende Faktoren ermitteln ließen und wie möglicherweise erst langfristig erkennbare Ergebnisse berücksichtigt werden könnten<sup>(1)</sup>. Der Mehrwert einer leistungsgebundenen Reserve wird erheblich verringert, wenn sehr niedrige und leicht zu erreichende Zielvorgaben gemacht werden oder die leistungsbezogenen Auszahlungen letztendlich im Wesentlichen auf der Mittelabsorption beruhen, wie der Hof in Bezug auf den Zeitraum 2000-2006 feststellte. Außerdem sollte die Zuweisung einer leistungsgebundenen Reserve von einem ausreichenden Umsetzungsstand der operationellen Programme abhängig gemacht werden<sup>(2)</sup>. Daher sollte für den Fall eines verzögerten Beginns der Programme vorgesehen werden, dass die derzeit vorgesehenen Bezugsjahre für die Leistungsüberprüfung, 2016 und 2018, geändert werden.

### *Makroökonomische Konditionalität*

19. Zu den von der Kommission vorgeschlagenen Konditionalitäten (Artikel 11 und 21 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung) gehört auch die Herstellung einer Verbindung zwischen der Kohäsionspolitik und der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union, z. B. Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht und europäisches Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung. Die Kommission könnte die Überarbeitung der jeweiligen Programme verlangen oder die Zahlungen aussetzen, wenn keine Abhilfemaßnahmen getroffen werden.

20. Eine Anwendung der vorgesehenen makroökonomischen Konditionalität sollte gut durchdacht werden, da dies zu Schwierigkeiten bei der Durchführung der GSR-Programme und zu rechtlichen Unsicherheiten führen könnte und mit dem potenziellen Risiko verbunden ist, dass die von den jeweiligen Partnern auf nationaler und regionaler Ebene im Rahmen von Partnerschaftsvereinbarungen eingegangenen langfristigen Verpflichtungen nicht erfüllt werden.

<sup>(1)</sup> Europäische Kommission, SEK(2011) 1141-I, S. 62.

<sup>(2)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 1/2007 (Abl. C 124 vom 5.6.2007).

### *Gemeinsame Aktionspläne*

21. Zur Vereinfachung und zur Stärkung der Ergebnisorientierung beim Einsatz von EU-Mitteln schlägt die Kommission vor, für den EFRE, den ESF und den KF gemeinsame Aktionspläne einzuführen (Artikel 93 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung). Gemeinsame Aktionspläne bestehen aus einer Reihe von Projekten, die Teil eines operationellen Programms sind, und stellen einen direkten Zusammenhang zwischen der Auszahlung von EU-Mitteln und dem Erreichen spezifischer Ziel- und Outputvorgaben, vereinbarter Etappenziele sowie Ergebnisindikatoren her. Ein solches Instrument könnte als leistungsorientierter alternativer Interventionsmechanismus dienen, sofern es die derzeitige inputorientierte Verwaltungsstruktur ersetzt und nicht ergänzt.

### *Regelungen für die gemeinsame Verwaltung und Kontrolle*

#### *Institutionelle Kapazitäten*

22. Um zu gewährleisten, dass die EU-Mittel ordnungsgemäß zur Unterstützung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung eingesetzt werden, müssen angemessene institutionelle Kapazitäten vorhanden sein. Daher sollte die Wirksamkeit der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Anfang an sichergestellt werden. Reglementierung allein genügt jedoch nicht<sup>(3)</sup>. Ausschlaggebend sind in diesem Zusammenhang die alltäglichen Handlungen der Manager bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten, deren Systeme eine wichtige Grundlage für die Zuverlässigkeitsgewähr auf EU-Ebene bilden. So deutet beispielsweise die von der Kommission vorgenommene Analyse der im Zeitraum 2006-2009 aufgetretenen Fehler im Bereich der Kohäsionspolitik darauf hin, dass diese Fehler größtenteils auf eine unzulängliche administrative Leistungsfähigkeit und Schwachstellen in den nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen zurückzuführen waren<sup>(4)</sup>.

23. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass eines der im Entwurf der allgemeinen Verordnung genannten Ziele „Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung“ lautet. Dieses stellt eher eine Voraussetzung für das Erreichen der übrigen 10 thematischen Ziele als ein Ziel an sich dar. Es wird auch zur Kenntnis genommen, dass die Unterstützung der administrativen Leistungsfähigkeit beim ESF auf Mitgliedstaaten mit weniger entwickelten Regionen oder Mitgliedstaaten, die für eine Förderung aus dem Kohäsionsfonds infrage kommen, beschränkt wird; dies ist beim EFRE nicht der Fall, obwohl die nationalen Systeme für die beiden Fonds ähnlichen Bedingungen unterliegen.

#### *Nationale Akkreditierung*

24. Durch die im Verordnungsentwurf vorgesehene Einführung eines Akkreditierungsverfahrens werden die Mitgliedstaaten hinsichtlich der administrativen Leistungsfähigkeit der nationalen Verwaltungs- und Kontrollstellen stärker in die Verantwortung genommen (Erwägungsgründe 42 bis 44 und Artikel 64 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung). Geplant ist, dass alle für die Verwaltung und Kontrolle der GSR-Fondsmittel zuständigen Stellen einem Akkreditierungsverfahren unterzogen werden (Artikel 64 Absatz 1 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung). Damit würden nationale Behörden die Verwaltungsbehörden und ggf. die Bescheinigungsbehörden für die Inanspruchnahme des EFRE, des ESF und des KF akkreditieren.

<sup>(3)</sup> Europäischer Rechnungshof, Stellungnahme Nr. 6/2010, Ziffer I.

<sup>(4)</sup> Europäische Kommission, SEK(2011) 1179.

25. Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission, die die oberste Verantwortung für den Haushaltsvollzug trägt, in diesem Prozess eine Aufsichtsrolle ausüben, um das Risiko einzudämmen, dass mögliche Schwachstellen erst bei späteren Kontrollen aufgedeckt werden. Andernfalls müssten häufigere Kontrollen stattfinden, Aktionspläne erstellt werden und mehr Finanzkorrekturen vorgenommen werden<sup>(1)</sup>. Im Rahmen dieser Aufsichtsrolle sollte die Kommission beispielsweise in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren bestätigen, dass die Verwaltungs- und Kontrollstellen die im entsprechenden delegierten Rechtsakt festgelegten Bedingungen für eine nationale Akkreditierung erfüllen. Hierzu müsste zu Beginn der Programme eine Bewertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Unterlagen und im Anschluss daran eine Überprüfung der Funktionsweise der Systeme stattfinden. Für diese Überprüfung könnte beispielsweise entsprechend dem in der Begründung vorgelegten Vorschlag ein risikogestütztes Konzept angewandt werden<sup>(2)</sup>.

26. Außerdem ist im Entwurf der Verordnung vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Prüfbehörden benennen, die einen Bestätigungsvermerk zu den der Kommission vorgelegten Jahresabschlüssen der einzelnen GSR-Fonds erstellen. Da die Kommission die Arbeit dieser Behörden als Quelle für die eigene Zuverlässigkeitsgewähr heranzieht, sollte sie nach Ansicht des Hofes deren Systeme und Leistungen (im Wege systematischer Vor-Ort-Kontrollen) überprüfen, um sicherzustellen, dass ihre Arbeit zuverlässig ist<sup>(3)</sup>. Zudem weist der Hof darauf hin, dass aus dem Vorschlag der Kommission nicht klar hervorgeht, wozu Jahresabschlüsse und ihre Prüfung eigentlich dienen sollen. Umfangreiche Rechnungsführungsinformationen müssen nach der Hälfte des Haushaltsjahrs vorgelegt werden (derzeit für die Rechnungsführung der Kommission nicht erforderlich), während die Übermittlung zuverlässiger Daten zum Jahresende (für die Rechnungsführung der Kommission erforderlich) nicht explizit verlangt wird. Daher besteht hinsichtlich des Kommissionsvorschlags noch erheblicher Klärungsbedarf.

#### *Zuverlässigkeitserklärung der Fachebene*

27. Zur Verbesserung der Regelungen im Bereich der Zuverlässigkeitsgewähr und des Finanzmanagements schlägt die Kommission die Einführung einer Zuverlässigkeitserklärung der Fachebene vor, die von den Verwaltungsbehörden der operationellen Programme erstellt werden soll (Artikel 114 Absatz 4 Buchstabe e des Entwurfs der allgemeinen Verordnung). Diese Erklärung soll sich auf die Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sowie auf die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung beziehen<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Insbesondere gilt dies für Auftragsvergabeverfahren, eine Grundvoraussetzung für die Verwirklichung des Binnenmarkts. Wie von der Kommission angeführt (KOM(2011) 615, S. 180), führen Verstöße allein in diesem Bereich im derzeitigen Programmplanungszeitraum zu einer jährlichen Fehlerquote bei den Zahlungen, die sich auf durchschnittlich etwa 2 % bis 4 % beläuft. Sollten die öffentlichen Verwaltungen und Empfänger in den Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein, die Umsetzung der Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens zu verbessern, würde die Kohäsionspolitik weiterhin systematisch beeinträchtigt.

<sup>(2)</sup> Europäische Kommission, KOM(2011) 615, Ziffer 5.2.3.

<sup>(3)</sup> Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2006, Ziffern 5.45 und 5.77; Sonderbericht Nr. 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), Ziffer 104 Buchstabe a.

<sup>(4)</sup> Die Verwendung des Begriffs „Zuverlässigkeitserklärung“ kann zu Verwirrung führen. Die Rollen des Managements und des Prüfers müssen so beschrieben werden, dass ihre jeweiligen Aufgaben klar sind und mit bewährten Verfahren in Einklang stehen.

28. Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass es vom Umfang und von der Qualität der diesen Erklärungen zugrunde liegenden Arbeit abhängen wird, ob sie der Kommission nützliche Informationen für Zuverlässigkeitszwecke liefern<sup>(5)</sup>. Dies sollte in dem Durchführungsrechtsakt, mit dem das Muster für die Zuverlässigkeitserklärung der Fachebene angenommen wird, klargestellt werden. In diesem Zusammenhang verweist der Hof auf die im Agrarbereich festgestellten Schwachstellen<sup>(6)</sup> (der Zuverlässigkeitserklärung der Zahlstellen fehlt die nötige Grundlage, geringer zusätzlicher Nutzen der Stellungnahme der bescheinigenden Stellen). Falls diese Schwachstellen nicht beseitigt werden, liefern die Erklärungen der Kommission nur geringe Zuverlässigkeitsgewähr.

29. Des Weiteren stellt der Hof fest, dass die Aussagekraft dieser Erklärungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich der Kohäsionsausgaben davon abhängen wird, ob nicht mehr wie bisher schwerpunktmäßig Prozesse und finanzielle Ausführung betrachtet werden, sondern ein leistungsorientiertes System zur Anwendung kommt, in dem die Leistung anhand von Kriterien gemessen werden kann. In diesem Zusammenhang ist wie bereits zuvor (siehe Ziffer 6) darauf hinzuweisen, dass die Kohäsionsregelung grundsätzlich nach wie vor inputorientiert ist. Zwar ist die Verwaltungsbehörde im Prinzip durchgängig dafür zuständig, eine wirtschaftliche Haushaltsführung sicherzustellen, doch umfasst die Beschreibung ihrer Aufgaben im Grunde ausschließlich Verpflichtungen, die die Einhaltung der Rechtsvorschriften betreffen<sup>(7)</sup>.

#### *Rechnungsabschluss, „fortlaufender“ Abschluss und Finanzkorrekturen*

30. Die Kommission schlägt vor, einen Jahresrechnungsabschluss und einen jährlichen „fortlaufenden“ Abschluss der abgeschlossenen Vorhaben oder Ausgaben einzuführen (Artikel 130 und 131 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung).

31. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass der „Rechnungsabschlussbeschluss“ (Artikel 76 des Vorschlags) sich auf die „Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit des Jahresabschlusses“ beziehen und „vorbehaltlich jeglicher späterer Finanzkorrekturen“ ergehen soll. Da sich der jährliche Rechnungsabschlussbeschluss nicht auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge erstrecken würde, würden die vom Hof bei den Agrarausgaben festgestellten Probleme<sup>(8)</sup> auf alle GSR-Finanzierungen ausgeweitet. Der Hof empfiehlt, Artikel 76 mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung in Einklang zu bringen. Außerdem empfiehlt er, wie bereits im Sonderbericht Nr. 7/2010 dargelegt, für alle Verfahrensetappen — und insbesondere für den abschließenden Beschluss, den die Kommission zu einem bestimmten Haushaltsjahr erlässt — Fristen festzulegen.

<sup>(5)</sup> Europäischer Rechnungshof, Stellungnahme Nr. 6/2007 (ABl. C 216 vom 14.9.2007), Ziffer V.

<sup>(6)</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 7/2010 „Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens“, Ziffern 39-52.

<sup>(7)</sup> Überdies findet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Zusammenhang mit den Aufgaben der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde (Artikel 115 und 116 der allgemeinen Verordnung) keine Erwähnung.

<sup>(8)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 7/2010.



32. Gemäß der Haushaltsordnung (Artikel 53b Absatz 4) und den diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen (Artikel 42) dient der Rechnungsabschluss dazu, den Betrag der Ausgaben zu ermitteln, die als zulasten des Haushalts gehend anerkannt werden, nachdem die Kommission angemessene Kontrollen vorgenommen hat. Dem Entwurf der allgemeinen Verordnung zufolge würden die Kommissionskontrollen erst nach dem Rechnungsabschluss stattfinden, d. h., bei diesem Verfahren würden spätere Finanzkorrekturen nicht berücksichtigt.

33. Mit dem fortlaufenden Abschluss verfolgt die Kommission das Ziel, für die einzelnen Empfänger Rechtssicherheit hinsichtlich der für ein bestimmtes Jahr förderfähigen Ausgaben zu schaffen und den Aufwand zu verringern, der durch die lange Vorhaltung der Unterlagen entsteht. Ebenso wie der Rechnungsabschluss wird auch der fortlaufende Abschluss weiteren Kontrollen unterzogen und kann daher keinen endgültigen Abschluss der Vorhaben darstellen. Allerdings könnte der fortlaufende Abschluss für den Kohäsionsbereich insofern von Nutzen sein, als die nationalen Kontrollen und Prüfungen in einem früheren Stadium stattfinden müssten, was bessere präventive Kontrollregelungen ermöglichen würde. Die Tatsache, dass nach der Vorlage des Jahresabschlusses aufgedeckte Unregelmäßigkeiten automatisch zu einer Nettofinanzkorrektur führen (Artikel 137 Absatz 6 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung), ist die Folge davon, dass die Mitgliedstaaten mehr Verantwortung tragen und mehr Vertrauen in ihre Erstattungsanträge gesetzt wird.

34. Wie vorstehend erläutert, ist die Kohäsionsregelung als mehrjähriger Prozess angelegt. Die Übereinstimmung der Ausgaben mit sämtlichen Rechtsvorschriften wird von der Kommission nicht jährlich, sondern mehrere Jahre später und letztendlich beim Abschluss der operationellen Programme angestrebt. Das in diesem Zusammenhang wichtigste Instrument sind Finanzkorrekturverfahren. Sie müssen in erster Linie von den Mitgliedstaaten selbst angewandt werden. Sollten diese es versäumen, Unregelmäßigkeiten zu korrigieren, kann die Kommission ihrerseits Finanzkorrekturen gegen die Mitgliedstaaten verhängen.

35. Bei jüngsten Prüfungen des Hofes wurden frühere Feststellungen bestätigt<sup>(1)</sup>. Trotz eines langwierigen Verwaltungsvorgangs ist nicht sichergestellt, dass die Finanzkorrekturregelungen die aufgedeckten Fehler angemessen ausgleichen und alle wesentlichen Missstände beim Abschluss der operationellen Programme beseitigt werden. Ebenso wenig gibt es einen Nachweis dafür, dass sich die Finanzkorrekturregelungen in dauerhaften Systemverbesserungen niederschlagen, damit aufgedeckte Fehler nicht erneut auftreten. Einer der Gründe hierfür sind die begrenzten finanziellen Auswirkungen (die den Mitgliedstaaten nur geringe Anreize zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Systeme geben), da die meisten „vorschriftswidrigen“ Ausgaben durch andere, als Puffer dienende nationale Ausgaben ersetzt werden. Dadurch werden die zugrunde liegenden Vorgänge jedoch keineswegs weniger rechtswidrig/ordnungswidrig, und die Wirkung besteht darin, dass die Kosten der (von der Aberkennung betroffenen) rechtswidrigen/ordnungswidrigen Vorgänge vom EU-Haushalt auf die nationalen Haushalte verlagert werden. Für die Endempfänger hat dies möglicherweise letztlich überhaupt keine Auswirkungen.

36. Die Wirksamkeit dieser Regelungen hängt davon ab, welchen Anreiz sie geben, vorschriftswidrige Zahlungen bei den

Endempfängern wiedereinzuziehen und die Überwachungs- und Kontrollsysteme zu verbessern. Im Fall von bei einzelnen Vorgängen aufgedeckten Fehlern, die vom Endempfänger verschuldet wurden, wird die Einleitung eines Wiedereinziehungsverfahrens erwartet<sup>(2)</sup>. Daher sollte die Kommission vorschriftswidrige Ausgaben nur dann abrechnen, wenn der Mitgliedstaat zumindest ein solches Verfahren eingeleitet hat.

37. Schließlich ist zu prüfen, wie realistisch die Absicht ist, im Falle einer deutlichen Verfehlung der Etappenziele oder Vorsätze Finanzkorrekturen vorzunehmen (Erwägungsgrund 18 und Artikel 20 Absatz 4). Die Kommission wird möglicherweise nicht in der Lage sein, die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten zu beurteilen, und verfügt möglicherweise nicht über unabhängige Informationsquellen (siehe Ziffer 39). Zudem muss noch definiert werden, was unter einer „deutlichen“ Verfehlung der Etappenziele oder Vorsätze zu verstehen ist.

#### *Monitoring und Evaluierung*

38. Gemäß dem Entwurf der allgemeinen Verordnung (Artikel 24) sollen in jedem geförderten Programm Prioritäten definiert werden, in denen spezifische Ziele angegeben sind. In jeder Priorität werden als Grundlage für das Monitoring, die Evaluierung und die Überprüfung der Leistung die Indikatoren für die Bewertung der Fortschritte bei der Durchführung der Programme im Hinblick auf das Erreichen der Ziele festgelegt (Finanzindikatoren zu den zugewiesenen Ausgaben, Outputindikatoren zu den unterstützten Vorhaben und Ergebnisindikatoren zu der Priorität). Diese Indikatoren erfassen hauptsächlich den Output, jedoch auch einige Zwischenergebnisse. Für jede Prioritätsachse nehmen die Verwaltungsbehörden mindestens eine Evaluierung in Bezug auf die Auswirkungen und die Wirksamkeit der Interventionen während des Programmplanungszeitraums vor.

39. Daher werden die Mitgliedstaaten im Entwurf der allgemeinen Verordnung verpflichtet, eine erhebliche Menge an Daten für das Monitoring und die Evaluierung der Programme bereitzustellen (Artikel 41 bis 50 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung). Wie sich bei Prüfungen des Hofes<sup>(3)</sup> zeigte, wiesen die der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen unter den Gesichtspunkten Relevanz und Zuverlässigkeit gravierende Mängel auf. Für den Fall des angestrebten Einsatzes von EU-Mitteln in Abhängigkeit von Ergebnissen müssten daher erhebliche Verbesserungen vorgenommen werden, da diese Daten die EU-Zahlungen auslösen könnten und infolgedessen Überprüfungs- und Kontrollverfahren unterliegen sollten. Dies gilt umso mehr, als die Kommission gemäß dem Vertrag (Artikel 318 AEUV) verpflichtet ist, jährlich einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union zu erstellen, der sich auf die erzielten Ergebnisse stützt. Die Kommission sollte daher der Frage nachgehen, inwieweit sichergestellt werden kann, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten für das Monitoring, die Evaluierung und die Leistungsüberprüfung der Programme von ihrer Relevanz, Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit her ein annehmbares Qualitätsniveau aufweisen.

<sup>(1)</sup> Siehe Jahresbericht 2005, Ziffer 1.65 und Ziffern 6.33-6.37, sowie Jahresbericht 2010, Ziffer 1.25.

<sup>(2)</sup> Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, rechtsgrundlos gezahlte Beträge einzuziehen (siehe Artikel 4 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1) und Artikel 53b Absatz 2 Buchstabe c der Haushaltsordnung).

<sup>(3)</sup> Sonderberichte Nr. 5/2010 und Nr. 7/2011 (<http://eca.europa.eu>) sowie Jahresbericht 2010, Ziffern 8.15-8.29.

### *Einfachere und gestraffte Regelung der Förderfähigkeit*

40. Im Entwurf der allgemeinen Verordnung ist eine Harmonisierung der Förderfähigkeitsregelungen mit anderen EU-Instrumenten der finanziellen Förderung vorgesehen. Gleichzeitig wird der im laufenden Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführte allgemeine Grundsatz beibehalten, wonach Vorschriften über die Förderfähigkeit auf nationaler Ebene (und möglicherweise für jedes operationelle Programm) festgelegt werden (siehe Erwägungsgrund 39). Die Erfahrung zeigt, dass diese beiden Grundsätze mitunter unvereinbar sein können.

41. Außerdem stellt der Hof fest, dass der Einsatz vereinfachter Kostenoptionen fortgesetzt werden soll. Dies ist angemessen, da so in manchen Fällen dazu beigetragen werden kann, zum einen den Verwaltungsaufwand für die Empfänger und zum anderen die Fehlermöglichkeiten zu reduzieren.

42. Im Entwurf der allgemeinen Verordnung ist eine elektronische Datenverwaltung vorgesehen. Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, bis Ende 2014 entsprechende Systeme einzurichten, mit denen die Empfänger und Endempfänger alle Angaben im Wege des elektronischen Datenaustauschs übermitteln können. Damit dieser Vorschlag umgesetzt werden kann, wird innerhalb der Mitgliedstaaten und Regionen, aber auch zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission und den nationalen Behörden eine Reihe technischer Aspekte und Spezifikationen vereinbart werden müssen. Zudem muss noch festgelegt werden, welche Arten nichtfinanzieller Monitoringangaben zu übermitteln sind.

43. Der Hof hält auch die im Entwurf der allgemeinen Verordnung enthaltene Bestimmung, wonach die Aufgaben der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde zusammengelegt werden können (Artikel 113 Absatz 3), für nützlich. Dies kann zur Stärkung der Rechenschaftspflicht führen, indem derselben Behörde die Verantwortung für Finanzverwaltung und Finanzkontrolle übertragen wird, und den nationalen Verwaltungsaufwand sowie den Kontrollaufwand, der den Empfängern entsteht, verringern. Durch die Beibehaltung der Prüfbehörde und ihrer wichtigsten Funktionen als unabhängige Prüfstelle ist die erforderliche Aufgabentrennung grundsätzlich gewährleistet.

### *Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung*

44. Es wird vorgeschlagen, das Konzept der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (Leader) auf alle Fonds auszuweiten, um die EU-Ziele statt über den herkömmlichen Top-down-Ansatz über einen Bottom-up-Ansatz zu erreichen. Durch einen kooperativen strategischen Ansatz, lokale Entscheidungsfindung und innovative Maßnahmen soll ein Mehrwert erzielt werden. Der Hof weist darauf hin, dass ein solcher Ansatz mit Zusatzkosten und zusätzlichen Risiken (sowohl hinsichtlich der Einhaltung der Rechtsvorschriften als auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung) verbunden ist, die dadurch entstehen, dass lokale Aktionsgruppen (LAG) über EU-Mittel verfügen können.

45. In seinem Sonderbericht über das Leader-Konzept<sup>(1)</sup> stellte der Hof fest, dass die LAG Leader-spezifische Maßnahmen

oder Lösungen ausarbeiten sollten, um die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit dieses Konzepts sicherzustellen. Insgesamt gelangte er zu dem Ergebnis, dass den zusätzlichen Kosten und Risiken keine ausreichenden Kontrollen gegenüberstanden und dass der potenzielle Mehrwert in der Praxis nicht erzielt wurde.

### *Finanzinstrumente*

46. Finanzinstrumente sind vom Grundsatz her Interventionsformen, bei denen private Mittel eingeworben werden können und die Wiederverwendung der Mittel für künftige Empfänger sichergestellt werden kann. Die Kommission schlägt vor, im nächsten Programmplanungszeitraum als Alternative zu nichtrückzahlbaren Finanzhilfen verstärkt von diesen Instrumenten Gebrauch zu machen.

47. Der Entwurf der allgemeinen Verordnung sieht vor, dass speziell für Finanzinstrumente eine Ex-ante-Bewertung vorgenommen werden muss, dass Finanzinstrumente auf EU-Ebene eingerichtet werden können und dass der EU-Kofinanzierungssatz im Rahmen einer entsprechenden „Prioritätsachse“ auf bis zu 100 % erhöht werden kann (Artikel 32, 33 und 110).

48. Der Hof stellt fest, dass Finanzinstrumente mit Risiken und Problemen verbunden sind<sup>(2)</sup>. Dies betrifft beispielsweise die Rechnungsführung über die Verwendung von EU-Mitteln, die Überwachung, die Eigentumsrechte an Finanzinstrumenten und die Fähigkeit der Kommissionsdienststellen zum Umgang mit verhältnismäßig komplexen Finanzinstrumenten.

49. Jüngste Prüfungstätigkeiten des Hofes lassen erhebliche Zweifel an der Angemessenheit des für die Zeiträume 2000-2006 und 2007-2013 geltenden EFRE-Verordnungsrahmens aufkommen, auf dessen Grundlage Finanzinstrumente bislang eingesetzt wurden oder werden. Insbesondere ermittelte der Hof die folgenden wichtigsten Schwachstellen: Unzulänglichkeit der Bestimmungen in Bezug auf die Hebelwirkung und den revolvierenden Mitteleinsatz, Möglichkeit, dass Finanzinstrumenten überhöhte Mittel zugewiesen werden, Möglichkeit einer ungerechtfertigten Vorzugsbehandlung des privaten Sektors und unklare Förderfähigkeitsbedingungen für Betriebskapital. Außerdem entstehen dadurch, dass innerhalb eines Mitgliedstaats eine Vielzahl operationeller Programme eingesetzt wird, Gießkanneneffekte, was zur Schaffung von Fonds ohne ausreichende kritische Masse führen und damit zu Verzögerungen beitragen kann. Im vorliegenden Entwurf der allgemeinen Verordnung wird nicht zufriedenstellend auf diese Schwachstellen eingegangen.

50. Der Hof verweist auch auf das Risiko, dass die Anzahl der Bereiche, in denen Finanzinstrumente eingesetzt werden können, erweitert wird, ohne dass die Einrichtung angemessener Kontrollsysteme für Monitoring und Überwachung sichergestellt wurde. Parlament und Rat sollten sich möglicherweise auch vergewissern, ob die im Entwurf der Verordnung vorgesehene Unterstützung ausschließlich für verhältnismäßig konventionelle Arten von Finanzinstrumenten (Beteiligungsinvestitionen, Darlehen, Garantien) bereitgestellt und eine Unterstützung weniger transparenter Instrumente wie derivativer oder strukturierter Finanzinstrumente nicht zugelassen werden soll.

<sup>(2)</sup> Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2010, Ziffern 1.30-1.32 und Ziffern 4.30-4.36, sowie Stellungnahme Nr. 6/2010, Ziffern 43-47.

<sup>(1)</sup> Sonderbericht Nr. 5/2010.

## TEIL II

## Ausführliche Anmerkungen zum Vorschlag der Kommission

Artikel	Bemerkung
Erwägungsgrund 41	Es würde die Rechtssicherheit erhöhen, wenn im Entwurf der allgemeinen Verordnung die auf Finanzinstrumente bezogenen spezifischen Vorschriften über staatliche Beihilfen aufgeführt würden.
Erwägungsgrund 87	Der Hof empfiehlt, den Wortlaut wie folgt zu ändern: „(...) Damit das Ausmaß der Prüfungen durch die Kommission im richtigen Verhältnis zum Risiko steht, sollte die Kommission ihre Prüfarbeit im Hinblick auf operationelle Programme reduzieren dürfen, wenn keine erheblichen Mängel vorliegen und die Prüfbehörde zuverlässig ist.“
Artikel 4 Absatz 5	Aus der Verordnung geht nicht klar hervor, wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewandt und die Verhältnismäßigkeit beurteilt werden sollte.
Artikel 4 Absatz 9	Diese Bestimmung, die sich auf die Wirksamkeit beschränkt, ist redundant und steht im Widerspruch zu Artikel 4 Absatz 8, in dem auf Artikel 73 der Haushaltsordnung und damit auch auf die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit verwiesen wird. In jedem Fall sollten zusätzlich zum Monitoring, zur Berichterstattung und zur Evaluierung die Phasen „Planung“ und „Durchführung“ aufgeführt werden.
Artikel 8	Durch diesen Artikel wird das „Verursacherprinzip“ in das Sekundärrecht aufgenommen. Die Anwendung dieses Prinzips wird jedoch beispielsweise im Agrarbereich durch Schwachstellen in den Überwachungs- und Kontrollsystemen (Fehlen relevanter Kontrollen, Berechnung der Finanzhilfekürzungen auf der Grundlage eines Teils der Beihilfen und nicht der Auswirkungen auf die Umwelt) sowie bei der tatsächlichen Durchsetzung von Zahlungskürzungen beeinträchtigt. Der Hof empfiehlt eine Stärkung dieses Prinzips, indem seine Anwendung in den einschlägigen Abschnitten der fondsspezifischen Verordnungen sowie in den Programmen der Mitgliedstaaten sichergestellt wird.
Artikel 24 Absatz 3, Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe h	Bei den vorgeschriebenen Indikatoren handelt es sich um übergeordnete Indikatoren, die zusätzlich zu den spezifischen SMART-Indikatoren für Finanzinstrumente gelten. Die Tatsache, dass solche Indikatoren mit einer Vielzahl allgemeiner OP-Indikatoren für Finanzhilfen kombiniert werden, ist ein weiterer Grund dafür, dass Finanzinstrumente vorzugsweise im Rahmen eines einzigen OP kofinanziert werden sollten.
Artikel 28 bis 31	„Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung“ könnten wesentlich zur Schaffung und zum Ausbau lokaler institutioneller Kapazitäten im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Umsetzung beitragen. Im Erwägungsgrund 21 des Verordnungsentwurfs heißt es: „(...) zur besseren Mobilisierung des auf lokaler Ebene vorhandenen Potenzials ist es notwendig, von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (...) zu fördern. Die Verantwortung (...) sollte (...) lokalen Aktionsgruppen [LAG] übertragen werden, die die Interessen der örtlichen Bevölkerung vertreten“. Die meisten ländlichen (und städtischen) Gebiete verfügen jedoch bereits über Strukturen, die die Interessen der lokalen Gemeinschaft vertreten, nämlich Gemeinden, Räte oder andere lokale Gebietskörperschaften. Deren Vorteile gegenüber LAG liegen darin, dass sie für die örtliche Bevölkerung repräsentativ sind, in demokratischer Weise Rechenschaft ablegen müssen und bereits Verwaltungen eingerichtet haben, die in der Lage sind, Haushalte zu verwalten. Es sollte sichergestellt werden, dass das Leader-Konzept gegenüber der Alternative, d. h. einer Bereitstellung der Finanzmittel für lokale Entwicklungsstrategien über diese bestehenden Einrichtungen, einen wirklichen Mehrwert erbringt.
Artikel 32 bis 40	Der Begriff „Finanzinstrument“ sollte definiert werden. Dieser Begriff bezeichnet in der Finanzbranche üblicherweise Wertpapiere oder Verträge, durch die der Inhaber (oder Eigentümer) einen Anspruch erwirbt. In der Regel handelt es sich um Darlehen, Garantien, Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnliche Investitionen oder andere risikobehaftete Instrumente. Eine ähnliche Definition wird im Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung (Artikel 130) verwendet. Artikel 33 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung bezieht sich jedoch nicht auf die oben genannten Instrumente, sondern auf Finanzierungsvehikel, über die sie bereitgestellt werden, d. h. auf Dachfonds und Fonds.  In der Verordnung sollte genauer geklärt werden, ob und unter welchen Bedingungen die Bereitstellung von Betriebskapital für eine Unterstützung infrage kommt und ob für von der EU getragene Verwaltungskosten eine Obergrenze gelten sollte.

Artikel	Bemerkung
Artikel 32	<p>Gemäß Artikel 32 kann eine Intervention nicht nur mit Marktschwächen, sondern auch mit „suboptimalen Investitionssituationen“ begründet werden. Ohne weitere Präzisierungen könnte dies dazu führen, dass schlecht zu rechtfertigende Finanzinstrumente unterstützt werden. Die Umstände, unter denen eine EU-Unterstützung für Finanzinstrumente bereitgestellt werden kann, sollten im Entwurf der allgemeinen Verordnung enger definiert werden.</p> <p>Für Finanzinstrumente müssen strenge Regeln festgelegt werden, die Folgendes betreffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— die Verwendung der Bankkonten, auf die die Mittel aus den GSR-Fonds überwiesen werden,</li> <li>— die einschlägigen Rechnungsführungs- und Berichterstattungspflichten.</li> </ul> <p>Insbesondere sollte für jedes Finanzinstrument ein Bankkonto geführt werden, auf dem alle Zu- und Abgänge (ursprüngliche Beiträge, gewährte Darlehen, Zahlungen im Zusammenhang mit dem Ausfall von Darlehensnehmern, deren Darlehen durch Garantien abgesichert war, Prämien, Zinsen, zurückgezahlte Mittel, Verwaltungsgebühren) gutgeschrieben bzw. abgebucht werden.</p> <p>Über Finanzinstrumente sollte getrennt Buch geführt werden, und diese Buchführung sollte mit dem Bankkonto abgestimmt werden. Außerdem sollte für Finanzinstrumente eine Jahresrechnung erstellt werden, die geprüft werden sollte.</p> <p>Sollten diese Auflagen nicht gemacht werden, besteht im vorgeschlagenen Rechtsrahmen die Gefahr, dass a) Finanzinstrumente eingesetzt werden, um die Pflicht der nationalen Kofinanzierung zu umgehen, und b) die Prüfer nicht in der Lage sind, diesen Verstoß gegen die EU-Vorschriften aufzudecken.</p>
Artikel 32 Absatz 2	<p>Wenn Endempfänger gleichzeitig auch Finanzhilfen aus verschiedenen öffentlichen Quellen erhalten (Mittel aus GSR-Fonds, andere EU-Finanzhilfen, nationale/regionale Finanzhilfen), stellt die Verpflichtung zur Führung separater Aufzeichnungen eine zusätzliche Komplikation dar, da die gemeldeten Angaben keinen Aufschluss über die tatsächliche Höhe der erhaltenen öffentlichen Unterstützung gäben.</p> <p>Um Vollständigkeit zu gewährleisten, sollten die jährlichen Durchführungsberichte konsolidierte Angaben zu den verschiedenen im Programmbereich eingesetzten Finanzierungsquellen für Finanzinstrumente enthalten.</p>
Artikel 33 Absatz 3	<p>Artikel 33 Absatz 3 Buchstabe b lässt die Möglichkeit offen, dass Finanzierungsvehikel nicht durch künftige Durchführungsrechtsakte gemäß Artikel 143 reguliert werden.</p>
Artikel 33 Absatz 4 Buchstaben a und c	<p>Es besteht das Risiko, dass Verwaltungsbehörden unterstützt werden, die nicht über ausreichende Erfahrung mit Finanzdienstleistungen verfügen. Zudem kann eine Verwaltungsbehörde gemäß Artikel 33 Absatz 4 Buchstabe a mit Verbindlichkeiten überlastete öffentliche Banken oder Fonds rekapitalisieren, solange neue Anlagevehikel eingerichtet werden, über die keine neuen oder besonders gefährdeten KMU finanziert werden.</p>
Buchstabe b Ziffer i	<p>Hier sollte „EIB“ und nicht „Europäische Investitionsbank“ stehen, da nur „EIB“ ein definierter Begriff ist und der EIF einbezogen werden sollte.</p>
Artikel 35	<p>Dieser Artikel ermöglicht die Meldung von Ausgabenbeträgen, die in einem zuvor festgelegten Zeitraum von höchstens zwei Jahren an die Finanzinstrumente gezahlt wurden bzw. voraussichtlich gezahlt werden. Es ist nicht klar, ob dies bedeutet, dass der Zahlungsantrag noch nicht getätigte Zahlungen umfassen kann.</p> <p>Außerdem schreibt Artikel 35 Absatz 3 eine Anpassung der geltend gemachten förderfähigen Ausgaben vor, um der Differenz zwischen den an die Finanzinstrumente gezahlten Beträgen und den von diesen Instrumenten an die Endempfänger gezahlten Beträgen Rechnung zu tragen. Es ist nicht klar, ob sich diese Anforderung nur auf die Ausweisung der Anpassung oder auch auf die Anpassung der gesamten erfassten förderfähigen Ausgaben bezieht.</p>
Artikel 36 Absatz 1, Artikel 55 Absatz 2 und Artikel 114 Absatz 4	<p>Die Festsetzung einer Obergrenze für Verwaltungskosten sollte für jede Art von Finanzierungsvehikel (Dachfonds oder andere Fonds für die verschiedenen Finanzinstrumente) verordnungsrechtlich geregelt werden.</p> <p>Wie in der allgemeinen Verordnung für den Zeitraum 2007-2013 ist der Vorschlag in Bezug auf Garantien nicht eindeutig. Unter der Voraussetzung, dass eine gründliche Bewertung des Finanzbedarfs erstellt wurde, sollten Garantiebeträge im Rahmen von Portfoliogarantien förderfähige Ausgaben sein. In Artikel 36 Absatz 1 bleibt unklar, ob Mittel für Portfoliogarantien, die während des Förderzeitraums gebunden wurden, auch dann förderfähig sind, wenn die zugrunde liegenden Instrumente (z. B. Darlehen) nach dem Abschluss des Programmplanungszeitraums vergeben werden.</p>



Artikel	Bemerkung
Artikel 36 Absatz 2	Angesichts der bei der operativen Programmierung beobachteten Verzögerungen sollte der Zeitraum, in dem Ausgaben förderfähig sind, im Fall von Wagniskapitalfonds verlängert werden (z. B. auf 10 Jahre). Dies würde in Verbindung mit einer Pari-passu-Behandlung und Vorgaben in Bezug auf die Hebelwirkung dazu beitragen, dass im Rahmen der EU-Fonds mehr Mittel für einen revolvingierenden Einsatz verbleiben.
Artikel 37 und 39	Wie bei der Verordnung für den Zeitraum 2007-2013 ist nicht klar, ob Zinsen und andere Gewinne aus den für Finanzinstrumente bereitgestellten EU-Mitteln für dieselbe Art von Finanzinstrument verwendet werden sollten und für wie lange nach dem Abschluss diese Zinsen und Gewinne weiter eingesetzt werden sollten (revolvierender Einsatz von Zinsen und Kapitalerträgen). Artikel 39 ermöglicht es, dass verbleibende Mittel (einschließlich der Gewinne und anderen Erträge) zur Finanzierung von Finanzhilferegelungen eingesetzt werden, wodurch der revolvingierende Effekt begrenzt wird.
Artikel 38 Absätze 1 und 2	<p>In ihrer Mitteilung über die Haushaltsordnung für den EU-Haushaltsplan sieht die Kommission den Grund für den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten darin, dass der Wirkungsgrad der EU-Finanzierungen verbessert werden muss. In Artikel 38 wird jedoch nicht auf Fragen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eingegangen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Es wird zwischen zurückgeflossenen Kapitalressourcen und anderen Ressourcen unterschieden, was zu technischen Schwierigkeiten bei der Bestimmung des für die Deckung von Verwaltungskosten zurückzustellenden Betrags führen würde.</li> <li>— Die Wiederverwendung „im Einklang mit den Zielen des Programms bzw. der Programme“ schafft keine Rechtssicherheit, dass der öffentliche Sektor Mittel zurückstellt.</li> <li>— Die vorrangige Vergütung von Investoren wird als Regelfall vorgesehen, ohne dass zum Ausgleich Vorgaben in Bezug auf die Hebelwirkung oder andere Vorgaben gemacht würden. Auf die Vorzugsbehandlung von Investoren im Fall der Fondsabwicklung wird nicht eingegangen.</li> <li>— Auf den im Rahmen des Mehrjahresprogramms für Unternehmen und unternehmerische Initiative (MAP) und des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) angewandten Pari-passu-Grundsatz (für Beteiligungskapital) wird nicht Bezug genommen. So kann bei EU-Finanzierungen jegliche Art der Vorzugsbehandlung zur Anwendung kommen. Eine alternative Möglichkeit bestünde darin, dass sich die Kommission auf den Grundsatz der Angleichung der Interessen bezieht. Ohne weitere Klarstellung ist die für künftige KMU vorgesehene Finanzierung mit verbleibenden Mitteln gefährdet.</li> </ul> <p>Außerdem sollten an die Finanzinstrumente zurückgeflossene Mittel oder durch sie erzielte Erträge vor Abschluss des operationellen Programms nicht anderweitig eingesetzt werden, wie dies in Artikel 38 Absätze 1 und 2 vorgeschlagen wird: Solche Mittel sollten wieder für die jeweiligen Finanzinstrumente bereitgestellt werden.</p>
Artikel 38 Absatz 3	Der Zeitraum, in dem über die Wiederverwendung der Mittel Buch zu führen ist und eine Prüfung stattfinden kann, wurde nicht festgelegt.
Artikel 39	<p>Artikel 39 enthält Bestimmungen zur Wiederverwendung der auf GSR-Fonds zurückzuführenden Mittel für Finanzinstrumente (10 Jahre nach Abschluss des Programms). Nach wie vor ist nicht klar, wie dies überwacht werden soll.</p> <p>Zwar wird die Bestimmung eines Mindestzeitraums für den revolvingierenden Mitteleinsatz von 10 Jahren begrüßt, doch ist anzumerken, dass dabei die Besonderheiten der verschiedenen Arten von Finanzinstrumenten nicht berücksichtigt und keine Einzelheiten hinsichtlich der Hebelwirkungen und Indikatoren festgelegt werden.</p> <p>Der Artikel enthält keine Bestimmungen hinsichtlich der Möglichkeit, die Mittel nach dem Programmabschluss in Form von Finanzhilfen wiederzuverwenden.</p> <p>Nach dem Abschluss des Programms (2022) und im Fall von Beteiligungsfonds, die von verbleibenden Mitteln profitieren, wird es nicht mehr möglich sein, Nachfolgeinvestitionen zu tätigen.</p>
Artikel 40 Absatz 2 Buchstaben b und g	<p>Der Wortlaut von Buchstabe b „Beschreibung des Finanzinstruments und der Vorkehrungen für den Einsatz“ ist ungenau (Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission ist angemessener formuliert).</p> <p>Der Wortlaut von Buchstabe g ist verwirrend. Es ist von einer „Multiplikatorwirkung“ die Rede, die nicht definiert wird. In Erwägungsgrund 22 wird korrekt auf die „Hebelwirkung“ und nicht auf die „Multiplikatorwirkung“ verwiesen. Zudem ist die Multiplikatorwirkung bei Beteiligungs-, Darlehens- und Garantiefinanzinstrumenten sehr unterschiedlich, worauf im Entwurf der allgemeinen Verordnung nicht eingegangen wird.</p>



Artikel	Bemerkung
Artikel 44	Die Mitgliedstaaten müssen für den EFRE, den ESF und den KF bis zum 30. September 2023 einen abschließenden Bericht über die Durchführung des Programms und für den ELER und den EMFF einen jährlichen Durchführungsbericht übermitteln. Es ist nicht klar, wieso derart zwischen den Strukturfonds einerseits und dem ELER und dem EMFF andererseits unterschieden wird.
Artikel 51 und 52	Nach Ansicht des Hofes sollte technische Hilfe dazu dienen, die Schaffung und den Ausbau dauerhafter lokaler institutioneller Kapazitäten zu fördern. Dies ist eine weiter gehende Aufgabe als die Schaffung und Umsetzung eines Einzelprojekts oder die Durchführung damit verbundener Vorhaben unter Hinzuziehung externen Sachverständs.
Artikel 56	Durch diesen Artikel werden neue Unterstützungsarten wie Preisgelder und rückzahlbare Unterstützung eingeführt. Diese werden jedoch nicht definiert (insbesondere Preisgelder).  Die für eine rückzahlbare Unterstützung geltenden Bedingungen sollten genauer festgelegt werden, beispielsweise für Regelungen über staatliche Beihilfen.
Artikel 57	Es ist unklar, auf welcher Ebene die anwendbaren Methoden bestimmt und überwacht werden sollen. Nicht hinnehmbar wäre die Festlegung der Berechnungsmethode durch die Empfänger.  Außerdem ist unklar, ob die Methode der vereinfachten Kosten auch bei Kostenkategorien angewandt werden kann, für die ein Vergabeverfahren durchgeführt wurde.
Artikel 58	Es sollte klargestellt werden, welche direkten und indirekten Kosten förderfähig sind.
Artikel 59	Der in Artikel 59 Absatz 2 Buchstabe c genannte „Unterstützungszeitraum für das Vorhaben“ und der in Artikel 59 Absatz 3 Buchstabe b genannte zulässige höhere Prozentsatz sollten definiert werden.
Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe b	Es ist unklar, wieso für die beiden Gruppen von Fondsmitteln ein unterschiedlicher Ansatz vorgesehen ist.
Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe d	Die Art der vorgesehenen Vereinbarungen sollte klargestellt werden.
Artikel 61 Absatz 1	In Artikel 61 Absatz 1 sollte klargestellt werden, dass der Mitgliedstaat in jedem Fall verpflichtet ist, die EU-Mittel zurückzuzahlen, und zwar unabhängig davon, ob er die Mittel beim Endempfänger wiedereingezogen hat oder nicht.
Artikel 63 Absatz 2	Es wäre sinnvoll, auch auf die in Artikel 62 festgelegten Grundsätze zu verweisen.
Artikel 64	Es sollte Bezug auf die von der Kommission festgelegten Kriterien (Artikel 117 Absatz 1) genommen werden.
Artikel 76	Es ist unklar, was mit „sachlicher Richtigkeit des Jahresabschlusses“ gemeint ist.
Artikel 77	Artikel 77 Absatz 2 lässt darauf schließen, dass Finanzkorrekturen nur bei Verstößen gegen Rechtsvorschriften vorgenommen werden. Dies würde nicht mit Artikel 20 Absatz 4 in Einklang stehen.  Gemäß Artikel 77 Absatz 4 des Entwurfs der allgemeinen Verordnung werden die Kriterien und Verfahren für die Vornahme von Finanzkorrekturen in den fondsspezifischen Regelungen festgelegt. In den fondsspezifischen Verordnungen fehlen jedoch diesbezügliche Bestimmungen.
Artikel 84 Absätze 4 und 5	Es ist unklar, wie diese Beträge auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden.
Artikel 90	Es gibt weder sachliche noch rechtliche Gründe, warum Finanzinstrumente nicht als Großprojekte betrachtet werden könnten, wenn sich ihr Gesamtvolumen auf mehr als 50 Millionen Euro beläuft.  Im Gegenteil wird hier eine Gelegenheit versäumt, denn im Wege der Anerkennung als „Großprojekt“ könnte die Einrichtung von Dachfonds mit ausreichender kritischer Masse gefördert werden, weil die Mitgliedstaaten nach der Beantragung eines „Großprojekts“ Rechtssicherheit gewinnen.
Artikel 91 und 92	Die Frage der Finanzierungslücke wird nicht geklärt. Es ist unklar, ob die Finanzierungslücke bei Zwischenzahlungen berechnet werden muss.

Artikel	Bemerkung
Artikel 97 Absatz 1	Es sollte ausdrücklich festgelegt werden, dass die Kommission an der Arbeit der Lenkungsausschüsse teilnimmt.
Artikel 100	Dieser Artikel überschneidet sich mit Artikel 43.
Artikel 110 Absatz 7	Der Hof empfiehlt der Kommission, den Rahmen für die Möglichkeit einer 100%igen Kofinanzierung von Finanzinstrumenten genauer abzustecken und auf folgende Risiken einzugehen: <ul style="list-style-type: none"> <li>— zentral von der Kommission verwaltete EU-Fondsmittel werden durch GSR-Fondsmittel verdrängt,</li> <li>— kombinierte verbleibende Mittel aus GSR-Fonds und anderen EU-Fonds unterliegen weiterhin der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen.</li> </ul>
Artikel 117 Absatz 4	Die Kommission sollte für alle operationellen Programme unabhängig von der Höhe der EU-Unterstützung den Bericht und das Gutachten der unabhängigen Prüfstelle sowie die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems anfordern können.
Artikel 130	Der Hof empfiehlt, zusätzlich einen Termin festzusetzen, bis zu dem die jährlichen Erklärungen der Fachebene vorzulegen sind, damit der vorgeschlagene Zeitplan eingehalten wird.
Artikel 131	Das vorgeschlagene Verfahren ist in mehrfacher Hinsicht unklar, beispielsweise in Bezug auf den Abzug von Einnahmen bei bereits abgeschlossenen Projekten. Die Regelungen für den EFRE/KF und den ESF sollten harmonisiert werden, d. h., der fortlaufende Abschluss sollte sich auch beim ESF auf „Vorhaben“ und die damit verbundenen Ausgaben und nicht nur einfach auf „Ausgaben“ beziehen.
Artikel 132	Durch diese Bestimmung werden die Befugnisse des Hofes eingeschränkt, und es wird nur der Kommission die Möglichkeit eingeräumt, um Verlängerung des Zeitraums der Verfügbarkeit von Dokumenten zu ersuchen.  Angesichts des geplanten Einsatzes neuer elektronischer Systeme sollte unbedingt klargestellt werden, in welcher Form Unterlagen als Prüfungsnachweise zugelassen werden können (Anwendung des Verfahrens für die Bescheinigung der Übereinstimmung auf nationaler Ebene — Absatz 5 — und bei elektronischen Dokumenten einzuhaltende Sicherheitsstandards — Absatz 6).
Artikel 137 Absatz 2	Der Hof empfiehlt festzulegen, dass die Prüfung nicht nur mit der Kommission abgestimmt wird, sondern dass diese auch dafür zuständig ist, Art und Umfang der vorgenommenen Prüfung und die Angemessenheit der gezogenen Schlussfolgerungen zu überprüfen.
Artikel 140	Der Hof gibt zu bedenken, dass es keinerlei Nachweise dafür gibt, dass Vorhaben, bei denen die förderfähigen Ausgaben unter 100 000 Euro liegen, weniger fehlerträchtig sind als andere Vorhaben. In der Verordnung sollte klargestellt werden, wie in angemessenem Verhältnis stehende Kontrollen die von den Prüfbehörden vorzunehmende Auswahl der Stichproben beeinflussen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 15. Dezember 2011 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Präsident*











## Abonnementpreise 2012 (ohne MwSt., einschl. Portokosten für Normalversand)

Amtsblatt der EU, Reihen L + C, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	1 200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, Papierausgabe + jährliche DVD	22 EU-Amtssprachen	1 310 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe L, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	840 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, monatliche (kumulative) DVD	22 EU-Amtssprachen	100 EUR pro Jahr
Supplement zum Amtsblatt (Reihe S), öffentliche Aufträge und Ausschreibungen, DVD, eine Ausgabe pro Woche	mehrsprachig: 23 EU-Amtssprachen	200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe C — Auswahlverfahren	Sprache(n) gemäß Auswahlverfahren	50 EUR pro Jahr

Das *Amtsblatt der Europäischen Union* erscheint in allen EU-Amtssprachen und kann in 22 Sprachfassungen abonniert werden. Es umfasst die Reihen L (Rechtsakte) 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 der Ausschreibungen 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 zum 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 abgeschlossen werden. Die Liste der Vertriebsstellen findet sich im Internet unter:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_de.htm](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 Website 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