



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sehr geehrte Damen und Herren!

hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Jahresbericht 2019 veröffentlicht hat.

Die Prüfer bescheinigen, dass die Jahresrechnung der EU "ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild" der Finanzlage der EU vermittelt. Gleichzeitig kommen sie zu dem Schluss, dass die Zahlungen – und zwar vor allem die Zahlungen, die sie in die Kategorie der "mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben" einstufen – zu viele Fehler aufweisen. Aus diesem Grund erteilen sie trotz Verbesserungen in bestimmten Ausgabenbereichen ein versagtes Prüfungsurteil zu den Ausgaben. Auch nutzen sie die Gelegenheit, um zu betonen, dass das als Reaktion auf die Coronavirus-Krise vereinbarte Finanzpaket, mit dem die EU-Ausgaben in den nächsten Jahren fast verdoppelt werden, solide und effizient verwaltet werden muss.

Um den Jahresbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 23 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Europäischen Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

[Maßnahmen des Europäischen Rechnungshofs im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie](#)



Pressemitteilung

Luxemburg, den 10. November 2020

Jahresrechnung 2019 der EU: uneingeschränktes Prüfungsurteil, aber zu viele Fehler bei den Ausgaben

Im heute veröffentlichten Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2019 bescheinigen die Prüfer, dass die Jahresrechnung der EU "in den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild" der Finanzlage der EU vermittelt. Gleichzeitig kommen sie zu dem Schluss, dass die Zahlungen – und zwar vor allem die Zahlungen, die sie in die Kategorie der "mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben" einstufen – zu viele Fehler aufweisen. Aus diesem Grund erteilen sie trotz Verbesserungen in bestimmten Ausgabenbereichen ein versagtes Prüfungsurteil zu den Ausgaben. Auch nutzen sie die Gelegenheit, um zu betonen, dass das als Reaktion auf die Coronavirus-Krise vereinbarte Finanzpaket, mit dem die EU-Ausgaben in den nächsten Jahren fast verdoppelt werden, solide und effizient verwaltet werden muss.

Das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten bei den EU-Ausgaben blieb insgesamt relativ stabil: 2019 lag es bei 2,7 % gegenüber 2,6 % im Jahr 2018. Zu den positiven Elementen bei den Ausgaben der EU gehören die Entwicklung im Bereich "Natürliche Ressourcen" und nachhaltige Ergebnisse im Bereich "Verwaltung". Aufgrund der Zusammensetzung des EU-Haushalts und der Art und Weise, wie er sich im Laufe der Zeit entwickelt, machen die mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben im Jahr 2019 jedoch mehr als die Hälfte der geprüften Ausgaben (53 %) aus, was gegenüber 2018 einen Anstieg bedeutet. Dies betrifft hauptsächlich erstattungsbasierte Zahlungen, beispielsweise in den Bereichen "Kohäsion" und "Entwicklung des ländlichen Raums", in denen die EU-Ausgaben von den Mitgliedstaaten verwaltet werden. Die mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben unterliegen häufig komplexen Vorschriften und Förderkriterien. In dieser Kategorie ist nach wie vor eine wesentliche Fehlerquote zu verzeichnen, die sich auf schätzungsweise 4,9 % beläuft (2018: 4,5 %). Da die Prüfer zu der Schlussfolgerung gelangten, dass die Fehlerquote umfassend ist, gaben sie ein versagtes Prüfungsurteil zu den EU-Ausgaben ab.

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des vom Europäischen Rechnungshof angenommenen Jahresberichts. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

Die Prüfer nutzen die Gelegenheit, nach vorn zu blicken. Im Juli 2020 erzielte der Europäische Rat eine politische Einigung darüber, den EU-Haushaltsrahmen für 2021-2027 mit einem als "Next Generation EU" ("EU der nächsten Generation") bezeichneten befristeten Aufbauinstrument zu verbinden, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Krise anzugehen. Infolgedessen werden die Ausgaben der EU in den kommenden Jahren deutlich höher ausfallen.

"Unser für 2019 erteiltes versagtes Prüfungsurteil zu den EU-Ausgaben zeigt einmal mehr die Notwendigkeit klarer und einfacher Vorschriften für sämtliche EU-Finanzmittel – ebenso wie die Notwendigkeit, dass wirksam kontrolliert wird, wie die Mittel ausgegeben werden und ob die angestrebten Ergebnisse erreicht werden", so Klaus-Heiner Lehne, der Präsident des Hofes. "Dies ist mit Blick auf den geplanten Aufbaufonds zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie besonders wichtig. In diesen Krisenzeiten tragen die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten eine enorme Verantwortung für eine solide und wirtschaftliche Verwaltung der EU-Finzenzen."

In der Zwischenzeit verlief die Inanspruchnahme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) durch die Mitgliedstaaten weiterhin langsamer als geplant. Bis Ende 2019, dem vorletzten Jahr des laufenden siebenjährigen Haushaltsrahmens, waren nur 40 % (184 Milliarden Euro) der für den Zeitraum 2014-2020 vereinbarten EU-Mittel ausgezahlt worden, und einige Mitgliedstaaten hatten weniger als ein Drittel ihrer Mittel in Anspruch genommen. Dies hat dazu beigetragen, das Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aufzublähen, sodass sie sich Ende 2019 auf 298 Milliarden Euro beliefen, was fast zwei Jahreshaushalten entspricht. Die Situation geht mit zusätzlichen Herausforderungen und Risiken einher, da die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten im neuen Haushaltszeitraum zusätzliche Zeit für die Ausschöpfung vorsehen müssen.

Hintergrundinformationen

Im Jahr 2019 beliefen sich die Ausgaben der EU auf insgesamt 159,1 Milliarden Euro. Dies entspricht 2,1 % der öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten und 1,0 % des Bruttonationaleinkommens der Union. Der größte Anteil der geprüften Mittel (47 %) entfiel auf den Bereich "Natürliche Ressourcen", während die Ausgaben im Bereich "Kohäsion" 23 % und im Bereich "Wettbewerbsfähigkeit" 13 % ausmachten. Etwa zwei Drittel der Haushaltsmittel werden im Rahmen der "geteilten Mittelverwaltung" ausgegeben, bei der es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, die Mittel zu verteilen, Projekte auszuwählen und die Ausgaben der EU zu verwalten.

Jedes Jahr prüft der Hof die Einnahmen und Ausgaben der EU und untersucht, ob die Jahresrechnung zuverlässig ist und die Einnahmen- und Ausgabenvorgänge mit den maßgebenden Rechtsvorschriften auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten in Einklang stehen.

Die Jahresrechnung der EU wird unter Anwendung der auf den international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften erstellt. Sie stellt die Finanzlage der Union am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahrs und ihre Finanzergebnisse in dessen Verlauf dar. Die Finanzlage der EU umfasst die kurzfristigen und langfristigen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten ihrer konsolidierten Rechtssubjekte zum Jahresende.

Ein "uneingeschränktes" Prüfungsurteil bedeutet, dass die Zahlen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln und den Vorschriften für die Rechnungslegung entsprechen. Ein "eingeschränktes" Prüfungsurteil bedeutet, dass die Prüfer kein

uneingeschränktes Prüfungsurteil abgeben können, die festgestellten Probleme jedoch nicht umfassend sind. Ein "versagtes" Prüfungsurteil deutet auf weitverbreitete Probleme hin.

Zwecks Bildung dieses Prüfungsurteils untersuchen die Prüfer Stichproben von Vorgängen, um zu statistischen Schätzungen darüber zu gelangen, inwieweit die Einnahmen und die einzelnen Ausgabenbereiche fehlerbehaftet sind. Sie beurteilen die geschätzte Fehlerquote anhand einer Schwelle von 2 %, ab deren Überschreiten vorschriftswidrige Einnahmen oder Ausgaben als wesentlich gelten. Die geschätzte Fehlerquote ist kein Maß für Betrug, Ineffizienz oder Verschwendung. Vielmehr handelt es sich um eine Schätzung der Mittel, die nicht hätten ausgezahlt werden dürfen, weil sie nicht vollständig im Einklang mit den EU- und nationalen Vorschriften verwendet wurden.

Der Europäische Rechnungshof ist der unabhängige externe Prüfer der Europäischen Union. Seine Prüfungsberichte und Stellungnahmen bilden ein wichtiges Glied der Rechenschaftskette der EU. Sie dienen dazu, die für die Umsetzung der EU-Politiken und -Programme verantwortlichen Stellen zur Rechenschaft zu ziehen: die Kommission, andere Organe und Einrichtungen der EU sowie die Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Der Hof warnt vor Risiken, liefert Prüfungssicherheit, weist auf Schwachstellen und empfehlenswerte Verfahren hin und gibt den politischen Entscheidungsträgern und Gesetzgebern Orientierungshilfe dazu, wie die Verwaltung von EU-Politiken und -Programmen verbessert werden kann.

Der Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans, der Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds und die Kurzinformation zur Prüfung der EU 2019 sind unter folgendem Link abrufbar: eca.europa.eu.

Am 13. November wird der Hof erstmals einen Bericht über die Gesamtleistung des EU-Haushalts veröffentlichen.

2019

Jahresberichte

- über die Ausführung des EU-Haushaltsplans
- über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)

für das Haushaltsjahr 2019



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

DE

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2020

PDF ISBN 978-92-847-4877-8 ISSN 2600-1608 doi:10.2865/416599 QJ-AL-20-001-DE-N

Gemäß Artikel 287 Absätze 1 und 4 AEUV, Artikel 258 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, sowie Artikel 43 der Verordnung (EU) 2018/1877 des Rates vom 26. November 2018 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2015/323 verabschiedete

**der Rechnungshof der Europäischen Union
in seinen Sitzungen vom 24. September und vom 20. Juli 2020 seine**

JAHRESBERICHTE

zum Haushaltsjahr 2019

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:

Klaus-Heiner LEHNE (Präsident), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER,
Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS,
Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ,
Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM,
Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER,
Helga BERGER

Inhalt

	Seite
Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019	5
Antworten der Organe auf den Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019	268
Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2019	326
Antworten der Europäischen Kommission auf den Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2019	365

Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019

Inhalt

	Seite
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	10
Kapitel 2 Haushaltsführung und Finanzmanagement	58
Kapitel 3 Einnahmen	100
Kapitel 4 Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung – MFR-Teilrubrik 1a	126
Kapitel 5 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt – MFR-Teilrubrik 1b	148
Kapitel 6 Natürliche Ressourcen – MFR-Rubrik 2	189
Kapitel 7 Sicherheit und Unionsbürgerschaft – MFR-Rubrik 3	216
Kapitel 8 Europa in der Welt – MFR-Rubrik 4	232
Kapitel 9 Verwaltung – MFR-Rubrik 5	251
Antworten der Organe	268

Allgemeine Einleitung

0.1. Der Europäische Rechnungshof (EuRH) ist ein Organ¹ der Europäischen Union (EU) und externer Prüfer der EU-Finzen². In dieser Eigenschaft nimmt er die Funktion des unabhängigen Hüters der finanziellen Interessen aller Bürgerinnen und Bürger der Union wahr, insbesondere indem er zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements beiträgt. Ausführlichere Informationen zur Arbeit des Hofes sind seinen Jährlichen Tätigkeitsberichten zu entnehmen, ebenso wie seinen Sonderberichten, Analysedokumenten und Stellungnahmen zu neuen oder geänderten EU-Rechtsvorschriften oder sonstigen Beschlüssen mit Auswirkungen auf das Finanzmanagement³.

0.2. In diesem Jahr präsentiert der Hof seinen Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2019 erstmals in zwei getrennten Teilen. Der vorliegende Teil betrifft die Zuverlässigkeit der konsolidierten Jahresrechnung der EU und die *Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge*. Der andere Teil deckt die Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekte von Ausgabenprogrammen zulasten des EU-Haushalts ab.

0.3. Der EU-Gesamthaushaltsplan wird jährlich vom Rat der Europäischen Union und vom Europäischen Parlament beschlossen. Der Jahresbericht des Hofes bildet – sofern relevant zusammen mit seinen Sonderberichten – die Grundlage für das *Entlastungsverfahren*, in dessen Verlauf das Parlament auf Empfehlung des Rates darüber entscheidet, ob die Europäische Kommission ihre Haushaltsvollzugsaufgaben in zufriedenstellender Weise erfüllt hat. Gleichzeitig mit seiner Veröffentlichung übermittelt der Hof den Jahresbericht an die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament und den Rat.

¹ Der Europäische Rechnungshof erlangte durch Artikel 13 des Vertrags über die Europäische Union, auch "Vertrag von Maastricht" genannt (ABl. C 191 vom 29.7.1992, S. 1), den Rang eines Organs. Zunächst aber wurde er durch den Vertrag von Brüssel als neue Gemeinschaftseinrichtung errichtet und nimmt faktisch seit 1977 die Funktion des externen Prüfers wahr (ABl. L 359 vom 31.12.1977, S. 1).

² Artikel 285 bis 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 169-171).

³ Abrufbar auf der Website des Hofes: www.eca.europa.eu.

0.4. Kernstück des Jahresberichts des Hofes ist die *Erklärung über die Zuverlässigkeit der konsolidierten Jahresrechnung* der EU sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Ergänzend zu dieser Erklärung werden spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU vorgelegt.

0.5. Dieser Teil des Berichts des Hofes ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1 enthält die Zuverlässigkeitserklärung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge.
- Kapitel 2 befasst sich mit der Analyse des Hofes zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement.
- In Kapitel 3 sind die Feststellungen des Hofes zu den Einnahmen der EU dargelegt.
- Die Kapitel 4 bis 9 geben für die wichtigsten Rubriken des derzeit geltenden *Mehrfährigen Finanzrahmens (MFR)*⁴ einen Überblick über die Ergebnisse, zu denen der Hof im Zuge seiner Prüfungstätigkeit zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sowie aufgrund seiner Untersuchung der *Jährlichen Tätigkeitsberichte* der Kommission und weiterer Elemente ihrer internen Kontrollsysteme sowie sonstiger Governance-Regelungen gelangt ist.

0.6. Da zu den einzelnen MFR-Rubriken kein gesonderter Jahresabschluss aufgestellt wird, stellen die Schlussfolgerungen zu den einzelnen Kapiteln kein Prüfungsurteil dar. Vielmehr geben die Kapitel jeweils Aufschluss über bedeutsame Fragen im Zusammenhang mit den einzelnen MFR-Rubriken.

⁴ Der Hof legt keine spezifische Beurteilung zu den Ausgaben der Rubrik 6 ("Ausgleichszahlungen") und zu Ausgaben außerhalb des MFR vor. Zur Analyse der Rubrik 3 ("Sicherheit und Unionsbürgerschaft") und der Rubrik 4 ("Europa in der Welt") durch den Hof, deren Ergebnisse den Kapiteln 7 und 8 zu entnehmen sind, gehört keine Schätzung einer Fehlerquote.

0.7. Der Hof ist bestrebt, seine Bemerkungen auf klare und prägnante Weise darzulegen. Hingegen ist es nicht immer möglich, den für die EU, ihre Politiken und ihren Haushalt typischen Fachjargon zu vermeiden. Auf der Website des Hofes findet sich deshalb ein Glossar mit Erläuterungen zu den meisten dieser Fachtermini⁵. Die im Glossar definierten Begriffe sind bei ihrer ersten Verwendung in jedem Kapitel in *Kursivschrift* gesetzt.

0.8. Die Antworten der Kommission (oder ggf. die Antworten anderer Organe sowie Einrichtungen und Stellen der EU) auf die Bemerkungen des Hofes werden zusammen mit diesem Bericht vorgelegt. Es ist jedoch allein Aufgabe des Hofes in seiner Eigenschaft als externer Prüfer, seine Prüfungsfeststellungen zu unterbreiten sowie die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der EU-Rechnungsführung sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzulegen.

⁵ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_DE.pdf

Kapitel 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

Inhalt

	Ziffer
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes – Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I. - XXX.
Einleitung	1.1. - 1.6.
Rolle des Europäischen Rechnungshofs	1.1. - 1.4.
EU-Ausgaben als wichtiges Mittel zur Erreichung politischer Ziele	1.5. - 1.6.
Prüfungsfeststellungen für das Haushaltsjahr 2019	1.7. - 1.38.
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	1.7. - 1.10.
Keine wesentlichen falschen Darstellungen in der Jahresrechnung	1.7. - 1.9.
Besonders wichtige Prüfungssachverhalte im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2019	1.10.
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	1.11. - 1.30.
Die Prüfung des Hofes betrifft die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen- und Ausgabenvorgänge	1.12. - 1.17.
Nach wie vor Fehler bei bestimmten Ausgabenarten	1.18.
Komplexität der Vorschriften und Auszahlungsmodus der EU-Mittel bestimmend für das Fehlerrisiko	1.19. - 1.30.
Angaben der Kommission zur Ordnungsmäßigkeit	1.31. - 1.38.
Von der Kommission geschätzte Fehlerquote am unteren Ende der vom Hof ermittelten Spanne	1.33. - 1.34.
Bei den Komponenten der Schätzungen der Kommission gibt es einige Probleme	1.35. - 1.38.

Der Hof leitet Fälle mutmaßlichen Betrugs an das OLAF weiter	1.39. - 1.43.
Schlussfolgerungen	1.44. - 1.46.
Prüfungsergebnisse	1.45. - 1.46.
Anhänge	
Anhang 1.1 – Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik	

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

Prüfungsurteil

I. Wir haben

- a) die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union, die aus dem konsolidierten Jahresabschluss¹ und den Haushaltsrechnungen² für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr besteht und von der Kommission am 26. Juni 2020 gebilligt wurde, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geprüft.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

II. Nach unserer Beurteilung stellt die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union (EU) für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr die Vermögens- und Finanzlage der EU zum 31. Dezember 2019, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den auf den international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor

¹ Der konsolidierte Jahresabschluss umfasst die Vermögensübersicht, die Ergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, die Veränderungen des Nettovermögens sowie eine Zusammenfassung maßgeblicher Rechnungslegungsgrundsätze und Vorschriften sowie sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

² Die Haushaltsrechnungen umfassen auch Erläuterungen.

basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen

III. Nach unserer Beurteilung sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Ausgaben

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

IV. Nach unserer Beurteilung weisen die akzeptierten Ausgaben, die in der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr ausgewiesen sind, wegen der Bedeutung des im Abschnitt "Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben" beschriebenen Sachverhalts eine wesentliche Fehlerquote auf.

Grundlage für das Prüfungsurteil

V. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing (ISA) sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) der INTOSAI durchgeführt. Unsere Verantwortlichkeiten nach diesen Standards und Verhaltensanforderungen sind im Abschnitt "Verantwortlichkeiten des Prüfers" unseres Vermerks näher beschrieben. Außerdem haben wir in Übereinstimmung mit dem Code of Ethics for Professional Accountants des International Ethics Standards Board for Accountants die Unabhängigkeitsanforderungen erfüllt und sind unseren beruflichen Verhaltenspflichten nachgekommen. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen.

Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

VI. Unsere geschätzte Gesamtfehlerquote für die in der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr enthaltenen akzeptierten Ausgaben beträgt 2,7 %. Ein erheblicher Teil dieser Ausgaben – mehr als die Hälfte – ist in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Dies betrifft hauptsächlich erstattungsbasierte Ausgaben, bei denen sich die Fehlerquote auf 4,9 % beläuft. Der Anstieg dieser Ausgaben auf 66,9 Milliarden Euro im Jahr 2019 – dies entspricht 53,1 % der Prüfungspopulation des Hofes – ist in erster Linie auf einen Anstieg der Kohäsionsausgaben zurückzuführen³. Die Auswirkungen der vom Hof ermittelten Fehler sind somit für die akzeptierten Ausgaben des Jahres sowohl wesentlich als auch umfassend.

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte

Wir haben die Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer bewertet

VII. In der Vermögensübersicht der EU ist eine Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer in Höhe von 97,7 Milliarden Euro zum Jahresende 2019 ausgewiesen; dies entspricht fast 40 % aller Verbindlichkeiten des Jahres 2019 in Höhe von 251,5 Milliarden Euro.

VIII. Der Großteil dieser Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer (83,8 Milliarden Euro) steht in Verbindung mit der Versorgungsordnung der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union ("Versorgungsordnung der EU"). Die in der Jahresrechnung erfasste Verbindlichkeit entspricht dem in einen Pensionsfonds einzustellenden Betrag, wenn ein solcher zur Zahlung bestehender Pensionsverpflichtungen eingerichtet worden wäre⁴. Zusätzlich zu den Ruhestandsbezügen deckt sie die Ruhegehälter wegen Dienstunfähigkeit und die Hinterbliebenenversorgung der Witwen und Waisen von EU-Beamten ab. Die Versorgungsleistungen werden aus dem Haushalt der Union gezahlt, wobei die Mitgliedstaaten diese Zahlungen gemeinsam gewährleisten und die Beamten zu einem Drittel zur Finanzierung dieser Versorgung beitragen. Im Auftrag des Rechnungsführers der Kommission

³ Weitere Informationen sind Ziffer [1.21-1.26](#) unseres Jahresberichts 2019 zu entnehmen.

⁴ Siehe International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 39 – Leistungen an Arbeitnehmer. In Bezug auf die Versorgungsordnung der EU entspricht die definierte Leistungsverpflichtung dem Barwert erwarteter künftiger Zahlungen, welche die EU leisten muss, um die aufgrund von Arbeitnehmerleistungen in der Berichtsperiode oder früheren Perioden entstandenen Pensionsverpflichtungen abgelten zu können.

berechnet Eurostat diese Verbindlichkeit unter Verwendung der von den versicherungsmathematischen Beratern der Kommission bewerteten Parameter.

IX. Den zweitgrößten Anteil dieser Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer (11,8 Milliarden Euro) bildet die geschätzte Verbindlichkeit der EU bezüglich des Gemeinsamen Krankenfürsorgesystems (GKFS). Diese Verbindlichkeit betrifft die Gesundheitsfürsorgekosten der Beschäftigten der EU, die nach deren Ausscheiden aus dem aktiven Dienst gezahlt werden müssen (abzüglich der Beiträge der Beschäftigten).

X. Im Rahmen unserer Prüfung haben wir mit Blick auf die Pensionsverbindlichkeit die versicherungsmathematischen Annahmen und die sich daraus ergebende Bewertung betrachtet. Dabei stützten wir uns auf die Arbeitsergebnisse, zu denen externe Versicherungsmathematiker im Zuge der Erstellung einer Studie zu den Verbindlichkeiten in Bezug auf die Versorgungsordnung der EU gelangten. Wir haben die Zahlenangaben, die versicherungsmathematischen Parameter und die Berechnung der Verbindlichkeit sowie deren Darstellung in der konsolidierten Vermögensübersicht und in den Erläuterungen zum konsolidierten Jahresabschluss überprüft.

XI. Wir gelangen zu dem Schluss, dass der in der konsolidierten Vermögensübersicht ausgewiesene geschätzte Gesamtbetrag der Verbindlichkeit für Ruhestandsbezüge und sonstige Leistungen an Arbeitnehmer sachgerecht dargestellt ist. Wir werden diese Schätzung einschließlich der Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten weiterhin aufmerksam verfolgen.

Wir haben in der Jahresrechnung ausgewiesene umfangreiche Jahresendschätzungen bewertet

XII. Zum Jahresende 2019 belief sich der Wert der förderfähigen Aufwendungen, die Empfängern entstanden waren, aber noch nicht gemeldet wurden, Schätzungen zufolge auf 105,7 Milliarden Euro (Jahresende 2018: 99,8 Milliarden Euro). Diese Beträge wurden als antizipative Passiva erfasst⁵.

⁵ Im Einzelnen handelt es sich um antizipative Passiva in Höhe von 66,9 Milliarden Euro auf der Passivseite der Vermögensübersicht und auf der Aktivseite um 38,8 Milliarden Euro, durch die sich der Wert der Vorfinanzierungen verringert.

XIII. Zum Jahresende 2019 belief sich der Betrag, der im Rahmen der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung und der in der Jahresrechnung erfassten Beihilferegulungen nicht verwendet wurde, auf schätzungsweise 6,9 Milliarden Euro (Jahresende 2018: 6,5 Milliarden Euro); in der Vermögensübersicht ist er als "Sonstige Vorauszahlungen an Mitgliedstaaten" ausgewiesen.

XIV. Zur Bewertung dieser Jahresendschätzungen untersuchten wir das von der Kommission zur Berechnung der Periodenabgrenzung eingerichtete System und vergewisserten uns hinsichtlich seiner Richtigkeit und Vollständigkeit in den Generaldirektionen, die die meisten Zahlungen vornehmen. Im Zuge unserer Prüfungsarbeit zur Stichprobe von Rechnungen und Vorfinanzierungszahlungen untersuchten wir die relevanten Berechnungen im Zusammenhang mit der Periodenabgrenzung, um das Risiko einer falschen Darstellung von Rechnungsabgrenzungen auszuräumen. Hinsichtlich der allgemeinen Methodik zur Ermittlung dieser Schätzwerte haben wir die Rechnungsführungsdienststellen der Kommission um zusätzliche Klarstellung gebeten.

XV. Wir gelangen zu dem Schluss, dass der in der konsolidierten Vermögensübersicht ausgewiesene geschätzte Gesamtbetrag der antizipativen Passiva und der sonstigen Vorauszahlungen an Mitgliedstaaten sachgerecht dargestellt ist.

Wir haben die möglichen Auswirkungen der Ereignisse nach dem Abschlussstichtag auf die Jahresrechnung bewertet

XVI. Seit dem 1. Februar 2020 ist das Vereinigte Königreich kein EU-Mitgliedstaat mehr. Gemäß dem zwischen den beiden Parteien geschlossenen Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft ("Austrittsabkommen") muss das Vereinigte Königreich alle finanziellen Verpflichtungen im Rahmen des laufenden und der vorangegangenen MFR erfüllen, die sich aus seiner EU-Mitgliedschaft ergeben.

XVII. Wir haben im Zusammenhang mit dem Austrittsprozess des Vereinigten Königreichs keine Ereignisse festgestellt, die gemäß dem internationalen Rechnungslegungsgrundsatz über Ereignisse nach dem Abschlussstichtag⁶ Anpassungen in der konsolidierten Jahresrechnung 2019 der EU erforderlich machen würden.

XVIII. Obwohl der COVID-19-Ausbruch schwerwiegende Auswirkungen auf Wirtschaft und öffentliche Finanzen der Mitgliedstaaten hatte, machte er keine Anpassung der in der Jahresrechnung ausgewiesenen Angaben erforderlich⁷ (d. h.,

es handelt sich um ein "nicht zu berücksichtigendes Ereignis"). Die von der Kommission als Reaktion vorgeschlagenen Initiativen können jedoch, sofern sie umgesetzt werden, Auswirkungen auf die Jahresabschlüsse nachfolgender Berichtszeiträume haben.

XIX. Ausgehend von der derzeitigen Lage gibt es keine finanziellen Auswirkungen, über die in der konsolidierten Jahresrechnung 2019 der EU berichtet werden müsste, und wir gelangen zu dem Schluss, dass die Jahresrechnung zum 31. Dezember 2019 die Ereignisse nach dem Abschlussstichtag zu diesem Zeitpunkt korrekt widerspiegelt.

Sonstige Informationen

XX. Das Management ist verantwortlich für die "sonstigen Informationen", worunter der Abschnitt "Erörterung und Analyse des Jahresabschlusses", nicht aber die konsolidierte Jahresrechnung und unser dazu erteilter Vermerk fällt. Unser Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung bezieht sich nicht auf diese sonstigen Informationen, und wir geben hierzu keine Form von Bestätigung ab. Im Zusammenhang mit der Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung besteht unsere Verantwortung darin, die sonstigen Informationen zu lesen und zu erwägen, ob diese gegenüber der konsolidierten Jahresrechnung oder den von uns im Verlauf der Prüfung erlangten Erkenntnissen wesentliche Unstimmigkeiten enthalten oder auf andere Weise in wesentlichem Ausmaß falsch dargestellt erscheinen. Falls wir zu dem Schluss kommen, dass in den sonstigen Informationen eine wesentliche falsche Darstellung von Tatsachen gegeben ist, müssen wir dies entsprechend berichten. Wir haben diesbezüglich nichts anzumerken.

Verantwortlichkeiten des Managements

XXI. Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und der Haushaltsordnung ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der konsolidierten Jahresrechnung der EU auf der Grundlage international anerkannter Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortlichkeit umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung eines Jahresabschlusses notwendig sind, der frei von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – falschen Darstellungen ist. Das Management muss außerdem sicherstellen, dass die Tätigkeiten, Finanzvorgänge und Informationen, die im Jahresabschluss ihren Niederschlag finden, mit den für

⁶ Siehe IPSAS 14 – Ereignisse nach dem Abschlussstichtag.

⁷ Siehe IPSAS 14 – Ereignisse nach dem Abschlussstichtag.

sie maßgebenden Vorgaben (Gesetze, Verordnungen, Grundsätze, Vorschriften und Standards) übereinstimmen. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

XXII. Bei der Aufstellung der konsolidierten Jahresrechnung ist das Management dafür verantwortlich, die Fähigkeit der EU zur Fortführung der Geschäftstätigkeit zu beurteilen, relevante Sachverhalte anzugeben und den Rechnungslegungsgrundsatz der Fortführung der Geschäftstätigkeit anzuwenden, es sei denn, es beabsichtigt, entweder die Einrichtung zu liquidieren oder die Geschäftstätigkeit einzustellen, oder hat keine realistische Alternative dazu.

XXIII. Die Kommission ist verantwortlich für die Aufsicht über den Rechnungslegungsprozess der EU.

XXIV. Gemäß der Haushaltsordnung (Titel XIII) übermittelt der Rechnungsführer der Kommission dem Rechnungshof die konsolidierte Jahresrechnung der EU bis zum 31. März des folgenden Jahres zunächst in ihrer vorläufigen Fassung und sodann bis zum 31. Juli in ihrer endgültigen Fassung. Die vorläufige Jahresrechnung sollte bereits ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage der EU vermitteln. Daher ist es unabdingbar, dass alle in der vorläufigen Jahresrechnung ausgewiesenen Posten endgültige Berechnungen darstellen, die es uns gestatten, unsere Aufgabe im Einklang mit Titel XIII der Haushaltsordnung innerhalb der festgesetzten Fristen zu erfüllen. Änderungen in der endgültigen Jahresrechnung gegenüber der vorläufigen Fassung würden normalerweise nur aufgrund unserer Bemerkungen erfolgen.

Verantwortlichkeiten des Prüfers für die Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung und der zugrunde liegenden Vorgänge

XXV. Unsere Ziele sind, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob die konsolidierte Jahresrechnung der EU frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, sowie dem Europäischen Parlament und dem Rat auf der Grundlage unserer Prüfung eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Hinreichende Sicherheit ist ein hohes Maß an Sicherheit, aber keine Garantie dafür, dass bei der Prüfung sämtliche Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die möglicherweise vorliegen, zwangsläufig aufgedeckt wurden. Falsche Darstellungen und Verstöße können beabsichtigt oder unbeabsichtigt sein und werden als wesentlich angesehen, wenn von ihnen einzeln oder insgesamt vernünftigerweise erwartet

werden könnte, dass sie auf der Grundlage dieser konsolidierten Jahresrechnung getroffene wirtschaftliche Entscheidungen beeinflussen.

XXVI. Im Bereich der Einnahmen ziehen wir als Ausgangspunkt für unsere Untersuchung der auf der MwSt. beruhenden und der vom BNE abgeleiteten Eigenmittel die zu ihrer Berechnung dienenden makroökonomischen Aggregate heran und bewerten die Systeme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten und ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung. Hinsichtlich der traditionellen Eigenmittel untersuchen wir die Buchführung der Zollbehörden und den Abgabenfluss bis zum Eingang der Beträge bei der Kommission und ihrer Erfassung in der Rechnungsführung.

XXVII. Hinsichtlich der Ausgaben untersuchen wir die Zahlungsvorgänge, sobald die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Außer bei den Vorschüssen erfolgt diese Untersuchung bei allen Arten von Zahlungen erst, nachdem diese getätigt wurden. Wir prüfen Vorauszahlungen, sobald der Mittelempfänger deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen und das Organ oder die Einrichtung diesen Nachweis durch Abrechnung der Vorauszahlung – zu der es unter Umständen erst in einem Folgejahr kommt – akzeptiert hat.

XXVIII. Wir üben während der gesamten Prüfung pflichtgemäßes Ermessen aus und bewahren eine kritische Grundhaltung. Darüber hinaus

- a) identifizieren und beurteilen wir die Risiken wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – falscher Darstellungen in der konsolidierten Jahresrechnung sowie wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – Verstöße gegen die EU-Rechtsvorschriften bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Wir planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch und erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen. Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die aus dolosen Handlungen resultieren, sind schwerer aufzudecken als Fälle, die aus Irrtümern resultieren, da dolose Handlungen betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeits, irreführende Darstellungen oder das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können. Daher ist das Risiko, dass solche Fälle nicht aufgedeckt werden, höher;
- b) gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung relevanten internen Kontrollsystem, um geeignete Prüfungshandlungen zu planen, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben;

- c) beurteilen wir die Angemessenheit der vom Management angewandten Rechnungslegungsmethoden sowie die Vertretbarkeit der vom Management dargestellten geschätzten Werte in der Rechnungslegung und damit zusammenhängenden Angaben;
- d) schlussfolgern wir über die Angemessenheit der vom Management vorgenommenen Anwendung des Rechnungslegungsgrundsatzes der Fortführung der Geschäftstätigkeit sowie auf der Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise, ob eine wesentliche Unsicherheit im Zusammenhang mit Ereignissen oder Gegebenheiten besteht, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der Einrichtung zur Fortführung der Geschäftstätigkeit aufwerfen können. Falls wir die Schlussfolgerung treffen, dass eine solche wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, in unserem Vermerk auf die dazugehörigen Angaben in der konsolidierten Jahresrechnung aufmerksam zu machen oder, falls diese Angaben unangemessen sind, unser Prüfungsurteil zu modifizieren. Wir ziehen unsere Schlussfolgerungen auf der Grundlage der bis zum Datum unseres Vermerks erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können die Einrichtung jedoch dazu veranlassen, ihre Geschäftstätigkeit nicht fortzuführen;
- e) beurteilen wir die Gesamtdarstellung, den Aufbau und den Inhalt der konsolidierten Jahresrechnung einschließlich aller Angaben und bewerten, ob die konsolidierte Jahresrechnung die zugrunde liegenden Vorgänge und Ereignisse insgesamt sachgerecht darstellt;
- f) erlangen wir ausreichende geeignete Prüfungsnachweise zu den Finanzinformationen der Rechtssubjekte, die zum Konsolidierungskreis der Europäischen Union gehören, um ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung und zu den zugrunde liegenden Vorgängen abzugeben. Wir sind verantwortlich für die Anleitung, Überwachung und Durchführung der Prüfung und tragen die Alleinverantwortung für unser Prüfungsurteil.

XXIX. Wir tauschen uns mit dem Management unter anderem über den geplanten Umfang und die geplante zeitliche Einteilung der Prüfung sowie über bedeutsame Prüfungsfeststellungen, einschließlich Feststellungen zu etwaigen bedeutsamen Mängeln im internen Kontrollsystem, aus.

XXX. Wir bestimmen von den Sachverhalten, über die wir uns mit der Kommission und anderen geprüften Stellen ausgetauscht haben, diejenigen Sachverhalte, die am bedeutsamsten für die Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung waren und daher für den aktuellen Zeitraum die besonders wichtigen Prüfungssachverhalte sind. Wir beschreiben diese Sachverhalte in unserem Vermerk, es sei denn, Gesetze oder andere Rechtsvorschriften schließen eine Offenlegung aus, oder wir bestimmen in äußerst seltenen Fällen, dass ein Sachverhalt nicht in unserem Vermerk mitgeteilt werden soll, weil

vernünftigerweise erwartet wird, dass die negativen Folgen einer solchen Mitteilung deren Vorteile für das öffentliche Interesse übersteigen würden.

24. September 2020

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxemburg

Einleitung

Rolle des Europäischen Rechnungshofs

1.1. Der Hof ist der unabhängige Prüfer der Europäischen Union (EU). Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁸ ist es Aufgabe des Hofes,

- a) ein Prüfungsurteil zur Jahresrechnung der EU abzugeben;
- b) zu überprüfen, ob die Verwendung der EU-Haushaltsmittel mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften in Einklang steht;
- c) über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit⁹ von EU-Ausgaben zu berichten;
- d) zu Legislativvorschlägen mit finanziellen Auswirkungen Stellung zu nehmen.

1.2. Mit seiner Prüfungsarbeit im Hinblick auf die Erstellung der *Zuverlässigkeitserklärung* (wie in [Anhang 1.1](#) erläutert) erfüllt der Hof das erste und zweite dieser Ziele. Er hat beschlossen, für das Haushaltsjahr 2019 die Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekte des Haushaltsvollzugs (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Ausgaben) in einem separaten Teil seines Jahresberichts¹⁰ darzulegen. Insgesamt betrachtet kann sich der Hof auch bei seinen Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen ganz wesentlich auf das Ergebnis seiner Prüfungsarbeit stützen.

1.3. Dieses Kapitel des Jahresberichts

- a) liefert Hintergrundinformationen zur Zuverlässigkeitserklärung des Hofes und gibt einen Überblick über die Feststellungen und Schlussfolgerungen, zu denen der Hof in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die *Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge* gelangte;

⁸ Artikel 285 bis 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47).

⁹ Siehe Glossar: *Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*.

¹⁰ Siehe den Bericht des Hofes zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2019.

- b) umfasst Informationen zu mutmaßlichen Betrugsfällen, die der Hof an das OLAF weiterleitet;
- c) enthält eine Zusammenfassung des Prüfungsansatzes des Hofes (siehe [Anhang 1.1](#)).

1.4. Der Lockdown aufgrund der COVID-19-Krise erfolgte, bevor der Hof seine Prüfungsarbeit für diesen Jahresbericht und für die Zuverlässigkeitserklärung abgeschlossen hatte. Er beeinträchtigte die Möglichkeit des Hofes, die für einige Teile seiner Prüfungsarbeit erforderlichen Prüfungsnachweise zu erlangen. In Fällen, in denen Reisebeschränkungen den Hof an der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen hinderten, führte er alternative Prüfungshandlungen wie Aktenprüfungen durch. Dies ermöglichte es ihm, ausreichende geeignete Nachweise zu erlangen, um seine Prüfungsarbeit abzuschließen und die Zuverlässigkeitserklärung sowie die spezifischen Beurteilungen für den Jahresbericht 2019 ohne jegliche Einschränkung des Prüfungsumfangs zu erstellen.

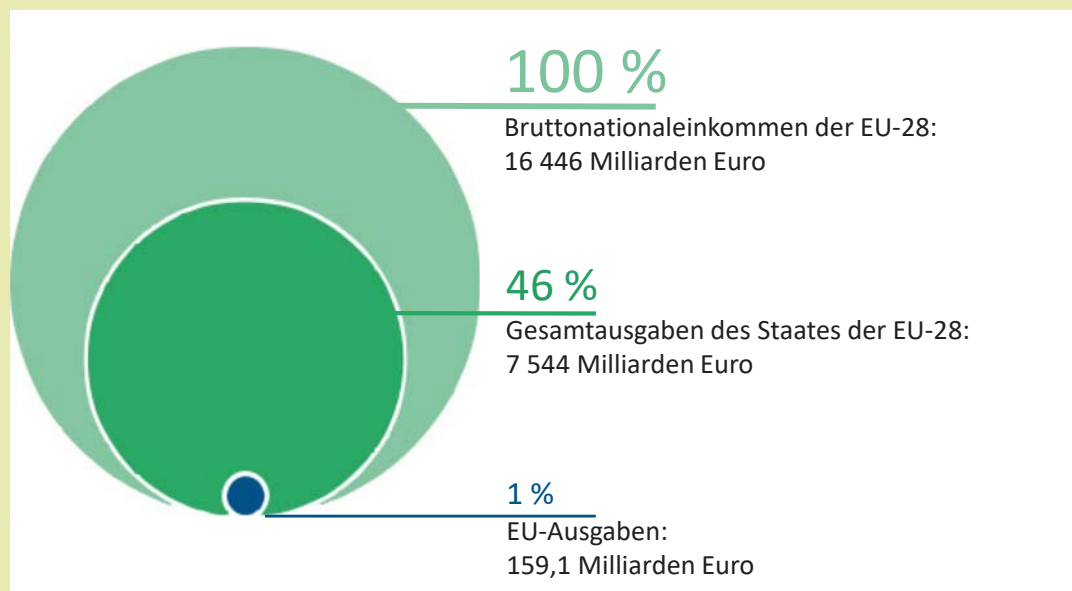
EU-Ausgaben als wichtiges Mittel zur Erreichung politischer Ziele

1.5. Die Ausgaben der EU stellen ein wichtiges – wenn auch nicht das einzige – Mittel zur Erreichung der politischen Ziele dar. Zu den weiteren Mitteln von Bedeutung gehören die Anwendung des EU-Rechts sowie der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und die Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Union. Im Jahr 2019 beliefen sich die EU-Ausgaben auf 159,1 Milliarden Euro¹¹ (dies entspricht 2,1 % der Gesamtausgaben des Staates der EU-Mitgliedstaaten und 1,0 % des Gesamtbruttonationaleinkommens der Union (siehe [Illustration 1.1](#)).

¹¹ Siehe konsolidierte EU-Jahresrechnung 2019, Haushaltsrechnungen und Erläuterungen, Abschnitt 4.3 – MFR: Ausschöpfung der *Mittel* für Zahlungen.

Illustration 1.1

EU-Ausgaben 2019 als Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) und an den Gesamtausgaben des Staates

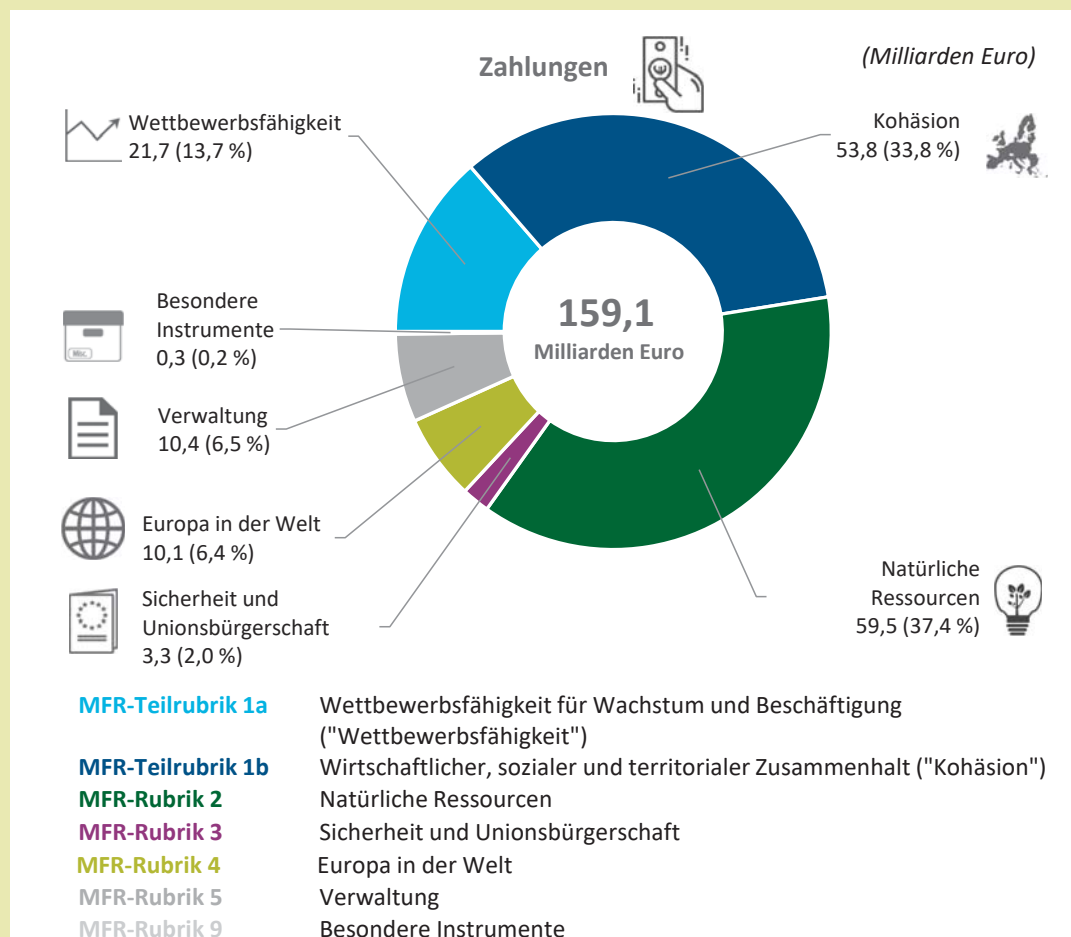


Quelle: BNE der Mitgliedstaaten: Jahresrechnung 2019 der Europäischen Kommission – Anhang A – Einnahmen; Mitgliedstaaten – Gesamtausgaben des Staates: Eurostat – jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; EU-Ausgaben: Europäische Kommission – konsolidierte Jahresrechnung 2019 der Europäischen Union.

1.6. EU-Mittel werden Begünstigten entweder im Wege von einmaligen Zahlungen/Jahrestranchen oder im Wege mehrerer Zahlungen innerhalb mehrjähriger Ausgabenregelungen ausgezahlt. Im Jahr 2019 beliefen sich die Zahlungen zulasten des EU-Haushalts auf 126,2 Milliarden Euro in Form von einmaligen Zahlungen, Zwischen- oder Abschlusszahlungen sowie 32,9 Milliarden Euro in Form von Vorfinanzierungszahlungen. Wie aus *Illustration 1.2* ersichtlich, entfiel der größte Anteil des EU-Haushalts auf die Rubriken "Natürliche Ressourcen", gefolgt von den Teilrubriken "Kohäsion" und "Wettbewerbsfähigkeit".

Illustration 1.2

Zahlungen des Jahres 2019 nach Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Prüfungsfeststellungen für das Haushaltsjahr 2019

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Keine wesentlichen falschen Darstellungen in der Jahresrechnung

1.7. Die Bemerkungen des Hofes beziehen sich auf die konsolidierte Jahresrechnung¹² (im Folgenden: "Jahresrechnung") der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019. Die Jahresrechnung ging beim Hof zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 26. Juni 2020 ein, d. h. vor dem gemäß Haushaltsordnung letztmöglichen Zeitpunkt für die Übermittlung¹³. Die Jahresrechnung umfasst einen Abschnitt "Erörterung und Analyse des Jahresabschlusses" ("Financial Statement Discussion and Analysis")¹⁴. Diese Analyse ist nicht Gegenstand des Prüfungsurteils des Hofes. Im Einklang mit den Prüfungsgrundsätzen hat der Hof jedoch deren Stimmigkeit mit den Angaben in der Jahresrechnung überprüft.

¹² Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus

- a) dem konsolidierten Jahresabschluss, der die Vermögensübersicht (in der die Aktiva und Passiva zum Jahresende ausgewiesen sind), die Ergebnisrechnung (in der die Erträge und Aufwendungen des Jahres ausgewiesen sind), die Kapitalflussrechnung (in der ausgewiesen ist, wie buchmäßige Änderungen sich auf die Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente auswirken) sowie die Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens nebst den Erläuterungen zum Jahresabschluss umfasst;
- b) den Haushaltsrechnungen, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, sowie Erläuterungen dazu.

¹³ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union [...] sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 966/2012 des Rates (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

¹⁴ Siehe Leitlinie zur empfohlenen Praxis 2 "Financial Statement Discussion and Analysis" des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

1.8. Aus der von der Kommission veröffentlichten Jahresrechnung ist ersichtlich, dass sich die Gesamtverbindlichkeiten zum 31. Dezember 2019 auf 251,5 Milliarden Euro beliefen gegenüber einem Gesamtvermögen von 178,9 Milliarden Euro¹⁵. Das wirtschaftliche Ergebnis für 2019 beträgt 4,8 Milliarden Euro.

1.9. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Jahresrechnung keine wesentlichen falschen Darstellungen aufwies. Zusätzlich legt der Hof seine Bemerkungen zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement der EU in Kapitel 2 vor.

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2019

1.10. Besonders wichtige Prüfungssachverhalte sind solche Sachverhalte, die nach pflichtgemäßem Ermessen des Hofes für seine Prüfung des Abschlusses des aktuellen Zeitraums am bedeutsamsten waren. Diese Sachverhalte wurden im Zusammenhang mit der Prüfung des Abschlusses als Ganzem und bei der Bildung des Prüfungsurteils hierzu berücksichtigt, der Hof gibt jedoch kein gesondertes Prüfungsurteil zu diesen Sachverhalten ab. Im Einklang mit der Internationalen Norm für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) 2701¹⁶ berichtet der Hof in seiner Zuverlässigkeitserklärung über besonders wichtige Prüfungssachverhalte.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

1.11. Der Hof prüft die Einnahmen und Ausgaben der EU, um zu beurteilen, ob diese mit den maßgebenden Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften in Einklang stehen. Er legt seine Prüfungsergebnisse zu den Einnahmen in Kapitel 3 und zu den Ausgaben in den Kapiteln 4 bis 9 vor.

¹⁵ Die Differenz in Höhe von 72,5 Milliarden Euro entsprach dem (negativen) Nettovermögen einschließlich Reserven sowie dem Teil der Ausgaben, die der EU bis zum 31. Dezember bereits entstanden sind und aus künftigen Haushaltsplänen finanziert werden müssen.

¹⁶ ISSAI 2701 – Mitteilung besonders wichtiger Prüfungssachverhalte im Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers.

Die Prüfung des Hofes betrifft die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen- und Ausgabenvorgänge

1.12. Für die Einnahmen erlangte der Hof die Prüfungssicherheit für sein Prüfungsurteil durch die Bewertung ausgewählter zentraler Systeme, die durch die Prüfung von Vorgängen ergänzt wurde. Die Stichprobe der untersuchten Vorgänge wurde so ausgewählt, dass sie für alle Einnahmequellen – zu denen drei Kategorien von Eigenmitteln und Einnahmen aus anderen Quellen gehören – repräsentativ sein sollte (siehe Ziffern 3.2-3.3).

1.13. Für die Ausgaben wählte der Hof eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen aus und untersuchte diese, um seine Zuverlässigkeitserklärung zu erstellen und den Anteil der vorschriftswidrigen Vorgänge an der Gesamtpopulation, an den mit einem hohen und den mit einem geringen Risiko verbundenen Ausgaben und in jeder MFR-Rubrik, zu der er eine spezifische Beurteilung vorlegt (Kapitel 4, 5, 6 und 9), zu schätzen.

1.14. Für die Ausgaben gehören zu den zugrunde liegenden Vorgängen Mitteltransfers aus dem Unionshaushalt an die *Endempfänger* von EU-Mitteln. Der Hof untersucht Ausgaben dann, wenn die Endbegünstigten von EU-Mitteln Tätigkeiten durchgeführt haben oder ihnen Kosten entstanden sind und wenn die Kommission die Ausgaben angenommen hat ("*akzeptierte Ausgaben*"). In der Praxis bedeutet dies, dass die vom Hof angesetzte Grundgesamtheit der Vorgänge Zwischen- und Abschlusszahlungen abdeckt. Vorfinanzierungszahlungen untersuchte der Hof nur, sofern diese 2019 abgerechnet wurden.

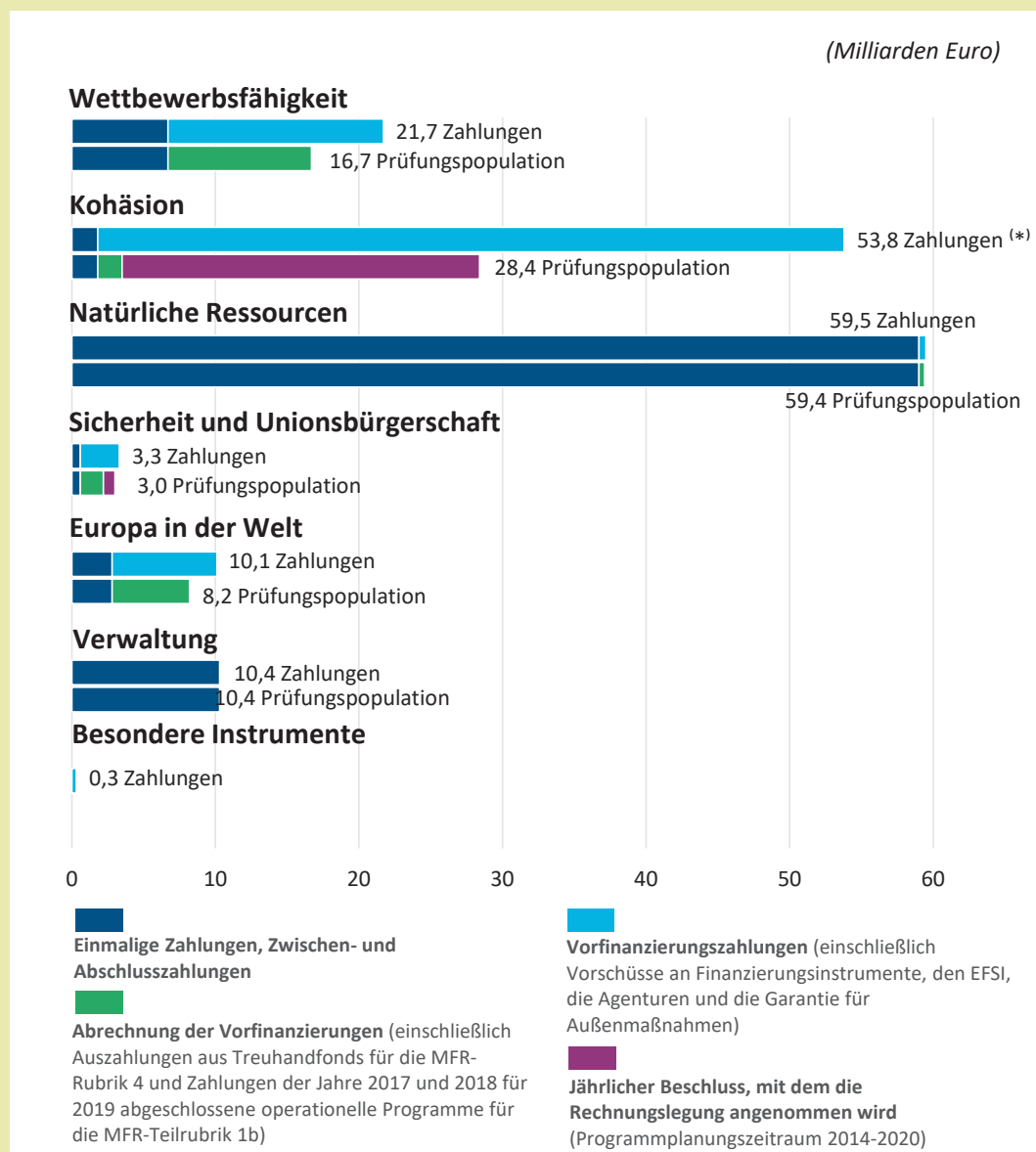
1.15. Die Änderungen der Rechtsvorschriften im Zeitraum 2014-2020 hatten für die Teilrubrik "Kohäsion" Auswirkungen darauf, was die Kommission als "akzeptierte Ausgaben" in diesem Bereich erachtet. Seit 2017 besteht die Prüfungspopulation des Hofes für diese MFR-Teilrubrik für den Zeitraum 2014-2020 aus Ausgaben, die Gegenstand der von der Kommission jährlich angenommenen Rechnungslegung sind (siehe Ziffer **(15)** von **Anhang 1.1** und Ziffern 5.8-5.9), und für den Zeitraum 2007-2013 aus Abschlusszahlungen (einschließlich bereits abgerechneter Vorfinanzierungen). Dies bedeutet, dass der Hof Vorgänge überprüft hat, für die die Mitgliedstaaten alle einschlägigen Maßnahmen zur Korrektur von Fehlern, die sie selbst festgestellt hatten, umgesetzt haben sollten.

1.16. Die Prüfungspopulation des Hofes für 2019 belief sich insgesamt auf 126,1 Milliarden Euro. In **Illustration 1.3** ist diese Summe nach einmaligen Zahlungen, Zwischen- (sofern von der Kommission akzeptiert) und Abschlusszahlungen,

abgerechneten Vorfinanzierungen und jährlichen Beschlüssen, mit denen die Rechnungslegung angenommen wird, aufgeschlüsselt.

Illustration 1.3

Gegenüberstellung der Prüfungspopulation des Hofes (126,1 Milliarden Euro) und der EU-Ausgaben (159,1 Milliarden Euro) nach MFR-Rubrik im Jahr 2019



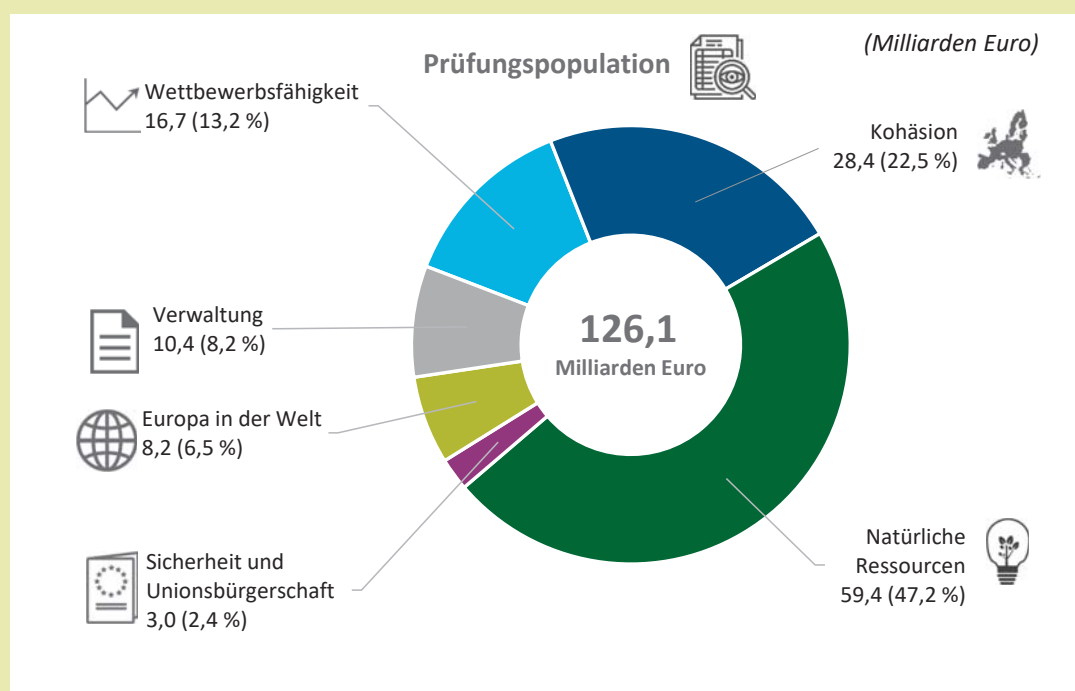
(*) Für die MFR-Teilrubrik "Kohäsion" umfasst der Vorfinanzierungsbetrag in Höhe von 52,0 Milliarden Euro Zwischenzahlungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 in Höhe von 41,6 Milliarden Euro. Entsprechend dem Ansatz des Hofes für diesen Bereich sind diese Zahlungen nicht Teil der Prüfungspopulation für seinen Jahresbericht 2019.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.17. *Illustration 1.4* zeigt, dass auf die Rubrik "Natürliche Ressourcen" der größte Anteil der Gesamtpopulation des Hofes entfällt (47,2 %), gefolgt von den Teilrubriken "Kohäsion" (22,5 %) und "Wettbewerbsfähigkeit" (13,2 %).

Illustration 1.4

Gesamtdarstellung der Prüfungspopulation 2019 des Hofes mit einem Umfang von 126,1 Milliarden Euro nach MFR-Rubrik



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Nach wie vor Fehler bei bestimmten Ausgabenarten

1.18. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der EU lauten die wichtigsten Feststellungen des Hofes wie folgt:

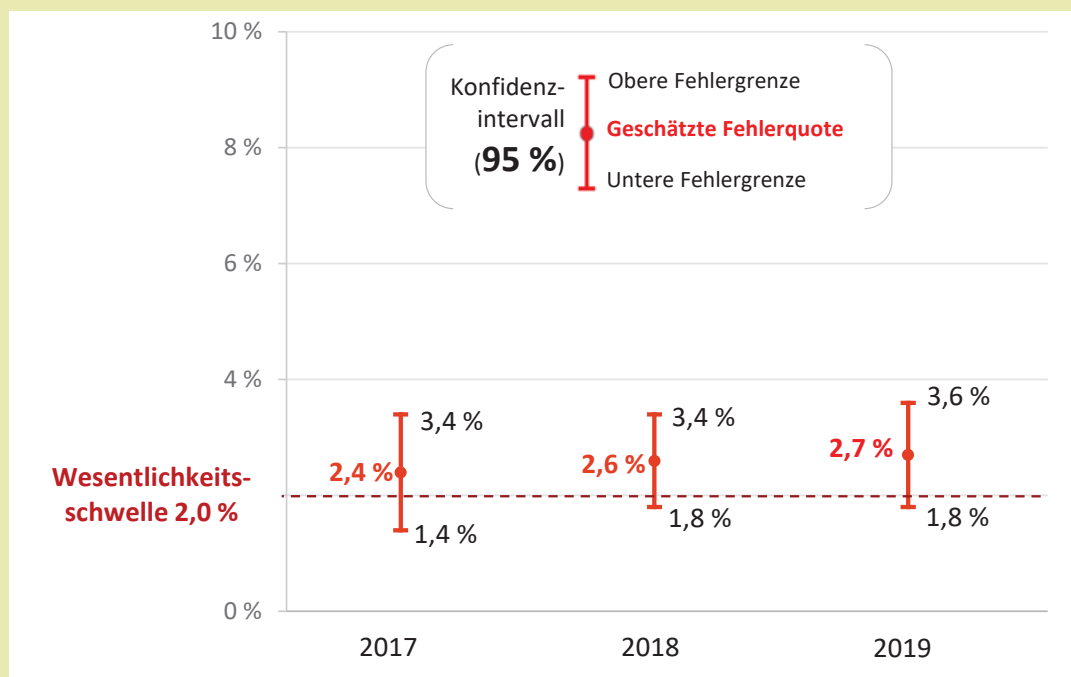
- Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Einnahmen keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen. Die vom Hof untersuchten einnahmenbezogenen Systeme waren insgesamt wirksam. Die wichtigsten internen Kontrollen im Bereich der *traditionellen Eigenmittel* (TEM), die der Hof bei der Kommission (siehe Ziffern 3.10 und 3.18) und in bestimmten Mitgliedstaaten (siehe Ziffern 3.8-3.9) bewertete, waren bedingt wirksam (siehe Ziffer 3.24). Darüber hinaus ermittelte der Hof erhebliche Schwachstellen bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der "Zolllücke" (d. h. der

hinterzogenen Beträge, die nicht in den TEM-Rechnungsführungssystemen der Mitgliedstaaten erfasst sind).

- b) Aus den vom Hof erlangten Prüfungsnachweisen geht hervor, dass die Gesamtfehlerquote für die Ausgaben mit 2,7 %¹⁷ (siehe *Illustration 1.5*) wesentlich war. Die Teilrubrik "Kohäsion" trug am meisten (36,3 %) zu dieser Quote bei, gefolgt von den Rubriken/Teilrubriken "Natürliche Ressourcen" (32,2 %), "Wettbewerbsfähigkeit" (19,1 %) und "Europa in der Welt" (10,3 %). Bei den mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben ist die Fehlerquote nach wie vor wesentlich; diese Ausgaben unterliegen oft komplexen Vorschriften und sind hauptsächlich erstattungsbasiert (siehe Ziffern *1.21-1.22*). Solche Ausgaben machten 53,1 % der Prüfungspopulation des Hofes aus (siehe *Illustration 1.5*).

Illustration 1.5

Geschätzte Fehlerquote (2017-2019)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Ein **Fehler** ist ein Mittelbetrag, der nicht aus dem EU-Haushalt hätte gezahlt werden dürfen. Fehler treten auf, wenn Mittel nicht im Einklang mit den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften – also nicht so, wie vom Rat und vom Europäischen Parlament bei Annahme der betreffenden Rechtsakte beabsichtigt, – verwendet wurden oder wenn die Mittelverwendung spezifischen nationalen Vorschriften zuwiderläuft.

¹⁷ Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,8 % (untere Fehlergrenze) und 3,6 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Komplexität der Vorschriften und Auszahlungsmodus der EU-Mittel bestimmend für das Fehlerrisiko

1.19. Auf der Grundlage einer Risikoanalyse, die auf Prüfungsergebnissen der Vergangenheit sowie der Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen beruhte, unterteilte der Hof seine Prüfungspopulation der zugrunde liegenden Vorgänge in Ausgaben, die mit einem hohen Risiko, und Ausgaben, die mit einem geringen Risiko verbunden sind, und schätzte die Fehlerquote für jeden der beiden Bereiche. Die Prüfungsergebnisse, zu denen der Hof für 2019 gelangte, und seine Feststellungen aus früheren Jahren bestätigten seine Bewertung und Risikoklassifizierung, da sie widerspiegeln, dass sich die Art und Weise, wie die Mittel ausgezahlt werden, auf das Fehlerrisiko auswirkt.

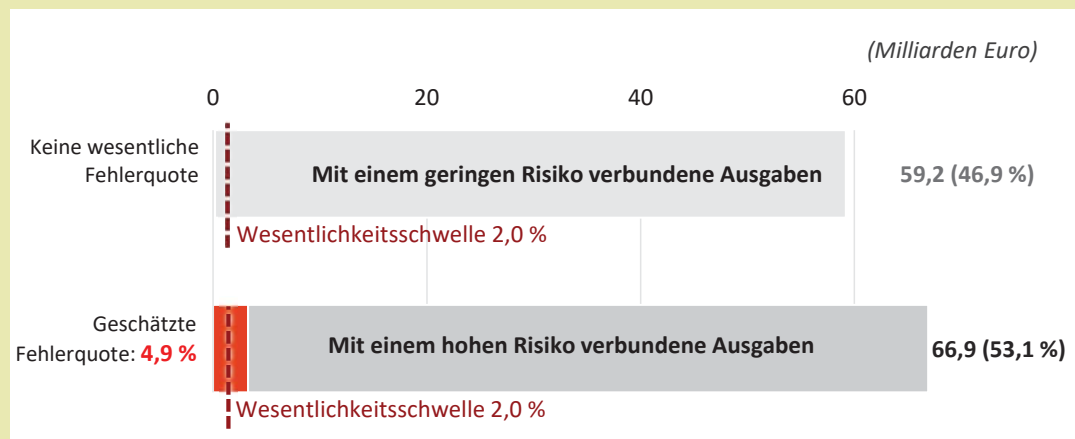
- Für Ausgaben, die vereinfachten/weniger komplexen Vorschriften unterliegen, ist das Fehlerrisiko geringer. Diese Ausgabenart umfasst hauptsächlich diejenigen **anspruchsbasierten Zahlungen**¹⁸, bei denen die Begünstigten bestimmte, jedoch nicht übermäßig komplexe Voraussetzungen erfüllen müssen.
- Für Ausgaben, die komplexen Vorschriften unterliegen, ist das Fehlerrisiko hoch. Dies trifft in erster Linie auf **erstattungs-basierte Zahlungen** zu, bei denen die Begünstigten Anträge auf Erstattung der ihnen entstandenen förderfähigen Kosten einreichen müssen. Dazu müssen sie nachweisen, dass sie an einer förderfähigen Maßnahme teilnehmen, und Belege für die ihnen entstandenen erstattungsfähigen Kosten vorlegen. Zu diesem Zweck müssen sie hinsichtlich dessen, was beantragt werden kann (Förderfähigkeit), sowie dazu, wie Kosten ordnungsgemäß entstehen (Vergabevorschriften oder Vorschriften über staatliche Beihilfen), oft komplexe Vorschriften beachten.

1.20. Im Jahr 2019 stellte der Hof wie bereits zuvor fest, dass bei den mit einem geringen Risiko verbundenen Ausgaben keine wesentliche Fehlerquote zu verzeichnen war, die mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben hingegen weiterhin eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen (siehe *Illustration 1.6*). Der Anteil der Ausgaben, die eine wesentliche Fehlerquote aufweisen, ist im Vergleich zu den vorangegangenen drei Jahren jedoch gestiegen.

¹⁸ Zu den anspruchsbasierten Ausgaben gehören auch Verwaltungsausgaben.

Illustration 1.6

Aufschlüsselung der Prüfungspopulation 2019 in Ausgaben, die mit einem hohen, und Ausgaben, die mit einem geringen Risiko verbunden sind



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

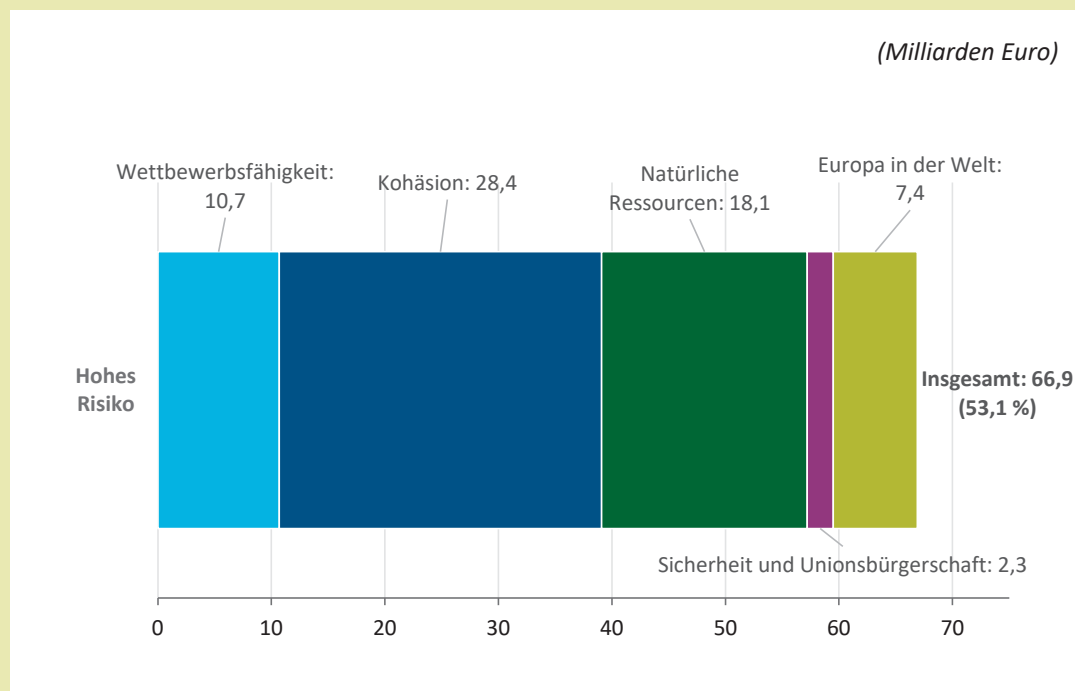
Mehr als die Hälfte der Prüfungspopulation des Hofes weist eine wesentliche Fehlerquote auf

1.21. Diese mit einem hohen Risiko verbundene Art von Ausgaben macht 53,1 % der Prüfungspopulation des Hofes aus; dies ist ein Anstieg im Vergleich zum vergangenen Jahr, in dem sie rund 50 % der Prüfungspopulation ausmachte. Der höhere Anteil der mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben in diesem Jahr ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Prüfungspopulation in der Teilrubrik "Kohäsion" um 4,8 Milliarden Euro anstieg. *Illustration 1.7* zeigt, dass auf die Teilrubrik "Kohäsion" der größte Anteil der mit einem hohen Risiko verbundenen Population des Hofes entfällt (28,4 Milliarden Euro), gefolgt von der Rubrik "Natürliche Ressourcen" (18,1 Milliarden Euro) und der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit" (10,7 Milliarden Euro).


1.22. Der Hof schätzt die Fehlerquote bei dieser Ausgabenart auf 4,9 % (2018: 4,5 %), was über der Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 % liegt (siehe *Illustration 1.6*). Diese Angabe ist das Ergebnis seiner Prüfung der mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben in allen einschlägigen MFR-Rubriken.


Illustration 1.7


Aufschlüsselung der mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben nach MFR-Rubrik




Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.23.  "Kohäsion" (Kapitel 5): Die Ausgaben unter dieser Teilrubrik werden hauptsächlich über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Sozialfonds umgesetzt. Bei diesen Ausgaben handelt es sich in erster Linie um Erstattungen, die der Hof als mit einem hohen Risiko verbunden einstuft. Die wichtigsten Arten von Fehlern, die der Hof feststellte und quantifizierte, waren nicht förderfähige Projekte und Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften (insbesondere Verstöße gegen die Vergabevorschriften).

1.24.  "Natürliche Ressourcen" (Kapitel 6): Für die Ausgabenbereiche, die der Hof als mit einem höheren Risiko verbunden eingestuft hatte (Entwicklung des ländlichen Raums, Marktmaßnahmen, Fischerei, Umwelt und Klimapolitik) – 30 % der Zahlungen unter dieser Rubrik –, stellte er erneut eine wesentliche Fehlerquote fest. Die Ausgaben in diesen Bereichen erfolgen zumeist in Form der Erstattung und unterliegen oft komplexen Förderfähigkeitsbedingungen. Die häufigsten Fehler gehen auf nicht förderfähige Begünstigte, Tätigkeiten und geltend gemachte Kosten zurück.

1.25.  "Wettbewerbsfähigkeit" (Kapitel 4): Wie in den vorangegangenen Jahren sind die Forschungsausgaben nach wie vor mit einem hohen Risiko verbunden und bilden die Hauptfehlerquelle. Die Fehler bei den Forschungsausgaben umfassen verschiedene Kategorien nicht förderfähiger Kosten (insbesondere *direkte Personalkosten* und sonstige *direkte Kosten*, *indirekte Kosten* und Kosten im Zusammenhang mit Unterauftragsvergabe).

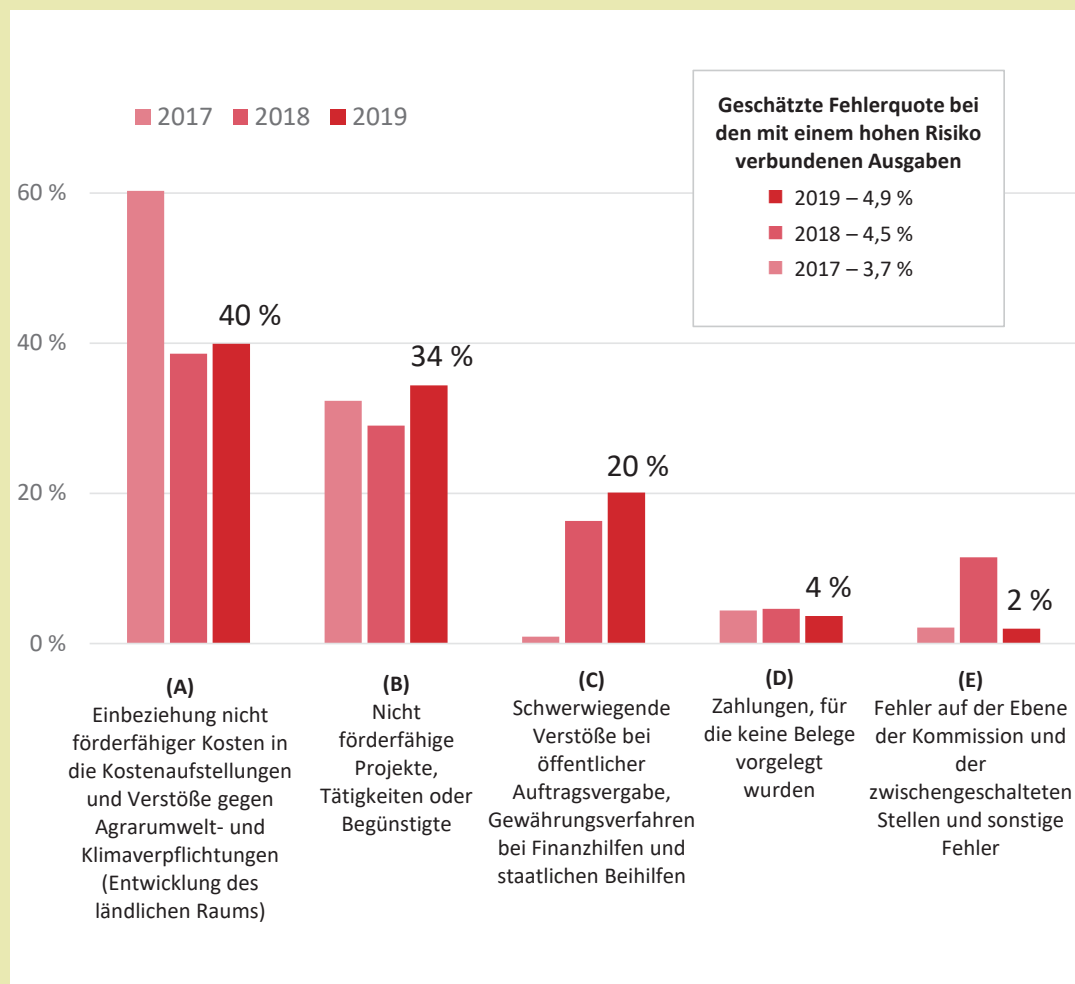
1.26.  "Europa in der Welt" (Kapitel 8): Die Ausgaben werden über eine große Bandbreite von Methoden wie Bau-/Liefer-/Dienstleistungsaufträge, Finanzhilfen, Beitragsvereinbarungen, Übertragungsvereinbarungen und Budgethilfen ausgeführt. Sie sind hauptsächlich erstattungsbasiert und erstrecken sich auf das aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanzierte auswärtige Handeln. Alle Ausgabenarten dieser Rubrik werden als mit einem hohen Risiko verbunden eingestuft, bis auf Budgethilfeszahlungen, die rund 10 % dieser Ausgaben ausmachen. Die meisten Fehler, die in diesem Bereich festgestellt werden, betreffen die öffentliche Auftragsvergabe, Gewährungsverfahren bei Finanzhilfen, das Fehlen von Belegen und nicht förderfähige Kosten.

Förderfähigkeitsfehler haben bei den mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben auch weiterhin den größten Anteil an der geschätzten Fehlerquote

1.27. Wie bereits in den letzten Jahren hat der Hof die Fehlerarten stärker in den Fokus gerückt, die bei den mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben vorgefunden wurden, da hier unverändert eine wesentliche Fehlerquote festzustellen ist. *Illustration 1.8* zeigt, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Fehlerarten, den Anteil der mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben an der für 2019 geschätzten Fehlerquote sowie die Schätzungen für 2018 und 2017.

Illustration 1.8

Anteil der mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben an der geschätzten Fehlerquote 2019 nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.28. Wie in den Vorjahren trugen Förderfähigkeitsfehler (d. h. nicht förderfähige Kosten in den Kostenaufstellungen mit 40 % und nicht förderfähige Projekte, Tätigkeiten oder Begünstigte mit 34 %) am meisten zur geschätzten Fehlerquote für mit einem hohen Risiko verbundene Ausgaben bei; sie machten einen Anteil von 74 % (2018: 68 %) aus.

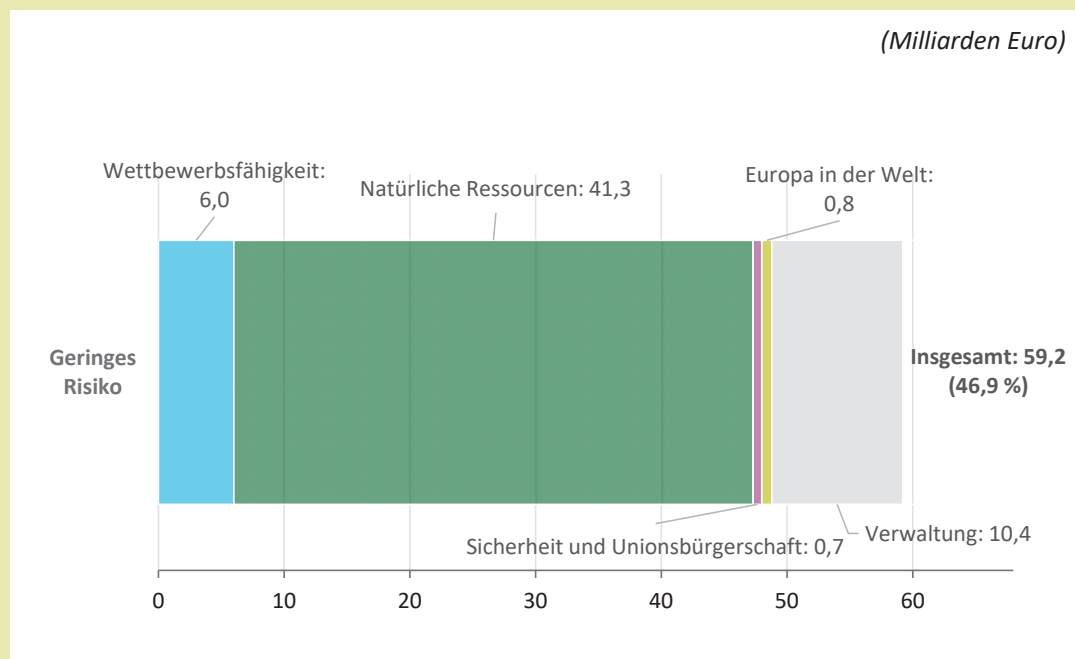
1.29. Für das Jahr 2019 stellte der Hof nach wie vor eine hohe Anzahl an Fehlern im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe, Vorschriften über staatliche Beihilfen und Genehmungsverfahren bei Finanzhilfen fest, hauptsächlich in den Bereichen "Kohäsion" und "Natürliche Ressourcen". Diese Fehler trugen mit 20 % zu der vom Hof geschätzten Fehlerquote für die mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben bei (2018: 16 %).

Bei den mit einem geringen Risiko verbundenen Ausgaben ermittelte der Hof keine wesentliche Fehlerquote

1.30. In Bezug auf die mit einem geringen Risiko verbundenen Ausgaben, die 46,9 % seiner Prüfungspopulation ausmachten, gelangt der Hof auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeit zu dem Schluss, dass die geschätzte Fehlerquote unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 % liegt, wie dies bereits im Jahr 2018 der Fall war. Die mit einem geringen Risiko verbundenen Ausgaben umfassen hauptsächlich anspruchsbasierte Zahlungen und Verwaltungsausgaben (siehe *Illustration 1.9*). Zu den anspruchsbasierten Zahlungen gehören Stipendien für Studierende und Forschungsstipendien ("Wettbewerbsfähigkeit" – Kapitel 4), *Direktbeihilfen* für Landwirte ("Natürliche Ressourcen" – Kapitel 6) und EU-Budgethilfe an Drittländer ("Europa in der Welt" – Kapitel 8). Die Ausgaben im Bereich Verwaltung bestehen im Wesentlichen aus den Gehältern und Versorgungsbezügen der Beamten und Bediensteten der EU ("Verwaltung" – Kapitel 9).

Illustration 1.9

Aufschlüsselung der mit einem geringen Risiko verbundenen Ausgaben nach MFR-Rubrik



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Angaben der Kommission zur Ordnungsmäßigkeit

1.31. Gemäß Artikel 317 AEUV trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans der Union und verwaltet die EU-Ausgaben gemeinsam mit den Mitgliedstaaten¹⁹. Die Kommission legt in den drei nachstehend aufgeführten Berichten, die im "Integrierten Rechnungslegungspaket"²⁰ enthalten sind, über ihre Tätigkeit Rechenschaft ab:

- a) konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union;
- b) Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts;
- c) Bericht der Kommission über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das vorangehende Haushaltsjahr.

1.32. Im Einklang mit seiner Strategie für den Zeitraum 2018-2020 hat der Hof begonnen, die Option zu prüfen, die von den geprüften Stellen gelieferten Angaben zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu verwerten. Dies bedeutet, dass er in Zukunft sofern möglich Prüfungssicherheit zu den (Management-)Erklärungen der Kommission liefern will. Dabei baut er auf seinen Erfahrungen mit der Anwendung eines ähnlichen Ansatzes bei der Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung seit 1994 auf. Hinsichtlich der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge hat der Hof mit der Kommission weiter daran gearbeitet, die erforderlichen Bedingungen zu schaffen, um auch hier Fortschritte in Richtung dieses Ansatzes zu erzielen. Allerdings ist er auf Schwierigkeiten gestoßen – etwa was die Verfügbarkeit zeitnaher und zuverlässiger Informationen angeht –, die seine Fortschritte derzeit behindern. Weitere Einzelheiten zu diesen Einschränkungen sind Kapitel 4 ("Wettbewerbsfähigkeit"), Kapitel 5 ("Kohäsion") und Kapitel 8 ("Europa in der Welt") zu entnehmen.

¹⁹ In Artikel 317 AEUV heißt es:

"Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden."

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2019_en.

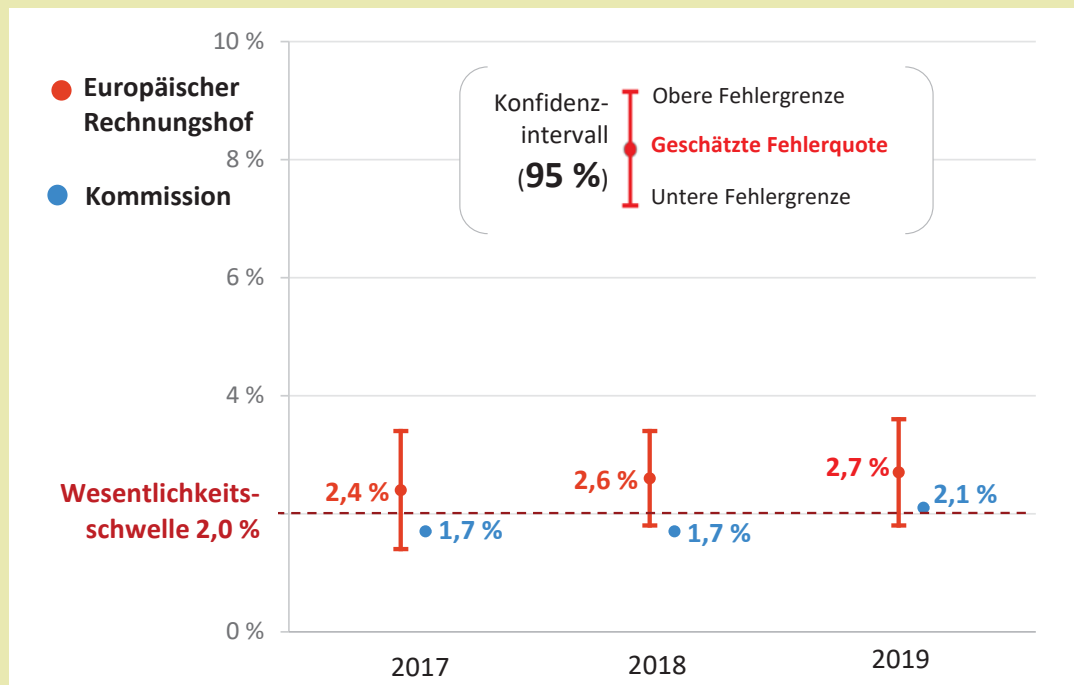
Von der Kommission geschätzte Fehlerquote am unteren Ende der vom Hof ermittelten Spanne

1.33. In der Management- und Leistungsbilanz legt die Kommission für die der Jahresrechnung 2019 zugrunde liegenden Vorgänge ihre Schätzung des Risikos bei Zahlung ("risk at payment") vor. Das Risiko bei Zahlung ist zu verstehen als der von der Kommission geschätzte Betrag zum Zeitpunkt der Zahlung, der ausgezahlt wurde, ohne mit den geltenden Vorschriften in Einklang zu stehen. Dieses Konzept entspricht am ehesten der vom Hof vorgenommenen Schätzung der Fehlerquote.

1.34. In *Illustration 1.10* sind die von der Kommission ermittelten Werte für das Risiko bei Zahlung sowie die vom Hof für seine geschätzte Fehlerquote ermittelte Spanne dargestellt. Der Risikobetrag bei Zahlung beläuft sich der Kommission zufolge für 2019 auf 2,1 %, was unter der vom Hof geschätzten Fehlerquote von 2,7 % (2018: 2,6 %) und am unteren Ende seiner Spanne (zwischen 1,8 % und 3,6 %) liegt.

Illustration 1.10

Von der Kommission vorgenommene Schätzung des Risikos bei Zahlung gegenüber der geschätzten Fehlerquote des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Bei den Komponenten der Schätzungen der Kommission gibt es einige Probleme

1.35. Die Kommission verwendet die Zuverlässigkeitserklärungen, die ihre Generaldirektoren in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* abgeben, als Grundlage für ihre Schätzung des Risikos bei Zahlung für die verschiedenen Politikbereiche insgesamt. Die besondere Rolle der Kommission, die sich in ihrer Methode widerspiegelt, sowie Schwachstellen bei den Ex-post-Kontrollen, die ein entscheidender Teil des Kontrollsystems sind, haben jedoch Auswirkungen auf die Schätzungen der Kommission. Dies sind die beiden Hauptgründe, aus denen diese Quoten von den vom Hof geschätzten Fehlerquoten abweichen können.

Illustration 1.11 zeigt, auf welcher Grundlage die Kommission das Risiko bei Zahlung für die verschiedenen Ausgabenbereiche ermittelt, und welche Probleme damit verknüpft sind²¹.

Illustration 1.11

Von der Kommission vorgenommene Schätzung des Risikos bei Zahlung: Grundlage und Probleme

Politikbereich	Grundlage des Risikos bei Zahlung	Probleme
Wettbewerbsfähigkeit	Der Gemeinsame Auditdienst der Kommission zieht durchschnittlich alle 18 Monate eine repräsentative Stichprobe von Kostenaufstellungen. Für 2019 erstreckte sich die Stichprobe auf Ausgaben des Zeitraums Januar 2014 bis Februar 2018. Rund 20 % der Ex-post-Prüfungen werden vom Gemeinsamen Auditdienst durchgeführt, und 80 % in seinem Auftrag von privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.	Die Ex-post-Prüfungen erstrecken sich nicht in erster Linie auf Zahlungen oder Abrechnungen des im Zuge der Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung geprüften Jahres und erwiesen sich nicht immer als zuverlässig ^(*) .
Natürliche Ressourcen ^(**)	Kontrollstatistiken der Zahlstellen der Mitgliedstaaten mit	Durch die mitgliedstaatliche

²¹ Weitere Einzelheiten zu diesen Schwachstellen sind Kapitel 4 ("Wettbewerbsfähigkeit"), Kapitel 5 ("Kohäsion"), Kapitel 7 ("Natürliche Ressourcen") und Kapitel 8 ("Europa in der Welt") zu entnehmen.

	<p>Anpassungen zur Bewertung des Risikos bei Zahlung.</p>	<p>Kontrolle, die sich in den Kontrollstatistiken widerspiegelt, werden nicht alle Fehler erfasst, und die Kommission muss Anpassungen vornehmen^(***). Diese erfolgen im Allgemeinen auf der Grundlage von Pauschalsätzen. Hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Ergebnisse der Arbeit der Bescheinigenden Stellen sind einige Einschränkungen zu machen.</p>
Kohäsion	<p>Von der Kommission überprüfte aggregierte Restfehlerquote – zentraler Leistungsindikator 5 – für das Geschäftsjahr 2017/2018 einschließlich des "Worst-Case-Szenarios". Diese Restfehlerquote wird ebenfalls in der Management- und Leistungsbilanz angegeben.</p>	<p>Die Kontrollen der Prüfbehörden erwiesen sich nicht immer als zuverlässig^(****). Der zentrale Leistungsindikator sollte als Mindestfehlerquote betrachtet werden, die noch nicht endgültig feststeht.</p>
Europa in der Welt	<p>Jährlich in Auftrag gegebene Analyse der Restfehlerquote. Für das Jahr 2019 erstreckte sich die Analyse auf Verträge, die zwischen dem 1. September 2018 und dem 31. August 2019 endgültig abgerechnet wurden.</p>	<p>Die Anzahl von Vor-Ort-Kontrollen in den Ländern, in denen Projekte umgesetzt werden, ist unzureichend. Relevante Aspekte der Vergabeverfahren werden nur unzureichend berücksichtigt. Viel Interpretationsspielraum bei der Schätzung der Auswirkungen einzelner Fehler.</p>

		<p>Mangel an eigenen vertieften (aussagebezogenen) Prüfungen für bereits von anderen kontrollierten Vorgängen (Analyse stützt sich zu stark auf die Arbeiten anderer).</p>
--	--	--

(*) Der Hof konnte sich bei 17 der 40 in den Jahren 2018 und 2019 überprüften Ex-post-Prüfungen nicht auf die Schlussfolgerungen stützen.

(**) Die für die Rubrik "Natürliche Ressourcen" dargestellten Probleme beziehen sich auf die Gemeinsame Agrarpolitik.

(***) Die Anpassungen, die die Kommission sowohl aufgrund ihrer eigenen Kontrollen als auch aufgrund der Arbeit der Bescheinigenden Stellen vornahm, machten rund 56 % ihres insgesamt geschätzten "Risikos bei Zahlung" aus.

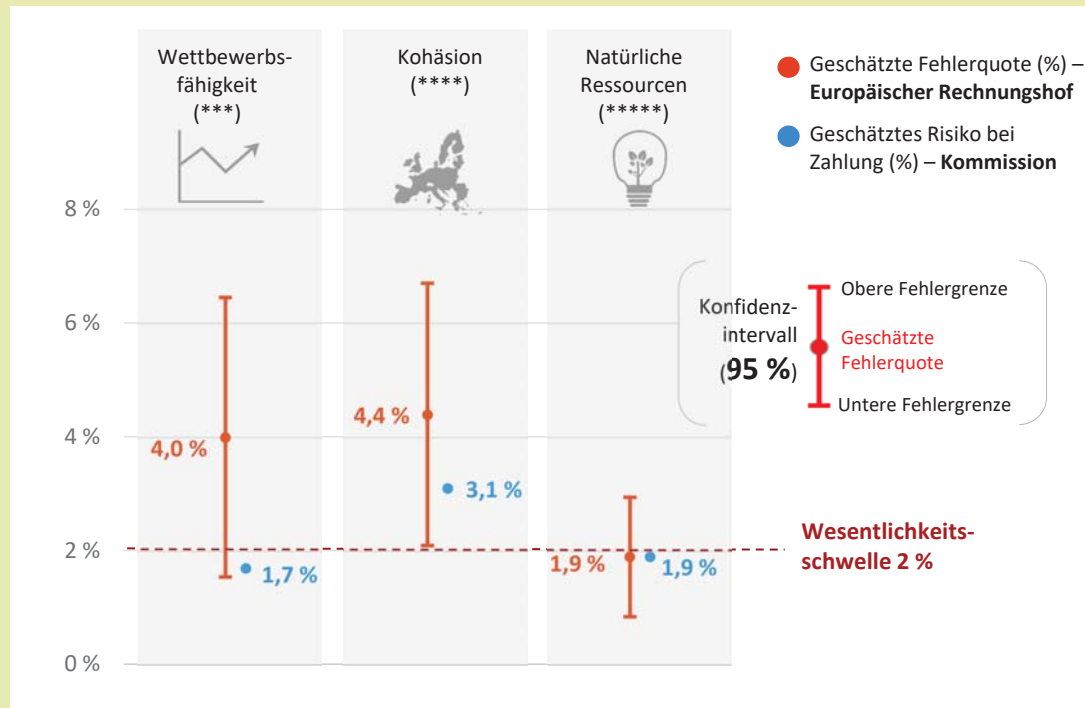
(****) In den drei Jahren, in denen der Hof die Ausgaben des Zeitraums 2014-2020 untersuchte, machten die Gewährpakete, für die die Prüfbehörden unzuverlässige Restfehlerquoten von weniger als 2 % meldeten, durchweg rund 50 % aus. Dies gilt sowohl für die Pakete selbst als auch für die vom Hof zur Prüfung ausgewählten Ausgaben.

1.36. In *Illustration 1.12* vergleicht der Hof seine geschätzte Fehlerquote für diejenigen MFR-Rubriken, für die er eine spezifische Beurteilung vorlegt, mit den Schätzungen der Kommission²².

²² Da die Kommission für die MFR-Teilrubrik 1a ("Wettbewerbsfähigkeit") in der Management- und Leistungsbilanz keine Gesamtangabe für das Risiko bei Zahlung vorlegt (die Kommission unterteilt sie in zwei Politikbereiche), musste der Hof die von der Kommission in den Jährlichen Tätigkeitsberichten vorgelegten Zahlen zusammenführen.

Illustration 1.12

Vom Hof vorgenommene Schätzung der Fehlerquote für das Jahr 2019 gegenüber der von der Kommission vorgenommenen Schätzung des Risikos bei Zahlung für die MFR-Rubriken^{(*)(**)}



(*) Auch auf der Grundlage sonstiger Nachweise aus dem Kontrollsystem stellt der Hof fest, dass die Fehlerquote für die Rubrik "Natürliche Ressourcen" in der Nähe der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

(**) Für die Rubrik "Verwaltung" stellte weder der Hof noch die Kommission eine wesentliche Fehlerquote fest.

(***) Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission: ECFIN, GROW, MOVE, ENER, RTD, CNECT, JRC, FISMA, TAXUD, EAC, EASME, EACEA, INEA, ERCEA, REA. Einige Generaldirektionen waren mehr als einer MFR-Rubrik zugeordnet (EACEA, ECHO und INEA).

(****) EMPL, REGIO, REFORM (zuvor SRSS), INEA.

(*****) Generaldirektionen AGRI, CLIMA, ENV und MARE.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.37. Der Vergleich zeigt, dass die Zahlen der Kommission für zwei Politikbereiche unter den Schätzungen des Hofes liegen. Dies spiegelt die in *Illustration 1.11* dargestellten Schwachstellen wider. Der Hof stellte Folgendes fest:

- Für die MFR-Teilrubrik "**Wettbewerbsfähigkeit**" liegt die Schätzung des Risikos bei Zahlung (1,7 %), die der Hof ausgehend von den Angaben in der Management- und Leistungsbilanz berechnet hat, unter der Wesentlichkeitsschwelle und am unteren Ende der Spanne der vom Hof geschätzten Fehlerquote (siehe Ziffern 4.35 und 4.38).
- Für die MFR-Teilrubrik "**Kohäsion**" beläuft sich die Schätzung der Kommission²³ auf 3,1 %, was bestätigt, dass die Fehlerquote in diesem Politikbereich wesentlich ist. Die Schätzung der Kommission liegt unterhalb der vom Hof geschätzten Fehlerquote, aber innerhalb der unteren Hälfte der Fehlerquotenspanne des Hofes (siehe Ziffern 5.59 und 5.66).

1.38. Für die Rubrik "**Natürliche Ressourcen**" steht die von der Kommission vorgenommene Schätzung des Risikos bei Zahlung (1,9 %) mit der Schätzung des Hofes im Einklang (siehe Ziffern 6.32 und 6.42).

²³ Siehe Tabelle B in Anhang 3 der Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2019, S. 236 (*der englischen Fassung*).

Der Hof leitet Fälle mutmaßlichen Betrugs an das OLAF weiter

1.39. Als Betrug betrachtet der Hof jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen, das Verschweigen einer erforderlichen Information und die missbräuchliche Verwendung von EU-Mitteln²⁴. Durch Betrug entsteht dem EU-Haushalt ein Schaden oder ein potenzieller Schaden. Prüfungsgrundsätzen zufolge liegt die Hauptverantwortung für die Verhinderung und Aufdeckung doloser Handlungen sowohl beim Management als auch bei den für die Überwachung der Einheit Verantwortlichen. Der Hof berücksichtigt das Betrugsrisiko, bevor er Prüfungshandlungen einleitet (siehe Ziffern **(28)-(30)** von **Anhang 1.1**).

1.40. Bei der Bekämpfung von Betrug zulasten des EU-Haushalts arbeitet der Hof eng mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zusammen. Jeden Verdacht auf Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zulasten der finanziellen Interessen der EU, der während der Prüfungsarbeit des Hofes (einschließlich der Prüfungsarbeit zur Wirtschaftlichkeit) aufkommt oder sich aufgrund von Informationen ergibt, die dem Hof direkt von Dritten übermittelt wurden, leitet er an das OLAF weiter. Das OLAF verfolgt diese Fälle dann weiter, entscheidet über die Einleitung einer Untersuchung und arbeitet erforderlichenfalls mit den Behörden der Mitgliedstaaten zusammen.

²⁴ Artikel 1 Buchstabe a des Anhangs des Rechtsakts des Rates vom 26. Juli 1995 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ("PIF-Übereinkommen").

1.41. Im Jahr 2019

- a) beurteilte der Hof die Ordnungsmäßigkeit von 747 Vorgängen im Zuge seiner Prüfungsarbeit zur Erstellung des Jahresberichts und gab außerdem 36 Sonderberichte heraus;
- b) übermittelte der Hof dem OLAF neun Fälle mutmaßlichen Betrugs, auf die er im Verlauf seiner Prüfungen gestoßen war (2018: ebenfalls neun), das OLAF leitete auf dieser Grundlage fünf Untersuchungen ein. In vier Fällen beschloss das Amt, keine Untersuchung einzuleiten.

1.42. Im Jahr 2019 betrafen die an das OLAF übermittelten Fälle mutmaßlichen Betrugs, die sich aufgrund der Prüfungshandlungen des Hofes ergaben, in erster Linie Verdachtsfälle künstlich geschaffener Bedingungen zur Erlangung einer EU-Förderung, die Meldung von Kosten, die die Förderfähigkeitskriterien nicht erfüllten, und Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe. Einige Fälle mutmaßlichen Betrugs, die der Hof an das OLAF weiterleitete, betrafen mehrere Unregelmäßigkeiten.

1.43. Ausgehend von den Informationen, die sich im Zeitraum von 2011 bis 2019 aus der Prüfungsarbeit des Hofes ergaben, hat das OLAF die Wiedereinziehung von insgesamt 317,7 Millionen Euro empfohlen. Dieser Betrag geht auf 29 Fälle zurück²⁵.

²⁵ Es handelt sich hierbei um Angaben des OLAF, die vom Hof nicht nachgeprüft werden.

Schlussfolgerungen

1.44. Der Hauptzweck dieses Kapitels besteht darin, das in der Zuverlässigkeitserklärung erteilte Prüfungsurteil zu untermauern.

Prüfungsergebnisse

1.45. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Jahresrechnung keine wesentlichen falschen Darstellungen aufwies.

1.46. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Einnahmen keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen. Für die Ausgaben zeigen die Prüfungsergebnisse des Hofes, dass die geschätzte Fehlerquote im Vergleich zum Vorjahr angestiegen ist und sich auf 2,7 % beläuft (2018: 2,6 %). Mit einem hohen Risiko verbundene (hauptsächlich erstattungsbasierte) Ausgaben, die oft komplexen Vorschriften unterliegen, wiesen eine wesentliche Fehlerquote auf. In diesem Jahr erhöhte sich der Anteil dieser Art von Ausgaben auf 53,1 %, was einem erheblichen Teil der Prüfungspopulation des Hofes entspricht. Anders als in den drei vorangegangenen Jahren ist die Fehlerquote daher umfassend, sodass der Hof ein versagtes Prüfungsurteil erteilt.

Anhänge

Anhang 1.1 – Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik

- 1) In diesem Anhang legt der Hof seinen Prüfungsansatz und seine Prüfungsmethodik dar, die den International Standards on Auditing entsprechen und sicherstellen, dass seine Prüfungsurteile durch ausreichende und geeignete Prüfungsnachweise gestützt werden. Dieser Anhang behandelt auch die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Prüfungsansatz des Hofes und der Art und Weise, wie die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe der Verwaltung des EU-Haushalts das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten schätzt und darüber Bericht erstattet²⁶. Zu diesem Zweck erläutert der Hof, wie er
 - die ermittelten Fehler hochrechnet (Ziffer **(6)**);
 - seine Kapitelstruktur an die MFR-Rubriken anlehnt (Ziffer **(8)**);
 - EU- und nationale Vorschriften anwendet (Ziffer **(9)**);
 - Fehler hinsichtlich der Vergabevorschriften quantifiziert (Ziffer **(19)**).

- 2) Der Prüfungsansatz des Hofes ist in dem auf seiner Website veröffentlichten Handbuch der Prüfung der Rechnungsführung und der Compliance-Prüfung dargelegt²⁷. Zur Planung seiner Prüfungsarbeit verwendet er ein Assurance-Modell (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit). Hierzu gehört auch die Abwägung des Risikos, dass Fehler auftreten (inhärentes Risiko), und des Risikos, dass Fehler nicht verhindert oder aufgedeckt und korrigiert werden (Kontrollrisiko).

TEIL 1 – Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

- 3) Der Hof untersucht die konsolidierte Jahresrechnung der EU auf ihre Zuverlässigkeit hin. Die konsolidierte Jahresrechnung besteht aus
 - a) dem konsolidierten Jahresabschluss und
 - b) den Haushaltsrechnungen.

²⁶ Siehe S. 52-54 der Management- und Leistungsbilanz 2019 der Kommission.

²⁷ <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/AuditMethodology.aspx>

- 4) Die konsolidierte Jahresrechnung sollte
 - a) die Vermögens- und Finanzlage der Europäischen Union zum Jahresende,
 - b) die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows und
 - c) die Veränderungen des Nettovermögens zum Jahresendein allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.
- 5) Die Prüfung des Hofes umfasst
 - a) eine Beurteilung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen,
 - b) die Erprobung des Funktionierens der wichtigsten Rechnungsführungsverfahren und des Rechnungsabschlussprozesses am Jahresende,
 - c) eine Analyse der wichtigsten Rechnungsführungsdaten auf Kohärenz und Plausibilität,
 - d) Analysen und Abstimmungen von Rechnungen und/oder Kontensalden,
 - e) aussagebezogene Prüfungshandlungen in Bezug auf Mittelbindungen, Zahlungen und spezifische Posten der Vermögensübersicht anhand repräsentativer Stichproben,
 - f) nach Möglichkeit Verwertung der Arbeit anderer Prüfer in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing; dies gilt insbesondere für die Prüfung der von der Kommission verwalteten Anleihe- und Darlehenstätigkeiten, für welche externe Prüfungsbescheinigungen vorliegen.

TEIL 2 – Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

- 6) Der derzeitige Ansatz des Hofes für die Beurteilung, ob die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge mit den Rechtsvorschriften und Verordnungen der EU in Einklang stehen, beruht vorwiegend auf einer Direktprüfung der Einhaltung von Rechtsvorschriften anhand einer breit angelegten repräsentativen Zufallsstichprobe von Vorgängen. Entsprechend anerkannten statistischen Verfahren liefert eine Hochrechnung der Ergebnisse einer statistischen Stichprobe die beste Schätzung der Fehlerquote. Der Hof unterteilt seine Stichprobe für die einzelnen MFR-Rubriken, die er behandelt, in mit einem hohen und mit einem geringen Risiko verbundene Ausgaben sowie in verschiedene Schichten. Dieses

Verfahren ermöglicht es ihm, die ermittelten Fehler auf die betroffenen Bereiche hochzurechnen.

- 7) Der Hof wägt jedoch ab, ob er die bereits von anderer Seite vorgenommenen Überprüfungen der Ordnungsmäßigkeit auf effiziente Weise nutzen kann. Möchte der Hof im Einklang mit den Prüfungsgrundsätzen die Ergebnisse solcher Überprüfungen im Rahmen seiner Prüfungsarbeit verwerten, beurteilt er Unabhängigkeit und Fachkompetenz des anderen Prüfers sowie Umfang und Eignung seiner Prüfungsarbeit.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

- 8) Bei der Organisation seiner Prüfungsarbeit und der Berichterstattung über seine Ergebnisse orientiert sich der Hof an den verschiedenen MFR-Rubriken, die der von den gesetzgebenden Organen beschlossenen Haushaltsstruktur entsprechen. Unter jeder MFR-Rubrik, zu der der Hof eine spezifische Beurteilung vorlegt (Kapitel 4, 5, 6 und 9), untersucht er eine repräsentative Stichprobe von Vorgängen, um den Anteil der vorschriftswidrigen Vorgänge an der Gesamtpopulation zu schätzen.
- 9) Dabei ermittelt der Hof für jeden ausgewählten Vorgang, ob die beantragte bzw. geleistete Zahlung für den im Haushaltsplan bewilligten und in der Rechtsgrundlage vorgesehenen Zweck getätigt wurde. Seine Bewertung trägt der Auslegung des EU-Rechts und des nationalen Rechts durch nationale Gerichte oder nationale unabhängige und maßgebliche Stellen sowie den Gerichtshof der Europäischen Union gebührend Rechnung. Er untersucht außerdem, wie der Betrag, auf den sich der Antrag oder die Zahlung beläuft, berechnet wurde (bei größeren Anträgen erfolgt dies auf der Grundlage einer Auswahl, die für alle Elemente des Vorgangs repräsentativ ist). Zu diesem Zweck verfolgt der Hof den Vorgang von den Haushaltskonten bis zum Endempfänger (z. B. Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, Veranstalter einer Schulungsmaßnahme oder Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) und prüft auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen.
- 10) Bei der Überprüfung von Einnahmenvorgängen zieht der Hof als Ausgangspunkt für seine Untersuchung der auf der Mehrwertsteuer beruhenden und der vom Bruttonationaleinkommen abgeleiteten Eigenmittel die makroökonomischen Aggregate heran, auf denen ihre Berechnung basiert. Der Hof untersucht ferner die Kontrollen der Kommission bezüglich der hiermit verbundenen Beiträge der Mitgliedstaaten bis zum Eingang der Beiträge und ihrer Ausweisung in der konsolidierten Jahresrechnung. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersucht der Hof die Buchführung der Zollbehörden und den Abgabenfluss –

auch hier bis zum Eingang der Beträge bei der Kommission und ihrer buchmäßigen Erfassung.

- 11) Im Bereich der Ausgaben untersucht der Hof die Zahlungsvorgänge, sobald die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Dies gilt für alle Arten von Zahlungen (einschließlich der Zahlungen für den Erwerb von Vermögenswerten). Vorschüsse werden vom Hof nicht zu dem Zeitpunkt, an dem sie getätigt werden, untersucht, sondern
 - a) sobald der Endempfänger der EU-Mittel (z. B. ein Landwirt, ein Forschungsinstitut oder ein mit der Erbringung öffentlich ausgeschriebener Bau- oder Dienstleistungen betrautes Unternehmen) Nachweise für deren Verwendung vorgelegt hat und
 - b) sobald die Kommission (oder ein sonstiges Organ oder eine andere Einrichtung, das/die mit der Verwaltung von EU-Mitteln betraut ist) durch Abrechnung der Vorauszahlung die endgültige Mittelverwendung akzeptiert hat.
- 12) Die Prüfungsstichprobe des Hofes ist so angelegt, dass sie eine Schätzung der Fehlerquote für die Ausgaben insgesamt und nicht für einzelne Vorgänge (z. B. ein bestimmtes Projekt) liefert. Der Hof verwendet das Monetary-Unit-Sampling (MUS), um Anträge oder Zahlungen und – auf einer unteren Ebene – einzelne Elemente innerhalb eines Vorgangs (z. B. Rechnungen von Projekten, Parzellen, die ein Landwirt in seinem Antrag angibt) auszuwählen. Die für diese Elemente vorgelegten Fehlerquoten sollten nicht als Schlussfolgerung zu den jeweiligen Vorgängen betrachtet werden. Vielmehr tragen sie direkt zur Gesamtfehlerquote für die EU-Ausgaben insgesamt bei.
- 13) Der Hof untersucht in einem gegebenen Jahr nicht in allen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen Vorgänge. Die namentliche Nennung von bestimmten Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen bedeutet nicht, dass ähnlich gelagerte Beispielfälle nicht auch in anderen Ländern oder Regionen auftreten. Die in diesem Bericht zu Veranschaulichungszwecken angeführten Beispiele bilden keine Grundlage dafür, etwaige Schlussfolgerungen zu den im Einzelfall betroffenen Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und/oder begünstigten Regionen zu ziehen.
- 14) Der Ansatz des Hofes ist nicht darauf ausgelegt, Daten zur Fehlerhäufigkeit innerhalb der Gesamtpopulation zu erlangen. Infolgedessen sind die Angaben zur Anzahl der Fehler, die in einer MFR-Rubrik, in von einer Generaldirektion verwalteten Ausgaben oder in den Ausgaben eines bestimmten Mitgliedstaats

festgestellt werden, kein Indiz für die Häufigkeit des Auftretens von Fehlern in EU-finanzierten Vorgängen oder in einzelnen Mitgliedstaaten.

- 15) Seit 2017 wendet der Hof einen geänderten Prüfungsansatz für den Bereich "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" an, um Änderungen in der Gestaltung der Kontrollsysteme für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 Rechnung zu tragen. Neben dem Beitrag zur Zuverlässigkeitserklärung 2019 verfolgt der Hof hierbei das Ziel, für diesen Bereich die Arbeit der Prüfbehörden zu überprüfen und zu einer Schlussfolgerung hinsichtlich der Zuverlässigkeit des wichtigsten Indikators der Kommission für die Ordnungsmäßigkeit – der Restfehlerquote – zu gelangen.
- 16) Bezüglich der Direktzahlungen aus dem EGFL in der Rubrik "Natürliche Ressourcen" erzielt der Hof Fortschritte beim stärkeren Einsatz neuer Technologien; im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums begann er im Jahr 2019, die Arbeit der Bescheinigenden Stellen zu überprüfen/nachzuvollziehen.

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

- 17) Ein Fehler kann den gesamten mit einem einzelnen Vorgang verbundenen Betrag betreffen oder einen Teil davon. Der Hof analysiert, ob die einzelnen Fehler quantifizierbar oder nicht quantifizierbar sind, d. h., ob sich messen lässt, inwieweit der geprüfte Betrag fehlerbehaftet war. Vor den Überprüfungen des Hofes und unabhängig davon aufgedeckte und berichtete Fehler werden bei der Berechnung der Fehlerquote und der Fehlerhäufigkeit nicht berücksichtigt, da ihre Aufdeckung und Berichtigung zeigen, dass die Kontrollsysteme wirksam funktioniert haben.
- 18) Für die Kriterien, die der Hof für die Quantifizierung von Fehlern hinsichtlich der Vergabevorschriften zugrunde legt, siehe das Dokument "Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification"²⁸.
- 19) Die vom Hof vorgenommene Quantifizierung kann von der Quantifizierung abweichen, die die Kommission oder die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung zugrunde legen, wie auf Verstöße gegen die Vergabevorschriften zu reagieren ist. Der Hof quantifiziert ausschließlich schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Auftragsvergabe. Als 100 %-ige Fehler hinsichtlich der

²⁸ "Quantification of public procurement errors" (pdf, *liegt nur in englischer Sprache vor*)
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditMethodology.aspx>.

Vergabevorschriften quantifiziert er lediglich Verstöße, die dazu geführt haben, dass nicht das beste Angebot den Zuschlag erhielt, wodurch die im Rahmen dieses Vertrags getätigten Ausgaben zu nicht förderfähigen Ausgaben werden. Der Hof verwendet im Gegensatz zur Kommission keine Pauschalsätze für die verschiedenen Arten von Verstößen gegen die Vergabevorschriften²⁹. Seine Quantifizierung von Fehlern hinsichtlich der Vergabevorschriften beruht auf den Beträgen der nicht förderfähigen Ausgaben in den untersuchten Vorgängen.

Geschätzte Fehlerquote

- 20) Für die meisten MFR-Rubriken und für den Gesamthaushalt der EU legt der Hof eine "geschätzte Fehlerquote" vor; diese trägt lediglich quantifizierbaren Fehlern Rechnung und wird als Prozentsatz ausgedrückt. Beispiele für Fehler sind quantifizierbare Verstöße gegen geltende Verordnungen, Vorschriften oder Auftragsbedingungen bzw. Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Der Hof nimmt auch eine Schätzung der unteren Fehlergrenze und der oberen Fehlergrenze vor.
- 21) Für sein Prüfungsurteil setzt der Hof eine Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 % an. Er berücksichtigt außerdem Art, Betrag und Kontext der Fehler sowie sonstige verfügbare Informationen.
- 22) Der Hof stützt seine Zuverlässigkeitserklärung nicht länger ausschließlich auf die geschätzte Gesamtfehlerquote. Seit 2016 hat er fortgesetzt daran gearbeitet, mit einem geringen Risiko verbundene Bereiche des EU-Haushalts – in denen er davon ausgeht, bei den akzeptierten Ausgaben keine wesentliche Fehlerquote festzustellen – und mit einem hohen Risiko verbundene Bereiche – in denen er davon ausgeht, eine wesentliche Fehlerquote festzustellen – aufzuzeigen. Zu diesem Zweck berücksichtigt der Hof zusätzlich zum inhärenten Risiko und zum Kontrollrisiko seine Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie Prüfungsergebnisse der Vergangenheit. Beispielsweise behandelt er einige anspruchsbasierte Ausgaben im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums ausgehend von seiner Prüfungserfahrung als mit einem hohen Risiko verbundene Ausgaben. Diese Unterteilung ermöglicht es dem Hof, so effizient wie möglich zu bestimmen, ob die wesentlichen Fehler, die er feststellt, umfassend sind.

²⁹ Leitlinien der Kommission aus dem Jahr 2019 über Finanzkorrekturen im Falle von Unregelmäßigkeiten in öffentlichen Aufträgen im Anhang des Beschlusses der Kommission vom 14.5.2019 zur Festlegung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der Union finanzierte Ausgaben anzuwenden sind, C(2019) 3452.

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

- 23) Systeme werden von der Kommission, den anderen Organen und Einrichtungen der EU, den Behörden der Mitgliedstaaten, Empfängerstaaten und begünstigten Regionen mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt einzudämmen und die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu überwachen/sicherzustellen. Es ist hilfreich, diese Systeme zu prüfen, um verbesserungswürdige Bereiche zu ermitteln.
- 24) In jeder MFR-Rubrik wie auch im Bereich der Einnahmen gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen. Der Hof legt die Ergebnisse seiner systembezogenen Prüfungsarbeit zusammen mit Empfehlungen für Verbesserungen vor.

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

- 25) Ziel der Prüfungshandlungen des Hofes ist es, ausreichende, relevante und verlässliche Prüfungsnachweise für sein Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der der konsolidierten Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Über diese Prüfungshandlungen wird in den Kapiteln 3 bis 9 berichtet. Das Prüfungsurteil des Hofes erfolgt in Form der Zuverlässigkeitserklärung. Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeit bildet er sich ein fundiertes Urteil darüber, ob die Fehler in der Grundgesamtheit oberhalb oder unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegen.
- 26) Wenn der Hof eine wesentliche Fehlerquote feststellt und die Auswirkungen auf das Prüfungsurteil abwägt, muss er bestimmen, ob die Fehler oder die fehlenden Prüfungsnachweise "umfassend" sind oder nicht. Zu diesem Zweck zieht er die in der ISSAI 1705³⁰ enthaltenen Anwendungshinweise zurate (wobei diese Anwendungshinweise so weit auszulegen sind, dass im Einklang mit dem Auftrag des Hofes Fragen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit abgedeckt werden). Sind Fehler sowohl wesentlich als auch umfassend, versagt der Hof sein Prüfungsurteil.
- 27) Ein Fehler oder mangelnde Prüfungsnachweise werden als "umfassend" erachtet, wenn sie nach Beurteilung des Prüfers nicht auf spezifische Bestandteile, Konten oder Posten des Abschlusses beschränkt sind (d. h., sie sind über den gesamten Abschluss oder die geprüften Vorgänge verteilt) oder bei derartiger Beschränkung

³⁰ ISSAI 1705 – Modifizierungen des Prüfungsurteils im Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers.

einen erheblichen Teil des Abschlusses betreffen oder betreffen könnten oder sich auf Angaben beziehen, die für das Verständnis des Abschlusses durch die Nutzer grundlegend sind.

TEIL 3 – Prüfungshandlungen mit Bezug zur Betrugsbekämpfung

- 28) Der Hof identifiziert und beurteilt die Risiken wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – falscher Darstellungen in der konsolidierten Jahresrechnung sowie wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – Verstöße gegen die EU-Rechtsvorschriften bei den zugrunde liegenden Vorgängen.
- 29) Er plant und führt Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch und erlangt Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für sein Prüfungsurteil zu dienen. Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die aus dolosen Handlungen resultieren, sind schwerer aufzudecken als Fälle, die aus Irrtümern resultieren, da dolose Handlungen betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen oder das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können. Daher ist das Risiko, dass solche Fälle nicht aufgedeckt werden, höher.
- 30) Hat der Hof Anlass zu der Annahme, dass eine Betrugshandlung vorliegt, leitet er die Angelegenheit an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) weiter, das für die Durchführung etwaiger weiterer Untersuchungen zuständig ist. Der Hof meldet dem OLAF alljährlich mehrere Fälle.

TEIL 4 – Verbindung zwischen dem Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und den Prüfungsurteilen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

- 31) Der Hof erteilte
 - a) ein Prüfungsurteil zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das abgeschlossene Haushaltsjahr sowie
 - b) Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben, die der Jahresrechnung zugrunde liegen.

- 32) Prüfung und Prüfungsurteile des Hofes stehen im Einklang mit den International Standards on Auditing sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI.
- 33) In Fällen, in denen Prüfer Prüfungsurteile sowohl zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung als auch zur Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnungsführung zugrunde liegenden Vorgänge abgeben, zieht nach Maßgabe dieser Prüfungsgrundsätze ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als solches nicht zwangsläufig ein modifiziertes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung nach sich.

Kapitel 2

Haushaltsführung und Finanzmanagement

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	2.1.
Haushaltsführung im Jahr 2019	2.2. - 2.9.
Die verfügbaren Haushaltsmittel wurden fast vollständig ausgeführt	2.2. - 2.6.
Noch abzuwickelnde Mittelbindungen nehmen weiter zu	2.7. - 2.9.
Risiken und Herausforderungen für den EU-Haushalt	2.10. - 2.13.
Änderungen des EU-Haushalts aufgrund der COVID-19-Pandemie	2.10. - 2.11.
Das Vereinigte Königreich ist aus der EU ausgetreten	2.12. - 2.13.
Fragen des Finanzmanagements	2.14. - 2.45.
Die Mittelausschöpfung der ESI-Fonds hat sich beschleunigt, bleibt jedoch noch immer hinter dem vorangegangenen MFR zurück	2.14. - 2.17.
Ausschöpfungsprobleme bestehen auch bei Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung	2.18. - 2.21.
Der EU-Haushalt ist finanziellen Risiken ausgesetzt	2.22. - 2.34.
Der EU-Haushalt deckt verschiedene Arten von Finanzoperationen ab	2.22. - 2.26.
Der EU stehen verschiedene Mittel zur Verfügung, um die Exposition des Haushalts abzuschwächen	2.27. - 2.33.
Zukünftige Exposition des EU-Haushalts muss neu bewertet werden	2.34.
Der EU-Haushalt und die EIB-Gruppe sind eng miteinander verflochten	2.35. - 2.45.
Die EIB-Gruppe trägt zu den Zielen der EU bei	2.35. - 2.36.
Ein bedeutender Teil der EIB-Tätigkeiten wird mit EU-Mitteln unterstützt	2.37. - 2.40.
Die EIB-Gruppe wird weiterhin eine wichtige Rolle spielen	2.41. - 2.43.
Der Prüfungsauftrag des Hofes deckt nur einen Teil der Tätigkeiten der EIB ab	2.44. - 2.45.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 2.46. - 2.53.

Schlussfolgerungen 2.46. - 2.51.

Empfehlungen 2.52. - 2.53.

Anhänge

Anhang 2.1 – Mittelausschöpfung durch die Mitgliedstaaten zum Jahresende 2019 und im Vergleich zu 2012

Anhang 2.2 – Von der EIB-Gruppe aufgrund EU-Mandat zum Jahresende 2019 verwaltete Finanzinstrumente (Millionen Euro)

Einleitung

2.1. Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse der Überprüfung wesentlicher im Jahr 2019 aufgetretener Fragen der Haushaltsführung und des Finanzmanagements durch den Hof. Außerdem werden mögliche Risiken und Herausforderungen für den EU-Haushalt in künftigen Jahren aufgezeigt. Dieses Kapitel basiert auf einer Analyse der Haushaltszahlen für 2019, auf von der Kommission und anderen Interessenträgern veröffentlichten Dokumente sowie auf eigenen Prüfungstätigkeiten des Hofes im Zusammenhang mit der Erstellung des Jahresberichts, von Sonderberichten, Analysen und Stellungnahmen.

Haushaltsführung im Jahr 2019

Die verfügbaren Haushaltsmittel wurden fast vollständig ausgeführt

2.2. In der Verordnung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)¹ sind Höchstbeträge für jedes der sieben Jahre des MFR ("MFR-Obergrenzen") festgesetzt. Die Obergrenzen gelten für neue finanzielle Verpflichtungen, die die EU eingehen kann (Mittel für Verpflichtungen), und für Zahlungen, die zulasten des EU-Haushalts getätigt werden können (Mittel für Zahlungen). Die MFR-Obergrenzen betragen im Jahr 2019 164,1 Milliarden Euro an Mitteln für Verpflichtungen und 166,7 Milliarden Euro an Mitteln für Zahlungen².

2.3. Für das Jahr 2019 bewilligte die *Haushaltsbehörde* 166,2 Milliarden Euro an Mitteln für Verpflichtungen und 148,5 Milliarden Euro an Mitteln für Zahlungen (siehe *Illustration 2.1*). Die Differenz zwischen dem ursprünglichen und dem endgültigen Haushalt war geringfügig. Der ursprüngliche Haushalt enthielt Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 165,8 Milliarden Euro und Mittel für Zahlungen in Höhe von 148,2 Milliarden Euro. Im Jahr 2019 wurden lediglich drei Berichtigungshaushaltspläne verabschiedet, mit denen die Mittel für Verpflichtungen um 0,4 Milliarden Euro und die Mittel für Zahlungen um 0,3 Milliarden Euro aufgestockt wurden.

2.4. Die Mittel für Verpflichtungen wurden fast vollständig ausgeschöpft: 165,2 Milliarden Euro (99,4 %) wurden gebunden (siehe *Illustration 2.1*). Diese Mittel und ihre Verwendung lagen aufgrund besonderer Instrumente, die es gestatten, die Obergrenze zu überschreiten, geringfügig über der MFR-Obergrenze³.

¹ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 – ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884.

² COM(2018) 282 final – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Technische Anpassung des Finanzrahmens für 2019 an die Entwicklung des BNE (ESVG 2010) (Artikel 6 der Verordnung Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020).

³ Siehe Artikel 3 Absatz 2 der MFR-Verordnung.

2.5. Die Verwendungsrate lag bei den verfügbaren Mitteln für Zahlungen etwas niedriger (98,5 %) als bei den Mitteln für Verpflichtungen. Im Jahr 2019 wurden 146,2 Milliarden Euro ausgezahlt (siehe *Illustration 2.1*)⁴, d. h. 19 Milliarden Euro (11,5 %) weniger als der gebundene Betrag.

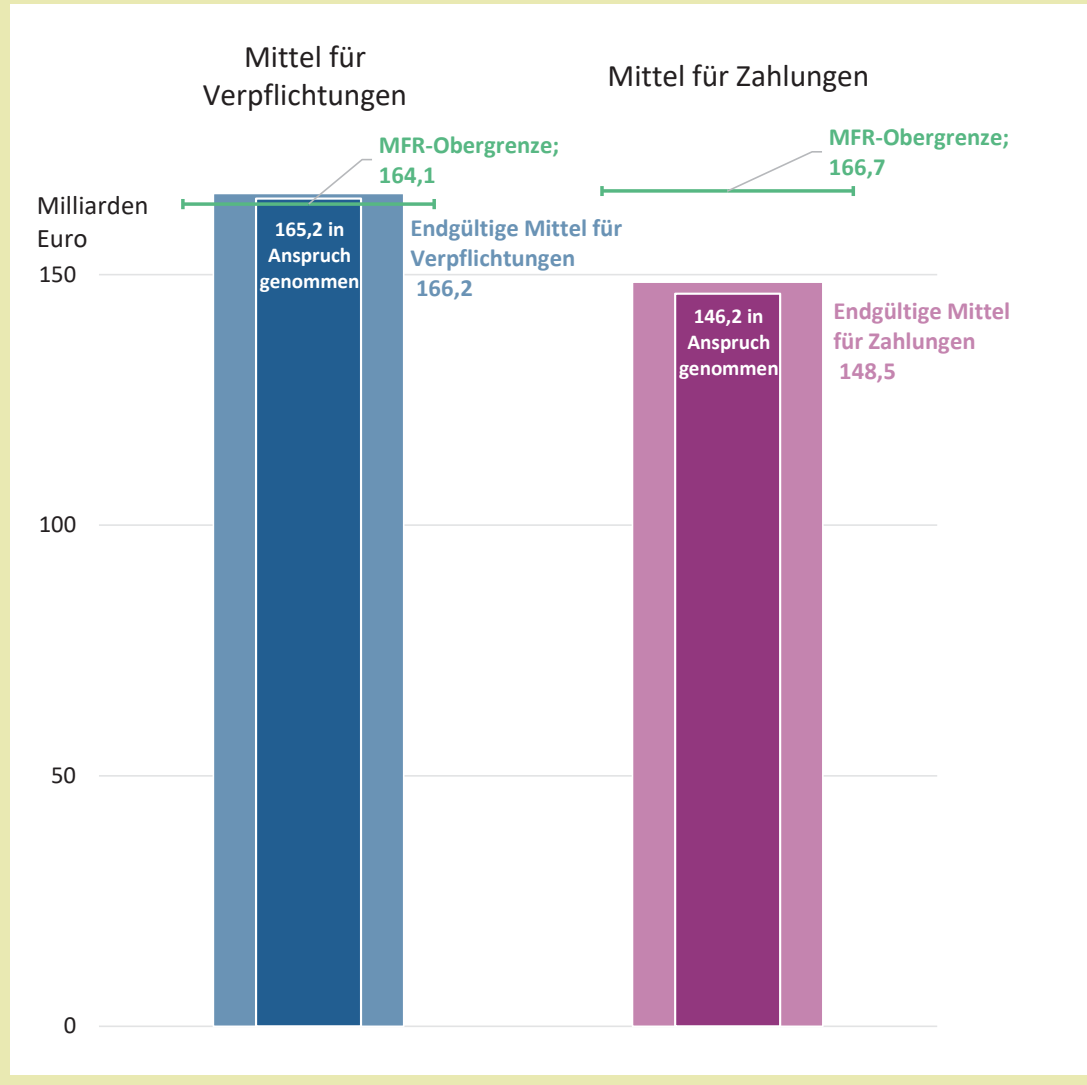
2.6. Dadurch erhöhen sich die noch abzuwickelnden Mittelbindungen und der künftige Zahlungsbedarf, wie der Hof in seinem Jahresbericht des vergangenen Jahres festgestellt hat⁵.

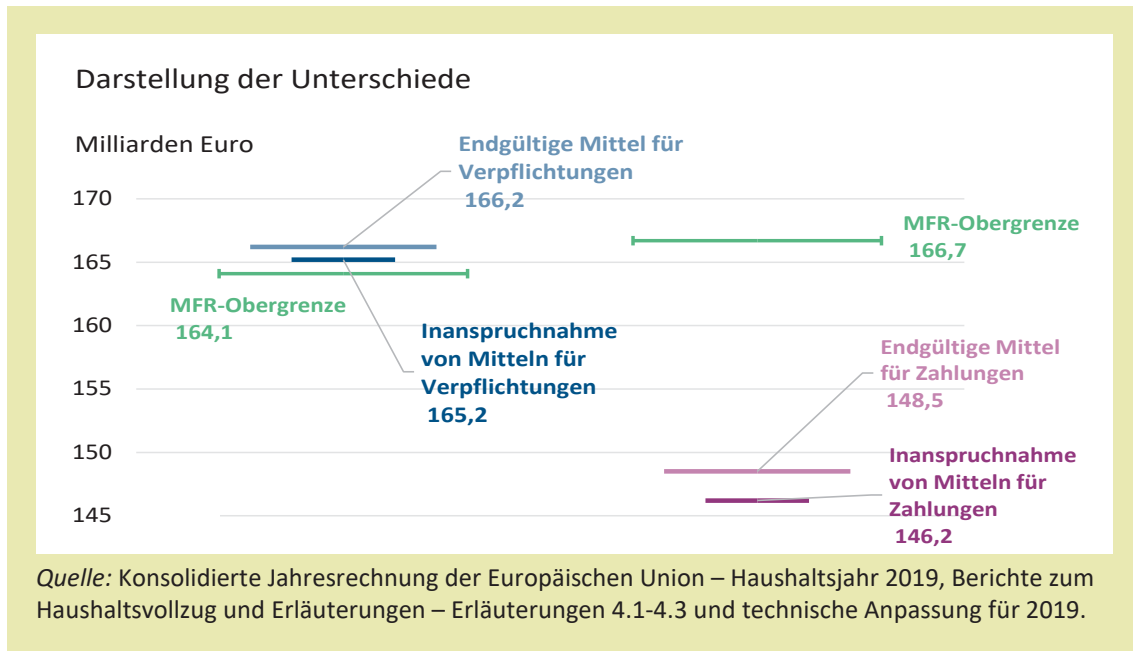
⁴ Die Gesamtzahlungen im Jahr 2019 beliefen sich auf 159,1 Milliarden Euro, die sich aus Zahlungen zulasten des endgültigen Haushalts 2019 in Höhe von 146,2 Milliarden Euro, aus *Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr* in Höhe von 1,7 Milliarden Euro und *zweckgebundenen Einnahmen* in Höhe von 11,2 Milliarden Euro zusammensetzen. Ausgenommen sind Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr und zweckgebundene Einnahmen, da sie nicht Teil des festgestellten Haushalts sind und anderen Vorschriften unterliegen. Weitere Informationen hierzu siehe Abschnitt A4 des "Berichts der Europäischen Kommission über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement zum Haushaltsjahr 2019".

⁵ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2018, Ziffern 2.12-2.21.

Illustration 2.1

Haushaltsvollzug 2019



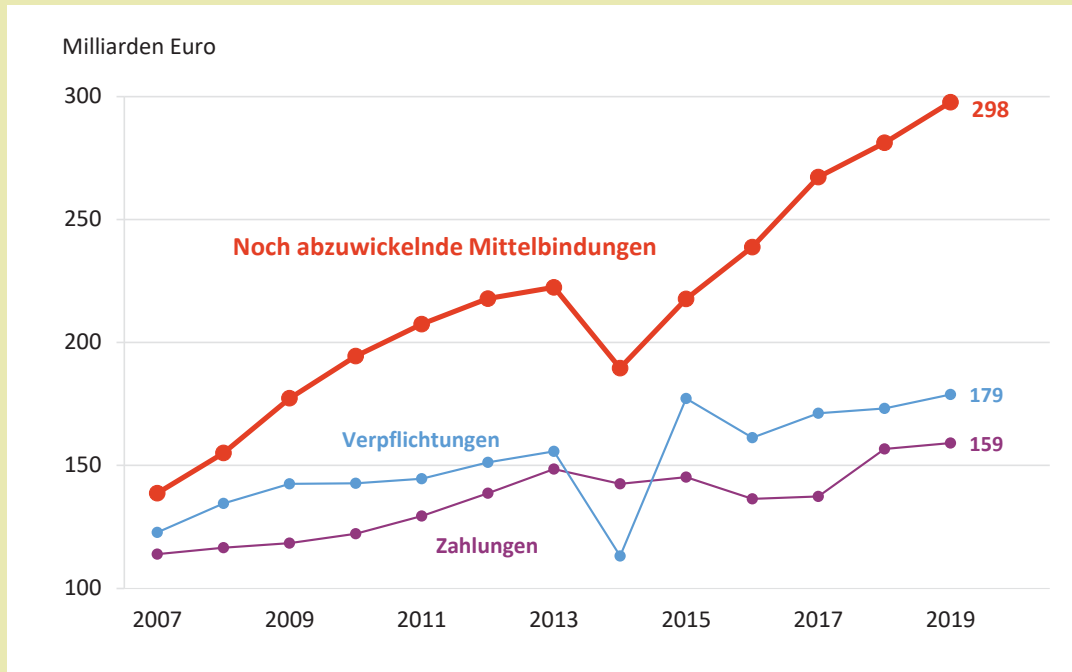


Noch abzuwickelnde Mittelbindungen nehmen weiter zu

2.7. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen sind weiterhin angewachsen und erreichten zum Jahresende 2019 einen Stand von 298,0 Milliarden Euro (siehe [Illustration 2.2](#)). Im Jahr 2019 entsprachen sie 2,7 Jahren an Mitteln für Verpflichtungen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr, was einen Anstieg gegenüber 2,3 Jahren im Jahr 2012, dem entsprechenden Jahr des vorangegangenen MFR, bedeutet.

Illustration 2.2

Verpflichtungen, Zahlungen und noch abzuwickelnde Mittelbindungen



Quelle: Konsolidierte Jahresrechnungen der Europäischen Union 2007-2019.

2.8. In seiner Schnellanalyse "Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung"⁶ ermittelte der Hof die Hauptgründe für die anhaltende Zunahme der noch abzuwickelnden Mittelbindungen. Während diese Zunahme teilweise den Gesamtanstieg des EU-Haushalts im Zeitverlauf widerspiegelt, der hauptsächlich auf eine gestiegene Zahl an Mitgliedstaaten und jährliche Anpassungen zurückzuführen ist⁷, gibt es zwei weitere Gründe für das historisch hohe Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen: die jährliche Lücke zwischen Verpflichtungen und Zahlungen und die allgemein langsame Umsetzung der *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds* (ESI-Fonds). Der Hof hat bereits in früheren Jahresberichten auf diese Fragen aufmerksam gemacht⁸. Aufgrund dieser Verzögerungen bei der Umsetzung müssen Mittelbindungen, die ursprünglich für den laufenden MFR vorgesehen waren, im nächsten MFR ausgezahlt werden.

2.9. Der Hof hat die Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen bis Ende 2019 analysiert. Verschiedene Faktoren in Verbindung mit der COVID-19-Krise werden sich ab 2020 auf die Höhe der noch abzuwickelnden Mittelbindungen auswirken. Aufgrund einiger dieser Faktoren, wie z. B. Verzögerungen bei der Durchführung aufgrund der COVID-19-Beschränkungen, wird dieser Betrag ansteigen. Andere Faktoren werden zu einer Abnahme führen, wie z. B. die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Förderfähigkeitsregeln, um Ausgaben im Zusammenhang mit COVID-19 zu decken⁹. Deren Gesamtauswirkungen lassen sich noch nicht abschätzen.

⁶ Veröffentlicht im April 2019.

⁷ Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 sieht eine jährliche technische Anpassung von 2 % vor.

⁸ Siehe Ziffern 2.44 und 2.48 des Jahresberichts 2018 des Hofes, Ziffer 2.48 des Jahresberichts 2017 des Hofes und Ziffern 2.36-2.39 und 2.48 des Jahresberichts 2016 des Hofes.

⁹ Verordnung (EU) 2020/460 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise) und Verordnung (EU) 2020/558 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur

Risiken und Herausforderungen für den EU-Haushalt

Änderungen des EU-Haushalts aufgrund der COVID-19-Pandemie

2.10. Das Europäische Parlament und der Rat haben als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wesentliche Änderungen des EU-Haushalts für 2020 sowie weitere legislative Änderungen beschlossen. Außerdem haben sie Maßnahmen verabschiedet¹⁰, die im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zusätzliche Liquidität und außergewöhnliche Flexibilität für Ausgaben in Verbindung mit COVID-19 vorsehen. Einige davon hat der Hof in einer gesonderten Stellungnahme kommentiert¹¹. Die Kommission schätzt, dass eine wesentliche Auswirkung einer dieser Maßnahmen darin besteht, dass in den Jahren 2020 und 2021 zusätzliche Zahlungen in Höhe von 14,6 Milliarden Euro an die Mitgliedstaaten vorgezogen werden, davon 8,5 Milliarden Euro, die im Jahr 2020 zur Verfügung gestellt werden. In Anbetracht der Höhe der im Jahr 2020 verfügbaren Mittel aus den ESI-Fonds, die für Ausgaben im Zusammenhang mit COVID-19 gebunden und ausgezahlt werden können, besteht die Gefahr, dass die Mittel für Zahlungen möglicherweise nicht ausreichen, um den gesamten Bedarf zu decken. Der Hof stellt fest, dass die Kommission beabsichtigt, "die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung auf die Mittel für Zahlungen im Jahr 2020 eingehend [zu] beobachten und dabei sowohl die Ausführung des Haushaltsplans und die überarbeiteten Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten [zu] berücksichtigen"¹².

Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch.

¹⁰ Siehe Fußnote 9.

¹¹ Stellungnahme Nr. 3/2020 des Hofes (2020/C 159/01).

¹² Begründung zum Kommissionsvorschlag COM(2020) 138 final (Verfahren 2020/0054 (COD)) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19.

2.11. Am 27. Mai 2020 legte die Kommission wesentliche Änderungen zu ihrem Vorschlag für den MFR 2021-2027 vor, um den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu begegnen. Diese Änderungen umfassen ein neues Europäisches Konjunkturprogramm ("EU der nächsten Generation"), über das über vier Jahre (2021-2024) weitere 750 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden sollen, sowie einen angepassten MFR 2021-2027, der auf einen neu vorgeschlagenen Gesamtbetrag von 1 100 Milliarden Euro reduziert wird. Sollte der Rat den MFR 2021-2027 bis Ende 2020 nicht verabschieden oder das Europäische Parlament seine Zustimmung nicht erteilen, werden Übergangsbestimmungen erforderlich, um zu vermeiden, dass zahlreiche EU-Ausgabenprogramme eingestellt werden. Am 13. Mai 2020 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der die Kommission aufgefordert wird, einen Vorschlag für einen MFR-Notfallplan vorzulegen, um die Kontinuität der Finanzierung für den Fall zu gewährleisten, dass eine Einigung über den MFR 2021-2027 nicht rechtzeitig erzielt werden kann. Angesichts der COVID-19-Krise forderte das Parlament die Kommission auf, in den Notfallplan Vorschläge für gezielte Verstärkungen und Überarbeitungen der Vorschriften aufzunehmen, um der Krise zu begegnen und die wirtschaftliche Erholung der EU zu unterstützen.

Das Vereinigte Königreich ist aus der EU ausgetreten

2.12. Am 31. Januar 2020 hat das Vereinigte Königreich offiziell die EU verlassen und ist in eine "Übergangsphase" eingetreten. Diese Übergangsphase soll am 31. Dezember 2020 enden. Die zukünftige Beziehung nach dem Ende der Übergangsphase hängt von einer Einigung ab, die das Vereinigte Königreich und die EU im Jahr 2020 gegebenenfalls erzielen.

2.13. Im Verlauf des Jahres 2020 wird das Vereinigte Königreich weiterhin nach den gleichen Regeln zum EU-Haushalt beitragen und Nutzen aus ihm ziehen, als wäre es ein Mitgliedstaat geblieben. Der Beitrag des Vereinigten Königreichs nach 2020 für Verpflichtungen, die es als Mitgliedstaat eingegangen ist, wird gemäß den Bestimmungen des Austrittsabkommens¹³ auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen der Höhe der vom Vereinigten Königreich im Zeitraum von 2014 bis 2020 bereitgestellten Eigenmittel und der Höhe der von allen Mitgliedstaaten (einschließlich des Vereinigten Königreichs) im gleichen Zeitraum bereitgestellten Eigenmittel festgelegt.

¹³ Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 29 vom 31.1.2020, S. 7.

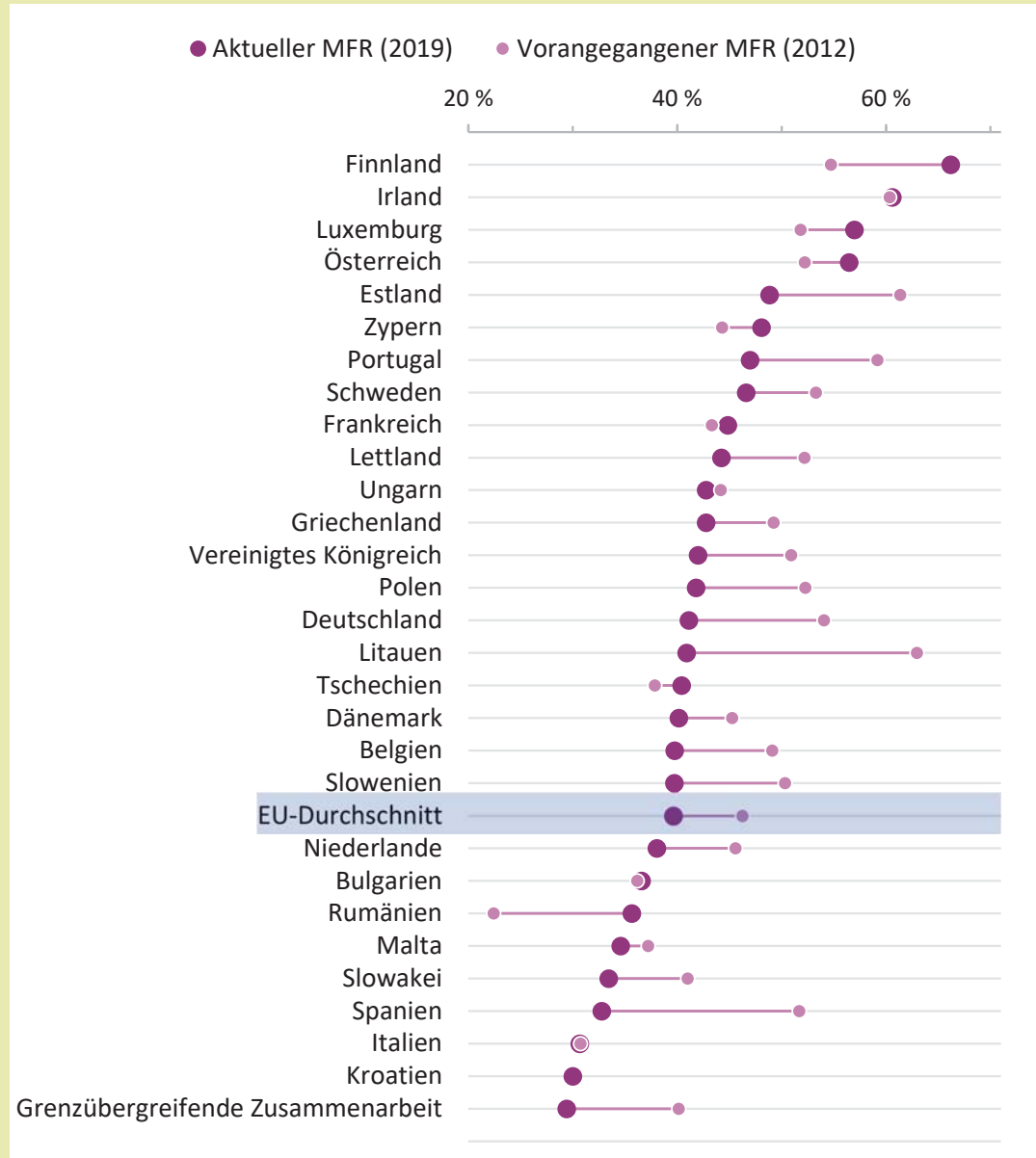
Fragen des Finanzmanagements

Die Mittelausschöpfung der ESI-Fonds hat sich beschleunigt, bleibt jedoch noch immer hinter dem vorangegangenen MFR zurück

2.14. Im Jahr 2019 wurden die ESI-Fonds etwa genauso rasch wie im Jahr 2018 in Anspruch genommen. Wie das Diagramm in *Illustration 2.3* zeigt, waren zum Jahresende 2019 lediglich 40 % der Gesamtzuweisungen aus den ESI-Fonds für den laufenden MFR (465 Milliarden Euro) an die Mitgliedstaaten ausgezahlt worden, gegenüber 46 % zum Jahresende 2012, dem entsprechenden Jahr des vorangegangenen MFR. Im Verlauf des Jahres 2019 wurden 12 % der Gesamtzuweisungen ausgezahlt, was in etwa dem Anteil der Zuweisungen entspricht, die im entsprechenden Jahr des vorangegangenen MFR (13 %) gezahlt wurden. Aus dem Diagramm geht auch hervor, dass die Ausschöpfungsquote während des aktuellen MFR im Vergleich zum vorangegangenen MFR bei nur neun Mitgliedstaaten höher war.

Illustration 2.3

Ausschöpfung von ESI-Fonds nach Mitgliedstaat und MFR



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

2.15. *Illustration 2.4* zeigt den Grad der Mittelausschöpfung aufgeschlüsselt nach den einzelnen ESI-Fonds in relativen und absoluten Zahlen. Die Ausschöpfungsquoten zwischen den Fonds unterscheiden sich beträchtlich. So hat beispielsweise die Ausschöpfungsquote des *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums* (ELER) (Zuweisung von 100 Milliarden Euro) 50 % erreicht und lag damit höher als bei den anderen ESI-Fonds, während die Ausschöpfungsquote des *Europäischen Fonds für Meeres- und Fischereipolitik* (EMFF) (Zuweisung von 5,7 Milliarden Euro) 29 % erreicht hat. Die Mittelausschöpfung insgesamt verlief im Jahr 2019 rascher als in irgendeinem anderen Jahr des laufenden MFR. Dennoch verzeichnete die Mittelausschöpfung insgesamt über alle ESI-Fonds im Jahr 2019 ein langsames Tempo als im Jahr 2012, dem entsprechenden Jahr des vorangegangenen MFR.

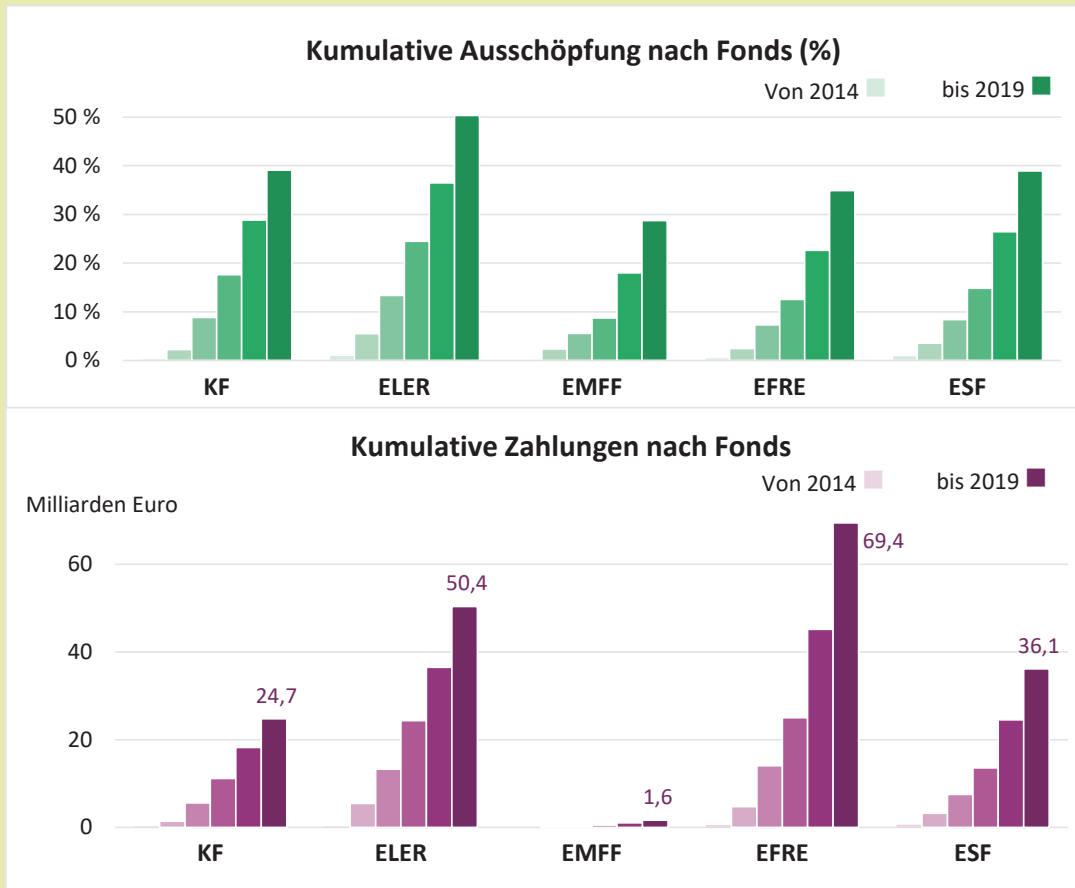
2.16. Der Hof hat die Gründe, die für die langsame Mittelausschöpfung verantwortlich sind, in früheren Berichten analysiert¹⁴. Die Hauptgründe dafür sind der verspätete Beginn von Ausgabenprogrammen und die eingeräumte zusätzliche Zeit zur Geltendmachung von Kosten ("n+3"-Regel)¹⁵. Der Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Zusammenhang mit den ESI-Fonds belief sich Ende 2019 auf 211 Milliarden Euro (davon 208 Milliarden Euro bezogen auf den aktuellen MFR).

¹⁴ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Ziffern 2.13-2.19 (2018/C 357/01 vom 4.10.2018) und Analyse Nr. 05/2019: "Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung", April 2019.

¹⁵ Die Mitgliedstaaten haben beim MFR 2014-2020 drei Jahre Zeit, die gebundenen Mittel zu verwenden und die Kosten für eine Erstattung bei der Kommission geltend zu machen ("n+3"-Regel). Nach Ablauf dieser Zeit sollen mit einem System "automatischer Aufhebungen von Mittelbindungen" nicht verwendete Mittel abgerechnet werden.

Illustration 2.4

Ausschöpfung Mitteln aus den ESI-Fonds (nach Fonds)



Hinweis: Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ist im ESF enthalten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

2.17. Im vergangenen Jahr stellte der Hof fest¹⁶, dass in den Jahren 2017 und 2018 erhebliche Beträge nicht verwendeter jährlicher Vorfinanzierungen an den EU-Haushalt zurückgeflossen waren¹⁷. Dies war hauptsächlich auf Verzögerungen bei der Durchführung zurückzuführen. Auch 2019 gaben die Mitgliedstaaten wieder jährliche Vorfinanzierungen in Höhe von 7,7 Milliarden Euro als *zweckgebundene Einnahmen* an den EU-Haushalt zurück. Von diesem Betrag wurden 5,0 Milliarden Euro verwendet, um für Anträge vonseiten von Mitgliedstaaten Zahlungen zu leisten, die über die bewilligten Haushaltsmittel des Jahres hinausgingen. Diese Möglichkeit wird im Jahr 2020 nicht zur Verfügung stehen, da die ungenutzte jährliche Vorfinanzierung nicht

¹⁶ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2018, Ziffern 2.9-2.11 (ABl. C 340/02 vom 8.10.2019).

¹⁷ Für den ELER gibt es keine jährlichen Vorfinanzierungen.

wiedereingezogen wird und für Ausgaben im Zusammenhang mit COVID-19 verwendet werden kann¹⁸.

Ausschöpfungsprobleme bestehen auch bei Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung

2.18. *Finanzinstrumente* unter *geteilter Mittelverwaltung* sind Instrumente zur Gewährung finanzieller Unterstützung aus dem EU-Haushalt. Im Rahmen dieser Regelung können Programme, die Mittel aus den ESI-Fonds verwenden, selbstständige Fonds oder Teilfonds eines Holding-Fonds einrichten. Diese Fonds gewähren Unterstützung für die *Endbegünstigten*. Diese Unterstützung von Endbegünstigten kann in Form von Darlehen, Bürgschaften und *Eigenkapitalbeteiligungen* erfolgen. Bei ordnungsgemäßem Einsatz bieten Finanzinstrumente im Vergleich zu *Zuschüssen* spezielle Vorteile. Insbesondere können sie genutzt werden, um öffentliche und private Mittel einzuwerben, mit anderen Worten, um zusätzliche private und öffentliche Mittel in Ergänzung der ursprünglichen öffentlichen Finanzierung zu mobilisieren. Hervorzuheben ist auch der revolvierende Charakter ihrer Kapitalausstattung, d. h. dieselben Mittel können über mehrere Zyklen hinweg wiederverwendet werden¹⁹.

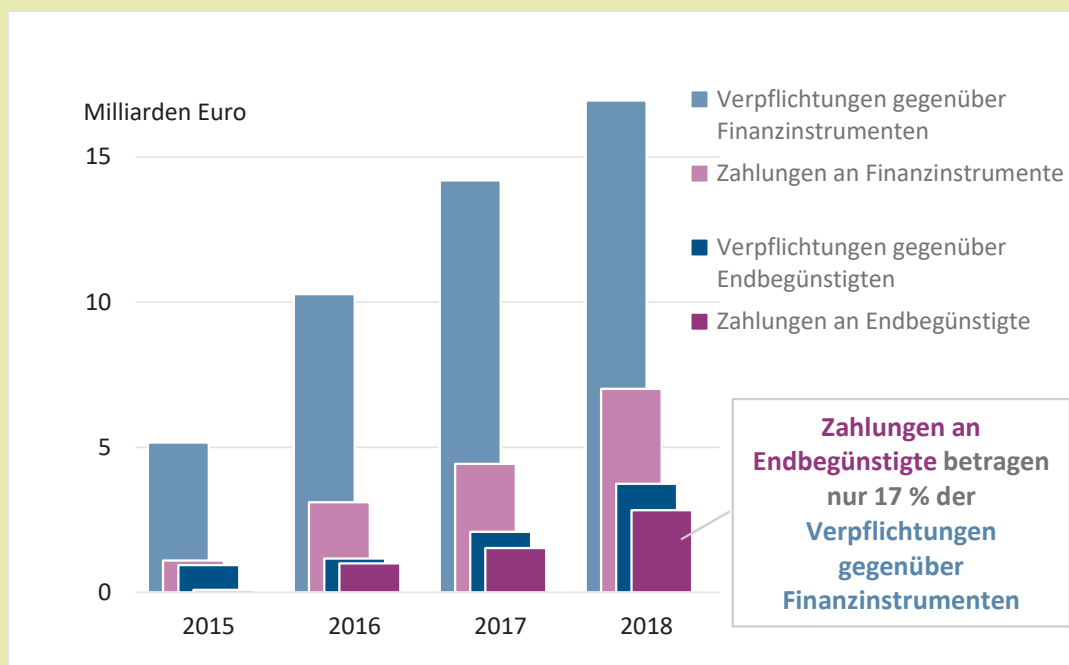
2.19. Von den 16,9 Milliarden Euro, die im MFR 2014-2020 aus den ESI-Fonds für Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung gebunden wurden, waren bis Anfang 2019 7,0 Milliarden Euro ausgezahlt. Von dieser Summe hatten 2,8 Milliarden Euro ihren Endbegünstigten erreicht. Somit hatten bis Anfang 2019, nachdem der derzeitige MFR fünf Jahre lang in Kraft war, nur etwa 17 % der gesamten über Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung gebundenen Mittel aus ESI-Fonds ihren Endbegünstigten erreicht (siehe *Illustration 2.5*).

¹⁸ Verordnung (EU) 2020/460 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise).

¹⁹ Sonderbericht Nr. 19/2016 "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren", Ziffer 7 (ABl. JOC 2016 250 R 0002 vom 9.7.2016).

Illustration 2.5

Mittelbindungen und Zahlungen für Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung



Hinweis: Die Angaben für 2015 betreffen die Jahre 2014 und 2015 kumulativ.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Berichten der Kommission "Financial instruments under the European Structural and Investment Funds: Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council", 2015-2018.

2.20. Wie bereits im MFR 2007-2013 ist die Kommission auch im MFR 2014-2020 verpflichtet, jedes Jahr einen Bericht über die Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung zu erstellen. Gemäß der entsprechenden Verordnung²⁰ war der Jahresbericht für 2018 bis Dezember 2019 fällig. Die Kommission veröffentlichte den Bericht²¹ im Januar 2020. Wie der Hof in seinem Jahresbericht 2017²² festgestellt hat, ist er der Ansicht, dass der Abstand zwischen dem Ende des Berichtszeitraums und dem entsprechenden Bericht nach wie vor lang ist, was die Relevanz der darin enthaltenen Informationen verringert.

2.21. Im Vorschlag für die Dachverordnung²³ für den MFR 2021-2027 wurde die Bestimmung, wonach die Kommission jährlich Bericht über einzelne Finanzinstrumente erstatten muss, gestrichen. Außerdem sind die Verwaltungsbehörden verpflichtet, der Kommission Daten zu Finanzinstrumenten nur auf Schwerpunktebene bereitzustellen. Der Hof ist der Auffassung, dass die Gründe, aus denen im MFR 2007-2013 gesonderte Berichte erforderlich waren, nach wie vor relevant sind: "Die Transparenz bei der Umsetzung muss verbessert werden, und es muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten und auch die Kommission den Einsatz der Finanzierungsinstrumente angemessen überwachen können"²⁴. Dies bedeutet auch, dass der zeitliche Abstand zwischen der Veröffentlichung des Jahresberichts der Kommission über einzelne

²⁰ Siehe Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

²¹ "Financial instruments under the European Structural and Investment Funds: Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, situation as at 31 December 2018".

²² Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Ziffer 2.35 (ABl. C 357/02 vom 4.10.2018).

²³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, COM(2018) 375 final.

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 1310/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 337 vom 20.12.2011).

Finanzinstrumente und dem Berichtszeitraum, den er abdeckt, verringert werden muss²⁵.

Der EU-Haushalt ist finanziellen Risiken ausgesetzt

Der EU-Haushalt deckt verschiedene Arten von Finanzoperationen ab

2.22. Zum Jahresende 2019 waren die größten finanziellen Risiken, denen der EU-Haushalt ausgesetzt war, mit den folgenden Arten von Operationen verbunden: Finanzoperationen in Form von Darlehen, die direkt durch den EU-Haushalt abgedeckt sind, und Finanzoperationen, die durch einen EU-Garantiefonds abgedeckt sind²⁶.

2.23. Zu den Finanzoperationen, die direkt vom EU-Haushalt abgedeckt sind, gehören:

- Darlehen im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), mit denen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Falle einer gravierenden wirtschaftlichen oder finanziellen Störung Unterstützung gewährt wird;
- Zahlungsbilanzdarlehen (BOP) an Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets, die in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind;
- Euratom-Darlehen an die Mitgliedstaaten²⁷.

²⁵ Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes (2019/C 17/01).

²⁶ Zusätzlich zu diesen Finanzoperationen werden im EU-Haushalt auch Finanzinstrumente eingesetzt. Gemäß Artikel 210 der Haushaltsordnung dürfen die finanziellen Verbindlichkeiten der EU und die Gesamtzahlungen aus dem EU-Haushalt im Zusammenhang mit einem Finanzinstrument "den Betrag der entsprechenden Mittelbindung" nicht überschreiten, womit Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt ausgeschlossen sind.

²⁷ Um Darlehenstätigkeiten zu finanzieren, hat die Kommission die Befugnis, im Namen der EU Mittel aufzunehmen. Die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten im Zusammenhang mit EFSM- und BOP-Darlehen werden als Back-to-back-Transaktionen durchgeführt, wobei die ausstehenden Anleihen den ausstehenden Darlehen entsprechen.

2.24. Zu den Finanzoperationen, die durch einen Garantiefonds gedeckt sind, gehören:

- Makrofinanzhilfe-Darlehen (MFH) an Nicht-EU-Länder, die im Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen bereitgestellt werden;
- Euratom-Darlehen an Nicht-EU-Länder, die durch Garantien von Dritten und zusätzlich durch die Dotierung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen gesichert sind;
- Tätigkeiten in Mitgliedstaaten, die von der Garantie des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) (verwaltet von der EIB-Gruppe²⁸) gedeckt sind;
- Tätigkeiten in Nichtmitgliedstaaten, die von der Garantie im Rahmen des EIB-Mandats für die Darlehenstätigkeit in Drittländern (verwaltet von der EIB) gedeckt sind;
- Tätigkeiten des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), die durch die EFSD-Garantie (einer Initiative mit dem Ziel der Unterstützung nachhaltiger Investitionen außerhalb der EU) gesichert sind.

2.25. Die Kommission berichtet jährlich über Garantien einschließlich des Gesamtrisikos und des jährlichen Risikos für den EU-Haushalt. Das "Gesamtrisiko" ist der ausstehende Gesamtbetrag (Kapital und Zinsen) in Bezug auf die gedeckten Tätigkeiten. Zum 31. Dezember 2019 belief sich dieser Betrag auf 72,7 Milliarden Euro²⁹. Das "jährliche Risiko" ist der Höchstbetrag der jährlich fälligen Zahlungen (Kapital und Zinsen), die die EU in einem Haushaltsjahr zu leisten hätte, wenn alle

²⁸ Die EIB-Gruppe besteht aus der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF).

²⁹ Die Kommission gibt keinen Betrag für das "Gesamtrisiko" an, der Hof hat dieses Risiko jedoch auf der Grundlage der Beträge geschätzt, die im "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan – Stand: 31. Dezember 2018" (COM(2019) 484 final) ausgewiesen sind.

Zahlungen auf durch Garantien gedeckte Darlehen ausfallen würden; zum 31. Dezember 2019 belief sich dieser Betrag auf 4,5 Milliarden Euro³⁰.

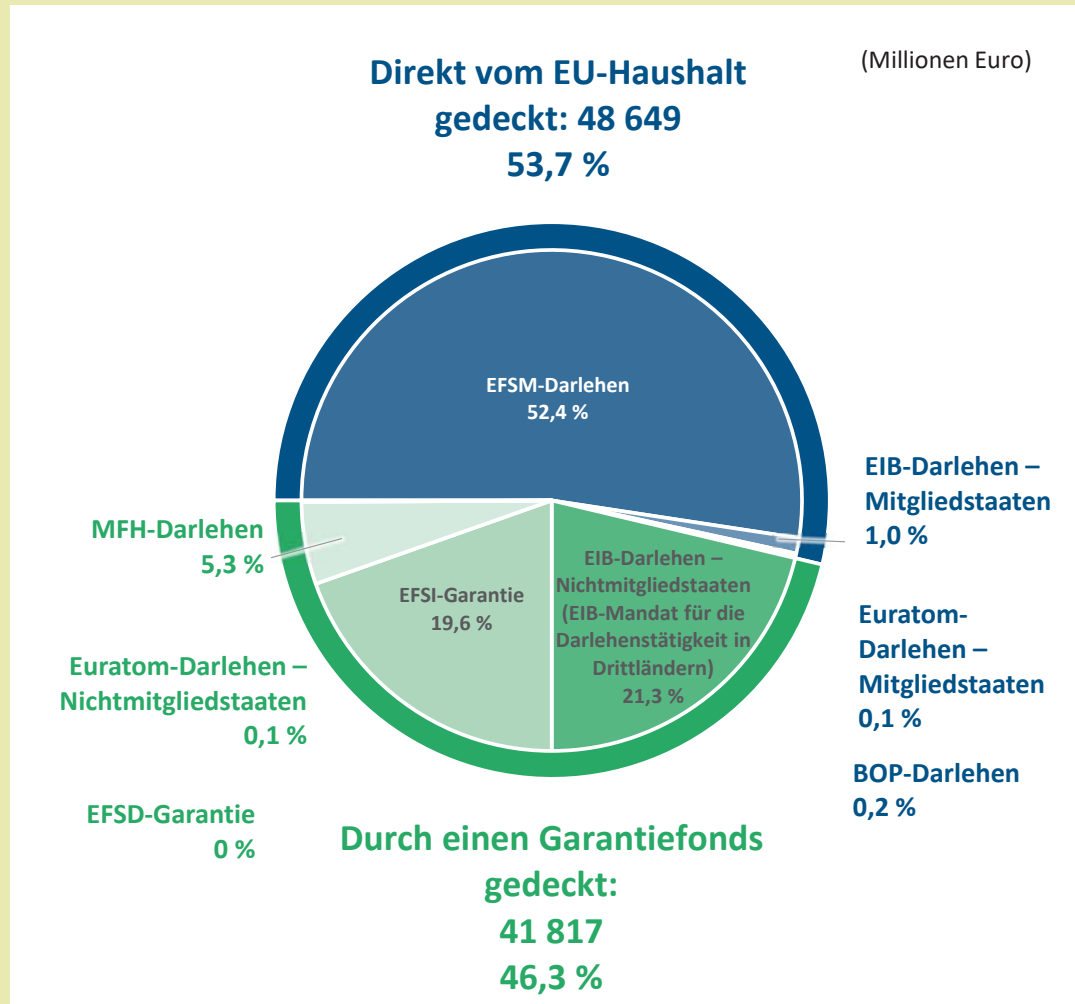
2.26. Der von der Kommission ausgewiesene Gesamtrisikobetrag enthält keine Tätigkeiten in Verbindung mit dem EFSI. Zum 31. Dezember 2019 belief sich die Exposition des EU-Haushalts gegenüber möglichen zukünftigen Zahlungen in Verbindung mit der EFSI-Garantie auf 22 Milliarden Euro an unterzeichneten Transaktionen, von denen 17,7 Milliarden Euro ausgezahlt worden waren. Bei Hinzurechnung dieses ausgezahlten Betrags zum Gesamtrisiko der Kommission würde sich das Gesamtrisiko deutlich auf 90,5 Milliarden Euro (31. Dezember 2018: 90,3 Milliarden Euro)³¹ erhöhen (siehe *Illustration 2.6*).

³⁰ Schätzung auf der Grundlage von COM(2019) 484 "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan – Stand: 31. Dezember 2018" sowie der konsolidierten Jahresrechnung 2019 der EU.

³¹ Dies umfasst einen Betrag von 0,3 Milliarden Euro (31. Dezember 2018: 0,2 Milliarden Euro) im Zusammenhang mit den EFSI und dem EIB-Mandat für die Darlehenstätigkeit in Drittländern, der in der Jahresrechnung der EU als Rückstellungen oder finanzielle Verbindlichkeiten ausgewiesen ist.

Illustration 2.6

Verteilung des vom EU-Haushalt getragenen Gesamtrisikos zum 31. Dezember 2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung 2019 der EU und dem Bericht der Kommission über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan 2018.

Der EU stehen verschiedene Mittel zur Verfügung, um die Exposition des Haushalts abzuschwächen

2.27. Die EU verfügt über eine Reihe von Mitteln, um sicherzustellen, dass sie in der Lage sein wird, ihren rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf Darlehen und Garantien nachzukommen. Dazu gehören die Garantiefonds, die verfügbaren Kassenmittel der Kommission, die Möglichkeit, der Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen Vorrang einzuräumen, und die Möglichkeit, zusätzliche Mittel von den Mitgliedstaaten anzufordern.

Garantiefonds

2.28. Die Garantiefonds stellen ein Liquiditätspolster für die Erfüllung von Garantieabrufen aufgrund von potenziellen Ausfällen dar. Wenn die Beträge, die zur Begleichung der Abrufe erforderlich sind, die in den Garantiefonds verfügbaren Beträge übersteigen, müssen sie aus dem EU-Haushalt gedeckt werden. Bei den EU-Haushaltsgarantien handelt es sich um rechtliche Verpflichtungen, welche die EU eingeht, um ein Programm durch die Übernahme einer finanziellen Verpflichtung im Haushalt zu unterstützen³². Derzeit existieren drei Haushaltsgarantien: die EFSI-Garantie, die durch den EFSI-Garantiefonds abgesichert ist; die Garantie im Rahmen des EIB-Mandats für die Darlehenstätigkeit in Drittländern, die durch den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen abgesichert ist; die EFSD-Garantie, die durch den EFSD-Garantiefonds abgesichert ist (siehe [Tabelle 2.1](#)).

2.29. Der EFSI-Garantiefonds deckt die Transaktionen im Rahmen der EFSI-Garantie ab. Der Dotierungssatz (Prozentsatz der Mittel, die im Garantiefonds zur Deckung künftiger Inanspruchnahmen der Garantie zurückgestellt werden sollen) beträgt derzeit 35 % (er wurde von 50 % im Jahr 2015 gesenkt)³³. Im Jahr 2019 wurden aus dem Garantiefonds keine Zahlungen für Abrufe geleistet.

2.30. Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen deckt Verbindlichkeiten ab, die bei Darlehen, die Nicht-EU-Ländern von der EIB (Darlehen im Rahmen ihres Mandats für die Darlehenstätigkeit in Drittländern) oder der Kommission (MFH-Darlehen und Euratom-Darlehen an Nicht-EU-Länder) gewährt wurden, durch Schuldnerausfall entstehen. Der Dotierungsquote für den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ist auf 9 % der gesamten ausstehenden Verbindlichkeiten festgesetzt. Im Verlauf des Jahres 2019 zahlte der Fonds 55 Millionen Euro aus, um Abrufe der Garantie im Rahmen des EIB-Mandats für die Darlehenstätigkeit in Drittländern zu decken.

³² Siehe Artikel 2 Absatz 9 der Haushaltsordnung.

³³ Verordnung (EU) 2017/2396 vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die Europäische Plattform für Investitionsberatung (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 34).

2.31. Der EFSD-Garantiefonds deckt Tätigkeiten im Rahmen der EFSD-Haushaltsgarantie ab, mit der private Investitionen in Partnerländern in Afrika und in der EU-Nachbarschaft mobilisiert werden sollen³⁴. Die Zielquote für die Dotierung des Fonds ist auf 50 % der Gesamtverpflichtungen festgelegt. Zum 31. Dezember 2019 war ein einziger EFSD-Garantievertrag mit einer Gesamtdeckungssumme von 50 Millionen Euro in Kraft.

Tabelle 2.1 – Haushaltsgarantien – 31. Dezember 2019

	Obergrenze (Milliarden Euro)	Zielquote für die Dotierung	Betrag im Garantiefonds (Milliarden Euro)	Unterzeich- neter Betrag (EU- Anteil)	Investitions- ziel
EFSD	26	35 %	6,7 ^(*)	22	500
EIB-Mandat für die Darlehens- tätigkeit in Drittländern	32,3	9 %	2,6	31,7	-
EFSD	1,5	50 %	0,6 ^(**)	0	17,5

(*) Der EFSI-Garantiefonds wird bis 2022 schrittweise bis zum Zielbetrag von 9,1 Milliarden Euro ausgestattet.

(**) Der EFSD-Garantiefonds wird schrittweise bis zum Zielbetrag von 750 Millionen Euro ausgestattet.

Hinweis: Um die höchstmögliche Exposition des EU-Haushalts aufgrund künftiger Zahlungen in Verbindung mit Haushaltsgarantien zu berechnen, müssen die genehmigten, aber noch nicht unterzeichneten Transaktionen zu der obigen Zahl addiert werden. Zum 31. Dezember 2019 beläuft sich dieser Betrag auf 10,4 Milliarden Euro.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung der EU, des Berichts der Kommission über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan und des Berichts der Kommission über die Verwaltung des Europäischen Garantiefonds für Strategische Investitionen.

Barreserven

2.32. Die Kommission kann auch ihre Barreserven zur Deckung fälliger Beträge verwenden, wenn Schuldner ihren Verpflichtungen nicht rechtzeitig nachkommen. Die Höhe der verfügbaren Kassenmittel der Kommission schwankt von Jahr zu Jahr. Die zum Jahresende 2019 verfügbaren Kassenmittel beliefen sich auf 15,6 Milliarden Euro (im Zeitraum 2010-2019 bewegte sich die Höhe der am Jahresende verfügbaren Kassenmittel zwischen etwa 2 Milliarden Euro und 25 Milliarden Euro).

³⁴ Verordnung (EU) 2017/1601 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds.

Priorisierung und Anforderung zusätzlicher Mittel

2.33. Sollten die zur Deckung des Rückzahlungsbedarfs erforderlichen Beträge die auf dem Kassenkonto der Kommission verfügbaren Mittel übersteigen, kann die Kommission die verfügbaren EU-Haushaltsmittel verwenden und der Zahlung rechtlicher Verpflichtungen Vorrang vor anderen nicht obligatorischen Ausgaben (z. B. Zahlungen von Mitteln aus ESI-Fonds an die Mitgliedstaaten) einräumen. Sollten sich diese Mittel ebenfalls als unzureichend erweisen, kann die Kommission über die MFR-Obergrenzen hinaus zusätzliche Mittel von den Mitgliedstaaten anfordern, um ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, und zwar bis zu einer Obergrenze von 1,20 % des EU-BNE³⁵.

Zukünftige Exposition des EU-Haushalts muss neu bewertet werden

2.34. Nach Artikel 210 Absatz 3 der Haushaltsordnung können die *Eventualverbindlichkeiten* aus Haushaltsgarantien oder finanziellem Beistand, die zulasten des Haushalts gehen, als tragfähig erachtet werden, wenn ihre voraussichtliche mehrjährige Entwicklung mit den sich durch die Verordnung zur Festlegung des MFR festgelegten Grenzen sowie mit der Obergrenze der jährlichen Mittel für Zahlungen vereinbar ist. Auf dieser Grundlage können die Mittel, die zur Verfügung stehen, um der Exposition des EU-Haushalts zum 31. Dezember 2019 zu begegnen, als tragfähig erachtet werden (siehe Ziffern **2.22-2.33**). Im Zuge der COVID-19-Krise jedoch könnten bestehende und neu vereinbarte Instrumente zur Minderung des erwarteten wirtschaftlichen Abschwungs verstärkt zum Einsatz kommen. Außerdem ist die Gefahr gegeben, dass sich die Krise auf die Rückzahlungsfähigkeit der derzeitigen Endempfänger von Darlehen und auf die Haushaltsgarantien negativ auswirken kann. Dies wird sich auf die Beträge und Mechanismen niederschlagen, die zur Minderung künftiger Risiken zur Verfügung stehen, einschließlich der Dotierungsquoten.

³⁵ Siehe Artikel 14 der Verordnung Nr. 609/2014 des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel.

Der EU-Haushalt und die EIB-Gruppe sind eng miteinander verflochten

Die EIB-Gruppe trägt zu den Zielen der EU bei

2.35. Die EIB-Gruppe trägt mit einer Kombination von Operationen, die mit Mitteln aus dem EU-Haushalt und den Eigenmitteln der EIB-Gruppe finanziert oder unterstützt werden, zu den Zielen der EU bei. Während der letzten MFR-Zeiträume hat die Rolle der EIB-Gruppe bei der Unterstützung der EU-Politik im Zuge der verstärkten Nutzung von Finanzinstrumenten erheblich zugenommen.

2.36. Die Ziele der EIB-Gruppe decken sich weitgehend mit denen der EU. Seit 2011 hat sich die EIB das Ziel gesetzt, dass 30 % der von ihr in jedem Jahr unterzeichneten Projekte zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und zur Konvergenz beitragen sollen. Ein bedeutender Teil der Tätigkeiten der EIB-Gruppe ist auch dem Klimaschutz und der ökologischen Nachhaltigkeit gewidmet. Erst unlängst hat die EIB angekündigt, ihren Zielanteil an Projekten in Verbindung mit dem Klimawandel bis 2025 von derzeit 25 % auf 50 % zu verdoppeln³⁶.

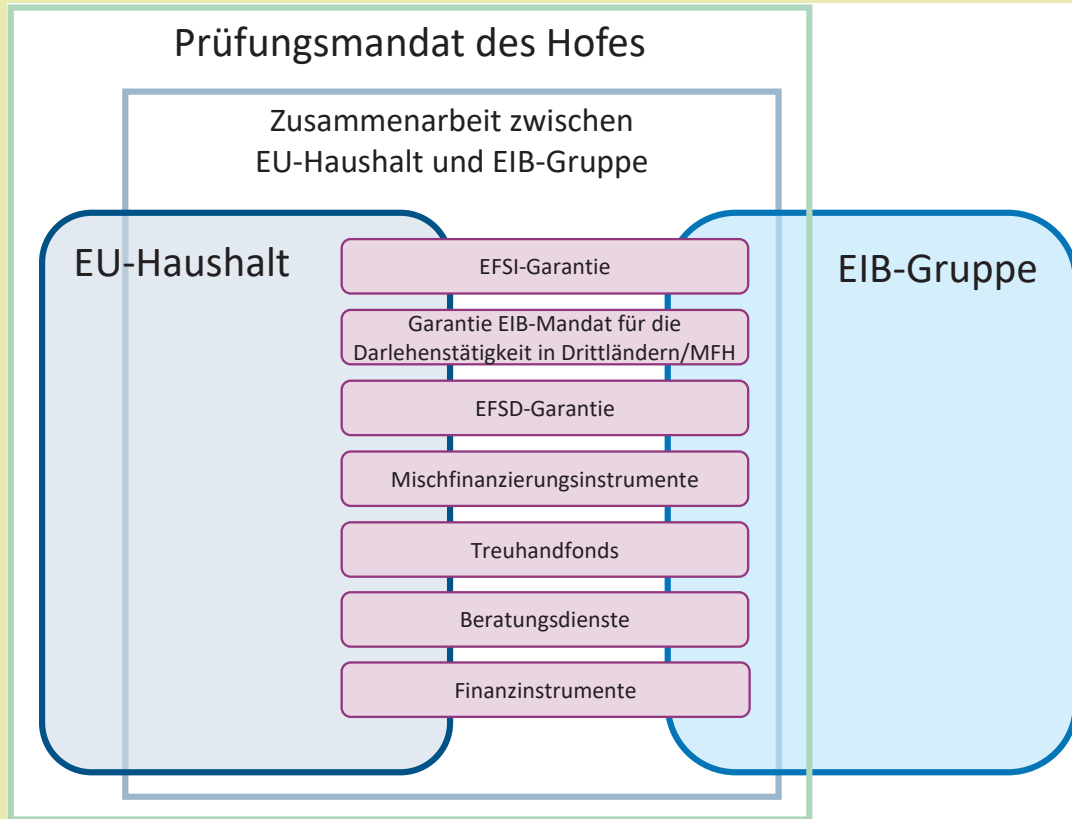
Ein bedeutender Teil der EIB-Tätigkeiten wird mit EU-Mitteln unterstützt

2.37. Die EIB-Gruppe trägt mit einer Vielzahl von Instrumenten zur Umsetzung der Ziele der EU bei (siehe *Illustration 2.7*).

³⁶ Siehe Operativer Plan 2020 der EIB-Gruppe.

Illustration 2.7

Zusammenarbeit zwischen dem EU-Haushalt und der EIB-Gruppe



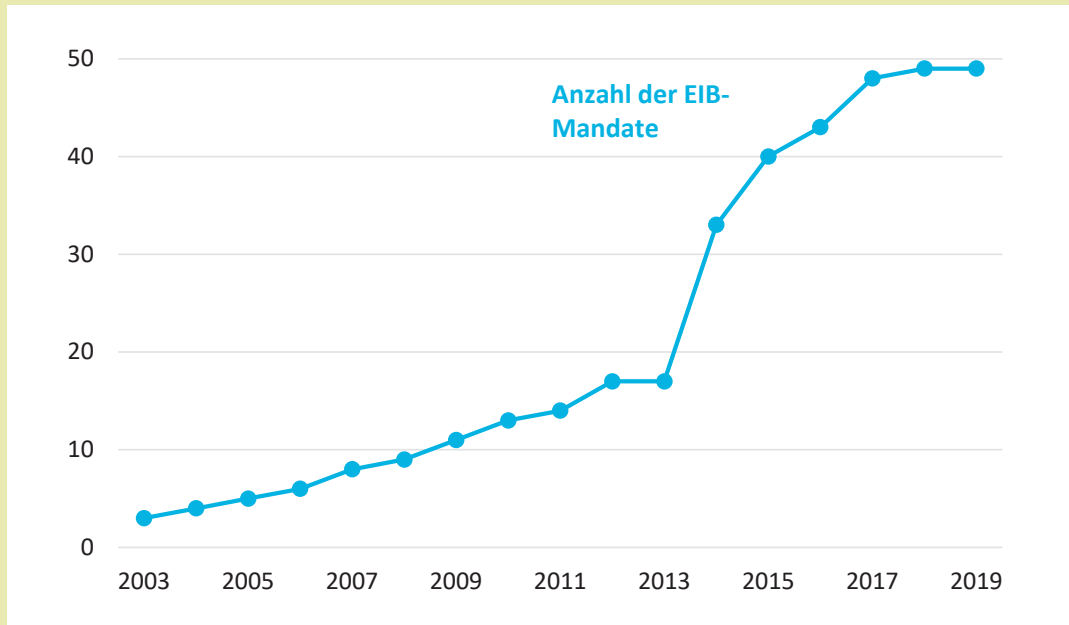
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Jahresberichts der Kommission zur Finanzarchitektur der EU 2018.

2.38. Neben finanziellen Aktivitäten der EIB-Gruppe, die ausschließlich aus eigenen Mitteln und auf eigenes Risiko durchgeführt werden, wird ein erheblicher Teil mit Mitteln umgesetzt, die von Dritten, einschließlich der Kommission, aufgrund von "Mandaten" zur Verfügung gestellt werden. Mandate sind Partnerschaften, die von der EIB-Gruppe mit einer dritten Partei eingegangen werden, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Sie beruhen auf der von der dritten Partei zugesagten finanziellen Unterstützung.

2.39. Die Mandatstätigkeit der EIB ist in den letzten 15 Jahren rasant gewachsen und hat sich diversifiziert. Der EIF führt ebenfalls Mittel unter Verwendung von EU-Mandaten aus. Da jedoch der Umfang der EIB-Mandate höher ist, konzentriert sich die Analyse des Hofes hauptsächlich auf die EIB. Zum Jahresende 2019 wurden etwa ein Drittel der Darlehensfähigkeit der EIB und mehr als drei Viertel ihrer Beratungstätigkeit aufgrund von Mandaten durchgeführt, wobei rund 50 Mandate in Kraft waren. Die meisten dieser Mandate erfolgen in Form von Vereinbarungen mit der Kommission.

Illustration 2.8

Entwicklung der Mandatstätigkeit der EIB von 2003 bis 2019

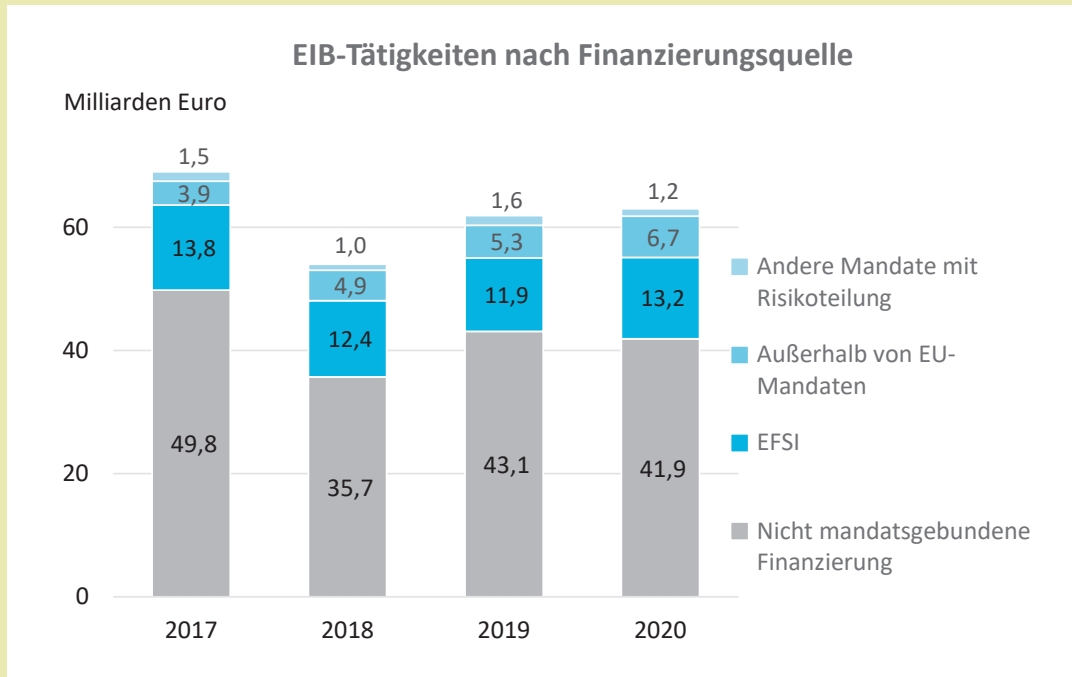


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Berichts der EIB "Evaluierung der Mandatsaktivität der EIB", Dezember 2019.

2.40. *Illustration 2.9* zeigt die jährliche Darlehenstätigkeit der EIB, aufgliedert nach Mandats- und Nicht-Mandatsfinanzierungen.

Illustration 2.9

Die Finanzierungstätigkeit der EIB aufgrund von Mandaten im Vergleich zu anderen Finanzierungen ohne Mandate pro Jahr



Hinweis: Das Diagramm zeigt die tatsächlichen Zahlen für 2017, 2018 und 2019 sowie die prognostizierten Zahlen für 2020.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EIB-Daten.

Die EIB-Gruppe wird weiterhin eine wichtige Rolle spielen

2.41. Die größten Mandate der EIB sind die Mandate, die durch die EFSI-Garantie (mit einer Obergrenze von 26 Milliarden Euro) und die Garantie im Rahmen des EIB-Mandats für die Darlehenstätigkeit in Drittländern (Obergrenze von 32,3 Milliarden Euro) abgesichert sind. In seinem Sonderbericht über den EFSI³⁷ kam der Hof zu dem Schluss, dass die EIB mithilfe des EFSI mehr mit höherem Risiko verbundene Finanzierungen für Investitionen bereitstellen und zusätzliche öffentliche und private Investitionen einwerben konnte. Der Hof stellte jedoch auch fest, dass die EFSI-Förderung mitunter andere Finanzierungen der EIB und der EU ersetzt hat, ein Teil der EFSI-Finanzmittel in Projekte geflossen ist, die auch aus anderen öffentlichen oder privaten Quellen hätten finanziert werden können, zudem die Schätzungen der zusätzlich durch den EFSI eingeworbenen Investitionen manchmal überhöht waren und die meisten Investitionen in einigen größeren EU-15-Mitgliedstaaten mit gut etablierten nationalen Förderbanken getätigt wurden. In der Evaluierung des EIB-Mandats für die Darlehenstätigkeit in Drittländern 2019 der Kommission³⁸ stellte diese eine Reihe von Unzulänglichkeiten fest. Dazu gehörten Mängel im Informationsaustausch der EIB und Schwierigkeiten bei der Bewertung der tatsächlichen Ergebnisse und Auswirkungen von Interventionen der EU. Diesem Evaluierungsbericht zufolge hat die Kommission auch mit einer allgemeinen Überprüfung des Verfahrens nach Artikel 19³⁹ begonnen, um die Überwachung der Ausrichtung der EIB-Tätigkeiten an den politischen Prioritäten der EU, einschließlich der Tätigkeiten außerhalb der EU, zu verbessern.

³⁷ Sonderbericht Nr. 03/2019 "Europäischer Fonds für strategische Investitionen: Damit der EFSI ein voller Erfolg wird, muss noch einiges unternommen werden".

³⁸ Bewertung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union – SWD(2019) 334 final vom 13.9.2019.

³⁹ Gemäß Artikel 19 der EIB-Satzung muss die Stellungnahme der Kommission zu allen aus Eigenmitteln finanzierten Tätigkeiten der EIB eingeholt werden, bevor sie dem Verwaltungsrat der EIB zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Rolle der Kommission besteht darin, eine Stellungnahme über die Übereinstimmung der beabsichtigten Investitionen mit den einschlägigen Rechtsvorschriften und Strategien der EU zu erteilen. Aspekte wie die Projektrentabilität und das finanzielle Risiko fallen nicht in den Anwendungsbereich des Verfahrens nach Artikel 19 und verbleiben in der alleinigen Verantwortung der EIB.

2.42. Für die nächsten 10 Jahre hat sich die Kommission verpflichtet, mindestens 1 Billion Euro an Investitionen zu mobilisieren, um einen nachhaltigen, gerechten und grünen Übergang zu unterstützen⁴⁰. Das InvestEU-Programm⁴¹ wird das Hauptinstrument dieses Plans sein. Die EIB-Gruppe wird zu diesem Investitionsziel im Rahmen des InvestEU-Programms, einschließlich der speziellen Regelung für einen gerechten Übergang, und im Rahmen der Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor des Mechanismus für einen gerechten Übergang beitragen⁴². Der Beitrag der EIB-Gruppe zum Investitionsplan der Kommission für den europäischen Grünen Deal wird sich voraussichtlich auf rund 250 Milliarden Euro an mobilisierten Investitionen im Rahmen von EU-Mandaten belaufen⁴³.

2.43. Die EIB-Gruppe wird ferner einen Beitrag zur Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie leisten. Auf Empfehlung der Euro-Gruppe vom 9. April 2020⁴⁴ richtet die EIB-Gruppe einen europaweiten Garantiefonds mit einem Volumen von bis zu 25 Milliarden Euro ein, dessen Schwerpunkt auf kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in der gesamten EU liegen wird. Die EIB-Gruppe hatte bereits zuvor eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, mit denen bis zu 40 Milliarden Euro zur Finanzierung des kurzfristigen Finanzierungsbedarfs von betroffenen KMU – dazu gehört die Unterstützung von Finanzmitteln in Höhe von bis zu 8 Milliarden Euro, die über den EIF bereitgestellt und durch eine EU-Garantie in Höhe von 1 Milliarde Euro abgesichert werden; diese Summe wird im Rahmen des EFSI umgelenkt, um Finanzmittlern Anreize zu bieten, KMU und Midcap-Unternehmen Liquidität zur Verfügung zu stellen – und 5 Milliarden Euro für Investitionen im Gesundheitssektor mobilisiert werden sollen. Mit Unterstützung durch EU-Mittel, einschließlich EU-Garantien, hat die EIB außerdem angekündigt, dass sie in den kommenden Monaten bis zu 5,2 Milliarden Euro an Partner außerhalb der EU bereitstellen wird.

⁴⁰ COM(2020) 21, Mitteilung der Kommission über den Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa und den Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal.

⁴¹ COM(2018) 439, Vorschlag der Kommission für eine "Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms InvestEU".

⁴² COM(2020) 22, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang.

⁴³ Die Haushaltsaspekte des InvestEU-Programms und des Mechanismus für einen gerechten Übergang unterliegen noch der Gesamtvereinbarung über den nächsten MFR.

⁴⁴ Siehe "Eurogroup summing-up letter" vom 17. April 2020.

Der Prüfungsauftrag des Hofes deckt nur einen Teil der Tätigkeiten der EIB ab

2.44. Gegenwärtig fällt ein großer Teil der Tätigkeiten der EIB – Tätigkeiten, die nicht aus dem EU-Haushalt finanziert oder unterstützt werden – nicht in den Prüfungsauftrag des Hofes. In Anbetracht des bedeutenden Beitrags, den diese Tätigkeiten für das Erreichen der Ziele der EU leisten, sowie der zunehmenden Inanspruchnahme der EIB beim EU-Haushaltsvollzug hält es der Hof für sinnvoll, sie einer unabhängigen externen Prüfung hinsichtlich ihrer Ordnungsmäßigkeit und Leistung zu unterziehen. Bei seinen Prüfungen von EIB-Tätigkeiten stützt sich der Hof auf eine zwischen der Kommission, dem Hof und der EIB geschlossene Dreiervereinbarung. Dies gilt für Anleihetätigkeiten aufgrund von Mandaten, die der Bank von der Europäischen Union erteilt wurden, sowie für die von der Bank verwalteten Tätigkeiten, die in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingestellt wurden und durch diesen gesichert werden⁴⁵. Diese derzeitige Vereinbarung läuft 2020 aus, und eine neue Vereinbarung befindet sich zurzeit in Verhandlung.

2.45. Im Jahr 2020 hat das Europäische Parlament seine Forderung wiederholt, dass der Rechnungshof die Befugnis erhält, alle Tätigkeiten der EIB zu prüfen, was auch die Bewertung der Kosteneffizienz ihrer Investitionsbemühungen und der Zusätzlichkeit ihrer Projekte einschließt, und dass diese Prüfungen veröffentlicht werden. Außerdem forderte es den Hof auf, Empfehlungen zu den Ergebnissen der externen Darlehenstätigkeiten der EIB zu verfassen⁴⁶.

⁴⁵ Dreiervereinbarung zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Rechnungshof und Europäischer Investitionsbank, 2016.

⁴⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 2020 über die Finanztätigkeit der Europäischen Investitionsbank – Jahresbericht 2019 (2019/2126(INI)) und Bericht über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2018, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen (2019/2055(DEC)).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

2.46. Im Jahr 2019 wurden die im endgültigen Haushalt verfügbaren Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen fast vollständig ausgeschöpft. Die Zahlungen lagen in den letzten vier Jahren merklich unter den MFR-Obergrenzen, was in Zukunft zu einem höheren Zahlungsbedarf führen wird (siehe Ziffern [2.2-2.6](#)).

2.47. Zum Jahresende 2019 erreichten die noch abzuwickelnden Mittelbindungen einen historischen Höchststand. Der Hof hat zwei Hauptgründe für diesen Anstieg ermittelt: Mittel für Verpflichtungen, die systematisch die Mittel für Zahlungen übersteigen, und ein Zahlungsbedarf, der sich auf den nächsten MFR verlagert (siehe Ziffern [2.7-2.9](#)).

2.48. Obwohl sich das Tempo der Umsetzung des ESIF beschleunigt hat, bleibt die Gesamtausschöpfung niedriger als im entsprechenden Jahr des vorangegangenen MFR. Die durch die COVID-19-Krise ausgelösten überarbeiteten Regeln für die Umsetzung der ESI-Fonds dürften die Umsetzung weiter beschleunigten. Diese Veränderungen drohen einen Druck auf die ab 2020 verfügbaren Mittel für Zahlungen zu erzeugen (siehe Ziffern [2.14-2.17](#)).

2.49. Nur 17 % der in Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung gebundenen Mittel hatten bis zum fünften Jahr des laufenden MFR ihren Endempfänger erreicht. Die Relevanz der Berichterstattung der Kommission über Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung wird dadurch gemindert, dass ihr diesbezüglicher jährlicher Bericht zu spät veröffentlicht wird. Im MFR 2021-2027 wird die Kommission keinen jährlichen Bericht mehr auf der Ebene der einzelnen Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung erstellen (siehe Ziffern [2.18-2.21](#)).

2.50. Zum Jahresende 2019 verfügte die EU über verschiedene Instrumente, um der Exposition des EU-Haushalts durch finanzielle Risiken im Zusammenhang mit Darlehen und Haushaltsgarantien entgegenzuwirken. Die Auswirkungen der COVID-19-Krise erfordern jedoch eine Neubewertung der Beträge und Mechanismen, die zur Abmilderung künftiger Risiken zur Verfügung stehen, einschließlich einer Überprüfung der Dotierungsquoten. Daher ist es wichtig, sich einen umfassenden Überblick über das "Gesamtrisiko" zu verschaffen, dem der EU-Haushalt ausgesetzt ist, einschließlich

des Risikos, das mit Haushaltsgarantien wie etwa beim EFSI einhergeht (siehe Ziffern [2.22-2.34](#)).

2.51. Die EIB-Gruppe ist ein wichtiger Partner bei der Umsetzung des EU-Haushalts und der Verwirklichung der Ziele der EU und wird auch im nächsten MFR weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Ein Großteil ihrer Operationen wird aufgrund von Mandaten durchgeführt, von denen die meisten die Form von Vereinbarungen mit der Kommission haben. Der Hof kann gemäß seinem Prüfungsauftrag nur die Tätigkeiten der EIB prüfen, die aus dem EU-Haushalt finanziert oder durch ihn garantiert werden. In seinen Sonderberichten hat der Hof in Verbindung mit den Leistungsaspekten bei solchen Tätigkeiten Fragen ermittelt und Verbesserungen vorgeschlagen. Der Hof ist daher der Auffassung, dass es sinnvoll wäre, den nicht aus dem EU-Haushalt unterstützten Teil der Tätigkeiten der EIB einer unabhängigen externen Prüfung hinsichtlich Ordnungsmäßigkeit und Leistung zu unterziehen (siehe Ziffern [2.35-2.45](#)).

Empfehlungen

2.52. Der Hof spricht folgende Empfehlungen für Maßnahmen durch die Kommission aus:

Empfehlung 2.1

Die Kommission sollte den Zahlungsbedarf genau verfolgen und innerhalb ihres institutionellen Zuständigkeitsbereichs Maßnahmen ergreifen, um die Verfügbarkeit von Mitteln für Zahlungen sicherzustellen, wobei das Risiko unzureichender Mittel für Zahlungen und der außerordentliche Bedarf aufgrund der COVID-19-Pandemie berücksichtigt werden sollten.

Zeitraumen: ab 2020

Empfehlung 2.2

Die Kommission sollte im nächsten MFR auch weiterhin einen jährlichen Bericht über die Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung, auch auf Ebene der einzelnen Finanzinstrumente, erstellen.

Zeitraumen: jährlich, ab dem Bericht 2021

Empfehlung 2.3

Die Kommission sollte im jährlichen "Bericht über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan" einen vollständigen Überblick über die Exposition des EU-Haushalts vorlegen, einschließlich des Risikos, das durch die EFSI-Garantie sowie durch alle betroffenen zukünftigen Finanzoperationen entsteht.

Zeitraumen: jährlich, ab 2021

Empfehlung 2.4

Die Kommission sollte im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise neu bewerten, ob die bestehenden Mechanismen zur Abmilderung der Risikoexposition des EU-Haushalts ausreichend und angemessen sind, und die angestrebten Dotierungsquoten der Garantiefonds, mit denen die aus dem EU-Haushalt gewährten Garantien gedeckt werden, überprüfen.

Zeitraumen: ab 2020

2.53. Der Hof richtet die folgende Empfehlung an das Europäische Parlament und den Rat:

Empfehlung 2.5

Die EIB sollte ersucht werden, den Hof in die Lage zu versetzen, die Ordnungsmäßigkeit sowie die Leistungsaspekte ihrer Finanzierungstätigkeit, die nicht unter ein konkretes EU-Mandat fallen, zu prüfen.

Zeitraumen: ab 2021

Anhänge

Anhang 2.1 – Mittelausschöpfung durch die Mitgliedstaaten zum Jahresende 2019 und im Vergleich zu 2012

	Gesamtauszahlungen in den Jahren 2014- 2019 Millionen Euro	Ausschöpfungsquote zum Jahresende 2019	Ausschöpfungsquote zum Jahresende 2012
Belgien	1 120	39,7 %	49,1 %
Bulgarien	3 648	36,6 %	36,2 %
Tschechien	9 651	40,4 %	37,9 %
Dänemark	622	40,1 %	45,3 %
Deutschland	11 518	41,1 %	54,1 %
Estland	2 164	48,8 %	61,3 %
Irland	2 050	60,6 %	60,3 %
Griechenland	9 266	42,8 %	49,2 %
Spanien	13 291	32,8 %	51,7 %
Frankreich	12 566	44,8 %	43,3 %
Kroatien	3 231	30,0 %	
Italien	13 885	30,7 %	30,7 %
Zypern	443	48,1 %	44,3 %
Lettland	2 509	44,2 %	52,2 %
Litauen	3 481	40,9 %	62,9 %
Luxemburg	82	57,0 %	51,8 %
Ungarn	10 737	42,8 %	44,2 %
Malta	288	34,6 %	37,2 %
Niederlande	742	38,0 %	45,6 %
Österreich	2 790	56,5 %	52,2 %
Polen	36 200	41,8 %	52,3 %
Portugal	12 231	47,0 %	59,2 %

	Gesamtauszahlungen in den Jahren 2014- 2019 Millionen Euro	Ausschöpfungsquote zum Jahresende 2019	Ausschöpfungsquote zum Jahresende 2012
Rumänien	11 163	35,6 %	22,4 %
Slowenien	1 569	39,7 %	50,3 %
Slowakei	5 079	33,4 %	41,0 %
Finnland	2 506	66,2 %	54,7 %
Schweden	1 694	46,6 %	53,3 %
Vereinigtes Königreich	6 886	42,0 %	50,9 %
Grenzübergreifende Zusammenarbeit	2 767	29,4 %	40,1 %
EU-Durchschnitt	184 179	39,6 %	46,4 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Anhang 2.2 – Von der EIB-Gruppe aufgrund EU-Mandat zum Jahresende 2019 verwaltete Finanzinstrumente (Millionen Euro)

Finanzinstrument	Verwaltet durch	Verfügbare Finanzausstattung	Gesamtzahlungen aus dem EU-Haushalt bis Ende 2019
Fazilität "Connecting Europe" (CEF) – Fremdfinanzierungsinstrumente	EIB	2 536(*)	697
Instrument für private Finanzierungen im Bereich Energieeffizienz (PF4EE-Instrument)	EIB	105	48
Finanzierungsfazilität für Naturkapital (NCCF)	EIB	60	13
InnovFin Debt – Fazilität für Darlehensdienste für Ful im Rahmen von Horizont 2020	EIB	1 686	1 275
Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF)	EIB	961	961
Pilotbürgschaftsfazilität für Ful-orientierte KMU und kleine Unternehmen mittlerer Kapitalisierung (RSI)	EIF	270	270
EaSI-Unterprogramm Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum (EaSI)	EIF	110	84
EaSI-Instrument für den Kapazitätsaufbau	EIF	26	23
Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument – Garantie (EPMF – G)	EIF	25	24
Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF – FCP-FIS)	EIF	80	80
Unterfonds für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI FIS)	EIF	67	25
Bürgschaftsfazilität für Studiendarlehen (Erasmus+) – SLGF	EIF	50	22
COSME-Kreditgarantiefazilität (COSME LGF)	EIF	1 161	563
COSME-Eigenkapitalfazilität für Wachstum (COSME EFG)	EIF	394	94

Finanzinstrument	Verwaltet durch	Verfügbare Finanzausstattung	Gesamtzahlungen aus dem EU-Haushalt bis Ende 2019
InnovFin SMEG – Ful-Darlehen für KMU und kleine Midcap-Unternehmen im Rahmen von Horizont 2020	EIF	1 389	1 101
InnovFin Equity – Eigenkapitalfazilität für F&I im Rahmen von Horizont 2020	EIF	785	534
KMU-Initiative (Beitrag COSME und Horizont 2020)	EIF	32	21
Bürgschaftsfazilität für den Kultur- und Kreativsektor – CCS GF	EIF	122	42
KMU-Bürgschaftsfazilität im Rahmen des CIF– SMEG 07	EIF	532	451
Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU im Rahmen des CIP (GIF)	EIF	561	538
Bürgschaftsfazilität der Fazilität für Unternehmensentwicklung und Innovation im westlichen Balkan EDIF I	EIF	22	22
Bürgschaftsfazilität der Fazilität für Unternehmensentwicklung und Innovation im westlichen Balkan EDIF II	EIF	48	19
Fonds für Unternehmensentwicklung (ENEF) im Rahmen der Fazilität für Unternehmensentwicklung und Innovation im westlichen Balkan	EIF	11	11
Fonds für Unternehmensinnovation (ENIF) im Rahmen der Fazilität für Unternehmensentwicklung und Innovation im westlichen Balkan	EIF	21	21

Finanzinstrument	Verwaltet durch	Verfügbare Finanzausstattung	Gesamtzahlungen aus dem EU-Haushalt bis Ende 2019
"Green for Growth Fund" (GGF)	EIF	59	20
Europäischer Fonds für Südosteuropa (EFSE) im westlichen Balkan	EIF	88	0
Globaler Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien (GEEREF)	EIF	81	80
Unterstützung für die Fazilität FEMIP	EIB	224	224
Insgesamt		11 506	7 263

(*) Dieser Betrag entspricht der Obergrenze des Beitrags aus dem EU-Haushalt zu CEF-Finanzierungsinstrumenten. Zum 31. Dezember 2019 belief sich der für dieses Finanzinstrument gebundene EU-Beitrag auf 755 Millionen Euro.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Entwurfs des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2020 – (Arbeitsunterlage Teil X).

Kapitel 3

Einnahmen

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	3.1.-3.5.
Kurzbeschreibung	3.2.-3.3.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	3.4.-3.5.
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.6.
Untersuchung von Elementen der internen Kontrollsysteme	3.7.-3.21.
Anhaltende Schwachstellen bei der Erhebung der TEM durch die Mitgliedstaaten	3.8.-3.10.
Erhebliche Schwachstellen bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Zolllücke, die ein Handeln der EU erfordern	3.11.-3.15.
Die Beseitigung von MwSt.-Vorbehalten und offenen TEM- Punkten nimmt viel Zeit in Anspruch	3.16.-3.18.
Mehrjährige BNE-Überprüfungen abgeschlossen, doch Auswirkungen der Globalisierung noch nicht vollständig bewertet	3.19.-3.21.
Jährliche Tätigkeitsberichte	3.22.-3.23.
Schlussfolgerung und Empfehlungen	3.24.-3.26.
Schlussfolgerung	3.24.
Empfehlungen	3.25.-3.26.

Anhänge

Anhang 3.1 – Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

Anhang 3.2 – Wichtigste Zollrisiken und Arten von Zollkontrollen

Anhang 3.3 – Anzahl der am 31.12.2019 noch bestehenden BNE-Vorbehalte, MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte nach Mitgliedstaat

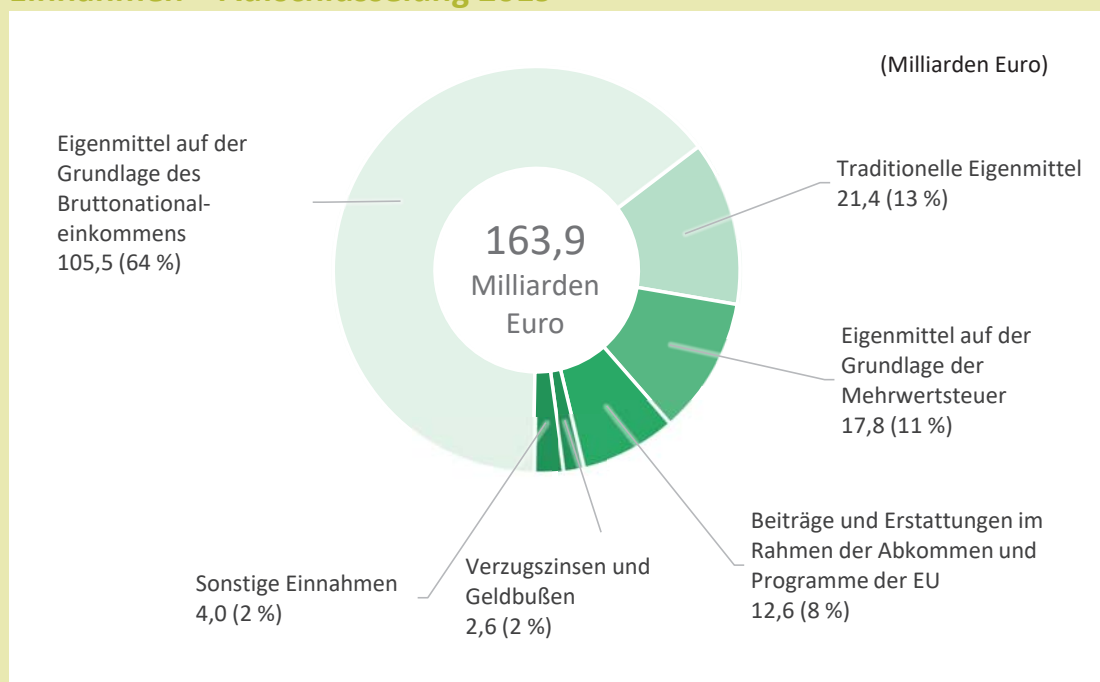
Anhang 3.4 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu den Einnahmen

Einleitung

3.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zu den Einnahmen, die aus *Eigenmitteln* und sonstigen Einnahmen bestehen. Aus *Illustration 3.1* ist die Aufschlüsselung der Einnahmen im Jahr 2019 zu ersehen.

Illustration 3.1

Einnahmen – Aufschlüsselung 2019^(*)



Einnahmen 2019 insgesamt^(**): 163,9 Milliarden Euro

^(*) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 9 von *Anhang 1.1*).

^(**) Dieser Betrag entspricht dem tatsächlichen Einnahmenhaushalt der EU. Bei der Berechnung des in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen Betrags von 160,3 Milliarden Euro wurde die Periodenrechnung zugrunde gelegt.

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2019 der Europäischen Union.

Kurzbeschreibung

3.2. Der Großteil (88 %) der Einnahmen beruht auf drei Kategorien von Eigenmitteln:

- a) Die **Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel)** stellen 64 % der EU-Einnahmen. Nach Berechnung aller sonstigen Einnahmequellen dienen die BNE-Eigenmittel zum Ausgleich des EU-Haushalts. Jeder Mitgliedstaat trägt hierzu anteilmäßig entsprechend seinem BNE bei¹.
- b) Auf die **traditionellen Eigenmittel (TEM)** entfallen 13 % der EU-Einnahmen. Sie umfassen die von den Mitgliedstaaten auf Einfuhren erhobenen Zölle. Ein Anteil von 80 % des Gesamtbetrags wird an den EU-Haushalt abgeführt, die verbleibenden 20 % werden von den Mitgliedstaaten zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten.
- c) Die **Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer (MwSt.-Eigenmittel)** machen 11 % der EU-Einnahmen aus. Die Beiträge unter dieser Eigenmittel-Kategorie berechnen sich anhand eines einheitlichen Satzes², der auf die harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten angewandt wird.

3.3. Zu den Einnahmen gehören auch aus anderen Quellen erhaltene Beträge, vor allem Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Union (8 % der EU-Einnahmen), wie Einnahmen im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss des EGFL und des ELER sowie der Teilnahme von Drittländern an Forschungsprogrammen.

¹ Der anfängliche Beitrag wird auf der Grundlage vorausgeschätzter BNE-Daten berechnet. Die Unterschiede zwischen den vorausgeschätzten und den endgültigen BNE-Daten werden in den Folgejahren ausgeglichen. Dies spiegelt sich in der Verteilung der Eigenmittel unter den Mitgliedstaaten, nicht aber im erhobenen Gesamtbetrag wider.

² Für Deutschland, die Niederlande und Schweden gilt ein geringerer Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel (0,15 %), gegenüber einem Abrufsatz von 0,3 % für die anderen Mitgliedstaaten.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

3.4. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe **Anhang 1.1**) erlangte der Hof die Prüfungssicherheit für sein Prüfungsurteil zu den Einnahmen durch die Bewertung der ausgewählten zentralen Systeme, die durch die Prüfung von Vorgängen ergänzt wurde. Ziel des Hofes war es, zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung beizutragen, wie in **Anhang 1.1** beschrieben. Der Hof untersuchte für das Jahr 2019 Folgendes:

- a) eine Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen der Kommission³, die so angelegt war, dass sie für alle Einnahmequellen repräsentativ ist;
- b) die Systeme der Kommission zur
 - i) Sicherstellung der Angemessenheit der BNE- und MwSt.-Daten der Mitgliedstaaten als Grundlage für die Berechnung und Erhebung der Eigenmittelbeiträge⁴;
 - ii) Verwaltung der TEM und Sicherstellung, dass die Mitgliedstaaten über wirksame Systeme für die Erhebung, Mitteilung und Bereitstellung der korrekten TEM-Beträge verfügen;
 - iii) Verwaltung der Geldbußen und Zwangsgelder;
 - iv) Berechnung der Beträge, die sich aufgrund von Korrekturmechanismen ergeben;
- c) die TEM-Rechnungsführungssysteme in drei Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland und Polen)⁵;
- d) die Zuverlässigkeit der in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* der GD Haushalt und von Eurostat enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit.

³ Eine Einziehungsanordnung ist ein Dokument, das der Kommission geschuldete Beträge erfasst.

⁴ Als Ausgangspunkt dienten dem Hof die vereinbarten BNE-Daten und die von den Mitgliedstaaten berechnete harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage. Von der Kommission und den Mitgliedstaaten erstellte Statistiken und Daten wurden vom Hof nicht direkt geprüft.

⁵ Diese drei Mitgliedstaaten wurden sowohl basierend auf dem Umfang ihres Beitrags zu den TEM als auch auf der Grundlage der Risikobewertung des Hofes ausgewählt.

3.5. In Bezug auf Zölle besteht das Risiko, dass die Einführer entweder keine Zollanmeldung bei den nationalen Zollbehörden einreichen oder dass diese Anmeldung fehlerhaft ist. Die "Zolllücke"⁶ – d. h. die hinterzogenen Beträge, die nicht in den TEM-Rechnungsführungssystemen der Mitgliedstaaten erfasst sind – ist nicht Gegenstand des Prüfungsurteils des Hofes zu den Einnahmen. Da sich die Zolllücke jedoch auf die von den Mitgliedstaaten festgestellten Zollbeträge auswirken kann, bewertete der Hof in diesem Jahr die Maßnahmen der EU, die ergriffen wurden, um die Lücke zu schließen und das Risiko zu mindern, dass die traditionellen Eigenmittel nicht vollständig erhoben wurden. Hierzu untersuchte der Hof

- a) die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten TEM-Kontrollen der Zollkontrollstrategien aller Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Risikos unterbewerteter Einfuhren;
- b) ob die Verfahren der Mitgliedstaaten zur Ermittlung und Auswahl der Einführer mit dem größten Risiko für nachträgliche Prüfungen⁷ noch immer begrenzt sind, wie in den Jahresberichten 2013 und 2014 des Hofes⁸ dargelegt. Die mit dem größten Risiko behafteten Einführer sind diejenigen, bei denen die Wahrscheinlichkeit einer Unregelmäßigkeit kombiniert mit dem Ausmaß ihrer Auswirkungen am höchsten ist⁹.

⁶ Die Differenz zwischen der theoretischen Höhe der Einnahmen, die durch Einfuhrabgaben für die Wirtschaft insgesamt erzielt werden müssten, und den tatsächlich erhobenen Einfuhrabgaben.

⁷ Bei einer nachträglichen Prüfung wird eine umfassende Untersuchung des Geschäfts, der Prozesse, der Systeme und der internen Kontrollen des Wirtschaftsbeteiligten sowie eine ausführliche Bewertung durch spezifische Prüfungen vorgenommen.

⁸ Siehe Ziffern 2.13-2.14 des Jahresberichts 2013 des Hofes und Ziffern 4.18-4.20 des Jahresberichts 2014 des Hofes.

⁹ Siehe Artikel 5 Absatz 7 des Zollkodex der Union (Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013, ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1, in ihrer geänderten Fassung).

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

3.6. Dieser Abschnitt enthält die Bemerkungen des Hofes zur *Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge*. Die Schlussfolgerung des Hofes zur Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Einnahmenvorgänge beruht auf seiner Bewertung der Systeme der Kommission zur Berechnung und Erhebung der Einnahmen¹⁰ sowie auf seiner Untersuchung einer Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen, von denen keine *quantifizierbare Fehler* aufwies. In **Anhang 3.1** sind die Ergebnisse der Prüfung von *Vorgängen* überblicksmäßig dargestellt.

¹⁰ Siehe Ziffer 9 von **Anhang 1.1**.

Untersuchung von Elementen der internen Kontrollsysteme

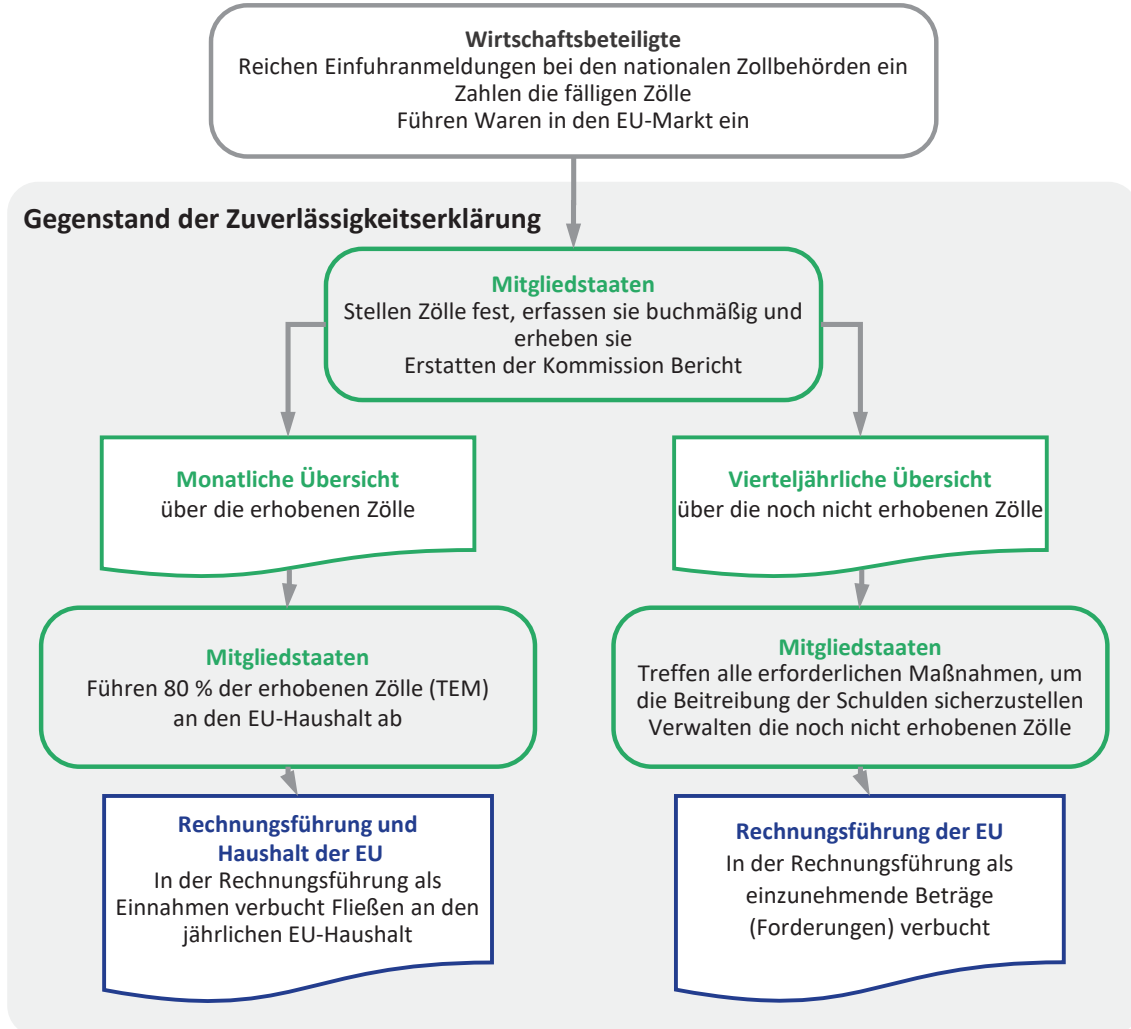
3.7. Das nicht modifizierte Gesamtprüfungsurteil des Hofes zur *Ordnungsmäßigkeit* der EU-Einnahmen (siehe Kapitel 1) bleibt von den Bemerkungen zu den untersuchten Systemen unberührt. Die Bemerkungen weisen jedoch auf anhaltende Schwachstellen bei einzelnen Kategorien von Eigenmitteln hin, darunter die Maßnahmen der EU zur Verringerung der Zolllücke und zur Minderung des Risikos, dass die TEM nicht vollständig erhoben wurden.

Anhaltende Schwachstellen bei der Erhebung der TEM durch die Mitgliedstaaten

3.8. Der Hof besuchte drei Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland und Polen), um zu untersuchen, wie sie ihre Übersichten über die erhobenen und noch nicht erhobenen Zölle¹¹ erstellen und ihre Verfahren für die Erhebung der dem EU-Haushalt geschuldeten TEM gestalten (siehe [Abbildung 3.1](#)).

¹¹ Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 39) und Durchführungsbeschluss (EU, Euratom) 2018/194 der Kommission vom 8. Februar 2018 zur Festlegung von Mustern für die Übersichten über die Buchführung über Eigenmittelanträge sowie eines Formulars zur Mitteilung Eigenmittelanträgen entsprechender uneinbringlicher Beträge gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates (ABl. L 36 vom 9.2.2018, S. 20).

Abbildung 3.1 – Verfahren zur Erstellung der Übersichten über die (erhobenen und noch nicht erhobenen) Zölle und zu ihrer Verbuchung in der Rechnungsführung und Abführung an den Haushalt der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften und Regeln der EU.

3.9. Die Erstellung der monatlichen Übersichten über die erhobenen Zölle in den drei besuchten Mitgliedstaaten wies keine erheblichen Probleme auf. Wie in den Vorjahren¹² stellte der Hof Schwachstellen bei der Verwaltung festgestellter Zölle fest, die von den nationalen Behörden noch nicht erhoben wurden¹³. In den besuchten Mitgliedstaaten stellte er insbesondere Verzögerungen bei der Mitteilung von Zollschulden (in Polen), verspätete Zwangsbeitreibung von Zollschulden (in Belgien, Deutschland und Polen) und unzureichende Dokumentation zur Bestätigung der Richtigkeit der buchmäßig erfassten Zölle (in Deutschland) fest.

3.10. Die Kommission hat ebenfalls weiterhin Mängel bei der Verwaltung der noch nicht erhobenen Zölle durch die Mitgliedstaaten ermittelt und darüber berichtet (in 15 der 27 TEM-Kontrollberichte des Jahres 2019). Die Feststellungen in 10 dieser 15 Berichte wurden als systematisch eingestuft. Im vergangenen Jahr¹⁴ empfahl der Hof der Kommission, die Risikobewertung im Rahmen der Planung ihrer Kontrollen zu verbessern, um zu gewährleisten, dass sie sich in angemessener Weise auf die Bereiche mit den höchsten Risiken erstrecken. Die Umsetzung dieser Empfehlung ist im Gange.

Erhebliche Schwachstellen bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Zolllücke, die ein Handeln der EU erfordern

3.11. Im Rahmen der von der Kommission durchgeführten TEM-Kontrollen und der früheren Arbeiten des Hofes im Zusammenhang mit den Maßnahmen der EU zur Verringerung der Zolllücke (siehe Ziffer 3.5) wurden zwei Hauptschwachstellen aufgezeigt. Eine betrifft die mangelnde EU-weite Harmonisierung der Durchführung von Zollkontrollen zur Minderung des Risikos unterbewerteter Einfuhren in der gesamten Zollunion. Die andere hängt damit zusammen, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, die mit dem größten Risiko behafteten Wirtschaftsbeteiligten auf EU-Ebene für nachträgliche Prüfungen zu ermitteln.

¹² Siehe die Jahresberichte des Hofes seit 2012; beispielsweise Ziffer 4.10 des Jahresberichts 2018 des Hofes, Ziffer 4.15 des Jahresberichts 2017 des Hofes, Ziffer 4.15 des Jahresberichts 2016 des Hofes usw.

¹³ Der Hof stellte keine wesentlichen Auswirkungen auf die bei den Mitgliedstaaten wieder einzuziehenden Beträge fest, die in der konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union ausgewiesen sind.

¹⁴ Siehe Empfehlung 4.1 des Jahresberichts 2018 des Hofes.

3.12. In seinem Jahresbericht 2017¹⁵ führte der Hof aus, dass die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren¹⁶ gegen das Vereinigte Königreich eingeleitet hatte, da das Land keine angemessenen Maßnahmen ergriffen hatte, um das Risiko einer Unterbewertung von Textil- und Schuhereinfuhren aus China zu mindern. Die Kommission schätzte die TEM-Verluste auf 2,1 Milliarden Euro¹⁷. Da sich das Vereinigte Königreich weigerte, die geschätzten Verluste zu decken, rief die Kommission in dieser Sache im März 2019 den Gerichtshof der Europäischen Union an. Das Verfahren ist anhängig (siehe Ziffer **3.23**).

3.13. Seit 2018 hat die Kommission in allen Mitgliedstaaten TEM-Kontrollen der Zollkontrollstrategie zur Bekämpfung des Risikos unterbewerteter Einfuhren durchgeführt. Die Ergebnisse wiesen auf Schwachstellen und Unterschiede zwischen den verschiedenen Kontrollstrategien hin und zeigten, dass der Schutz des EU-Haushalts in einigen Mitgliedstaaten nicht angemessen gewährleistet war.

3.14. Der Bewertung der Kommission zufolge waren 24 der 28 mitgliedstaatlichen Kontrollstrategien zur Bekämpfung der Unterbewertungsrisiken teilweise oder nicht zufriedenstellend. Nach sieben im Jahr 2019 durchgeführten Weiterverfolgungskontrollen hatte sich die Situation in den meisten kontrollierten Mitgliedstaaten nicht erheblich verbessert (siehe *Tabelle 3.1*). Diese Bewertung wird unter Berücksichtigung der Ergebnisse der im Jahr 2020 durchgeführten Weiterverfolgungskontrollen überprüft werden. Die Kommission muss die potenziellen TEM-Verluste noch quantifizieren. In den drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten waren Maßnahmen im Gange, um den Feststellungen der Kommission Rechnung zu tragen.

¹⁵ Siehe Ziffer 4.17 des Jahresberichts 2017 des Hofes.

¹⁶ Dabei handelt es sich um die wichtigste Durchsetzungsmaßnahme, die die Kommission ergreifen kann, wenn Mitgliedstaaten das Unionsrecht nicht anwenden.

¹⁷ Die geschätzten TEM-Verluste, die dem Vereinigten Königreich angelastet werden, sowie die geschätzten Verzugszinsen (insgesamt 3,2 Milliarden Euro) sind in der konsolidierten Jahresrechnung 2019 der Europäischen Union als Forderungen ausgewiesen.

Tabelle 3.1 – Von der Kommission vorgenommene Bewertung der Zollkontrollstrategien der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Risikos unterbewerteter Einfuhren

Bewertung	Ursprüngliche Bewertung	Bewertung nach sieben Weiterverfolgungskontrollen
	Anzahl der Mitgliedstaaten	Anzahl der Mitgliedstaaten
Im Allgemeinen zufriedenstellend	4	5
Teilweise zufriedenstellend	15	16
Nicht zufriedenstellend	9	7
	28	28

Quelle: TEM-Kontrollberichte der GD Haushalt.

3.15. Außerdem stellte der Hof fest, dass die Maßnahmen zur Ermittlung und Auswahl der Einführer mit dem größten Risiko für nachträgliche Prüfungen in der gesamten Zollunion begrenzt sind, da es immer noch keine EU-weite Datenbank gibt, in der alle von den Wirtschaftsbeteiligten getätigten Einfuhren erfasst sind. Zwar wurden Fortschritte verzeichnet, doch war den Bemerkungen des Hofes aus Vorjahren noch nicht vollständig nachgekommen worden (siehe *Illustration 3.2*).

Illustration 3.2

Kontinuierliche Lücke im Zollkontrollsystem in der EU

Innerhalb der Zollunion können Wirtschaftsbeteiligte Waren über einen oder mehrere Mitgliedstaaten in den EU-Markt einführen, unabhängig davon, wo sie ihren Hauptsitz haben (siehe [Anhang 3.2](#)).

In seinen Jahresberichten 2013 und 2014 kam der Hof zu dem Schluss, dass die mit dem größten Risiko behafteten Einführer möglicherweise nicht ausgewählt werden und bestimmte Einführer bei nachträglichen Prüfungen möglicherweise nie kontrolliert werden. Dies war vor allem auf das Fehlen einer EU-weiten Datenbank zurückzuführen, die Informationen über Einfuhren durch Wirtschaftsbeteiligte auf EU-Ebene enthält. Nach Angaben der Kommission wird diese Lücke im Zollkontrollsystem erst dann geschlossen, wenn das neue IT-System für den Zoll, "Surveillance III", betriebsbereit ist (Januar 2023).

Bis dahin können die Wirtschaftsbeteiligten, die Waren in andere Mitgliedstaaten als den Mitgliedstaat einführen, in dem sie ihren Hauptsitz haben, durch das Verfahren auf nationaler Ebene zur Ermittlung und Auswahl der mit dem größten Risiko behafteten Einführer für nachträgliche Prüfungen nicht wirksam erfasst werden. Der Hof hat diese Begrenzung in den drei besuchten Mitgliedstaaten bestätigt. Die Kommission kann eine Schlüsselrolle bei der Ermittlung solcher Einführer spielen, indem sie einschlägige Einfuhrdaten auf EU-Ebene sammelt und analysiert und die Ergebnisse ihrer Analyse den Mitgliedstaaten mitteilt.

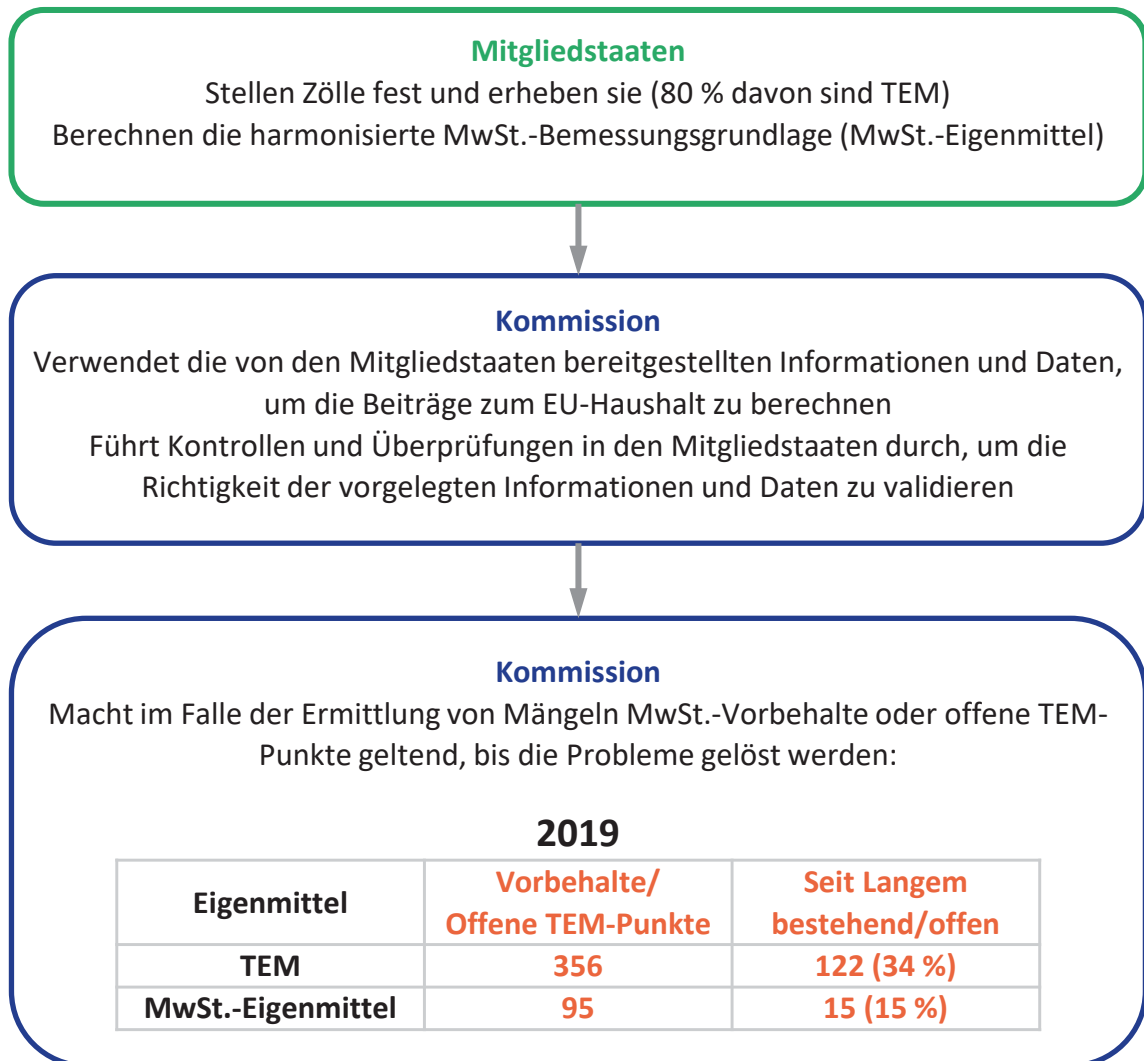
Aufgrund dieser Begrenzung können Zölle hinterzogen werden. Es liegen keine aktuellen Daten über das Volumen der Einfuhren vor, die von den Mitgliedstaaten in ihrer Prüfungspopulation nicht erfasst wurden. Die jüngsten verfügbaren Informationen stammen aus einer Erhebung der Kommission zu Daten des Jahres 2015. Ihren Schätzungen zufolge könnten 20 % aller Einfuhren in die EU (283,5 Milliarden Euro) bei der Prüfungspopulation für nachträgliche Prüfungen in den Mitgliedstaaten unberücksichtigt geblieben sein.

Die Beseitigung von MwSt.-Vorbehalten und offenen TEM-Punkten nimmt viel Zeit in Anspruch

3.16. [Abbildung 3.2](#) zeigt den Prozess der Überprüfung der Berechnung der MwSt.-Bemessungsgrundlage und der TEM durch die Kommission und gibt einen Überblick über die bestehenden Vorbehalte und offenen Punkte wegen festgestellter Schwachstellen (siehe [Anhang 3.3](#)). Der Hof hat MwSt.-Vorbehalte untersucht, mit denen die Berechnung der MwSt.-Bemessungsgrundlage für einen Zeitraum von 10

oder mehr Jahren offen gehalten wurde¹⁸, und TEM-Punkte, die ab dem Zeitpunkt der Kontrolle durch die Kommission mehr als fünf Jahre offen geblieben waren. Insgesamt bestanden 15 % der MwSt.-Vorbehalte und 34 % der offenen TEM-Punkte seit Langem.

Abbildung 3.2 – Verfahren, mit dem MwSt.-Vorbehalte und offene TEM-Punkte geltend gemacht werden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

¹⁸ Ein MwSt.-Vorbehalt wird nur für Jahre geltend gemacht, die verjähren werden (> n-4). Bei der Berechnung der MwSt.-Bemessungsgrundlage für die letzten vier Jahre können grundsätzlich Änderungen vorgenommen werden.

3.17. Der Hof untersuchte die Verwaltung der von der Kommission geltend gemachten seit Langem bestehenden MwSt.-Vorbehalte (die Untersuchung galt acht der 15 seit Langem bestehenden Vorbehalte) und stellte fest, dass fünf von ihnen Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen möglicher Verstöße gegen die MwSt.-Richtlinie¹⁹ betrafen. Er stellte fest, dass die Verfahren aufgrund des langwierigen Dialogs zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten lange dauerten. Die finanziellen Auswirkungen von drei der acht untersuchten Fälle, für die vor mehr als sieben Jahren Vorbehalte geltend gemacht worden waren, waren noch nicht bekannt, und in zwei Fällen, für die mehr als sechs Jahre zuvor Vorbehalte geltend gemacht worden waren, waren die Auswirkungen nur teilweise bekannt und von der Kommission noch nicht bestätigt.

3.18. Bei den 54 der 122 seit Langem offenen TEM-Punkten, die der Hof überprüfte, zeigte sich, dass die Weiterverfolgung und der Abschluss solcher Punkte durch die Kommission übermäßig viel Zeit in Anspruch nahmen (siehe *Illustration 3.3*). Der Hof wies in seinem Jahresbericht 2018 auf diese Problematik hin²⁰. Auch wenn die Lage diesbezüglich unverändert ist, stellte der Hof fest, dass die Anzahl der offenen TEM-Punkte abgenommen hatte. Des Weiteren stellte der Hof fest, dass die Kommission kein Weiterverfolgungssystem eingerichtet hat, in dem die offenen TEM-Punkte nach ihrer Bedeutung (sowohl hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen als auch hinsichtlich der systemischen Bedeutung bei nichtfinanziellen Mängeln) priorisiert werden. Darüber hinaus wurden in den internen Verfahren keine Fristen für die Weiterverfolgung dieser Punkte festgelegt.

¹⁹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

²⁰ Siehe Ziffer 4.16 des Jahresberichts 2018 des Hofes.

Illustration 3.3

Schwachstellen bei der Weiterverfolgung von in den Mitgliedstaaten festgestellten TEM-Mängeln

Im Jahr 2019 hob die Kommission 15 der 54 seit Langem offenen TEM-Punkte auf, die der Hof ausgewählt hatte. In sieben der 15 Fälle vergingen, nachdem der Mitgliedstaat den Mangel vollständig behoben hatte, zwischen 10 Monaten und mehr als zwei Jahren, bis die Kommission den Punkt bewertet und aufgehoben hatte. Dies verzerrt den Überblick über die TEM-Punkte, die noch nicht angegangen wurden.

In den meisten noch offenen Fällen in der Stichprobe stellte der Hof fest, dass die Kommission ein bis vier Jahre für ihre Weiterverfolgung benötigte, die fälligen Beträge verspätet im EU-Rechnungsführungssystem verbuchte und die Mitteilung von Verzugszinsen an die Mitgliedstaaten aufschob.

Der Hof stellte fest, dass vier Mitgliedstaaten den Standpunkt der Kommission in Bezug auf fünf der untersuchten offenen TEM-Punkte nicht teilten, die Kommission aber noch immer nicht über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens entschieden hatte. Dazu gehört ein Griechenland betreffender Fall, der im Jahr 2011 bei der Weiterverfolgung des TEM-Kontrollberichts von 2002 festgestellt wurde. Die anderen Fälle betreffen Mängel, die 2014 in Tschechien, Griechenland und den Niederlanden ermittelt wurden.

Mehrjährige BNE-Überprüfungen abgeschlossen, doch Auswirkungen der Globalisierung noch nicht vollständig bewertet

3.19. Im Zuge des mehrjährigen BNE-Überprüfungszyklus untersucht die Kommission, ob die von den Mitgliedstaaten für die Aufstellung ihrer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendeten Verfahren im Einklang mit dem ESVG 2010²¹ stehen und ob die BNE-Daten vergleichbar, zuverlässig und vollständig

²¹ Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010) ist der international vereinheitlichte Rechnungsführungsrahmen der EU. Es dient der systematischen und detaillierten Beschreibung einer Volkswirtschaft (siehe Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1)).

sind²². Damit die BNE-Daten nach Ablauf der vorgeschriebenen Vierjahresfrist angepasst und überprüft werden können²³, machte die Kommission einen Vorbehalt für alle Daten jedes einzelnen Mitgliedstaats ab 2010²⁴ geltend. Der Hof stellte fest, dass diese Überprüfung Ende 2019 abgeschlossen war.

3.20. Der Abschluss des Überprüfungszyklus führte zu neuen, spezifischeren Vorbehalten. Im April 2020 machte die Kommission BNE-Vorbehalte²⁵ für ausgewählte verbesserungsbedürftige Aufstellungsverfahren in den Mitgliedstaaten geltend. Einer dieser Vorbehalte ermöglicht es, eine Revision der BNE-Daten aller Mitgliedstaaten vorzunehmen, um eine genauere Schätzung der Vermögenswerte multinationaler Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) vorzunehmen – eine Schätzung, die durch die Globalisierung und die Tatsache, dass solche Vermögenswerte problemlos über Grenzen hinweg verlagert werden, erschwert wird. Die Kommission wird bis September 2022 fortfahren, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu beurteilen, ob die FuE-Vermögenswerte multinationaler Unternehmen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß bewertet sind. Somit wurden die früheren Empfehlungen des Hofes zu diesem Thema noch nicht vollständig umgesetzt (siehe [Anhang 3.4](#)).

²² Siehe Artikel 5 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates vom 15. Juli 2013 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen ("BNE-Verordnung") (ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 1). Diese wurde ersetzt durch die Verordnung (EU) 2019/516 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen und zur Aufhebung der Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates (BNE-Verordnung); siehe insbesondere Artikel 5 Absatz 2 (ABl. L 91 vom 29.3.2019, S. 19).

²³ Die für die Berechnung von Eigenmitteln maßgeblichen EU-Vorschriften gestatten es, BNE-Daten für ein gegebenes Haushaltsjahr bis zum Jahr n+4 anzupassen. In Fällen, in denen die Datenqualität verbessert werden muss, kann diese Vierjahresfrist verlängert werden.

²⁴ Außer für Kroatien, wo der Zeitraum, für den Daten offen bleiben, 2013 beginnt.

²⁵ Transaktionsspezifische und übergreifende spezifische Vorbehalte, die die verfahrensspezifischen Vorbehalte ersetzen. Zu dem allgemeinen Vorbehalt siehe Ziffer [3.21](#).

3.21. Die Kommission hat den allgemeinen Vorbehalt in Bezug auf Frankreich wegen der unbefriedigenden Qualität der Beschreibung der Verfahren für die Erstellung von BNE-Daten in seiner BNE-Aufstellung ab 2010 noch nicht aufgehoben. Der Hof wies im vergangenen Jahr darauf hin²⁶. Er hat zur Kenntnis genommen, dass Frankreich seine überarbeitete BNE-Aufstellung im März 2020 vorgelegt hat, sodass die Kommission mit der Überprüfung des französischen BNE beginnen konnte. Die Auswirkungen dieser Überprüfung auf die Berechnung der künftigen Beiträge Frankreichs und der anderen Mitgliedstaaten sind noch nicht bekannt.

²⁶ Siehe Ziffer 4.18 des Jahresberichts 2018 des Hofes.

Jährliche Tätigkeitsberichte

3.22. Insgesamt werden die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes durch die Angaben in den von der GD Haushalt und Eurostat veröffentlichten Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2019 bekräftigt.

3.23. Für das vierte Jahr in Folge hat die GD Haushalt den *Vorbehalt* aufrechterhalten, dass die dem EU-Haushalt zugeführten TEM-Beträge wegen der Unterbewertung von aus China eingeführten Textilien und Schuhen unrichtig sind. Der Vorbehalt wurde erstmals im Jahr 2016 geltend gemacht, als die dem Vereinigten Königreich angelasteten TEM-Verluste quantifiziert wurden (siehe Ziffer [3.12](#)), und dann 2018 ohne Quantifizierung auf andere Mitgliedstaaten ausgeweitet.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

3.24. Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Fehlerquote bei den Einnahmen nicht wesentlich war. Die vom Hof untersuchten einnahmenbezogenen Systeme waren insgesamt wirksam. Die wichtigsten internen TEM-Kontrollen, die der Hof bei der Kommission (siehe Ziffern **3.10** und **3.18**) und in bestimmten Mitgliedstaaten (siehe Ziffern **3.8-3.9**) bewertete, waren bedingt wirksam. Darüber hinaus stellte der Hof bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Verringerung der Zolllücke erhebliche Schwachstellen fest, die ein Handeln der EU erfordern (siehe Ziffern **3.11-3.15**).

Empfehlungen

3.25. *Anhang 3.4* zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den zwei Empfehlungen, die er in seinem Jahresbericht 2016 ausgesprochen hatte. Die Kommission hat beide Empfehlungen weitgehend umgesetzt.

3.26. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Bemerkungen und Schlussfolgerungen für 2019 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 3.1 – Nicht erfasste Zölle (TEM)

Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten regelmäßig dabei unterstützen, dass Einführer mit dem größten Risiko für nachträgliche Prüfungen ausgewählt werden (siehe Ziffer **3.15**), indem sie

- a) einschlägige Einfuhrdaten auf EU-Ebene sammelt und analysiert und die Ergebnisse ihrer Analyse den Mitgliedstaaten mitteilt;
- b) sobald Surveillance III betriebsbereit ist, Orientierungshilfen für die Durchführung von Datenanalysen in diesem neuen System bereitstellt.

Zeitraumen: a) bis Ende 2021, b) Juni 2023

Empfehlung 3.2 – Offene TEM-Punkte

Die Kommission sollte ihre Verfahren überarbeiten, indem sie

- a) ein System zur Überwachung der offenen TEM-Punkte auf der Grundlage quantitativer und qualitativer Kriterien einrichtet, anhand deren die in den Mitgliedstaaten festgestellten Mängel nach Priorität geordnet werden;
- b) den Mitgliedstaaten Fristen für die Behebung dieser Mängel und für Folgemaßnahmen setzt, einschließlich der Berechnung von Verzugszinsen und der Beitreibung der an den EU-Haushalt abzuführenden Beträge (siehe Ziffer **3.18**).

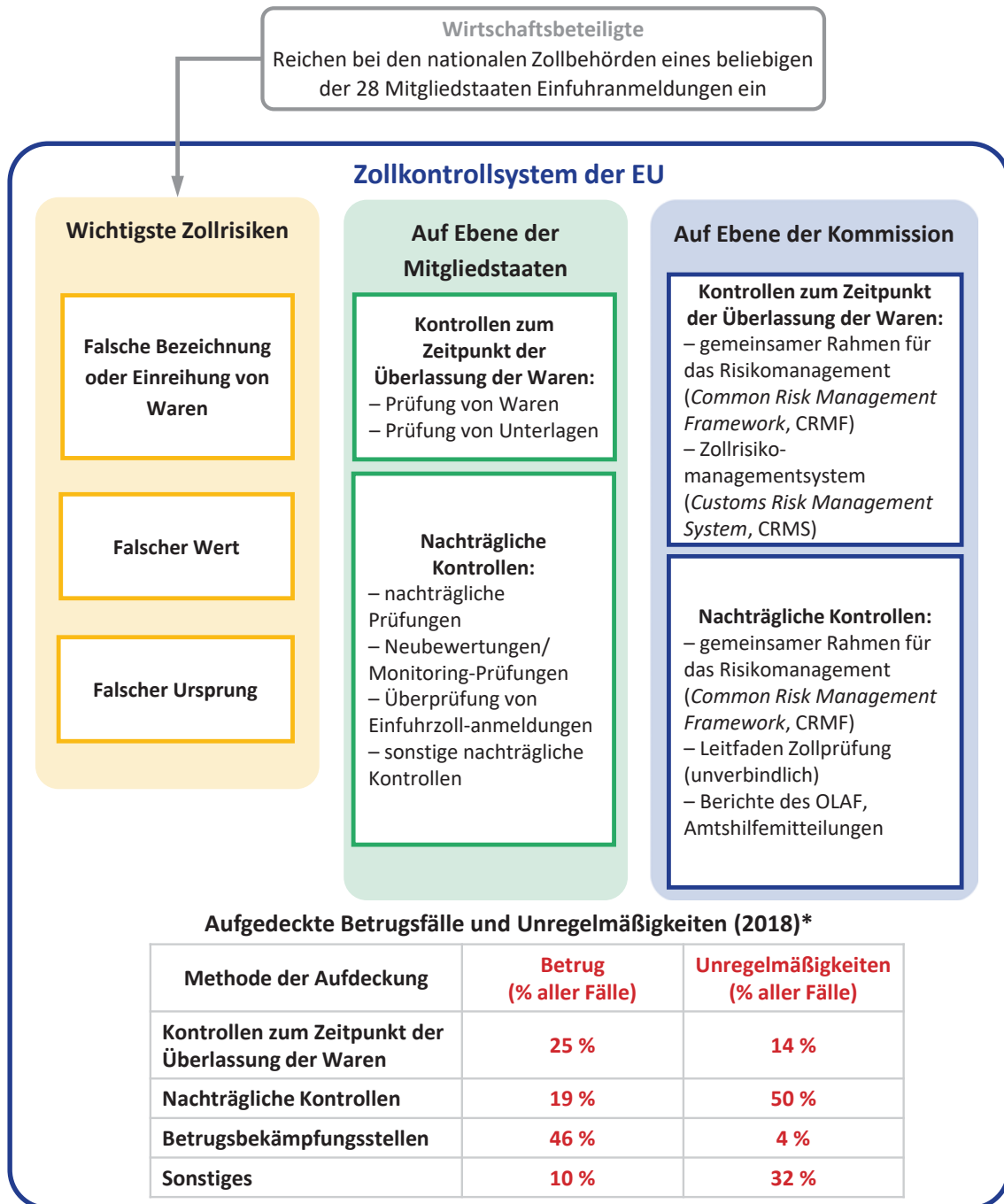
Zeitraumen: bis Ende 2021

Anhänge

Anhang 3.1 – Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

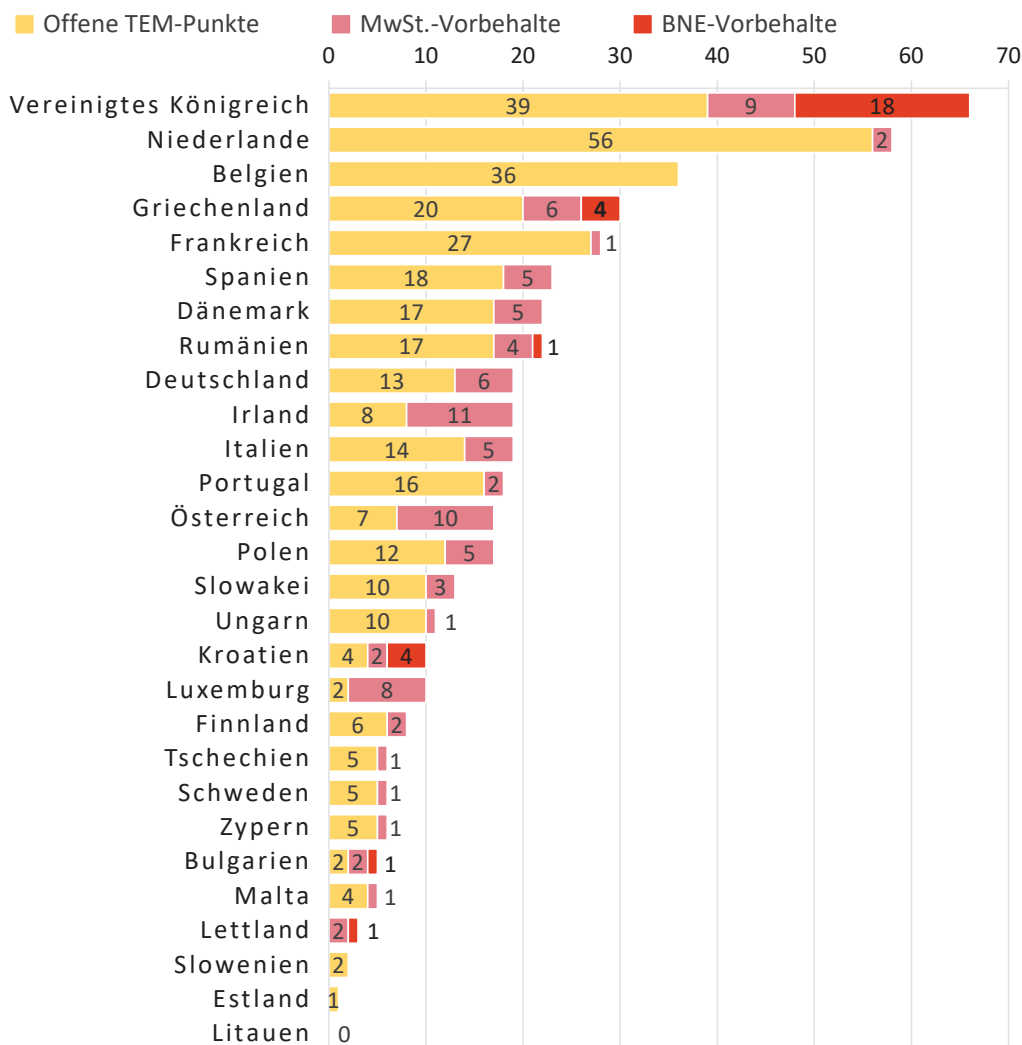
	2019	2018
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	55	55
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote:	Keine wesentliche Fehlerquote	Keine wesentliche Fehlerquote

Anhang 3.2 – Wichtigste Zollrisiken und Arten von Zollkontrollen



* Jahresberichte der Mitgliedstaaten über traditionelle Eigenmittel, Haushaltsjahr 2018 (Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 608/2014).

Anhang 3.3 – Anzahl der am 31.12.2019 noch bestehenden BNE-Vorbehalte, MwSt.-Vorbehalte und offenen TEM-Punkte nach Mitgliedstaat



	Offene TEM-Punkte	MwSt.-Vorbehalte	BNE-Vorbehalte
INSGESAMT (31.12.2019)	356	95	29
INSGESAMT (31.12.2018)	402	96	9

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission²⁷.

²⁷ Die Zahlenangaben zu den BNE-Vorbehalten umfassen lediglich die transaktionsspezifischen Vorbehalte (die die Erstellung spezifischer Bestandteile der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in einem Mitgliedstaat betreffen). Darüber hinaus gibt es verfahrensspezifische BNE-Vorbehalte, die in allen Mitgliedstaaten noch bestehen und die Erstellung der Daten ab 2010 betreffen (außer für Kroatien, wo sie den Zeitraum ab 2013 betreffen) sowie sieben übergreifende spezifische Vorbehalte für das Vereinigte Königreich und einen allgemeinen Vorbehalt für Frankreich.

Anhang 3.4 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen zu den Einnahmen

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2016	<p>Empfehlung 1: Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sämtliche potenziellen Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen auf die Schätzung des BNE analysieren und den Mitgliedstaaten Anleitungen an die Hand geben, wie diese Tätigkeiten bei Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu behandeln sind.</p> <p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte während des laufenden BNE-Überprüfungszyklus bestätigen, dass die Vermögenswerte für Forschung und Entwicklung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten korrekt erfasst wurden, wobei der Bewertung dieser Vermögenswerte und den Kriterien der Gebietsansässigkeit in Fällen, in denen multinationale Tätigkeiten verlagert wurden, besondere Aufmerksamkeit gelten sollte.</p>		X				
			X				

Anmerkungen zur Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof:

Empfehlung 1: Die Kommission hat geeignete Maßnahmen ergriffen, um mithilfe einer Reihe von Taskforces, Arbeitsgruppen und eines Pilotprojekts alle potenziellen Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen auf die Schätzung des BNE zu analysieren. Die Kommission muss jedoch noch einschlägige Leitlinien vorlegen, um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Arbeiten im Zusammenhang mit dem übergreifenden Vorbehalt zur Globalisierung zu unterstützen.

Empfehlung 2: Zur Bestätigung, dass die Mitgliedstaaten die Vermögenswerte im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) korrekt in ihren Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfassen, machte die Kommission den übergreifenden Vorbehalt zur Globalisierung mit einer Umsetzungsfrist bis September 2022 geltend. Durch den übergreifenden spezifischen Vorbehalt ist eine Revision der BNE-Daten der Mitgliedstaaten möglich, bis die Kommission bestätigen kann, dass die Mitgliedstaaten in ihren Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die erforderlichen Anpassungen vorgenommen haben, um den Auswirkungen der Tätigkeiten multinationaler Unternehmen Rechnung zu tragen.

Kapitel 4

**Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung – MFR-
Teilrubrik 1a**

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	4.1.-4.5.
Kurzbeschreibung	4.2.-4.4.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.5.
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.6.-4.21.
Personalkosten sind weiterhin die Hauptfehlerquelle, insbesondere bei den Forschungsausgaben	4.11.-4.15.
Bei privaten Einrichtungen, insbesondere KMU, kommt es eher zu Fehlern	4.16.
Nichtförderfähigkeit sämtlicher vom Empfänger im Prüfungszeitraum geltend gemachten Kosten	4.17.-4.19.
Häufige Fehler bei sonstigen direkten Kosten	4.20.
Hohe Fehlerhäufigkeit bei Umrechnungskursen	4.21.
Überprüfung der von den geprüften Stellen zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit vorgelegten Informationen	4.22.-4.30.
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	4.31.-4.35.
Schlussfolgerung und Empfehlungen	4.36.-4.40.
Schlussfolgerung	4.36.-4.38.
Empfehlungen	4.39.-4.40.

Anhänge

Anhang 4.1 – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung"

Anhang 4.2 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung"

Einleitung


4.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur Teilrubrik 1a "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). *Illustration 4.1* gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Teilrubrik im Jahr 2019.

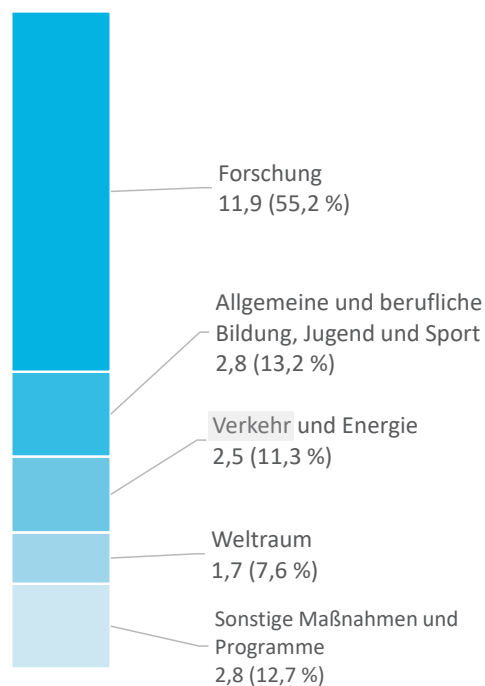
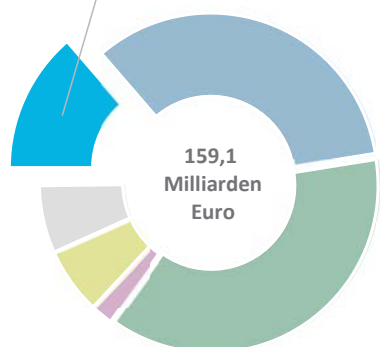
Illustration 4.1

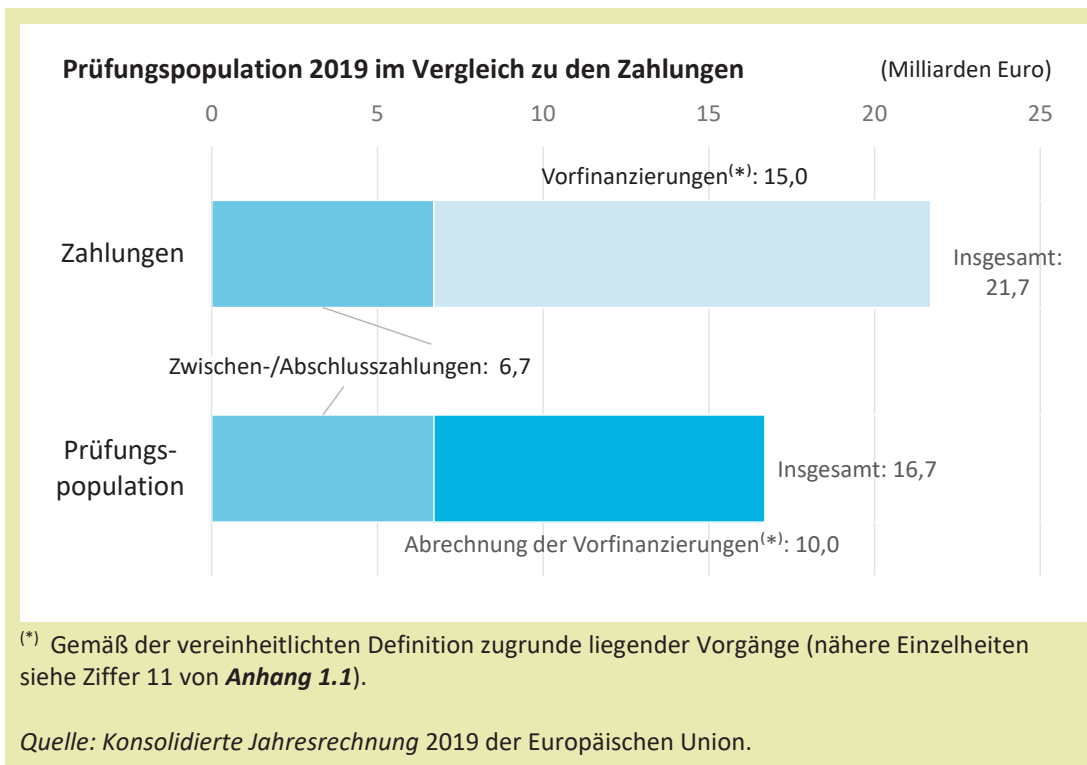
MFR-Teilrubrik 1a "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" – Aufschlüsselung 2019

Anteil der Zahlungen im Jahr 2019 am EU-Haushalt und Aufschlüsselung

(Milliarden Euro)


Wettbewerbsfähigkeit
 21,7
 13,7 %





Kurzbeschreibung

4.2. Im Rahmen der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" werden vielfältige Programme finanziert, deren Ziel die Förderung einer inklusiven Gesellschaft, die Stimulierung des Wachstums, die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU ist.

4.3. Die wichtigsten Programme sind Horizont 2020¹ im Bereich Forschung und Innovation (und sein Vorgänger, das Siebte Rahmenprogramm (RP7)² und Erasmus+ im Bereich allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport. Außerdem fallen unter diese Teilrubrik große Infrastrukturprojekte wie die Weltraumprogramme Galileo (das globale Satellitennavigationsprogramm der EU) und EGNOS (die europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems) sowie der Beitrag der EU zum Internationalen Thermonuklearen Versuchsreaktor (ITER) und die Fazilität "Connecting Europe". Die MFR-Teilrubrik 1a umfasst auch eine etwaige Inanspruchnahme des Garantiefonds für den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI).

¹ Rahmenprogramm für Forschung und Innovation 2014-2020 (Horizont 2020).

² Siebtes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (2007-2013).

4.4. Die im Rahmen dieser Programme getätigten Ausgaben werden fast zur Gänze direkt von der Kommission, einschließlich über Exekutivagenturen, verwaltet. Sie fließen in Form von Finanzhilfen an öffentliche oder private Empfänger, die an Projekten teilnehmen. Die Kommission leistet bei Unterzeichnung einer Finanzhilfevereinbarung oder eines Finanzierungsbeschlusses Vorschusszahlungen an die Empfänger und erstattet die von ihnen gemeldeten von der EU für eine Finanzierung akzeptierten Kosten, wobei sie die Vorschusszahlungen in Abzug bringt. Im Fall von Erasmus+ wird der Großteil der Ausgaben (rund 80 % der Finanzhilfen) von nationalen Agenturen im Auftrag der Kommission verwaltet.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.5. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe **Anhang 1.1**) untersuchte der Hof für diese MFR-Teilrubrik in Bezug auf das Jahr 2019 Folgendes:

- a) eine Stichprobe von 130 Vorgängen (in Einklang mit Ziffer 9 von **Anhang 1.1**). Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Teilrubrik repräsentativ ist³. Sie umfasste 80 Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation (70 zu Horizont 2020 und 10 zum RP7) und 50 Vorgänge zu anderen Programmen und Tätigkeiten, insbesondere zu Erasmus+, zur Fazilität "Connecting Europe" und zu den Weltraumprogrammen. Die geprüften Empfänger waren in 19 Mitgliedstaaten und vier Drittländern ansässig. Ziel des Hofes war es, eine spezifische Beurteilung zu dieser MFR-Teilrubrik vorzulegen und zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung beizutragen, wie in **Anhang 1.1** beschrieben;

³ Diese Stichprobe wurde auf der Grundlage der vom Hof vorgenommenen Bewertung des Risikos für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit in zwei Hauptschichten unterteilt. Zur ersten Schicht gehörten Bereiche mit hohem Risiko (insbesondere das RP7 und Horizont 2020), in denen die Prüfungstätigkeit intensiviert wurde.

- b) ausgewählte Systeme, die die Zuverlässigkeit der Ex-post-Prüfungstätigkeiten der Kommission zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Rahmen von Horizont 2020 betrafen. Der Hof führte diese Tätigkeiten im Hinblick auf seine Strategie durch, wonach künftig testatsorientierte Prüfungen vorgenommen werden sollen. Zu diesem Zweck wählte er sechs vom Gemeinsamen Auditdienst der Kommission und 14 im Auftrag der Kommission von zwei unabhängigen externen Prüfern durchgeführte Prüfungen aus. Er ließ die Ergebnisse dieser Tätigkeiten bei seiner Prüfung von Ausgabenvorgängen des Jahres 2019 zwar unberücksichtigt, zog sie aber heran, um zu ermitteln, ob er sich auf die Ergebnisse dieser Prüfungen stützen kann;
- c) die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD RTD, der GD EAC und der GD GROW enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit und deren Berücksichtigung in der Management- und Leistungsbilanz der Kommission.

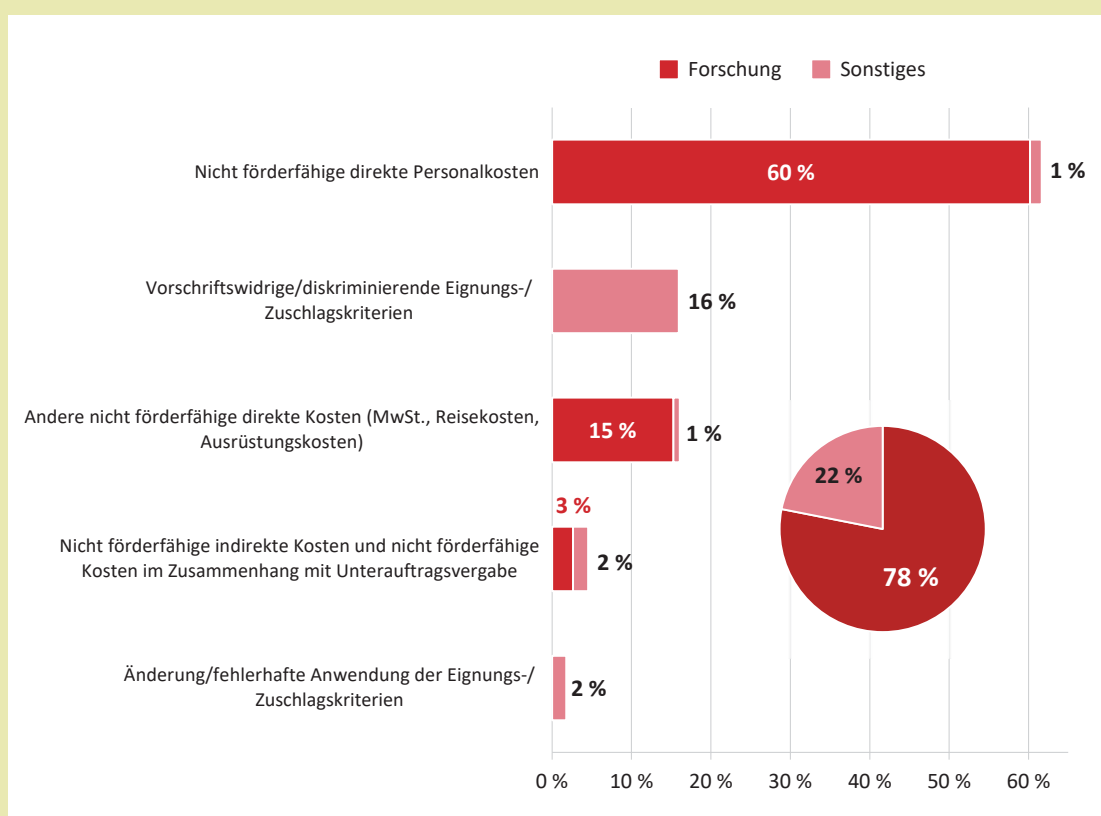
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

4.6. In *Anhang 4.1* sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 130 untersuchten Vorgängen wiesen 51 (39 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der quantifizierten 28 Fehler schätzt der Hof die Fehlerquote auf 4,0 %⁴.

Illustration 4.2 enthält eine Aufschlüsselung der für 2019 geschätzten Fehlerquote nach Forschungs- und anderen Vorgängen.

Illustration 4.2

Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁴ Der Hof berechnet die Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,5 % (untere Fehlergrenze) und 6,4 % (obere Fehlergrenze) liegt.

4.7. Die im Rahmen der Forschungsprogramme RP7 und Horizont 2020 getätigten Ausgaben sind weiterhin mit höherem Risiko verbunden und Hauptquelle der vom Hof aufgedeckten Fehler. Der Hof ermittelte quantifizierbare Fehler aufgrund nicht förderfähiger Kosten bei 24 der 80 in der Stichprobe enthaltenen Vorgänge aus dem Bereich Forschung und Innovation (bei drei der 10 RP7-Vorgänge und 21 der 70 Horizont-2020-Vorgänge). Dies entspricht 78 % der vom Hof für diese Teilrubrik für 2019 geschätzten Fehlerquote.

4.8. Der Hof hat bereits früher auf die verbesserte Programmgestaltung und die verbesserte Kontrollstrategie der Kommission bei Horizont 2020 hingewiesen⁵. Die Vereinfachung hat den Empfängern das Leben erleichtert und zu einer Verringerung des Fehlerrisikos beigetragen, beispielsweise indem ein allgemeiner Pauschalsatz für indirekte Kosten festgelegt wurde. Dennoch zeigen die Ergebnisse des Hofes, dass die Forschungsausgaben immer noch eine wesentliche Fehlerquote aufweisen. Eigenen Schätzungen der Kommission zufolge liegt die Fehlerquote für Horizont 2020 nach wie vor über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % (siehe Ziffer [4.32](#)).

4.9. In Bezug auf andere Programme und Tätigkeiten ermittelte der Hof quantifizierbare Fehler bei vier der 50 Vorgänge der Stichprobe. Die Fehler traten bei Projekten im Rahmen des Programms Erasmus+ und der Fazilität "Connecting Europe" auf und betrafen

- a) die Verwendung des falschen Einheitskostensatzes und die Meldung nicht förderfähiger Kosten seitens der Empfänger (Erasmus+);
- b) zwei Fälle von Unregelmäßigkeiten bei Vergabeverfahren (CEF);
- c) nicht förderfähige Kosten im Zusammenhang mit Unterauftragsvergabe (CEF).

4.10. Die Kontrollverfahren der Kommission greifen in unterschiedlichem Maße. Die Kommission hatte Korrekturmaßnahmen angewandt, die sich direkt auf acht im Rahmen der Stichprobe geprüfte Vorgänge auswirkten. Diese Maßnahmen waren für die Berechnungen des Hofes relevant, da durch sie die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 0,65 Prozentpunkte verringert wurde. In acht Fällen quantifizierbarer Fehler auf der Ebene der Endempfänger wurden die Fehler durch die Kontrollverfahren

⁵ Beispielsweise in Ziffer 5.13 des Jahresberichts 2018 und im Sonderbericht Nr. 28/2018: "Die meisten Vereinfachungsmaßnahmen im Rahmen von Horizont 2020 haben den Begünstigten das Leben erleichtert, doch es sind weitere Verbesserungen möglich".

der Kommission⁶ vor Anerkennung der Ausgaben nicht verhindert bzw. aufgedeckt und berichtet. Hätte die Kommission alle ihr vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 1,1 Prozentpunkte niedriger ausgefallen⁷.

Personalkosten sind weiterhin die Hauptfehlerquelle, insbesondere bei den Forschungsausgaben

4.11. Trotz der Bemühungen um Vereinfachung sind die Vorschriften für die Meldung von Personalkosten im Rahmen von Horizont 2020 komplex geblieben. Die Berechnung dieser Kosten stellt daher nach wie vor eine Hauptquelle für Fehler in den Kostenaufstellungen dar. Wie der Hof im Jahresbericht 2018⁸ und in seinem Sonderbericht Nr. 28/2018 feststellte, ist die Methode zur Berechnung der Personalkosten im Rahmen von Horizont 2020 in mancher Hinsicht sogar komplexer geworden, wodurch sich das Fehlerrisiko erhöht hat. Von den 24 mit quantifizierbaren Fehlern behafteten Vorgängen in der Stichprobe von Forschungsvorgängen war bei 23 die Methode zur Berechnung der Personalkosten falsch angewandt worden. In fast allen dieser 23 Fälle war der Stundensatz (oder monatliche Satz) nicht korrekt berechnet worden.

4.12. In seinem Jahresbericht 2018⁹ wies der Hof darauf hin, dass die Vorschrift, wonach für die Meldung der Kosten für das folgende (nicht abgeschlossene) Berichtsjahr der jährliche Stundensatz des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs zu verwenden ist, zu Fehlern führen kann. Dies zeigte sich im Jahr 2019 erneut.

⁶ Bescheinigungen über den Abschluss oder Ex-post-Prüfungen. Der Hof stellt weiterhin Mängel bei beiden Kontrollverfahren fest. Fünf dieser acht Fälle betrafen nicht aufgedeckte Fehler bei Personalkosten, die im Rahmen von Horizont 2020 geltend gemacht wurden.

⁷ In vier dieser Fälle war der Kommission der Fehler nicht bekannt, da die unabhängigen Prüfer sie nicht aufgedeckt hatten.

⁸ Ziffer 5.16.

⁹ Ziffer 5.17.

4.13. Ein Beispiel für diese beiden Fehlerarten, die bei demselben geprüften Projekt auftraten, ist *Illustration 4.3* zu entnehmen.

Illustration 4.3

Beispiel für einen Fehler bei der Berechnung des Stundensatzes und Beispiel für die Nichtverwendung des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs

Fehler bei der Berechnung des Stundensatzes

Bei einem Horizont-2020-Projekt in Deutschland berechnete der Empfänger den Stundensatz anhand des jährlichen Bruttogehalts, multipliziert mit einem statistischen Prozentsatz für die durchschnittlichen Sozialversicherungsbeiträge. Dieser durchschnittliche Prozentsatz wird vom nationalen Statistikamt mitgeteilt. Der Stundensatz beruht somit nicht – wie vorgeschrieben – auf tatsächlich angefallenen Kosten.

Nichtverwendung des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs

Bei demselben Projekt verwendete der Empfänger zur Berechnung der Personalkosten für einen Mitarbeiter einen Stundensatz, der nicht auf dem letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr (2018), sondern auf dem Jahr 2019 basierte.

Zusammen mit anderen Fehlern bei den Personalkosten belief sich der Bruttofehler in diesem Fall auf 13 400 Euro.

4.14. Ein weiterer (wenn auch weniger häufiger) Fehler betraf die Nichteinhaltung der Vorschrift der "doppelten Obergrenze". Dieser Vorschrift zufolge darf die im Rahmen von EU- und Euratom-Finanzhilfen pro Person und Jahr gemeldete Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden nicht höher sein als die für die Berechnung des Stundensatzes herangezogene Zahl der jährlichen produktiven Stunden. Außerdem dürfen die pro Person und Jahr (zur Erstattung als tatsächliche Kosten) geltend gemachten gesamten Personalkosten nicht höher sein als die in der Rechnungslegung des Empfängers für die jeweilige Person und das jeweilige Jahr erfassten gesamten Personalkosten. *Illustration 4.4* enthält ein Beispiel.

Illustration 4.4

Beispiel für einen Verstoß gegen die Vorschrift der doppelten Obergrenze

Bei einem Horizont-2020-Projekt in den Niederlanden machte der Empfänger Personalkosten für 1 742 Stunden geltend, die ein Mitarbeiter für das Projekt aufgewendet hatte. Dies liegt über der für die Berechnung des Stundensatzes verwendeten Standardzahl der jährlichen produktiven Stunden (1 650 Stunden) und stellt somit einen Verstoß gegen die Vorschrift der doppelten Obergrenze dar. Die 92 zu viel abgerechneten Stunden sind daher nicht förderfähig.

4.15. Der Hof stellt weiterhin Schwachstellen bei der Zeiterfassung fest. Er hat den Fehler in diesen Fällen zwar nicht quantifiziert, die unzulängliche Qualität der Systeme erhöht jedoch das Risiko, dass die Aufzeichnungen zu den für die geförderten Projekte geleisteten Arbeitsstunden unzuverlässig sind.

Bei privaten Einrichtungen, insbesondere KMU, kommt es eher zu Fehlern

4.16. Eine der Strategien zur Förderung der europäischen Forschung ist die stärkere Beteiligung des Privatsektors, insbesondere von Start-ups und KMU. Mehr als die Hälfte der aufgedeckten quantifizierbaren Fehler (17 von 28) betrafen Fördermittel für Empfänger aus dem Privatsektor, obwohl diese Vorgänge in der Stichprobe nur 32 % ausmachten (42 von 130 Vorgängen). Auf KMU entfielen bei einem Anteil von 12 % an der Stichprobe 21 % der quantifizierbaren Fehler. Diese Ergebnisse legen nahe, dass KMU fehleranfälliger sind als andere Empfänger – was auch durch die Prüfungen der Kommission sowie frühere Jahresberichte des Hofes bestätigt wird.

Nichtförderfähigkeit sämtlicher vom Empfänger im Prüfungszeitraum geltend gemachten Kosten

4.17. Dieses Jahr stellte der Hof Fehler bei vier Horizont-2020-Projekten fest, bei denen seiner Auffassung nach die Förderfähigkeit aller vom Empfänger für den Prüfungszeitraum geltend gemachten Kosten fraglich ist.

4.18. In zwei Fällen handelte es sich bei dem Empfänger um das 100 %ige Tochterunternehmen eines anderen Unternehmens, das die Löhne und Gehälter sowie alle anderen Kosten zahlte und verbuchte. Das gesamte am Projekt beteiligte Personal war entweder beim Mutterunternehmen oder bei einem anderen

Tochterunternehmen beschäftigt. Gemäß den Horizont-2020-Vorschriften müssen die Kosten dem Empfänger entstanden und in seinem Rechnungsführungssystem erfasst sein. Da diese Vorschriften nicht eingehalten wurden, stuft der Hof alle vom Empfänger für den Prüfungszeitraum geltend gemachten Kosten als nicht förderfähig ein. In beiden Fällen waren die Empfänger mit den Horizont-2020-Vorschriften nicht hinreichend vertraut.

4.19. In einem weiteren Fall wurde einem Forschungsinstitut, das nicht zur Verleihung der Doktorwürde berechtigt war, eine Finanzhilfe gewährt. Diese Berechtigung war jedoch eine grundlegende Fördervoraussetzung, die potenzielle Empfänger gemäß dieser speziellen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausdrücklich erfüllen mussten. Im vierten Fall wurde eine Finanzhilfe für einen in Teilzeit beschäftigten Forscher gezahlt. Teilzeitarbeit ist nur aus persönlichen oder familiären Gründen für einen begrenzten Zeitraum zulässig und setzt die Genehmigung der zuständigen EU-Agentur voraus. Im vorliegenden Fall war keine dieser Bedingungen erfüllt.

Häufige Fehler bei sonstigen direkten Kosten

4.20. Wie in den Vorjahren ermittelte der Hof Fehler bei sonstigen direkten Kosten im Zusammenhang mit Forschungsausgaben. Diese Fehler betrafen insbesondere die Erstattung von Reisekosten, die entweder nicht mit dem geprüften EU-Projekt in Zusammenhang standen oder nicht tatsächlich angefallen waren.

Hohe Fehlerhäufigkeit bei Umrechnungskursen

4.21. 22 der vom Hof geprüften Forschungsprojekte waren in anderen Währungen als dem Euro durchgeführt worden. Der Hof stellte fest, dass bei 10 dieser Projekte nicht der in den Vorschriften festgelegte Umrechnungskurs angewandt wurde. Die finanziellen Auswirkungen dieser Fehler sind an sich nicht wesentlich, ihr gehäuftes Auftreten zeigt jedoch, dass die Vorschriften nicht ausreichend bekannt sind.

Überprüfung der von den geprüften Stellen zum Nachweis der Ordnungsmäßigkeit vorgelegten Informationen

4.22. Die Kommission verwendet die Ergebnisse ihrer Ex-post-Prüfungstätigkeiten als Grundlage für die Berechnung des Risikobetrags bei Zahlung. Rund 20 % der Ex-post-Prüfungen für die an der Umsetzung des Programms Horizont 2020 beteiligten Generaldirektionen und Exekutivagenturen der Kommission werden vom Gemeinsamen Auditdienst der GD RTD durchgeführt, und 80 % in seinem Auftrag von privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften¹⁰, die im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ausgewählt wurden. Der Gemeinsame Auditdienst zieht seine repräsentative Stichprobe genehmigter Kostenaufstellungen für Ex-post-Prüfungszwecke in Abständen von etwa 18 Monaten.

4.23. Für den Jahresbericht 2018 überprüfte der Hof eine Zufallsstichprobe von 20 Ex-post-Prüfungsakten aus der repräsentativen Kommissionsstichprobe von Horizont-2020-Zahlungen. Er führte diese Arbeiten im Rahmen seiner Strategie 2018-2020 durch, um zu beurteilen, ob die testatsorientierte Prüfung in Bezug auf die MFR-Teilrubrik 1a umsetzbar ist. Aufgrund seiner Überprüfung kam der Hof zu dem Schluss, dass er sich auf die Prüfungsschlussfolgerungen in 10 der 20 Prüfungsakten nicht stützen konnte¹¹.

4.24. Für 2019 überprüfte der Hof erneut eine Zufallsstichprobe von 20 Ex-post-Prüfungen, die zwischen dem 1. Mai 2018 und dem 1. September 2019 abgeschlossen worden waren. Diese Ex-post-Prüfungen betrafen von der Kommission im Zeitraum von Januar 2014 bis Februar 2018 geleistete Zahlungen. Im Umfang dieser zuletzt abgeschlossenen Ex-post-Prüfungen waren somit keine Zahlungen des Jahres 2019 enthalten.

4.25. Im Rahmen seiner Bewertung überprüfte der Hof die Arbeitspapiere und Belegunterlagen zu den Prüfungen beim Gemeinsamen Auditdienst und bei den privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Bei dieser Überprüfung ermittelte er

¹⁰ Unter Anwendung der Prüfungsmethode des Gemeinsamen Auditdienstes.

¹¹ Ziffer 5.33.

10 Prüfungen, die die Durchführung zusätzlicher Prüfungshandlungen erforderten, was hauptsächlich an unzulänglichen Belegunterlagen und/oder Unstimmigkeiten in den Arbeitsunterlagen lag, die eine Bestätigung der Prüfungsschlussfolgerungen durch den Hof verhinderten. Diese zusätzlichen Prüfungshandlungen erfolgten entweder in Form einer Aktenprüfung (in fünf Fällen wurden von den Empfängern zusätzliche Unterlagen angefordert) oder im Wege eines Prüfbesuchs beim Empfänger (fünf Fälle).

4.26. Der Hof stellte Mängel bei der Dokumentation der Prüfungsarbeit, der Kohärenz des Stichprobenverfahrens und der Berichterstattung sowie – in einigen der überprüften Akten – bei der Qualität der Prüfungsverfahren fest. Der Hof ermittelte beispielsweise nicht förderfähige Beträge, die vor allem Personalkosten betrafen und von den Prüfern wegen unzureichender Prüfungshandlungen im Rahmen ihrer Prüfung nicht erkannt worden waren. Ferner stellte er fest, dass die Vorschrift der doppelten Obergrenze nicht richtig interpretiert wurde und Fehler bei der den Personalkosten zugrunde liegenden Berechnung nicht aufgedeckt worden waren.

4.27. Die finanziellen Auswirkungen waren in einigen Fällen zwar nicht wesentlich, doch konnte sich der Hof bei sieben der 20 Prüfungsakten in seiner Stichprobe nicht auf die Prüfungsschlussfolgerungen stützen. Auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse seiner im Vorjahr durchgeführten Arbeiten (siehe Ziffer **4.23**) konnte der Hof sich somit bei 17 der 40 überprüften Prüfungen nicht auf die Schlussfolgerungen stützen.

4.28. Im Jahresbericht 2018 wies der Hof auf ein Problem bei der von der Kommission für die Berechnung der Fehlerquote für Horizont 2020 angewandten Methode hin, das zu einer systematischen Unterbewertung führte¹². Die Ex-post-Prüfungen sind zwar auf eine maximale Abdeckung der akzeptierten Kosten ausgerichtet, decken aber selten alle entsprechenden Kosten ab. Die Fehlerquote wurde jedoch anhand aller akzeptierten Kosten und nicht anhand des tatsächlich geprüften Betrags berechnet. Somit war der Nenner bei der Fehlerberechnung höher, wodurch die Fehlerquote zu niedrig angesetzt wurde.

¹² Ziffer 5.34.

4.29. Die Kommission hat Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen. Sie analysierte die vom Hof im Rahmen seiner Bewertung überprüften 40 Ex-post-Prüfungen und berechnete daraufhin die Fehlerquoten neu. Infolgedessen wurde die für Horizont 2020 gemeldete repräsentative Fehlerquote um 0,34 % Prozentpunkte nach oben korrigiert.

4.30. Der Hof begrüßt diese umgehende Abhilfemaßnahme und die Absicht der Kommission, der Frage weiter nachzugehen. Da jedoch bei dieser Korrektur die in den Ziffern **4.23** und **4.26-4.27** beschriebenen Probleme nicht berücksichtigt werden, ist die Fehlerquote nach wie vor unterbewertet. Außerdem lässt sich nicht bestimmen, wie signifikant ihre Auswirkungen sind, da einige Fehler nicht vollständig quantifiziert werden können.

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

4.31. Die vom Hof im Zuge der Prüfung untersuchten Jährlichen Tätigkeitsberichte¹³ enthalten eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements der jeweiligen Generaldirektionen im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

4.32. Die GD RTD macht in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht einen Vorbehalt zu Zahlungen geltend, mit denen im Rahmen des RP7 gemeldete Kosten erstattet wurden¹⁴, da die kumulierte Restfehlerquote über 2 % liegt¹⁵. Die GD GROW äußerte keinen entsprechenden Vorbehalt¹⁶, da sie kaum noch in größerem Umfang Zahlungen zum RP7 leistet. Für Horizont 2020 meldete die Kommission auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungen eine erwartete repräsentative Fehlerquote von 3,3 %¹⁷ und eine Restfehlerquote von 2,15 %. Bei diesen Prüfungen wurden nur im Zeitraum 2014-2018 geleistete Zahlungen abgedeckt.

4.33. In seinem Jahresbericht 2018 stellte der Hof fest, dass die Umsetzungsquote der Korrekturen, die beim RP7 aufgrund systembedingter Fehler erforderlich sind, lediglich 57,6 % betrug¹⁸. Diese Quote stieg bis Ende 2019 auf 72 % und übertraf damit das Ziel von 70 %, das sich die GD RTD selbst gesetzt hatte. Dies ist ein gutes Ergebnis. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht heißt es ferner, dass die für die Bearbeitung der verbleibenden 1 904 Fälle erforderlichen Ressourcen nicht unterschätzt werden sollten.

¹³ Siehe Ziffer 4.5 c).

¹⁴ Der Vorbehalt bedeutet, dass der Generaldirektor seine Zuverlässigkeitserklärung einschränkt, weil die Kontrollsysteme für das RP7 nicht so wirksam sind wie erwartet.

¹⁵ 3,52 %.

¹⁶ Auf der Grundlage einer Geringfügigkeitsschwelle für Vorbehalte.

¹⁷ Unter Berücksichtigung der Ergebnisse von vorläufigen Prüfungsberichten.

¹⁸ Ziffer 5.29.

4.34. Ende 2019 waren bei der GD RTD 13 Empfehlungen des Internen Auditdienstes noch offen; bei drei von ihnen war die Umsetzung überfällig. Dies stellt gegenüber dem Vorjahr mit 26 offenen und davon neun überfälligen Empfehlungen eine Verbesserung dar. Drei der offenen und eine der überfälligen Empfehlungen waren als "sehr wichtig" eingestuft worden. Für die als "sehr wichtig" eingestufte Empfehlung, deren Umsetzung überfällig ist, wurde als neues Zieldatum der 30. Juni 2020 festgelegt. Sie betrifft die Überwachung, inwieweit die Empfänger die vertraglichen Verpflichtungen und Berichterstattungsauflagen für die Verbreitung und Nutzung von Projektergebnissen erfüllen.

4.35. Der Hof überprüfte die in der Management- und Leistungsbilanz 2019 der Kommission enthaltenen Angaben zum geschätzten Risiko bei Zahlung für die Politikbereiche der MFR-Teilrubrik 1a. Statt einer einzigen Quote für die Teilrubrik berechnet die Kommission zwei separate Quoten – eine für Forschung, Industrie, Weltraum, Energie und Verkehr (2,0 %) und eine weitere für "Sonstige interne Politikbereiche" (1,0 %). Auf der Grundlage der von der Kommission ermittelten Werte führte die Berechnung des Hofes zu dem Ergebnis, dass die Quote für die MFR-Teilrubrik 1a als Ganzes 1,7 % wäre. Dieser Prozentsatz liegt unter der Wesentlichkeitsschwelle und am unteren Ende der vom Hof geschätzten Fehlerquotenspanne. Trotz der von der Kommission bereits ergriffenen Maßnahmen ist diese Quote jedoch wegen der in den Ziffern [4.23](#) und [4.26-4.27](#) dargelegten Probleme nach Ansicht des Hofes immer noch zu niedrig angesetzt.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

4.36. Insgesamt geht aus den vom Hof erlangten und in diesem Kapitel angeführten Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben in der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" als Ganzes eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen. Für diese MFR-Teilrubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 4,0 % (siehe [Anhang 4.1](#)). Dieser Prozentsatz liegt in der Nähe der in den Jahren 2015, 2016 und 2017 festgestellten Quoten. Die Ergebnisse zeigen, dass die Fehlerquote bei den Ausgaben für Forschung und Innovation, der Hauptfehlerquelle, konstant hoch und für die übrige Teilrubrik deutlich niedriger war.

4.37. Trotz der bei Horizont 2020 eingeführten Vereinfachungen haben die für die Meldung von Personalkosten geltenden Vorschriften zur Folge, dass die Fehlerquote immer noch über der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

4.38. Das in der Management- und Leistungsbilanz geschätzte Risiko bei Zahlung (1,7 % gemäß der Neuberechnung des Hofes) liegt am unteren Ende der geschätzten Fehlerquotenspanne und unter der Wesentlichkeitsschwelle.

Empfehlungen

4.39. [Anhang 4.2](#) zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den drei Empfehlungen, die er im Jahresbericht 2016 ausgesprochen hatte. Die Kommission hat zwei Empfehlungen vollständig und eine weitgehend umgesetzt.

4.40. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Bemerkungen und Schlussfolgerungen für 2019 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 4.1

Die Kommission sollte die Kostenaufstellungen von KMU gezielter kontrollieren und ihre Informationskampagne zu den im Rahmen von Horizont 2020 geltenden Fördervorschriften insbesondere auf diese wichtige Empfängerzielgruppe ausrichten.

Zeitraumen: bis Mitte 2021.

Empfehlung 4.2

Die Kommission sollte allen Empfängern von Horizont-2020-Mitteln im Wege einer Informationskampagne die Vorschriften für die Berechnung und Meldung von Personalkosten in Erinnerung rufen und dabei besonders auf die in den Ziffern [4.11-4.15](#) dieses Kapitels beschriebenen Fehlerarten eingehen.

Zeitraumen: 2021

Empfehlung 4.3

Die Kommission sollte die Vorschriften für Personalkosten im nächsten Forschungsrahmenprogramm (Horizont Europa) weiter vereinfachen.

Zeitraumen: bis Ende 2020

Empfehlung 4.4

Für Horizont 2020:

- Die Kommission sollte den vom Hof aufgrund seiner Überprüfung der Ex-post-Prüfungen in Bezug auf die Dokumentation, die Kohärenz des Stichprobenverfahrens und die Qualität der Prüfungshandlungen getroffenen Feststellungen Rechnung tragen.
- Die Kommission sollte mit Blick auf die dritte Runde extern in Auftrag gegebener Prüfungen angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Horizont-2020-Vorschriften den Prüfern bekannt sind, und die Qualität ihrer Arbeit überprüfen.

Zeitraumen: bis Mitte 2021

Anhänge

Anhang 4.1 – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung"

	2019	2018
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	130	130
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	4,0 %	2,0 %
Obere Fehlergrenze	6,4 %	
Untere Fehlergrenze	1,5 %	

Anhang 4.2 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung"

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2016	<p>Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen:</p> <p>Empfehlung 1: Die Kommission sollte die Regeln und Verfahren für Horizont 2020 weiter straffen, indem sie die in der überarbeiteten Haushaltsordnung vorgesehenen vereinfachten Kostensoptionen wie Kosten je Einheit, Pauschalbeträge, Pauschalfinanzierung und Preisgelder stärker berücksichtigt.</p>	X					
	<p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte sicherstellen, dass ihre Dienststellen bei der Berechnung der Fehlerquoten und der Gesamtrisikobeträge einheitlich vorgehen.</p>	X					
	<p>Empfehlung 3: Die Kommission sollte die vom IAS in ihren Ex-post-Prüfungen aufgezeigten Schwachstellen unverzüglich beheben, indem sie diese Prüfungen zügiger abschließt und die internen Verfahren für die Planung und Überwachung von Prüfungen und die Berichterstattung darüber verbessert.</p>		X				

Kapitel 5

**Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt –
MFR-Teilrubrik 1b**

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	5.1.-5.12.
Kurzbeschreibung	5.2.-5.5.
Politische Ziele und Ausgabeninstrumente	5.2.
Durchführung und Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen	5.3.-5.5.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.6.-5.12.
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.13.-5.62.
Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung von Vorgängen und der Überprüfung/des Nachvollzugs der Prüfungsarbeit	5.14.-5.35.
Nicht förderfähige Projekte	5.18.-5.20.
Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften	5.21.-5.27.
Nicht förderfähige Ausgaben	5.28.-5.29.
Fehlen wesentlicher Belege	5.30.
Nichteinhaltung der Vorschriften für die Verwendung von Finanzinstrumenten	5.31.-5.35.
Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden durch den Hof	5.36.-5.47.
Arbeit der Kommission zur Erlangung von Zuverlässigkeitsgewähr und Berichterstattung über die Restfehlerquote in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten	5.48.-5.62.
Schlussfolgerung und Empfehlungen	5.63.-5.69.
Schlussfolgerung	5.63.-5.67.
Empfehlungen	5.68.-5.69.

Anhänge

Anhang 5.1 – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen

**Anhang 5.2 – Informationen zu EU-Vorhaben in den
Mitgliedstaaten**

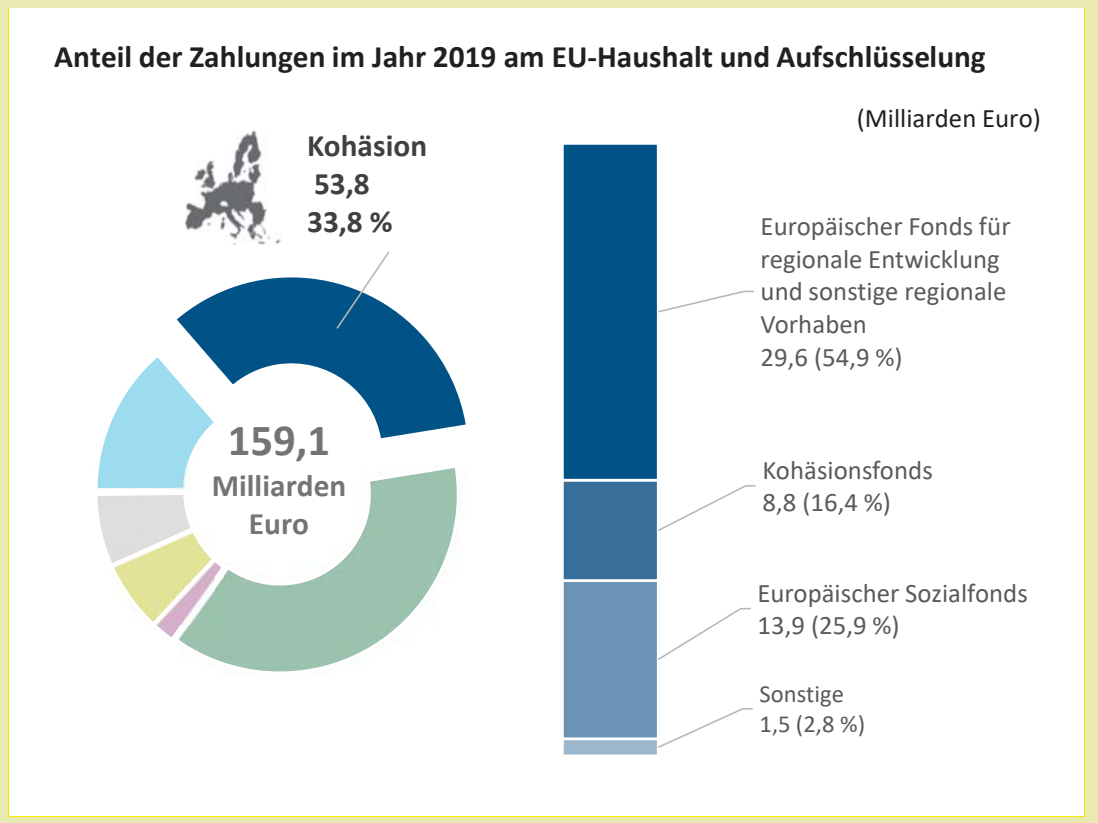
**Anhang 5.3 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für
die Teilrubrik "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer
Zusammenhalt"**

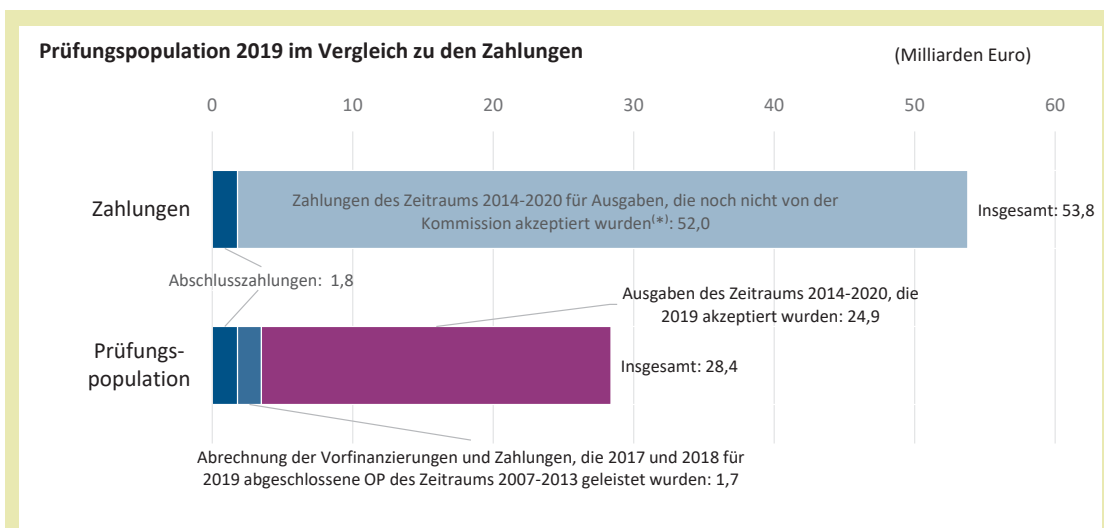
Einleitung

5.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur MFR-Teilrubrik 1b "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt". *Illustration 5.1* gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Teilrubrik im Jahr 2019. Für weitere Einzelheiten zur Prüfungspopulation des Jahres 2019 siehe Ziffer *5.9*.

Illustration 5.1

MFR-Teilrubrik 1b "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" – Aufschlüsselung 2019





(*) Die 52,0 Milliarden Euro umfassen jährliche Vorschüsse und *Zwischenzahlungen* für den *Programmplanungszeitraum* 2014-2020, die nicht in der Rechnungslegung erfasst waren, die den von der Kommission im Jahr 2019 angenommenen *Gewährpaketen* zugrunde lag. Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 11 von Anhang 1.1) werden diese Zahlungen als Vorfinanzierungen betrachtet und gehören daher nicht zur Prüfungspopulation des Hofes für den Jahresbericht 2019. Der Hof wird sie in seine Prüfungspopulation des Jahres aufnehmen, in dem die Kommission die entsprechende Rechnungslegung annimmt (d. h. Berücksichtigung in der Zuverlässigkeitserklärung für 2020 für Zahlungen des Geschäftsjahrs 2018/2019).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2019 der Europäischen Union.

Kurzbeschreibung

Politische Ziele und Ausgabeninstrumente

5.2. Die Ausgaben in dieser MFR-Teilrubrik sollen insbesondere dazu dienen, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen der EU zu verringern und die Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen zu stärken¹. Diese Ziele werden wie folgt umgesetzt:

- a) durch Einsatz der nachstehenden Fonds/Instrumente, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen:
 - *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)*, der auf den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte ausgerichtet ist, indem finanzielle Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive,

¹ Siehe Artikel 174 bis 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47).

beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen, bereitgestellt wird;

- *Kohäsionsfonds (KF)*, aus dem – im Interesse der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung – Umwelt- und Verkehrsprojekte in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BNE von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts finanziert werden;
 - *Europäischer Sozialfonds (ESF)*, mit dem darauf abgezielt wird, ein hohes Beschäftigungsniveau und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu fördern, unter anderem durch Maßnahmen im Rahmen der *Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI)*, die auf Regionen mit hohen Jugendarbeitslosenquoten ausgerichtet ist²;
 - andere kleinere Instrumente wie der *Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)*;
- b) durch einen Beitrag zur Fazilität "*Connecting Europe*" (CEF), die direkt von der Kommission verwaltet wird und Projekte der *transeuropäischen Netze* finanziert³.

Durchführung und Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen

5.3. Im Rahmen dieser MFR-Teilrubrik legen die Mitgliedstaaten generell zu Beginn jedes Programmplanungszeitraums für die gesamte Dauer eines MFR mehrjährige *operationelle Programme (OP)* vor. Nachdem diese OP von der Kommission genehmigt wurden, teilen sich die Kommission (GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL)) und der Mitgliedstaat die Zuständigkeit für deren Durchführung. Die *Begünstigten* erhalten über Behörden in den Mitgliedstaaten Erstattungszahlungen und die förderfähigen Kosten der im Einklang mit den Bedingungen des OP genehmigten Vorhaben werden aus dem EU-Haushalt kofinanziert. Verwaltungsbehörden führen Überprüfungen

² EFRE, KF und ESF sind drei der fünf *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)*, die zusammen Gegenstand der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (*Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen*) sind. Die beiden anderen ESI-Fonds werden in Kapitel 6 dieses Berichts behandelt.

³ Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe", zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2008 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129).

durch, um zu verhindern, dass der Kommission nicht förderfähige Ausgaben bescheinigt werden.

5.4. Der für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltende Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen⁴ soll sicherstellen, dass die *Restfehlerquote*⁵ in der jährlichen Rechnungslegung für die OP unter der in der maßgeblichen Verordnung⁶ festgelegten *Wesentlichkeitsschwelle* von 2 % bleibt. Um sicherzustellen, dass die der Kommission zu bescheinigende Rechnungslegung nach den Überprüfungen der Verwaltungsbehörden keine wesentlichen Unregelmäßigkeiten mehr aufweist, umfasst der Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen die folgenden drei Elemente:

- die Arbeit der *Prüfbehörden* zu den in der jährlichen Rechnungslegung aufgeführten Ausgaben. Diese Arbeit resultiert in der Erstellung jährlicher Kontrollberichte, die die Mitgliedstaaten der Kommission als Teil ihrer "Gewährpakete"⁷ vorlegen. In den Berichten wird die Restfehlerquote für ein OP (oder eine Gruppe von OP) aufgeführt und ein Bestätigungsvermerk zur Ordnungsmäßigkeit der geltend gemachten Ausgaben und zum wirksamen Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme abgegeben;
- die jährliche Annahme der Rechnungslegung. Zu diesem Zweck führt die Kommission hauptsächlich Verwaltungskontrollen zur Vollständigkeit und

⁴ Der Hof beschrieb die Einzelheiten des Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens für die ESI-Fonds einschließlich des zeitlichen Ablaufs in seinen Jahresberichten 2017 (Ziffern 6.5-6.15) und 2018 (Abbildung 6.1).

⁵ In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten verwendet die Kommission im Zusammenhang mit dem Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 den Begriff "Restrisikoquote" und im Zusammenhang mit dem Programmplanungszeitraum 2014-2020 den Begriff "verbleibende Gesamtfehlerquote". In diesem Kapitel bezeichnet der Hof beide Quoten als "Restfehlerquote(n)".

⁶ Artikel 28 Absatz 11 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (ABl. L 138 vom 13.5.2014, S. 5).

⁷ Gewährpakete umfassen eine Verwaltungserklärung, eine jährliche Zusammenfassung, die bescheinigte jährliche Rechnungslegung, einen jährlichen Kontrollbericht und einen Bestätigungsvermerk.

Richtigkeit der Rechnungslegung durch, damit sie diese annehmen und den zuvor als Garantie einbehaltenen Betrag von 10 % freigeben kann⁸;

- Aktenprüfungen der Kommission zu jedem Gewährpaket und ausgewählte *Compliance*-Prüfungen in den Mitgliedstaaten. Die Kommission führt diese Prüfungen durch, um hinsichtlich der von den Prüfbehörden gemeldeten Restfehlerquoten zu einer Schlussfolgerung zu gelangen und sie zu validieren; diese Restfehlerquoten werden im folgenden Jahr zusammen mit einem gewichteten Durchschnittswert, der als zentraler Leistungsindikator dient, in den *Jährlichen Tätigkeitsberichten* (JTB) der Kommission veröffentlicht.

5.5. Das Verfahren, das zum *Abschluss* von OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 führt, ist weitgehend mit dem in Ziffer **5.4** beschriebenen Verfahren vergleichbar.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.6. Ziel des Hofes war es, zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung beizutragen, wie in **Anhang 1.1** beschrieben. Unter Berücksichtigung der Merkmale des Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens für diesen Ausgabenbereich nahm der Hof auch eine Bewertung vor, inwieweit er sich auf die Arbeit der Prüfbehörden und der Kommission stützen kann. Diese Bewertung fand mit Blick darauf statt, dass der Hof diese Arbeit in Zukunft womöglich stärker nutzen möchte und in diesem Zusammenhang ermitteln wollte, welche weiteren Verbesserungen erforderlich sind.

5.7. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe **Anhang 1.1**) untersuchte der Hof für diese MFR-Teilrubrik

- a) eine Stichprobe von 236 Vorgängen, die so ausgewählt wurde, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb der MFR-Teilrubrik 1b repräsentativ ist. Die Stichprobe umfasste 223 Vorgänge, für die die Ausgaben in Gewähr- und Abschlusspaketen bescheinigt worden waren (einschließlich 220 Vorgängen, die zuvor von einer Prüfbehörde überprüft worden waren⁹), sowie acht

⁸ Durch Artikel 130 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wird die Erstattung in Form von Zwischenzahlungen auf 90 % beschränkt. Die verbleibenden 10 % werden nach Annahme der Rechnungslegung freigegeben.

⁹ Siehe Ziffer **5.41**.

Finanzinstrumente und fünf CEF-Projekte, die direkt von der Kommission verwaltet wurden;

- b) die Arbeit der Prüfbehörden zur Validierung der Angaben in den 24 Gewähr-/Abschlusspaketen, auf die sich die 220 zuvor von ihnen überprüften Vorgänge bezogen;
- c) die Arbeit der Kommission zur Überprüfung und Validierung der in den Gewährpaketen für den Zeitraum 2014-2020 gemeldeten Restfehlerquoten und ihre Prüfungstätigkeit zu Aspekten der Ordnungsmäßigkeit dieser Pakete;
- d) die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD REGIO und der GD EMPL enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit und deren Berücksichtigung in der *Management- und Leistungsbilanz* der Kommission.

5.8. Die Prüfungspopulation des Hofes (28,4 Milliarden Euro) bestand aus den Ausgaben des Zeitraums 2014-2020, die in akzeptierten Gewährpaketen für das Geschäftsjahr 2017/2018 enthalten waren, den Ausgaben des Zeitraums 2007-2013 in den Abschlusspaketen für OP, die die Kommission im Jahr 2019 abschloss, und den Mittelzuweisungen aus dem Kohäsionsfonds an die Fazilität "Connecting Europe".

5.9. Die von der Kommission im Jahr 2019 angenommene Rechnungslegung umfasste Ausgaben für 351 der 420 genehmigten OP (24,3 Milliarden Euro). Diese Rechnungslegung stammte aus Gewährpaketen, die für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 von allen 28 Mitgliedstaaten übermittelt wurden. Die Mitgliedstaaten meldeten für das Geschäftsjahr 2017/2018 für 60 dieser OP Auszahlungen an Endbegünstigte im Rahmen von Finanzinstrumenten (0,6 Milliarden Euro). Außerdem schloss die Kommission 54 OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 ganz oder teilweise ab (Abrechnung von 2,2 Milliarden Euro)¹⁰. Der Beitrag zur Fazilität "Connecting Europe" belief sich auf rund eine Milliarde Euro.

¹⁰ Im Falle noch offener Fragen mit wesentlichen Auswirkungen rechnet die Kommission nur den unstrittigen Betrag ab. Der Restbetrag wird abgerechnet und das OP abgeschlossen, nachdem alle offenen Fragen geklärt wurden.

5.10. Der Hof zog seine Stichprobe von 223 Vorgängen mit bescheinigten Ausgaben aus Gewähr- und Abschlusspaketen in zwei Schritten. Zunächst wählte er 24 Pakete (20 aus dem Programmplanungszeitraum 2014-2020 und vier aus dem Zeitraum 2007-2013) aus, die 40 der 394 OP abdecken, für die die Kommission im Jahr 2019 die Abrechnung in Bezug auf den EU-Haushalt vornahm. Aus diesen 24 Paketen wählte er dann Vorgänge aus, die zuvor von den Prüfbehörden überprüft worden waren.

5.11. Ein Teil der Stichprobe des Hofes bestand aus acht Finanzinstrumenten des Zeitraums 2014-2020. Hierzu wurden Instrumente ausgewählt, aus denen im Geschäftsjahr 2017/2018 Zahlungen an Endbegünstigte geleistet worden waren. In Fällen, in denen die Prüfbehörde die an die Endbegünstigten ausgezahlten Beträge nicht überprüft hatte, wählte der Hof diese Auszahlungen direkt aus.

5.12. *Anhang 5.2* enthält eine Aufschlüsselung der geprüften Stichprobe von Vorgängen und die Zahl der vom Hof festgestellten quantifizierbaren Fehler nach Mitgliedstaaten.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

5.13. Dieser Teil des Kapitels besteht aus drei Unterabschnitten. Der erste Unterabschnitt betrifft die Prüfung der diesjährigen Stichprobe von 236 Vorgängen, die der Hof durchgeführt hat, um Einblick in die wichtigsten Fehlerquellen zu geben. Der zweite Unterabschnitt betrifft die Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden und der dritte die Arbeit der Kommission. Auf der Grundlage der Bemerkungen in allen drei Unterabschnitten zieht der Hof seine Schlussfolgerungen bezüglich der Angaben zur Ordnungsmäßigkeit, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der beiden zuständigen Generaldirektionen und in der Management- und Leistungsbilanz der Kommission enthalten sind.

Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung von Vorgängen und der Überprüfung/des Nachvollzugs der Prüfungsarbeit

5.14. In *Anhang 5.1* sind die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. In den 236 untersuchten Vorgängen ermittelte und quantifizierte der Hof 29 Fehler, die von den Prüfbehörden nicht aufgedeckt worden waren. Unter Berücksichtigung der von den Prüfbehörden zuvor festgestellten 64 Fehler und der von den *Programmbehörden* vorgenommenen Korrekturen (in einer Gesamthöhe von 334 Millionen Euro für beide *Programmplanungszeiträume* zusammen) beläuft sich die Fehlerquote nach Schätzung des Hofes auf 4,4 %¹¹.

5.15. Die Prüfbehörden meldeten in den Gewähr-/Abschlusspaketen für die 236 Vorgänge der Stichprobe des Hofes 64 quantifizierbare Fehler. Diese Fehler betrafen nicht förderfähige Kosten (39), die *öffentliche Auftragsvergabe* (24) und fehlende Belege (1)¹². Die Mitgliedstaaten hatten bei diesen Fehlern – ggf. hochgerechnete – Finanzkorrekturen vorgenommen, um die Restfehlerquoten bis zur Wesentlichkeitsschwelle von 2 % oder darunter zu senken.

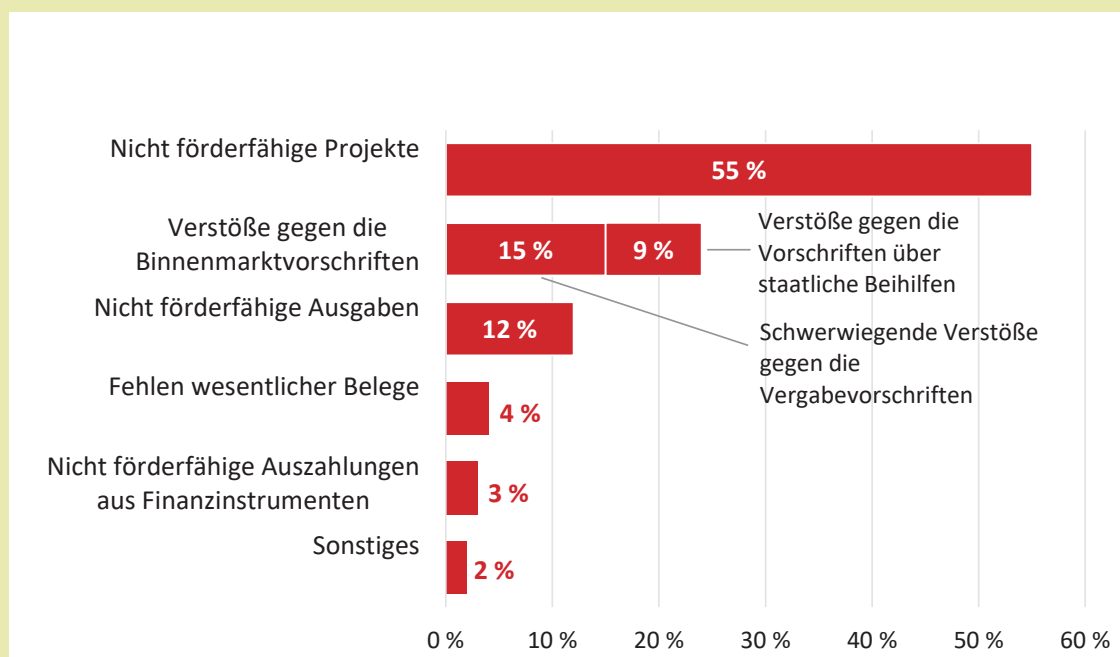
¹¹ Der Hof berechnet die Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,1 % (untere Fehlergrenze) und 6,7 % (obere Fehlergrenze) liegt.

¹² Ein einzelner Vorgang kann mehr als eine Art von Fehlern aufweisen.

5.16. *Illustration 5.2* zeigt eine Aufschlüsselung der vom Hof festgestellten Fehler nach Kategorien (vor Berücksichtigung von Finanzkorrekturen). Nicht förderfähige Projekte und Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften (insbesondere Verstöße gegen die Vergabevorschriften) trugen am meisten zur vom Hof geschätzten Fehlerquote bei. Die Ziffern *5.18-5.35* enthalten ausführlichere Informationen zu diesen Fehlern.

Illustration 5.2

Aufschlüsselung der vom Hof festgestellten Fehler



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

5.17. Die Zahl und die Auswirkungen der aufgedeckten Fehler zeigen, dass in diesem Bereich ein hohes inhärentes Fehlerrisiko besteht und dass die Kontrollen der Verwaltungsbehörden nach wie vor häufig unwirksam sind, was die Verhinderung oder Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei den von den Begünstigten gemeldeten Ausgaben angeht.

Nicht förderfähige Projekte

5.18. Der Hof ermittelte fünf EFRE-Projekte aus dem Programmplanungszeitraum 2014-2020, bei denen Beihilfen für Begünstigte oder Vorhaben gewährt wurden, die die in der geltenden Verordnung und den OP festgelegten Fördervoraussetzungen nicht erfüllten. Diese Fälle machten 17 % aller vom Hof aufgedeckten *quantifizierbaren Fehler* bzw. etwa 2,2 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus.

5.19. Gemäß Artikel 65 Absatz 6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen können die Verwaltungsbehörden keine EU-Finanzierungen für Vorhaben bereitstellen, die zum Zeitpunkt des Antrags auf Finanzmittel physisch abgeschlossen oder vollständig durchgeführt waren¹³. Diese Vorschrift gilt, weil im Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Tendenz bestand, Projekte rückwirkend einzureichen, was keiner optimalen Verwendung von EU-Mitteln entspricht. Nach Ansicht des Hofes wurde bei drei der fünf nicht förderfähigen Projekte gegen diese Vorschrift verstoßen.

5.20. Die vom Hof untersuchten Vorhaben wurden ursprünglich aus nationalen Mitteln finanziert und waren vor der Bewilligung der EU-Förderung physisch abgeschlossen. Die Programmbehörden legten die Vorschrift dahin gehend aus, dass ein Vorhaben nicht physisch abgeschlossen ist, bis es finanziell oder administrativ abgeschlossen wurde. Unter physischem Abschluss ist jedoch die Fertigstellung von Arbeiten oder Tätigkeiten zu verstehen, die für den *Output* des Projekts erforderlich sind, was in der Regel vor der Abschlusszahlung und dem administrativen Abschluss erfolgt. *Illustration 5.3* enthält ein Beispiel für ein nicht förderfähiges Projekt.

¹³ In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wird nicht erläutert, was "physisch abgeschlossen oder vollständig durchgeführt" bedeutet. Die Kommission stellte den Mitgliedstaaten gegenüber klar, dass sich "physisch abgeschlossen" auf Projekte bezieht, die ein physisches Objekt zum Gegenstand haben. "Vollständig durchgeführt" wird alternativ zu "physisch abgeschlossen" verwendet. Der Begriff bezieht sich auf Vorhaben, die kein physisches Objekt oder nicht ausschließlich ein physisches Objekt zum Gegenstand haben, aber auch andere Elemente oder Teile umfassen, die ebenfalls umgesetzt werden müssen, damit das Vorhaben als durchgeführt betrachtet werden kann.

Illustration 5.3

Beispiel für ein nicht förderfähiges Projekt

In Portugal beantragte eine lokale Behörde eine EU-Kofinanzierung der Kosten für den Bau eines städtischen Gehwegs. Sie hatte den Auftrag im Jahr 2015 vergeben und dabei festgelegt, dass das Projekt innerhalb von vier Monaten abgeschlossen werden sollte. Die *Finanzhilfe* beantragte sie dann aber im Jahr 2017, wobei sie angab, der größte Teil der Arbeiten sei abgeschlossen. Auf der Grundlage der ihm vorgelegten Informationen gelangte der Hof dagegen zu der Schlussfolgerung, dass das Projekt – das noch andere Unregelmäßigkeiten aufwies – zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits physisch abgeschlossen war.

Er stellte in Italien zwei weitere Fälle fest, in denen gegen Artikel 65 Absatz 6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen verstoßen wurde.

Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften

5.21. In diesem Jahr stellte der Hof 23 Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften fest, von denen er drei quantifizierte. Die meisten Verstöße betrafen die öffentliche Auftragsvergabe.

Trotz vieler Korrekturen ist die öffentliche Auftragsvergabe nach wie vor eine erhebliche Fehlerquelle

5.22. Die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge sind im Hinblick auf den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel und die Schaffung des Binnenmarkts von zentraler Bedeutung. Der Hof untersuchte 165 Verfahren für Bauarbeiten, Dienstleistungen und Lieferungen. Bei der überwiegenden Mehrheit dieser Verfahren handelte es sich um Projekte mit Kofinanzierung aus EFRE-/KF-OP.

5.23. Die Prüfbehörden hatten bei den vom Hof untersuchten Vorgängen 24 Verstöße gegen die Vergabevorschriften festgestellt und – wie in den einschlägigen Beschlüssen der Kommission¹⁴ vorgesehen – pauschale Berichtigungen in Höhe von 5 % bis 100 % verhängt.

¹⁴ Beschluss C(2013) 9527 final der Kommission vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet; Beschluss C(2019) 3452 final der Kommission vom 14.5.2019 zur Festlegung der Leitlinien für die

5.24. Der Hof stellte bei 19 Vergabeverfahren Verstöße gegen EU- und/oder nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest, die von den Prüfbehörden nicht aufgedeckt worden waren (siehe *Illustration 5.4*). Die meisten vom Hof aufgedeckten Fehler betrafen Aufträge, deren Wert über den in den EU-Vergaberichtlinien¹⁵ festgelegten Schwellenwerten lag, was in der Regel bedeutet, dass umfassendere Verfahren durchgeführt werden mussten. In zwei Fällen handelte es sich um gravierende Verstöße, die zu einem anderen Ergebnis der Ausschreibung führten. Diese Verstöße wurden als quantifizierbare Fehler eingestuft. Sie machten 7 % aller vom Hof festgestellten quantifizierbaren Fehler bzw. etwa 0,6 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus. Zu sonstigen Fehlern im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe gehörten die Nichteinhaltung der Veröffentlichungs- und Transparenzfordernisse und diskriminierende technische Spezifikationen. Diese wurden vom Hof nicht quantifiziert.

Illustration 5.4

Fehlerhafte Anwendung der Eignungskriterien

Ein rumänischer Begünstigter führte ein offenes internationales Vergabeverfahren für ein Projekt zur Sanierung einer Abfalldeponie durch. Ein Eignungskriterium war der Nachweis von fachlicher Erfahrung, die bei einer Mindestzahl vergleichbarer Projekte erworben wurde. Bei der Analyse des Hofes zeigte sich, dass der Zuschlagsempfänger nicht über ausreichende vergleichbare fachliche Erfahrung verfügte. Da der öffentliche Auftraggeber das erfolgreiche Angebot hätte ausschließen müssen, waren die für diesen Auftrag geltend gemachten Ausgaben nicht förderfähig.

Der Hof stellte in Rumänien noch einen weiteren Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe fest.

Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der Union finanzierte Ausgaben anzuwenden sind.

¹⁵ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014).

Ein Projekt war wegen Verstößen gegen die Beihilfenvorschriften nicht förderfähig

5.25. *Staatliche Beihilfen* sind, sofern sie nicht unterhalb einer "*De-minimis*"-Obergrenze liegen, grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können. Von dieser Regel gibt es jedoch Ausnahmen, insbesondere wenn das Projekt unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) fällt¹⁶. Andere Fälle staatlicher Beihilfen müssen von den Mitgliedstaaten bei der Kommission angemeldet werden, damit diese eine Entscheidung über ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt treffen kann.

5.26. Der Hof ermittelte in diesem Jahr drei EFRE-Projekte und ein ESF-Projekt, bei denen gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoßen wurde. Seiner Ansicht nach hätte eines der EFRE-Projekte keine öffentliche Finanzierung der EU und/oder des Mitgliedstaats erhalten dürfen. Die übrigen drei Fehler wurden nicht quantifiziert: In diesen Fällen hatte der Mitgliedstaat das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe zwar nicht (korrekt) bewertet, sie hatten jedoch keine Auswirkungen auf die Höhe der öffentlichen Finanzierung.

5.27. Bei einem *Vorgang* in Portugal stellte der Hof erneut den gleichen Systemmangel bezüglich staatlicher Beihilfen (kein Anreizeffekt) fest, über den er im vergangenen Jahr berichtete. Im Laufe des Jahres 2019 forderte die Kommission die portugiesischen Behörden auf, alle betroffenen Vorhaben für die Geschäftsjahre 2017/2018 und 2018/2019 zu ermitteln und die erforderlichen Berichtigungen vorzunehmen, um die vorschriftswidrigen Ausgaben aus der Rechnungslegung auszuschließen. Die portugiesischen Behörden korrigierten 48 Millionen Euro für das Geschäftsjahr 2018/2019 und 65 Millionen Euro für das Geschäftsjahr 2017/2018 (das Jahr, zu dem das vom Hof überprüfte Vorhaben gehört).

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

Nicht förderfähige Ausgaben

5.28. Wenn die Behörden der Mitgliedstaaten der Kommission Ausgaben melden, bescheinigen sie, dass diese im Einklang mit den geltenden EU- und nationalen Vorschriften getätigt wurden. Der Hof stellte bei 15 der von ihm untersuchten Vorgänge nicht förderfähige Ausgaben fest. Diese Fälle machten 52 % der von ihm ermittelten quantifizierbaren Fehler bzw. etwa 0,6 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus.

5.29. Die Hauptursachen für nicht förderfähige Ausgaben waren Projektteilnehmer oder Kostenpositionen, die die Förderfähigkeitsregeln nicht erfüllten. *Illustration 5.5* enthält ein Beispiel. Außerdem ermittelte der Hof einige Fälle, in denen Fehler bei vereinfachten Kostenoptionen aufgetreten waren.

Illustration 5.5

Beispiel für Teilnehmer, die die Förderfähigkeitsregeln nicht erfüllten

Bei einem Vorhaben im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) in Spanien wurden Arbeitsverträge für Forschungsarbeiten an einer Universität bezuschusst. Die Universität rief zur Einreichung von Bewerbungen für die Forschungsstellen auf. Um für eine Einstellung in Betracht zu kommen, mussten die Bewerber die YEI-Anforderungen erfüllen (derzeit weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren) und im nationalen System für die Jugendgarantie registriert sein. Der Hof stellte fest, dass mehrere Teilnehmer (acht der 30 überprüften Bewerber) zum Zeitpunkt der Bewerbung entweder an einer anderen Universität beschäftigt waren oder bei der einstellenden Universität ein Postgraduiertenstudium absolvierten. Infolgedessen kamen sie für die YEI-Unterstützung nicht in Betracht.

Fehler wegen nicht förderfähiger Teilnehmer wurden auch bei einem Vorhaben in Griechenland und einem Vorhaben in Polen festgestellt.

Fehlen wesentlicher Belege

5.30. Die Begünstigten und die Programmbehörden der Mitgliedstaaten müssen Systeme und Verfahren beibehalten, die einen angemessenen Prüfpfad gewährleisten. Dazu gehört auch, dass Unterlagen aufbewahrt werden müssen. Der häufigste Fehler bei den ESF-Ausgaben und auch der häufigste von den Prüfbehörden gemeldete Fehler ist das Fehlen wesentlicher Belege. Der Hof stellte fest, dass unterstützende Informationen oder Belegunterlagen bei fünf der von ihm untersuchten Vorhaben (drei EFRE- und zwei ESF-Vorhaben) fehlten. In vier Fällen, in denen die Programmbehörden der Mitgliedstaaten oder die Begünstigten keine Unterlagen zum Nachweis der

Einhaltung der Fördervoraussetzungen vorlegen konnten, musste der Hof diese Fehler quantifizieren. Im Ergebnis machten sie rund 14 % der vom Hof quantifizierten Vorgänge und 0,2 Prozentpunkte der geschätzten Fehlerquote aus.

Nichteinhaltung der Vorschriften für die Verwendung von Finanzinstrumenten

5.31. Bis zum Ende des Geschäftsjahrs 2017/2018 machten die Mitgliedstaaten 4,1 Milliarden Euro an EU-Beiträgen zu *Finanzinstrumenten* geltend, wovon sich rund 1 Milliarde Euro auf den Zeitraum zwischen dem 1. Juli 2017 und dem 30. Juni 2018 bezog. Zum 30. Juni 2018 beliefen sich die im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 geleisteten Auszahlungen an Endbegünstigte oder zugunsten von Endbegünstigten auf insgesamt 1,2 Milliarden Euro, einschließlich eines Betrags von 0,6 Milliarden Euro, der im Geschäftsjahr 2017/2018 ausgezahlt wurde.

5.32. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf acht Finanzinstrumente des Programmplanungszeitraums 2014-2020. Der Hof untersuchte 69 Darlehen, acht *Beteiligungsinvestitionen* und zwei Kostenpositionen im Zusammenhang mit den von Finanzmittlern erhobenen Verwaltungsgebühren.

5.33. Gegenstand der Untersuchung des Hofes waren u. a. zwei Programme im Rahmen der *KMU-Initiative* in Spanien und Rumänien. Der Hof deckte bei vier der 10 im Rahmen des spanischen Programms untersuchten Investitionen nicht förderfähige Auszahlungen an Endbegünstigte auf. Insbesondere hatten die Finanzmittler Darlehen für drei Investitionen genehmigt, ohne den KMU-Status der Begünstigten zu bestätigen. Die Tätigkeit, die zur Begründung des Darlehens für eine andere Investition herangezogen wurde, war schon vor der Unterzeichnung des Darlehens vollständig durchgeführt und bezahlt worden.

5.34. Der Hof untersuchte die spanische KMU-Initiative bereits für seinen Jahresbericht 2017, in dem er ebenfalls einen hohen Anteil nicht förderfähiger Ausgaben feststellte und zu dem Schluss kam, dass ein erhebliches Risiko von Unregelmäßigkeiten bestand¹⁷. Aus diesem Grund untersuchte er auch in diesem Jahr 13 Darlehen im Rahmen des spanischen Programms mit einem Nennwert von mindestens zwei Millionen Euro. Er stellte fest, dass neun dieser Darlehen nicht durch das Instrument hätten garantiert werden dürfen, da kein ausreichender Nachweis des

¹⁷ Siehe Ziffern 6.36-6.39 des Jahresberichts 2017 des Hofes.

KMU-Status erbracht worden war. Anders verhielt es sich bei dem rumänischen Programm im Rahmen der KMU-Initiative, bei dem der Nennwert der Darlehen im Allgemeinen gering war und der Hof keine nicht förderfähigen Investitionen ermittelte.

5.35. In seinem Jahresbericht 2017 wies der Hof darauf hin, dass die Prüfungsregelungen für von der EIB-Gruppe verwaltete Finanzinstrumente erheblich verbessert werden müssen. Der *Europäische Investitionsfonds (EIF)* hat Maßnahmen ergriffen, um dieses Problem anzugehen, indem er seine Überwachungs- und Kontrollsysteme verbesserte. Er schloss mehr als 4 000 nicht förderfähige Investitionen (etwa 7 % des Gesamtvolumens des Portfolios) aus dem spanischen Programm aus. Ab dem Geschäftsjahr 2018/2019 hat der EIF auch die Verwendung des "Vermerks über eine Prüfung zur Erlangung hinreichender Sicherheit"¹⁸ freiwillig ausgeweitet. Es ist jedoch noch zu früh, um die Auswirkungen und die volle Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu bewerten, da sie nicht für den Rechnungslegungszeitraum 2017/2018 galten, der Gegenstand der Prüfung des Hofes war.

Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden durch den Hof

5.36. Die Arbeit der Prüfbehörden ist ein entscheidender Teil des Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens für Kohäsionsausgaben. Die Überprüfung ihrer Arbeit durch den Hof ist Teil eines Prozesses, der dazu führen könnte, dass sich der Hof in Zukunft stärker auf das Zuverlässigkeitsmodell der Kommission stützen wird. In diesem Jahr bewertete der Hof die Arbeit von 18 der 116 Prüfbehörden.

5.37. In allen vom Hof untersuchten Gewähr- und Abschlusspaketen meldeten die Prüfbehörden eine Restfehlerquote von 2 % oder weniger. Durch von den Prüfbehörden nicht aufgedeckte Fehler erhöhen sich diese Quoten.

5.38. Die zusätzlichen Fehler, die der Hof in seiner Stichprobe von zuvor von den Prüfbehörden geprüften Vorgängen feststellte, und die Ergebnisse der Überprüfungs- und Prüfungsarbeit der Kommission deuten darauf hin, dass die von den Prüfbehörden gemeldeten Restfehlerquoten nicht immer zuverlässig sind. Durch seine Arbeit erlangte der Hof hinreichende Prüfungsnachweise für die Schlussfolgerung, dass die Restfehlerquote bei neun der 20 von ihm für den Zeitraum 2014-2020 untersuchten Gewährpakete (45 %) über 2 % lag. Auf diese neun Pakete entfielen 55 % der

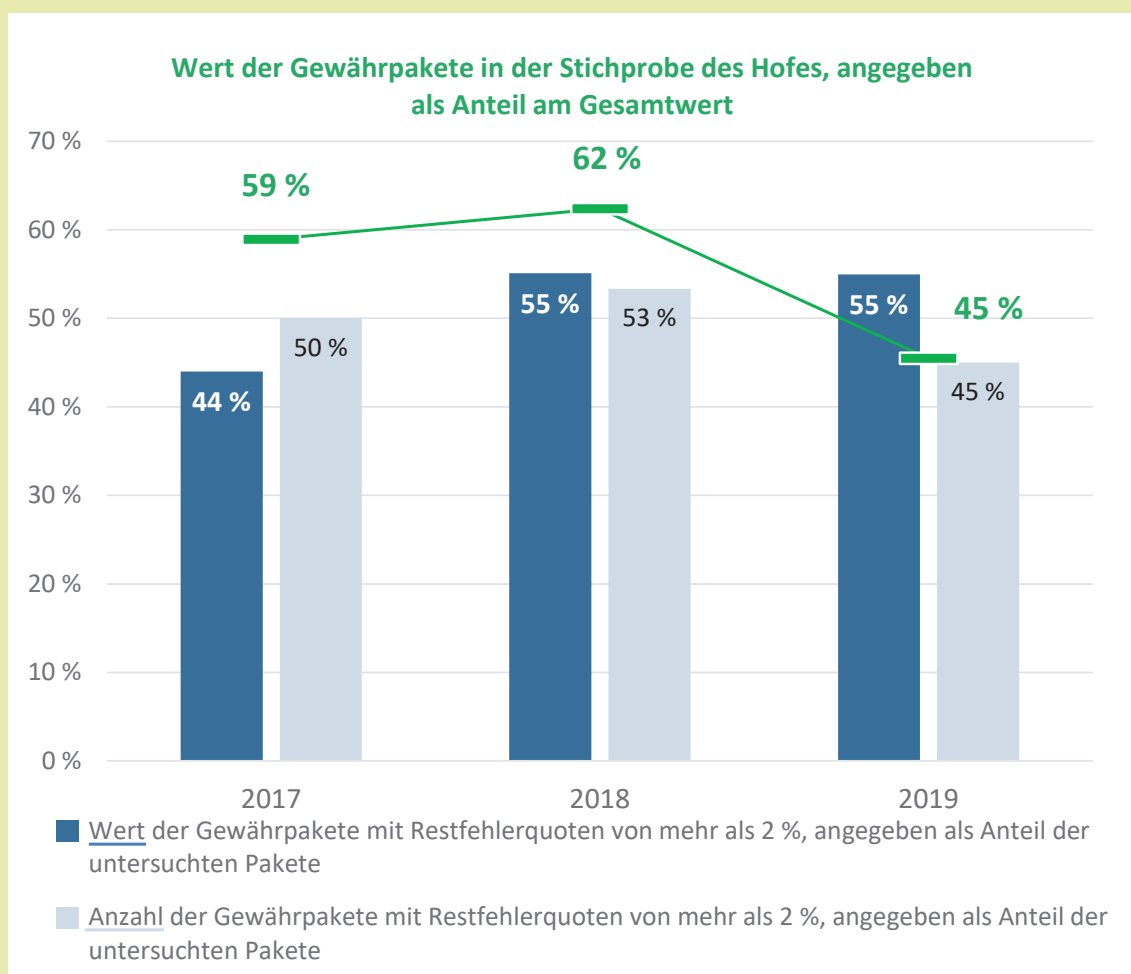
¹⁸ Im Einklang mit dem "International Standard on Assurance Engagements (ISAE) 3000 – Assurance Engagements Other than Audits or Reviews of Historical Financial Information" der International Federation of Accountants (IFAC).

betreffenden Ausgaben. In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten, in denen die Kommission ihre eigene Prüfungstätigkeit und die vorläufigen Ergebnisse der Prüfungen des Hofes berücksichtigt, passte die Kommission die Restfehlerquote für acht der neun Gewährpakete in der Stichprobe des Hofes auf über 2 % an.

5.39. In den drei Jahren, in denen der Hof die Ausgaben des Zeitraums 2014-2020 untersuchte, machten die Gewährpakete, für die die Prüfbehörden unzuverlässige Restfehlerquoten von weniger als 2 % meldeten, durchweg rund 50 % aus. Dies gilt sowohl für die Pakete selbst als auch für die vom Hof zur Prüfung ausgewählten Ausgaben (siehe *Illustration 5.6*).

Illustration 5.6

Dreijahrestrend bei den Gewährpaketen, deren Restfehlerquoten aufgrund der Prüfungsergebnisse des Hofes und der Kommission auf über 2 % anstiegen



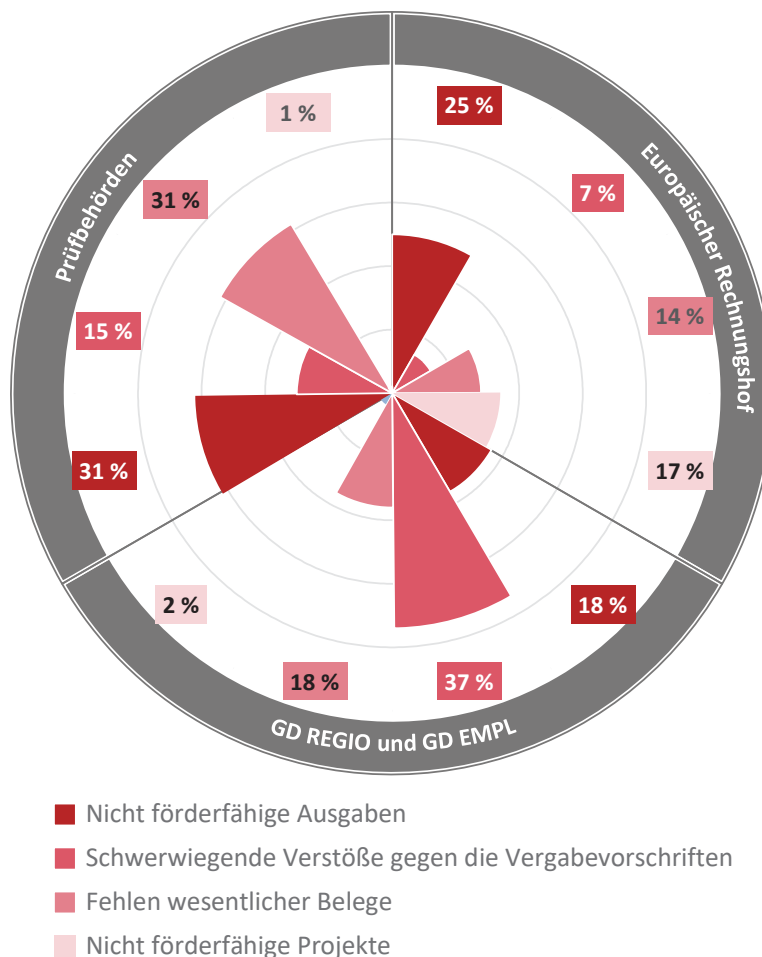
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

5.40. Seit letztem Jahr melden die Prüfbehörden Fehler unter Verwendung einer mit der Kommission vereinbarten gemeinsamen Typologie¹⁹. *Illustration 5.7* zeigt die am häufigsten von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlertypen im Vergleich zu den am häufigsten von der Kommission und vom Hof aufgedeckten zusätzlichen Fehlern. Anhand dieser Ergebnisse wird deutlich, dass die häufigsten Arten von Unregelmäßigkeiten weiterhin mit nicht förderfähigen Ausgaben und Fehlern bei Vergabeverfahren zusammenhängen. Der häufigste Fehler bei den ESF-Ausgaben ist das Fehlen wesentlicher Belege. Trotz der zahlreichen Unregelmäßigkeiten, die bereits von den Prüfbehörden für die vom Hof untersuchten Projekte gemeldet wurden, werden nach wie vor viele Fehler von sämtlichen Instanzen der internen Kontrolle in früheren Stadien nicht aufgedeckt oder korrigiert.

¹⁹ Siehe S. 27 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2019 der GD REGIO und S. 41 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2019 der GD EMPL.

Illustration 5.7

Fehlerarten, die am häufigsten von Prüfern aufgedeckt wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Mängel in den Stichprobenverfahren einiger Prüfbehörden beeinträchtigen die Repräsentativität

5.41. Wegen der großen Zahl der im Rahmen der einzelnen OP kofinanzierten Vorhaben müssen die Prüfbehörden auf Stichprobenverfahren zurückgreifen, um einen Bestätigungsvermerk zur Förderfähigkeit der Ausgaben abgeben zu können. Für zuverlässige Ergebnisse müssen die Stichproben für die Prüfungspopulation repräsentativ sein und grundsätzlich auf einem statistisch gültigen Verfahren basieren²⁰.

²⁰ Artikel 127 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

5.42. Der Hof stellte bei fünf der 24 untersuchten Pakete (davon vier für den Zeitraum 2014-2020) Mängel wie die Unterrepräsentation bestimmter Vorhaben, die falsche Verwendung von Stichprobenparametern und das Fehlen eines Stichprobenprüfpfads fest. Zwei dieser Mängel haben die Repräsentativität der Stichproben teilweise beeinträchtigt. Infolgedessen musste der Hof eine zusätzliche Stichprobe von drei Vorgängen ziehen, um eine angemessene Erfassung der Prüfungspopulation zu gewährleisten.

Nach wie vor bestehen Mängel in der Art und Weise, wie die Prüfbehörden ihre Arbeit durchführen und dokumentieren

5.43. Die International Standards on Auditing geben vor, dass Prüfer ihre Kontrollen dokumentieren müssen und dabei klar und deutlich auf die für die geprüften Ausgaben relevantesten Dokumente hinzuweisen haben²¹. Hierdurch können sie über ihre Arbeit Rechenschaft ablegen, und es wird internen oder externen Überprüfern ermöglicht, den Umfang und die Hinlänglichkeit der Kontrollen zu beurteilen. Unzulängliche oder unangemessene Fragen oder Antworten in Checklisten erhöhen das Risiko, dass nicht förderfähige Ausgaben nicht erkannt werden.

5.44. Zu 120 Vorgängen aus der Stichprobe (55 %) konnte der Hof Schlussfolgerungen auf der Grundlage einer Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden ziehen. Bei 100 Vorgängen (45 %) ermittelte er Mängel hinsichtlich des Umfangs, der Qualität und/oder der Dokumentation dieser Arbeit, die einen Nachvollzug der entsprechenden Prüfungshandlungen erforderlich machten. Diese Mängel bezogen sich auf 17 der 24 vom Hof untersuchten Gewähr-/Abschlusspakete. Bei 25 Vorgängen (15 % der Vorgänge insgesamt) machten die Mängel es erforderlich, dass der Hof den Begünstigten aufsuchte. Bei 23 der 100 Vorgänge (in 11 Gewährpaketen), zu denen der Hof eine Prüfung nachvollzog, deckte er quantifizierbare Fehler auf, die die Prüfbehörde zuvor nicht erkannt hatte. Diese Mängel zeigen, wie wichtig es ist, Prüfungsakten ordnungsgemäß zu dokumentieren und Qualitätssicherung vorzunehmen.

²¹ ISA 230 "Prüfungsdokumentation".

5.45. Der Hof vollzog eine geringfügig höhere Zahl von Vorgängen nach als im Vorjahr, als der Anteil weniger als ein Drittel aller Prüfungshandlungen ausmachte. In diesem Jahr konnte er jedoch mehr Fragen klären, ohne die Räumlichkeiten des Begünstigten zu besuchen. In diesem Zusammenhang begrüßt der Hof die gemeinsame Initiative der Kommission und der Prüfbehörden zur Verbesserung der Dokumentation der Arbeit der Prüfbehörden (siehe *Illustration 5.8*).

Illustration 5.8

Koordinierte Bemühungen um Verbesserung der Prüfungsdokumentation

In Anbetracht der Prüfungsergebnisse des Hofes zu den Jahren 2017 und 2018, die Mängel in den Checklisten von Prüfbehörden und der Dokumentation ihrer Prüfungsakten zutage brachten, bildeten die Prüfbehörden und die Kommission eine Arbeitsgruppe zur Erstellung eines Leitfadens mit bewährten Verfahren für Prüfer. Ziel war es, ein gemeinsames Verständnis dafür zu schaffen, wie Prüfer ihre Prüfungstätigkeit dokumentieren und welche Belege sie in den Prüfungsakten aufbewahren sollten, selbst wenn sie keine Feststellungen getroffen haben. Im Dezember 2019 legte die Arbeitsgruppe ein Reflexionspapier zur Prüfungsdokumentation vor. Auch wenn es sich dabei nicht um ein erschöpfendes Handbuch handelt und seine Verwendung nicht zwingend vorgeschrieben ist, wurde damit doch ein erster Schritt getan, der die Art und Weise, wie die Prüfbehörden ihre Arbeit durchführen und dokumentieren, verbessert.

Fehlerhafte Behandlung von Korrekturen durch eine Prüfbehörde hatte Auswirkungen auf zwei gemeldete Restfehlerquoten

5.46. Die korrekte Berechnung und die Zuverlässigkeit der Restfehlerquoten hängen u. a. davon ab, wie mit festgestellten Fehlern und den damit verbundenen *Finanzkorrekturen* umgegangen wird.

5.47. Bei zwei der 20 vom Hof untersuchten Gewährpakete hatte die Prüfbehörde die Restfehlerquote falsch berechnet. Sie hatte einzelne Korrekturen, die von der Verwaltungsbehörde vorgenommen wurden, aber nicht mit der Prüfungstätigkeit der Prüfbehörde in Zusammenhang standen, abgezogen. Aufgrund dieser übermäßigen Verringerung des Risikobetrags meldete die Prüfbehörde zu Unrecht Restfehlerquoten unter 2 %. Bei der Überprüfung der Gewährpakete ermittelte die Kommission einen dieser beiden Fälle.

Arbeit der Kommission zur Erlangung von Zuverlässigkeitsgewähr und Berichterstattung über die Restfehlerquote in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten

5.48. Die Jährlichen Tätigkeitsberichte sind das wichtigste Instrument der Generaldirektionen der Kommission, um darüber Bericht zu erstatten, ob sie hinreichende Gewähr dafür bieten können, dass die Kontrollverfahren der Mitgliedstaaten die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben sicherstellen.

Risikobasierte *Compliance-Prüfungen* haben Unregelmäßigkeiten aufgezeigt, die von den Prüfbehörden nicht aufgedeckt wurden

5.49. Die Zuverlässigkeit der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltenen Informationen zur Rechtmäßigkeit hängt weitgehend von der Qualität der Arbeit der Prüfbehörden ab. Die Kommission führt Compliance-Prüfungen durch, bei denen sie diese Arbeit überprüft und bewertet. Ziel ist es, hinreichende Gewähr dafür zu erlangen, dass keine schwerwiegenden Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen unentdeckt bleiben und nicht gemeldet werden und daher nach Einreichung der Rechnungslegung bei der Kommission auch keine entsprechende Korrektur erfolgt.

5.50. Die Kommission wählt die OP für ihre Compliance-Prüfungen hauptsächlich auf der Grundlage einer jährlichen Risikobewertung aus. Programmen mit hoher Risikoeinstufung und somit einem hohen Potenzial für eine wesentliche Fehlerquote wird Vorrang gegeben.

5.51. Im Jahr 2019 führte die Kommission 26 Compliance-Prüfungen in 11 Mitgliedstaaten durch (14 Prüfungen der GD REGIO und 12 Prüfungen der GD EMPL). In ihren Berichtsentwürfen zu all diesen Compliance-Prüfungen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die in den jährlichen Kontrollberichten von den Prüfbehörden für das Geschäftsjahr 2017/2018 gemeldeten Restfehlerquoten zu niedrig angesetzt waren. Daher erhöhte die Kommission diese Quoten. In 15 Fällen stieg die Restfehlerquote dadurch über die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % an.

5.52. Bis Mai 2020 waren 13 der Compliance-Prüfungen (fünf Prüfungen der GD REGIO und acht Prüfungen der GD EMPL) abgeschlossen. Bei der Hälfte dieser Prüfungen waren die Restfehlerquoten also noch nicht endgültig.

5.53. Der Hof analysiert derzeit in einer laufenden Prüfung die Relevanz, Zuverlässigkeit und Kohärenz der jährlichen Fehlerquote für Kohäsionsausgaben, die die Kommission infolge ihrer Prüfungen berechnet.

Bei der Berichterstattung über die Ordnungsmäßigkeit verwendet die Kommission bestätigte Restfehlerquoten

5.54. Die Kommission berechnet auf der Grundlage der gemeldeten einzelnen Restfehlerquoten, der Ergebnisse ihrer eigenen Ordnungsmäßigkeitsprüfungen und anderer verfügbarer Informationen eine gewichtete durchschnittliche Fehlerquote. Diese Quote wird als zentraler Leistungsindikator für die Ordnungsmäßigkeit angegeben. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 basiert der zentrale Leistungsindikator auf den für das Geschäftsjahr 2017/2018 gemeldeten Einzelquoten. Die GD REGIO schließt die Auswirkungen von an Finanzinstrumente gezahlten Vorschüssen aus.

5.55. Wie in der *Haushaltsordnung* vorgeschrieben, gaben die beiden Generaldirektoren jeweils eine *Zuverlässigkeitserklärung* für die im Jahr 2019 getätigten "maßgeblichen" Ausgaben ab, die noch nicht den gesamten Kontrollzyklus durchlaufen hatten. In den letzten beiden Jahren schätzten die Generaldirektionen den Risikobetrag für diese Ausgaben anhand der bestätigten Restfehlerquote für das vorherige Geschäftsjahr oder der von den Prüfbehörden für das laufende Geschäftsjahr gemeldeten aktuellsten Restfehlerquote, je nachdem, welcher Wert höher war. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 änderten beide Generaldirektionen ihre Methodik und wandten den zentralen Leistungsindikator für das Geschäftsjahr 2017/2018 auf die 2019 getätigten "maßgeblichen" Ausgaben an.

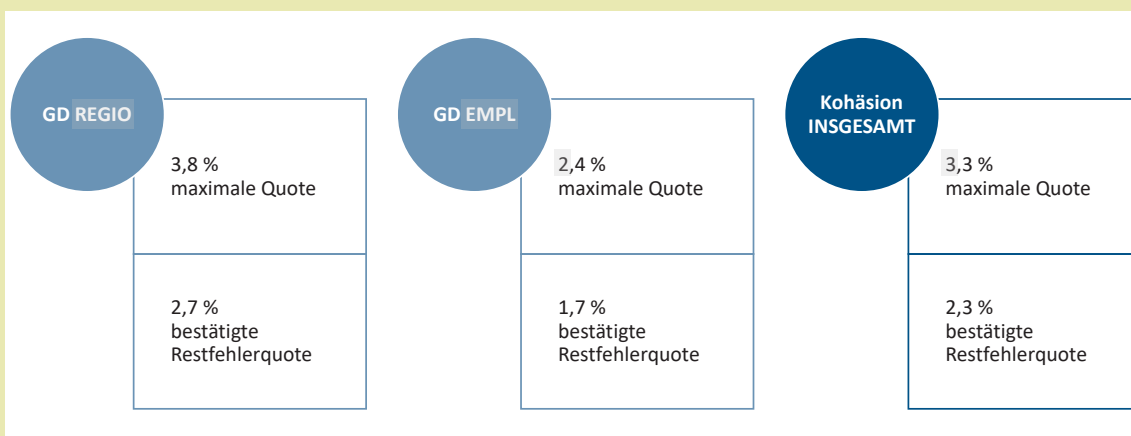
5.56. Der von der GD REGIO gemeldete zentrale Leistungsindikator lag oberhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %, der zentrale Leistungsindikator der GD EMPL darunter. Da die Prüfungsergebnisse für mehrere OP noch diskutiert wurden (siehe Ziffer 5.52), gaben beide GD auch eine "maximale Quote"²² an. Damit sollen auch mögliche weitere Fehler bei den Ausgaben für Vorhaben, die nicht in die Prüfungen der Kommission einbezogen wurden, sowie weitere Informationen, die nach Annahme der Jährlichen Tätigkeitsberichte verfügbar werden könnten, berücksichtigt werden. Der Hof hält diese Quote für besser geeignet, da sie den potenziellen Auswirkungen der laufenden Prüfungstätigkeit Rechnung trägt.

²² In seinem Jahresbericht 2018 verwendete der Hof für diese Quote den Begriff "Worst-Case-Szenario".

5.57. *Illustration 5.9* gibt einen Überblick über die von der Kommission in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 gemeldeten zentralen Leistungsindikatoren.

Illustration 5.9

Überblick über die Angaben zu zentralen Leistungsindikatoren in den Jährlichen Tätigkeitsberichten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2019 der GD REGIO und der GD EMPL.

5.58. In seinem Jahresbericht 2018 gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die als zentraler Leistungsindikator angeführte Gesamtrestfehlerquote aus verschiedenen Gründen²³ als Mindestfehlerquote betrachtet werden sollte. Außerdem stellen die Generaldirektionen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 fest, dass in den kommenden Jahren möglicherweise zusätzliche Prüfungen stattfinden werden, bei denen die Zuverlässigkeit der Restfehlerquoten beurteilt wird.

5.59. Die Kommission verwendete die von den beiden Generaldirektionen geschätzten Risikobeträge und die zentralen Leistungsindikatoren für Informationen über die Teilrubrik "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" in der Management- und Leistungsbilanz 2019. Sie gab das Gesamtrisiko bei Zahlung mit zwischen 2,2 % und 3,1 % an²⁴. Sowohl in den Jährlichen Tätigkeitsberichten als auch in der Management- und Leistungsbilanz liegen die Fehlerquoten unter der vom Hof geschätzten Fehlerquote.

²³ Ziffern 6.62-6.63 des Jahresberichts 2018.

²⁴ S. 58 der Management- und Leistungsbilanz 2019.

Vorbehalte decken möglicherweise nicht alle wesentlichen Risiken ab

5.60. Die Generaldirektionen sind verpflichtet, in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten hinsichtlich operationeller Programme mit Verwaltungs- und Kontrollmängeln, die ein wesentliches Risiko für den EU-Haushalt darstellen, Vorbehalte geltend zu machen²⁵. Hierzu sollten sie alle Informationen berücksichtigen, die ihnen zum Zeitpunkt der Bewertung vorliegen. Die Anmeldung eines Vorbehalts beruht hauptsächlich auf folgenden Kriterien²⁶:

- wesentliche Probleme hinsichtlich der Vollständigkeit, Genauigkeit und sachlichen Richtigkeit der Rechnungslegung;
- Mängel bei zentralen Aspekten der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die eine pauschale Berichtigung in Höhe von 10 % auslösen;
- eine von der Prüfbehörde gemeldete Gesamtfehlerquote von über 10 % und/oder eine Restfehlerquote von über 2 % bei der jährlichen Rechnungslegung, die im Referenzjahr für den Jährlichen Tätigkeitsbericht vorgelegt wurde (für 2019 war dies die Rechnungslegung für das Geschäftsjahr 2018/2019). Die Kommission kann diese Fehlerquoten während einer vorab vorgenommenen Überprüfung auf Kohärenz anpassen.

Die Kommission berücksichtigt auch qualitative Mängel mit erheblichen Auswirkungen auf ihren Ruf.

5.61. In der Praxis basierte ein Großteil der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 geltend gemachten Vorbehalte in erster Linie auf den Fehlerquoten für die Rechnungslegung 2018/2019, die noch nicht angenommen worden war. Beide Generaldirektionen gaben an, dass die Fehlerquoten 2018/2019 frühestens in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2020 bestätigt würden.

²⁵ Durch ihre Vorbehalte schränken die Generaldirektoren die von ihnen gebotene Gewähr hinsichtlich der Verwendung der unter ihre Zuständigkeit fallenden Haushaltsmittel ein (siehe Artikel 74 Absatz 9 der Haushaltsordnung).

²⁶ Siehe Anhang IV der Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD REGIO und der GD EMPL.

5.62. Es gibt operationelle Programme, bei denen die bestätigten Restfehlerquoten des Geschäftsjahrs 2017/2018 ein erhebliches Risiko oder gravierende systemische Verwaltungs- und Kontrollmängel erkennen lassen. Die beiden Generaldirektionen erklärten in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019, es würden keine Vorbehalte angemeldet, wenn die bestätigte Restfehlerquote für das vorangegangene Geschäftsjahr über 2 % liege, weil künftige zusätzliche Finanzkorrekturen zur Anwendung kämen²⁷. Somit beruhen die Vorbehalte der Kommission zumeist auf vorläufigen Quoten und decken möglicherweise nicht alle wesentlichen Risiken ab. In einer laufenden Prüfung geht der Hof u. a. auf dieses Thema ein (siehe Ziffer **5.53**).

²⁷ JTB 2019 der GD REGIO, Anhänge, S. 21, Fußnote 8; JTB 2019 der GD EMPL, Anhänge, S. 32, Fußnote 16.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

5.63. Insgesamt geht aus den vom Hof erlangten und in diesem Kapitel angeführten Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben in der Teilrubrik "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen. Für diese MFR-Teilrubrik ergab die Prüfung von Vorgängen eine geschätzte Gesamtfehlerquote von 4,4 % (siehe [Anhang 5.1](#)).

5.64. Angesichts der Mängel, die der Hof bei der Arbeit mehrerer in seiner Stichprobe erfasster Prüfbehörden feststellte (siehe Ziffern [5.36-5.47](#)), hält er diese Arbeit zum jetzigen Zeitpunkt nur für begrenzt zuverlässig. Die neu berechnete Fehlerquote lag bei neun von 20 Gewährpaketen für den Zeitraum 2014-2020 über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Die Kommission passte die Restfehlerquoten für acht Gewährpakete auf über 2 % an. Dabei berücksichtigte sie auch die Prüfungsarbeit des Hofes. Dies bestätigt die Ergebnisse des Hofes aus den Vorjahren, wie in [Illustration 5.6](#) dargestellt.

5.65. Aus diesem Grund und angesichts von Problemen, die der Hof bei den Restfehlerquoten ermittelte, die die Kommission in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten für das Geschäftsjahr 2017/2018 anführte (siehe Ziffern [5.58-5.59](#)), hält der Hof die in der Management- und Leistungsbilanz aggregierten Quoten für zu niedrig angesetzt und kann sich derzeit nicht darauf stützen.

5.66. Die in der Management- und Leistungsbilanz für das Geschäftsjahr 2017/2018 angegebenen Zahlen zur Ordnungsmäßigkeit bestätigen eine wesentliche Fehlerquote im Politikbereich Kohäsion. Diese Quoten fallen jedoch in die untere Hälfte der vom Hof berechneten Spanne für die Fehlerquote. Außerdem liegt die maximale Quote der Kommission unterhalb der vom Hof geschätzten Fehlerquote (siehe Ziffer [5.59](#)).

5.67. Durch die Gestaltung des neuen Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens sollte gewährleistet werden, dass die jährlichen Restfehlerquoten unter 2 % liegen. Die Prüfung des Hofes hat jedoch gezeigt, dass weitere Verbesserungen im Hinblick auf die Anwendung dieses Rahmens sowohl durch die Verwaltungs- und die Prüfbehörden als auch durch die Kommission notwendig sind.

Empfehlungen

5.68. *Anhang 5.3* zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den drei Empfehlungen, die er in seinem Jahresbericht 2016 ausgesprochen hatte, sowie zu den sieben Empfehlungen in seinen Jahresberichten 2017 und 2018, die sofortige Maßnahmen erforderten oder bis 2019 umgesetzt werden sollten. Die Kommission hat eine Empfehlung vollständig, sieben Empfehlungen weitgehend und eine Empfehlung teilweise umgesetzt. Eine Empfehlung wurde gar nicht umgesetzt. Nach Ansicht des Hofes sind seine Empfehlungen 4 Ziffer ii) und 6 aus seinem Jahresbericht 2017 nach wie vor gültig.

5.69. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Bemerkungen und Schlussfolgerungen für 2019 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 5.1 – Voraussetzungen für die Förderfähigkeit von Projekten

Die Kommission sollte klarstellen, was unter "physisch abgeschlossenen" und/oder "vollständig durchgeführten" Vorhaben zu verstehen ist. Dies wäre für die Mitgliedstaaten hilfreich, wenn sie überprüfen, ob die Vorhaben mit Artikel 65 Absatz 6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen im Einklang stehen, sodass die Nichtaufdeckung nicht förderfähiger Vorhaben verhindert wird. Es sollte eindeutig festgelegt werden, dass sich diese Bedingung nur auf Arbeiten oder Tätigkeiten bezieht, die zur Erreichung des Outputs des Vorhabens erforderlich sind, und nicht auf finanzielle und administrative Aspekte.

Zeitraum: sofort

Empfehlung 5.2 – Maßnahmen zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Restfehlerquoten

Die Kommission sollte die Hauptursachen für nicht aufgedeckte Fehler analysieren und zusammen mit den Prüfbehörden die erforderlichen Maßnahmen entwickeln, um die Zuverlässigkeit der gemeldeten Restfehlerquoten zu verbessern.

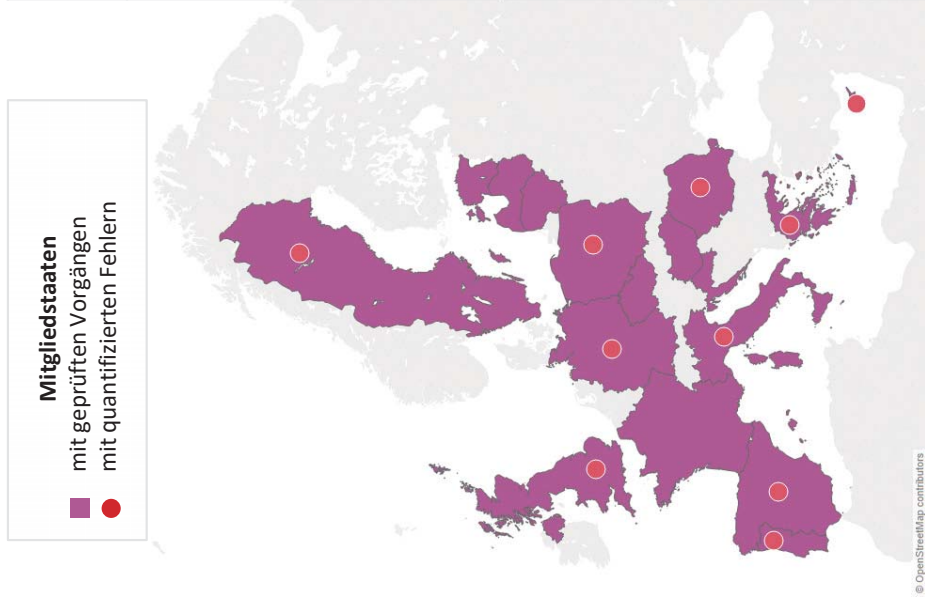
Zeitraum: Juni 2021

Anhänge

Anhang 5.1 – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen

	2019	2018
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	236	220
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	4,4 %	5,0 %
Obere Fehlergrenze	6,7 %	
Untere Fehlergrenze	2,1 %	

Anhang 5.2 – Informationen zu EU-Vorhaben in den Mitgliedstaaten



Mitgliedstaat	EU-Beitrag (Millionen Euro)	Geprüfte Vorgänge 2014-2020	Quantifizierte Fehler
Polen	8 696	46	7
Italien	3 426	19	2
Deutschland	3 202	17	3
Frankreich	3 117	16	0
Portugal	2 710	18	7
Ungarn	2 551	7	0
Tschechien	2 046	9	0
Rumänien	1 978	13	2
Spanien	1 934	24	4
Griechenland	1 388	10	1
Vereinigtes Königreich	888	10	1
Estland	648	7	0
Litauen	529	1	0
Kroatien	494	1	0
Schweden	398	8	1
Lettland	262	10	0
Zypern	137	8	1
Malta	88	7	0
Slowakei	1 236		
Bulgarien	680		
Belgien	452		
Finnland	423		
Niederlande	316		
Slowenien	256		
Österreich	214		
Dänemark	71		
Irland	68		
Luxemburg	12		

Quelle: Kartenhintergrund ©OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Anhang 5.3 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Teilrubrik "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt"

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof			
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend
2016	<p>Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen:</p> <p>Empfehlung 1:</p> <p>Bei Abschluss der Programme 2007-2013 sollte die Kommission besonderes Augenmerk auf Bereiche richten, in denen ein höheres Risiko besteht, dass nicht förderfähige Ausgaben gemeldet oder unzutreffende Angaben gemacht werden, die zur Erstattung zu hoher Beträge führen. Die Kommission sollte insbesondere</p> <p>a) sicherstellen, dass die bei Abschluss für Finanzierungsinstrumente gemeldeten förderfähigen Beträge nicht künstlich erhöht werden, indem die auf Ebene der Endbegünstigten verwendeten Beträge zu hoch ausgewiesen werden. Das höchste Risiko besteht bei Garantiefonds, wo ein künstlich niedriger Multiplikator einen ungerechtfertigten Anstieg der förderfähigen Kosten bedeuten würde;</p> <p>b) überprüfen, dass den Vorschüssen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen auf Projektebene tatsächliche Ausgaben gegenüberstehen, da nur diese förderfähig sind. Die Kommission sollte dafür sorgen, dass die Verwaltungsbehörden ausreichende Überprüfungen vorgenommen haben, sodass für die Abrechnung der Vorschüsse und den Abzug nicht gerechtfertigter Beträge ein geeigneter Prüfpfad vorhanden ist;</p>	X			
					Unzureichende Nachweise

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
	<p>c) sicherstellen, dass die Ausgaben für alle <i>Großprojekte</i> durch einen Beschluss der Kommission, mit dem das Projekt genehmigt wird, gestützt werden, da die gemeldeten Ausgaben andernfalls nicht förderfähig sind. Ein besonderes Risiko ergibt sich, wenn größere Projekte in kleinere Abschnitte unterteilt werden, bei denen der Schwellenwert für Großprojekte nicht erreicht wird.</p> <p>Empfehlung 2: Für den Zeitraum 2014-2020 sollte die Kommission gegen mögliche Hindernisse für eine zuverlässige Berechnung der Restquote vorgehen, indem zu folgenden Aspekten gründliche Kontrollen und Anleitungen eingeführt werden: a) die zu prüfende Grundgesamtheit der Finanzinstrumente und Vorschüsse im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen. In der Grundgesamtheit sollten im Falle von Finanzinstrumenten die auf Ebene der Endbegünstigten verwendeten Beträge und im Falle staatlicher Beihilfen die auf Projektebene tatsächlich getätigten Ausgaben, wie in der Rechnungslegung ausgewiesen, angemessen berücksichtigt werden;</p>	X					
				X ²⁸			

²⁸ Wie die GD REGIO in ihrem JTB 2019 mitteilte, nahm sie die Vorschüsse im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen bei der Berechnung der Restfehlerquote nicht heraus, was sie mit der rechtlichen Komplexität der Behandlung solcher Vorschüsse bei der Berechnung der Fehlerquote und den in den Vorjahren erwarteten begrenzten Auswirkungen begründete. Auch die GD EMPL bezieht sich in ihrem JTB 2019 nur auf die Herausnahme der Vorschüsse für Finanzinstrumente aus der Berechnung der Restfehlerquote.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
	<p>b) die Prüfungsabdeckung für von der EIB verwaltete Finanzinstrumente. Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Prüfungsregelungen sowohl auf Ebene der Finanzintermediäre als auch auf Ebene der Endbegünstigten angemessen sind. In diesem Zusammenhang wäre es zweckdienlich, wenn die Änderungen der bestehenden Rechtsgrundlage, die die Kommission für die <i>Omnibus-Verordnung</i> vorgeschlagen hat, endgültig angenommen würden und wenn eine Prüfpflicht auf Ebene der Mitgliedstaaten eingeführt würde;</p> <p>c) die Nichteinbeziehung von Beträgen, die einer Bewertung unterliegen (siehe Artikel 137 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013), bei der Berechnung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Restquote, da die Einbeziehung dieser Beträge dazu führt, dass die Restquote zu niedrig angesetzt wird und sich die Transparenz und Zuverlässigkeit dieser wichtigen Kennzahl verringert.</p>		X ²⁹				

²⁹ Mit der Omnibus-Verordnung wurde eine Anforderung eingeführt, wonach die Prüfbehörden Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben zu Finanzinstrumenten auf der Ebene der Finanzmittler durchführen müssen, was auch für die von der EIB-Gruppe verwalteten Finanzinstrumente, nicht jedoch für die vor dem 2. August 2018 geschaffenen Programme der KMU-Initiative gilt. Daher wurden für diese Programme noch keine angemessenen Prüfungsregelungen eingeführt.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
	<p>Empfehlung 3: Bei der Überarbeitung des Konzepts und des Ausführungsmechanismus für die ESI-Fonds nach 2020 sollten die Leistungsorientierung der Programme verstärkt und der Mechanismus für Zahlungen vereinfacht werden, indem ggf. die Einführung weiterer Maßnahmen gefördert wird, die keine einfache Erstattung der Kosten vorsehen, sondern eine Koppelung der Höhe der Zahlungen an die Leistung.</p>			X ³⁰			
2017	<p>Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen: Empfehlung 1: Sie sollte sicherstellen, dass die Prüfungsregelungen für die vom EIF verwalteten Finanzinstrumente auf Ebene der Finanzmittler angemessen sind. Wenn die EIB/der EIF auf vereinbarte Untersuchungshandlungen mit externen Prüfern zurückgreift, sollte die Kommission mit Blick darauf, dass Zuverlässigkeitsgewähr gegeben werden muss, die Mindestbedingungen solcher Verträge festlegen, insbesondere die Pflicht zur Durchführung ausreichender Prüfungsarbeit auf Ebene der Mitgliedstaaten.</p>			X ³¹			

³⁰ Trotz erheblicher Anstrengungen der Kommission im Hinblick auf Vereinfachung und Leistungsorientierung enthält der Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021-2027 keine Maßnahmen, mit denen Zahlungen an die Leistung gekoppelt werden. Wie vom Hof in seiner Stellungnahme Nr. 6/2018 zu dem Vorschlag der Kommission vom 29. Mai 2018 für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (COM(2018) 375 final) unterstrichen, wurde in dem Vorschlag außerdem auf zahlreiche Elemente verzichtet, die zu einer gezielteren Ausrichtung der

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
	<p>Empfehlung 2: Sie sollte legislative Änderungen für den Finanzrahmen nach 2020 vorschlagen, durch die eine Mehrwertsteuererstattung an öffentliche Stellen zulasten der EU-Fonds ausgeschlossen wird.</p> <p>Empfehlung 3: Sie sollte die Mängel beseitigen, die der Hof bei ihrer Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden im Zuge ihrer Ordnungsmäßigkeitsprüfungen festgestellt hat.</p>			X ³²			
			X ³³				

Mittel auf die Ergebnisse beitragen sollten, etwa die Ex-ante-Bewertung von Programmen, die leistungsgebundene Reserve und gemeinsame Bewertungsstandards für Großprojekte.

³¹ Mit der Omnibus-Verordnung wurde eine Anforderung eingeführt, wonach die Prüfbehörden Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben zu Finanzinstrumenten auf der Ebene der Finanzmittler durchführen müssen, was auch für die von der EIB-Gruppe verwalteten Finanzinstrumente, nicht jedoch für die vor dem 2. August 2018 geschaffenen Programme der KMU-Initiative gilt. Daher wurden für diese Programme noch keine angemessenen Prüfungsregelungen eingeführt.

³² Die Kommission unterbreitete einen alternativen Vorschlag, wonach die Mehrwertsteuer bei Projekten, deren Gesamtkosten unter 5 Millionen Euro liegen, förderfähig sein soll. Dadurch wird das Problem nicht beseitigt, wie vom Hof in seiner Schnellanalyse zur MwSt., die am 29.11.2018 veröffentlicht wurde, dargelegt.

³³ Siehe Ziffern 6.58-6.64 des Jahresberichts 2018. Die Kommission hat diesbezüglich keine neuen Informationen vorgelegt.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2018	<p>Prüfbehörden zu beurteilen und spätestens in den JTB, die sie nach dem Jahr der Annahme der Rechnungslegung veröffentlicht, hinreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu erlangen.</p> <p>Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen:</p> <p>Empfehlung 1: Prüfungsregelungen für die Programme der <i>KMU-Initiative</i> Die Kommission sollte sicherstellen, dass</p> <p>a) auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe von Auszahlungen an die Endbegünstigten regelmäßige Kontrollen auf der Ebene der Finanzmittler stattfinden, die entweder von der Prüfbehörde oder einem von der EIB-Gruppe ausgewählten Prüfer durchgeführt werden;</p> <p>b) dort, wo solche Kontrollen unzulänglich waren, angemessene Kontrollmaßnahmen entwickelt und umgesetzt werden, mit denen die Möglichkeit wesentlicher vorschriftswidriger Ausgaben beim Abschluss ausgeschlossen wird.</p>						
				X ³⁶			

³⁶ Obwohl der Hof bei seiner Prüfung bestätigt fand, dass der EIF Verbesserungen seiner Überwachungs- und Kontrollsysteme vorgenommen hat oder derzeit vornimmt und freiwillig die Verwendung des "Vermerks über eine Prüfung zur Erlangung hinreichender Sicherheit" auf die Programme der KMU-Initiative ausgeweitet hat, ist es noch zu früh, um die volle Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu bewerten. Siehe auch Ziffer 5.35.

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
	<p>Empfehlung 2: Vorschriftswidrige Einbehaltung von Zahlungen Die Kommission sollte die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die von den Verwaltungs- und Prüfbehörden verwendeten Checklisten Kontrollen der Einhaltung von Artikel 132 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen umfassen, wonach die Begünstigten den Gesamtbetrag der fälligen förderfähigen Ausgaben spätestens 90 Tage nach dem Tag der Einreichung des entsprechenden Auszahlungsantrags erhalten müssen. Sofern relevant, sollte sie den Programmbehörden geeignete Empfehlungen geben und sie auffordern, in Zukunft korrekt vorzugehen.</p>		X ³⁷				

³⁷ Obwohl der Hof die diesbezüglichen Maßnahmen der Kommission anerkennt, kann er die Empfehlung nicht als vollständig umgesetzt betrachten, da er bei seinen Prüfungen für 2019 Verzögerungen bei der Überweisung von Mitteln an die Begünstigten ermittelte.

Kapitel 6

Natürliche Ressourcen – MFR-Rubrik 2

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	6.1.-6.7.
Kurzbeschreibung	6.2.-6.6.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.7.
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.8.-6.27.
Direktzahlungen: Ein wirksames Kontrollsystem begrenzt das Fehlerrisiko	6.11.-6.17.
Die Direktzahlungen insgesamt wiesen keine wesentliche Fehlerquote auf	6.13.
Durch das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem wird das Fehlerrisiko bei Direktzahlungen begrenzt	6.14.-6.17.
Andere Ausgabenbereiche: Komplexe Förderfähigkeitsbedingungen erhöhen das Fehlerrisiko	6.18.-6.27.
Entwicklung des ländlichen Raums	6.19.-6.25.
Marktmaßnahmen	6.26.
Fischerei, Umwelt und Klimapolitik	6.27.
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	6.28.-6.41.
Berichterstattung der GD AGRI über die Ordnungsmäßigkeit der GAP-Ausgaben	6.28.-6.32.
Leistungs- und Managementbilanz der Kommission	6.33.
Betrugsbekämpfungsstrategien und -verfahren im Rahmen der GAP	6.34.-6.41.
Schlussfolgerung und Empfehlungen	6.42.-6.44.
Schlussfolgerung	6.42.
Empfehlungen	6.43.-6.44.

Anhänge

Anhang 6.1 – Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

**Anhang 6.2 – Informationen zu EU-Vorhaben in den
Mitgliedstaaten**

Anhang 6.3 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen

Einleitung

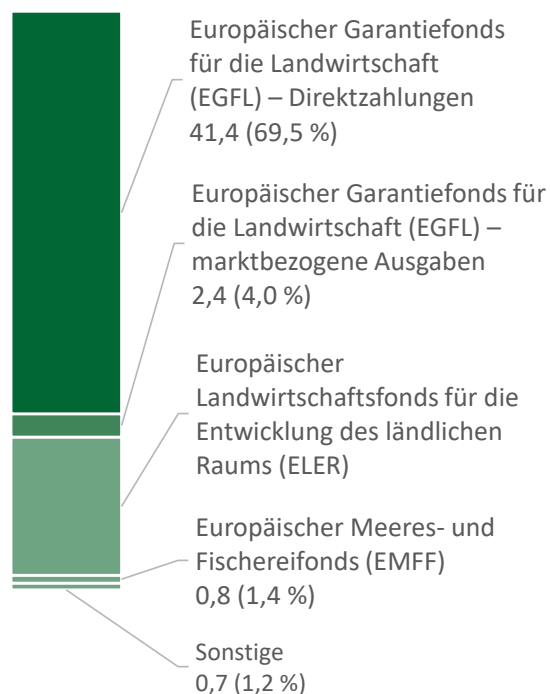
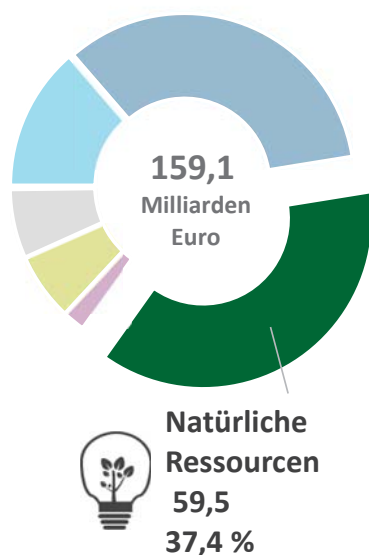
6.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur Rubrik 2 "Natürliche Ressourcen" des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). *Illustration 6.1* gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Rubrik im Jahr 2019.

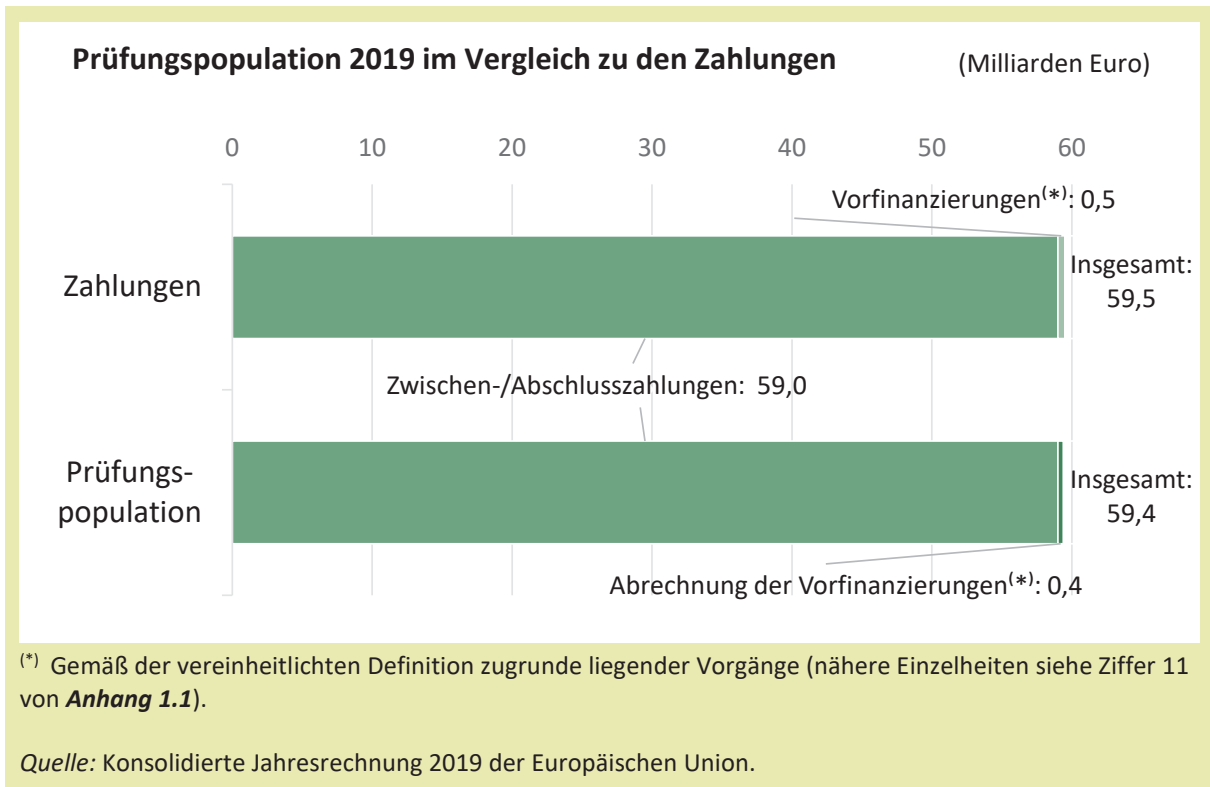
Illustration 6.1

MFR-Rubrik 2 "Natürliche Ressourcen" – Aufschlüsselung 2019

Anteil der Zahlungen im Jahr 2019 am EU-Haushalt und Aufschlüsselung

(Milliarden Euro)





Kurzbeschreibung

6.2. Auf die *Gemeinsame Agrarpolitik* (GAP) entfallen 98 % der Ausgaben unter der Rubrik "Natürliche Ressourcen". In den EU-Rechtsvorschriften sind drei allgemeine Ziele der GAP festgelegt¹:

- a) rentable Nahrungsmittelerzeugung mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität in der Landwirtschaft und der Preisstabilität;
- b) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt auf den Treibhausgasemissionen, der biologischen Vielfalt sowie Boden und Wasser;
- c) ausgewogene räumliche Entwicklung.

¹ Artikel 110 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

6.3. Die Kommission, insbesondere die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), trägt die letzte Verantwortung für die GAP. *Zahlstellen* in den Mitgliedstaaten leisten und kontrollieren Zahlungen an Begünstigte. Seit 2015 verlangt das EU-Recht, dass unabhängige *Bescheinigende Stellen* in den Mitgliedstaaten – als Ergänzung zu ihrer bezüglich der Genauigkeit der Rechnungslegung geleisteten Arbeit – jährliche Stellungnahmen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der Zahlstellen abgeben.

6.4. Die GAP-Ausgaben fallen in drei große Kategorien:

- vollständig aus dem EU-Haushalt finanzierte *Direktzahlungen* an Betriebsinhaber;
- landwirtschaftliche *Marktmaßnahmen*, die – mit Ausnahme einiger von den Mitgliedstaaten kofinanzierter Maßnahmen, z. B. Absatzförderungsmaßnahmen sowie Schulobst- und -gemüseprogramm und Schulmilchprogramm – ebenfalls vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert werden;
- nationale und regionale Programme der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ländlichen Raums, die aus Mitteln des EU-Haushalts und der Mitgliedstaaten kofinanziert werden.

6.5. Unter die MFR-Rubrik "Natürliche Ressourcen" fallen auch die EU-Ausgaben im Rahmen der *Gemeinsamen Fischereipolitik* sowie ein Teil der EU-Ausgaben für die Umwelt- und Klimapolitik.

6.6. *Anhang 6.2* gibt einen Überblick über die im Jahr 2019 für die einzelnen Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen für die der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden Ausgaben der Rubrik "Natürliche Ressourcen".

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.7. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe **Anhang 1.1**) untersuchte der Hof

- a) eine Stichprobe von 251 Vorgängen² in Einklang mit Ziffer 9 von **Anhang 1.1**. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ ist. Sie umfasste Vorgänge aus 20 Mitgliedstaaten³. Dazu gehörten 30 Vorgänge zur Entwicklung des ländlichen Raums, bei denen der Hof Kontrollen, die von sechs Bescheinigenden Stellen bereits durchgeführt worden waren, nachvollzog⁴. Ziel des Hofes war es, zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung beizutragen, wie in **Anhang 1.1** beschrieben;
- b) die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD AGRI und der Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE) enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit und deren Berücksichtigung in der Management- und Leistungsbilanz der Kommission;
- c) ausgewählte Systeme, die Folgendes betrafen:
 - i) die Verfahren der GD AGRI zur Berechnung ihrer geschätzten Fehlerquoten für die GAP-Ausgaben;
 - ii) die Betrugsbekämpfungsstrategien und -verfahren der Kommission für die GAP-Ausgaben.

² Die Stichprobe umfasste 136 Zahlungen im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, 95 Direktzahlungen, 14 Marktmaßnahmen sowie sechs Zahlungen für Fischerei, Umwelt und Klimapolitik.

³ Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Litauen, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich. Zur Stichprobe gehörten auch zwei Vorgänge, die der *direkten Mittelverwaltung* unterlagen.

⁴ Bulgarien, Deutschland (Sachsen-Anhalt), Österreich, Polen, Rumänien und Slowakei.

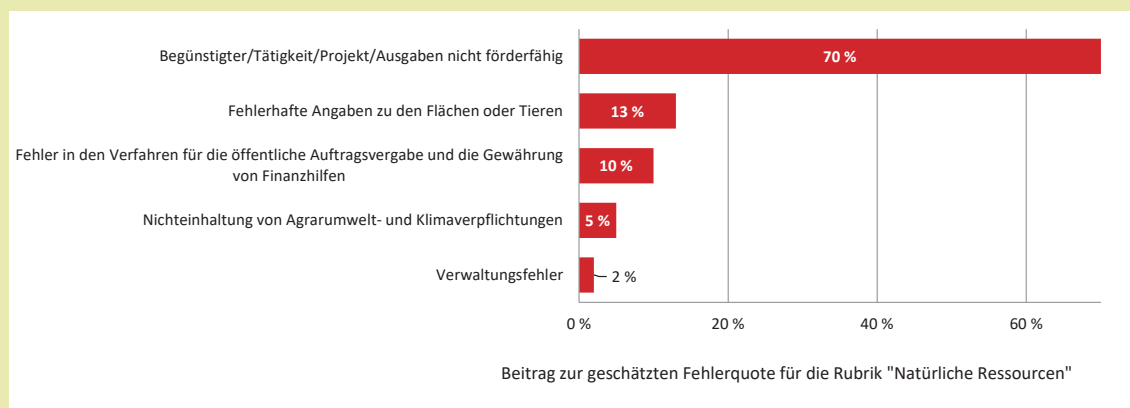
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

6.8. In *Anhang 6.1* sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 251 untersuchten Vorgängen wiesen 207 (82 %) keine Fehler auf; 44 (18 %) enthielten dagegen Fehler. Auf der Grundlage der 36 quantifizierten Fehler⁵ und sonstiger Nachweise aus dem Kontrollsystem (siehe den Abschnitt "Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen") stellt der Hof fest, dass die Fehlerquote für die Rubrik "Natürliche Ressourcen" in der Nähe der Wesentlichkeitsschwelle liegt. Die folgenden Ziffern enthalten die Prüfungsergebnisse des Hofes für den mit einem geringen Risiko verbundenen Bereich der Direktzahlungen (siehe Ziffern *6.11-6.17*) sowie für den mit einem hohen Risiko verbundenen Bereich "Entwicklung des ländlichen Raums, Marktmaßnahmen, Fischerei, Umwelt und Klimapolitik" (siehe Ziffern *6.18-6.27*).

6.9. *Illustration 6.2* enthält eine Aufschlüsselung der für 2019 vom Hof ermittelten Fehlerarten.

Illustration 6.2

Natürliche Ressourcen: Fehlerarten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁵ Der Hof fand darüber hinaus acht Fälle vor, in denen gegen die Rechtsvorschriften verstoßen wurde, ohne dass dies finanzielle Auswirkungen hatte.

6.10. Die Kommission (für direkte Ausgaben) und die Behörden der Mitgliedstaaten hatten Korrekturmaßnahmen angewandt, die sich direkt auf 51 im Rahmen der Stichprobe geprüfte Vorgänge auswirkten. Diese Maßnahmen waren für die Berechnungen des Hofes relevant, da durch sie die für dieses Kapitel geschätzte Fehlerquote um 0,2 Prozentpunkte verringert wurde.

Direktzahlungen: Ein wirksames Kontrollsystem begrenzt das Fehlerrisiko

6.11. Der Hof gelangt aufgrund seiner Arbeit zu der Schlussfolgerung, dass die Direktzahlungen insgesamt keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen. Diese Zahlungen machen 70 % der Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik "Natürliche Ressourcen" aus. Die Direktzahlungen an Betriebsinhaber sind anspruchsbasiert: Die Begünstigten erhalten eine Zahlung, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Mit solchen Zahlungen ist ein geringeres Fehlerrisiko verbunden, vorausgesetzt, die dafür geltenden Bedingungen sind nicht übermäßig komplex (siehe Ziffer 1.19).

6.12. 90 % aller Direktzahlungen entfallen auf die folgenden vier wichtigsten EGFL-Regelungen:

- a) zwei Regelungen, über die auf der Grundlage der von den Betriebsinhabern gemeldeten landwirtschaftlichen Flächen *entkoppelte Einkommensstützung* geleistet wird, wobei es keine Rolle spielt, ob die Flächen für die Erzeugung genutzt werden: die "*Basisprämienregelung*" (17,1 Milliarden Euro im Jahr 2019) und die "*Regelung für die einheitliche Flächenzahlung*" (4,3 Milliarden Euro im Jahr 2019);
- b) eine Zahlung, mit der Landbewirtschaftungsmethoden gefördert werden sollen, die sich positiv auf Klima und Umwelt auswirken (gemeinhin als "*Ökologisierungszahlung*" oder "Greeningprämie" bezeichnet) (11,8 Milliarden Euro im Jahr 2019);
- c) *gekoppelte Stützung* für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (z. B. Rindfleisch, Milch oder Eiweißpflanzen) (4 Milliarden Euro im Jahr 2019).

Die Direktzahlungen insgesamt wiesen keine wesentliche Fehlerquote auf

6.13. Der Hof prüfte 95 Direktzahlungen und deckte damit alle wichtigsten Regelungen ab. Er stellte fest, dass 81 Vorgänge keine Fehler aufwiesen. Bei den festgestellten quantifizierten Fehlern handelte es sich im Allgemeinen um geringfügige Verstöße, die dadurch verursacht wurden, dass die Betriebsinhaber die förderfähige landwirtschaftliche Fläche in ihren Beihilfeanträgen zu hoch angegeben hatten. Acht der neun vom Hof quantifizierten Fehler machten weniger als 5 % des untersuchten Betrags aus. In fünf Fällen ermittelte der Hof Verstöße gegen die Rechtsvorschriften ohne finanzielle Auswirkungen.

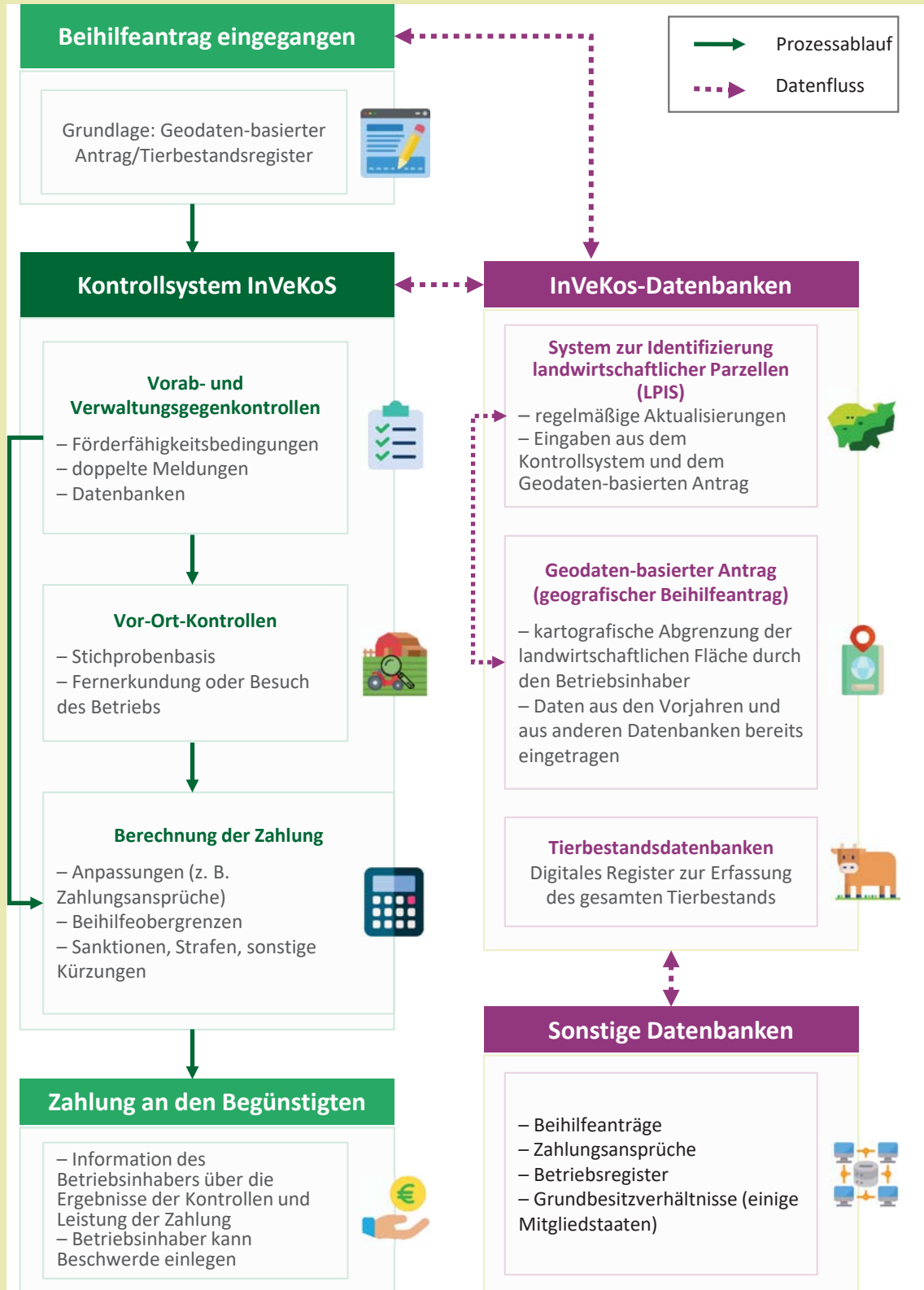
Durch das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem wird das Fehlerrisiko bei Direktzahlungen begrenzt

6.14. Das wichtigste Instrument zur Verwaltung von Direktzahlungen ist das *integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)*⁶ (siehe *Illustration 6.3*), zu dem das *System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS)* gehört. Durch das InVeKoS werden Datenbanken über Betriebe, Beihilfeanträge, landwirtschaftliche Flächen und Tierbestandsregister, die von den Zahlstellen für Verwaltungsgegenkontrollen aller Beihilfeanträge verwendet werden, miteinander verknüpft. Das LPIS ist ein geografisches Informationssystem, das Geodatensätze aus verschiedenen Quellen umfasst, die zusammen ein Verzeichnis aller landwirtschaftlichen Flächen in den Mitgliedstaaten bilden.

⁶ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en.

Illustration 6.3

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6.15. Bei seiner Prüfungsarbeit fand der Hof seine früheren Bemerkungen⁷ bestätigt, wonach das InVeKoS und insbesondere das LPIS als wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem funktionieren, mit dem sichergestellt wird, dass die Direktbeihilfen insgesamt keine wesentliche Fehlerquote aufweisen.

6.16. Seit 2018 können die Zahlstellen der Mitgliedstaaten "Kontrollen durch Monitoring" durchführen⁸. Bei diesem Ansatz werden zur Überprüfung der Einhaltung der GAP-Vorschriften automatische Prozesse genutzt, die auf den Daten der Sentinel-Satelliten des Copernicus-Programms der EU beruhen. Dies ermöglicht es den Zahlstellen, für eine bestimmte Regelung sämtliche Beihilfeempfänger zu überwachen. Die Zahlstellen können Satellitendaten über Kulturarten und landwirtschaftliche Tätigkeiten mit den Angaben vergleichen, die die Landwirte in ihren Beihilfeanträgen gemacht haben. Der neue Ansatz erlaubt es den Zahlstellen auch, Landwirte bei bestimmten Anforderungen anzumahnen (beispielsweise, ein Feld bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu mähen) und so die Einhaltung der Vorschriften der Regelung zu fördern⁹.

6.17. Im Mai 2018 begann eine erste Zahlstelle in einer italienischen Provinz mit der Durchführung von "Kontrollen durch Monitoring" bezüglich der Anträge auf Beihilfen, die 2019 zu zahlen waren. Im Jahr 2019 wendeten 15 Zahlstellen (in Belgien, Dänemark, Spanien, Italien und Malta) Kontrollen durch Monitoring an, um einen Teil ihrer Direktzahlungsregelungen zu überwachen. Damit werden rund 4,7 % der Ausgaben für Direktbeihilfen im Jahr 2020 abgedeckt. Mithilfe von Kontrollen durch Monitoring können der Verwaltungsaufwand verringert und die Kosteneffizienz verbessert werden¹⁰.

⁷ Ziffern 7.16-7.18 des Jahresberichts 2018, Ziffer 7.16 des Jahresberichts 2017 und Ziffer 7.13 des Jahresberichts 2016.

⁸ Durchführungsverordnung (EU) 2018/746 der Kommission vom 18. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 hinsichtlich der Änderung von Sammelanträgen, Zahlungsanträgen und Kontrollen.

⁹ Siehe den Sonderbericht des Hofes Nr. 04/2020 "Nutzung neuer Bildgebungstechnologien zur Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik: Fortschritte insgesamt kontinuierlich, bei der Klima- und Umweltüberwachung jedoch langsamer", Ziffern 11-12 und Ziffer 16.

¹⁰ Siehe den Sonderbericht Nr. 04/2020 des Hofes, Ziffern 17-18.

Andere Ausgabenbereiche: Komplexe Förderfähigkeitsbedingungen erhöhen das Fehlerrisiko

6.18. Der Hof prüfte 136 Vorgänge, die unter Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums fielen, 14 Vorgänge im Zusammenhang mit marktbezogenen Maßnahmen, vier Vorgänge im Rahmen des LIFE-Programms und zwei Vorgänge im Rahmen des EMFF. Die meisten Ausgaben in diesen Bereichen (einschließlich der Erstattung von Kosten) unterliegen komplexen Förderfähigkeitsbedingungen, wodurch sich das Fehlerrisiko erhöht (siehe Ziffer 1.19).

Entwicklung des ländlichen Raums

6.19. Für den Zeitraum 2014-2020 genehmigte die Kommission 118 nationale und regionale Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums in den Mitgliedstaaten¹¹. Diese Programme umfassen 20 Maßnahmen und 67 Teilmaßnahmen, die in zwei große Ausgabenkategorien fallen:

- a) Unterstützung von Investitionsprojekten zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten;
- b) Zahlungen an Betriebsinhaber auf der Grundlage landwirtschaftlicher Flächen oder der Zahl der Tiere im Betrieb sowie auf der Grundlage umwelt- und klimabezogener Kriterien.

6.20. Die vom Hof durchgeführte Prüfung von Vorgängen erstreckte sich auf 15 Maßnahmen mit unterschiedlichen Durchführungsbestimmungen und Förderfähigkeitsbedingungen im Rahmen von 27 Programmen in 19 Mitgliedstaaten.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

6.21. Von den 136 vom Hof geprüften Vorgängen zur Entwicklung des ländlichen Raums wiesen 114 keine Fehler auf. In fünf Fällen stellte der Hof Fehler mit Auswirkungen von mehr als 20 % fest, und 15 Vorgänge wiesen Fehler auf, die nicht mehr als 20 % des untersuchten Betrags ausmachten. Bei zwei Zahlungen deckte der Hof Verstöße gegen die Rechtsvorschriften ohne finanzielle Auswirkungen auf. In den letzten drei Jahren war die vom Hof ermittelte Zahl der Fehler im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums rückläufig.

6.22. Der Hof untersuchte 68 Zahlungen zugunsten von Investitionsprojekten, die beispielsweise die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, die Unterstützung für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten, Investitionen in die Waldbewirtschaftung und die Förderung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung betrafen. Er quantifizierte neun Fehler, darunter zwei Fälle, in denen die Begünstigten und/oder das Projekt die Förderfähigkeitsbedingungen nicht erfüllten (siehe [Illustration 6.4](#)).

Illustration 6.4

Beispiel für ein nicht förderfähiges Projekt im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums

In Ungarn genehmigten die nationalen Behörden ein Investitionsprojekt im Rahmen einer Maßnahme zur Entwicklung von Tierhaltungsbetrieben und zur Nutzung von Technologien für erneuerbare Energien. Die genehmigte Investition bestand in der Errichtung eines Tierfutterlagers. Der Hof stellte jedoch fest, dass der Begünstigte, dessen Haupttätigkeit in einem Betrieb von mehr als 1 000 ha der Ackerbau ist, die Beihilfe für den Bau eines Getreidelagers verwendet hatte. Nach den nationalen Vorschriften konnte eine Förderung im Zusammenhang mit dem Bau von Lagereinrichtungen für Kulturpflanzen nur kleineren Betrieben gewährt werden.

6.23. Der Hof untersuchte 68 Zahlungen, die auf der Grundlage der von den Betriebsinhabern gemeldeten Flächen oder Tierzahlen und von Anforderungen an die Einhaltung umwelt- und klimabezogener Kriterien geleistet wurden. Dazu gehören Ausgleichszahlungen an Landwirte in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen sowie Zahlungen für die Erfüllung von *Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen* oder für den ökologischen Landbau.

6.24. Die Zahlstellen nutzen das InVeKoS, um das flächenbezogene Element der Beihilfeanträge der Landwirte im Rahmen dieser Maßnahmen zu überprüfen. Ähnlich wie bei den Direktzahlungen betreffen Fehler bei diesen Vorgängen am häufigsten geringfügige Übererklärungen der beihilfefähigen Fläche. Der Hof ermittelte acht Vorgänge mit geringen Fehlern von weniger als 5 % des untersuchten Betrags sowie einen Fall mit einer Fehlerquote von 5 % bis 20 %.

6.25. In zwei anderen Fällen stellte er fest, dass die Begünstigten gegen umwelt- und klimabezogene Förderfähigkeitsbedingungen verstoßen hatten, was in beiden Fällen zu Fehlern von mehr als 20 % des untersuchten Betrags führte (siehe das Beispiel in *Illustration 6.5*).

Illustration 6.5

Beispiel für Begünstigte, die die Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen nicht erfüllt haben

Der Hof stellte zwei Verstöße gegen Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen in Belgien fest. In einem Fall gewährte die EU einem Landwirt Beihilfen für die Erhaltung von Grünland mit hohem Naturwert, um einen Lebensraum für gefährdete Arten wie bodenbrütende Vögel zu schaffen. Der Landwirt musste eine Refugiumsfläche für wildlebende Tiere stilllegen und durfte das Gras nicht vor einem bestimmten Zeitpunkt mähen. Er mähte jedoch in dem vom Hof untersuchten Jahr zwei der neun unter das Projekt fallenden Parzellen vor dem angegebenen Datum und entfernte auf den beiden Parzellen den größten Teil der Refugiumsfläche. Die nationalen Behörden verfügten über Orthofotos, die den Verstoß gegen die Vorschriften erkennen ließen, zogen diese jedoch bei der Kontrolle der Zahlung nicht heran.

Marktmaßnahmen

6.26. Landwirtschaftliche Marktmaßnahmen bilden mehrere unterschiedliche Regelungen, die einer Vielzahl von Förderfähigkeitsbedingungen unterliegen. Der Hof prüfte 14 Vorgänge und stellte fest, dass die Zahlstellen in fünf Fällen nicht förderfähige Kosten erstattet hatten, darunter drei Fälle von Verstößen gegen die Förderfähigkeitsvorschriften, die zu Fehlern von mehr als 20 % des untersuchten Betrags führten.

Fischerei, Umwelt und Klimapolitik

6.27. Die Eignungskriterien und Förderfähigkeitsvoraussetzungen für Projekte in den Bereichen Fischerei, Umwelt und Klimapolitik sind ebenfalls vielfältig. Auf diese Politikbereiche entfällt ein kleiner Teil der Ausgaben unter der Rubrik "Natürliche Ressourcen". Der Hof untersuchte sechs Vorgänge und ermittelte darunter bei zwei Projekten nicht förderfähige Elemente in den Kostenerstattungen.

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

Berichterstattung der GD AGRI über die Ordnungsmäßigkeit der GAP-Ausgaben

6.28. Alle Zahlstellenleiter legen der GD AGRI eine jährliche Verwaltungserklärung in Bezug auf die Wirksamkeit der Kontrollsysteme ihrer Zahlstellen vor. Gleichzeitig übermitteln sie einen Bericht über ihre Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen ("Kontrollstatistiken"). Um weitere Gewähr zu liefern, sind die Bescheinigenden Stellen seit 2015 verpflichtet, für die einzelnen Zahlstellen eine jährliche Stellungnahme (Prüfungsurteil) zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben vorzulegen, deren Erstattung die Mitgliedstaaten beantragt haben.

6.29. Die GD AGRI ist der Auffassung, dass die Bescheinigenden Stellen ihre Arbeit im Jahr 2019 erheblich verbesserten, was es der Generaldirektion ermöglichte, sich stärker auf die Ergebnisse dieser Arbeit zu stützen, um Schlussfolgerungen zur Ordnungsmäßigkeit der GAP-Ausgaben zu ziehen. Aufgrund von Schwachstellen, die die GD AGRI bei den Kontrollen und Stichprobenverfahren einiger Bescheinigender Stellen ermittelte, räumt sie jedoch auch ein, dass hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Ergebnisse der Arbeit der Bescheinigenden Stellen einige Einschränkungen zu machen sind. Die Erweiterung der Rolle der Bescheinigenden Stellen im Jahr 2015, die diese zur Abgabe eines Prüfungsurteils zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben verpflichtete, war eine positive Entwicklung. Beim Nachvollzug der Kontrollen von Vorgängen, die bereits von den Bescheinigenden Stellen durchgeführt worden waren (siehe Ziffer [6.7](#)), stellte der Hof jedoch fest, dass in einigen Bereichen noch Verbesserungsbedarf besteht. Dabei handelt es sich um ähnliche Punkte, wie sie auch von der Kommission ermittelt wurden.

6.30. Die GD AGRI verwendet die Kontrollstatistiken der Zahlstellen – die sie auf der Grundlage der Ergebnisse der Prüfungen der Bescheinigenden Stellen und ihrer eigenen Kontrollen der Systeme und Ausgaben der Zahlstellen anpasst –, um für Direktzahlungen, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und Marktmaßnahmen einen Wert für das "Risiko bei Zahlung" zu berechnen. Anschließend leitet die GD AGRI aus diesem Wert ihre Schätzung künftiger *Finanzkorrekturen* und Wiedereinziehungen ab, um einen "endgültigen Risikobetrag" zu schätzen¹².

6.31. Den von den Zahlstellen gemeldeten Kontrollstatistiken ist zu entnehmen, dass die Fehlerquote einem Anteil von 0,8 % der insgesamt getätigten GAP-Ausgaben entspricht. Die GD AGRI stützte sich im Jahr 2019 noch stärker auf die Arbeit der Bescheinigenden Stellen. Die Anpassungen, die sie aufgrund ihrer eigenen Kontrollen und der Arbeit der Bescheinigenden Stellen vornahm, machten rund 56 % ihres insgesamt geschätzten "Risikos bei Zahlung" aus. Bei den Anpassungen, die die Kommission auf der Grundlage ihrer eigenen Arbeit vornahm, handelte es sich im Allgemeinen um Pauschalbeträge, die der Schwere und dem Ausmaß der in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten festgestellten Mängel Rechnung tragen sollten und als erste Schätzung möglicher Finanzkorrekturen dienten.

6.32. Schätzungen der GD AGRI zufolge belief sich das Risiko bei Zahlung im Jahr 2019 für die GAP-Ausgaben insgesamt auf rund 1,9 %. Sie schätzte das Risiko bei Zahlung im Bereich der Direktzahlungen auf rund 1,6 %, im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums auf rund 2,7 % und im Bereich der Marktmaßnahmen auf rund 2,8 %.

Leistungs- und Managementbilanz der Kommission

6.33. Die Schätzungen des Risikos bei Zahlung in der Leistungs- und Managementbilanz der Kommission entsprechen der Quantifizierung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD AGRI und der GD MARE.

¹² Siehe S. 77 des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD AGRI.

Betrugsbekämpfungsstrategien und -verfahren im Rahmen der GAP

6.34. Betrug ist eine Handlung oder Unterlassung mit Täuschungsabsicht, die zu ungerechtfertigten Zahlungen führt¹³. Die Methodik des Hofes¹⁴ ist auf die Überprüfung ausgelegt, ob die geprüften Vorgänge frei von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – Unregelmäßigkeiten sind. Im Zuge seiner jährlichen Prüfung von Vorgängen ermittelt der Hof regelmäßig Fälle mutmaßlichen Betrugs bei den GAP-Ausgaben.

6.35. Bei Direktzahlungen und flächenbezogenen Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums, die nicht an Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen geknüpft sind, stößt der Hof auf relativ wenige Fälle mutmaßlichen Betrugs. Er stellt fest, dass die Betriebsinhaber in diesen Bereichen im Allgemeinen korrekte Anträge stellen oder geringfügige Fehler machen (siehe Ziffern [6.13](#) und [6.24](#)).

6.36. Ein größeres Risiko, dass Betrug wesentliche Auswirkungen hat, besteht bei Marktstützungszahlungen, Investitionen in die ländliche Entwicklung und sonstigen Zahlungen, bei denen in der Regel eine erstattungsbasierte Kofinanzierung stattfindet. In diesen Bereichen hat der Hof regelmäßig Fälle von vorschriftswidrigen Ausgaben im Zusammenhang mit der Einreichung falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen, potenziellen Interessenkonflikten und mutmaßlich künstlich geschaffenen Bedingungen festgestellt und quantifiziert.

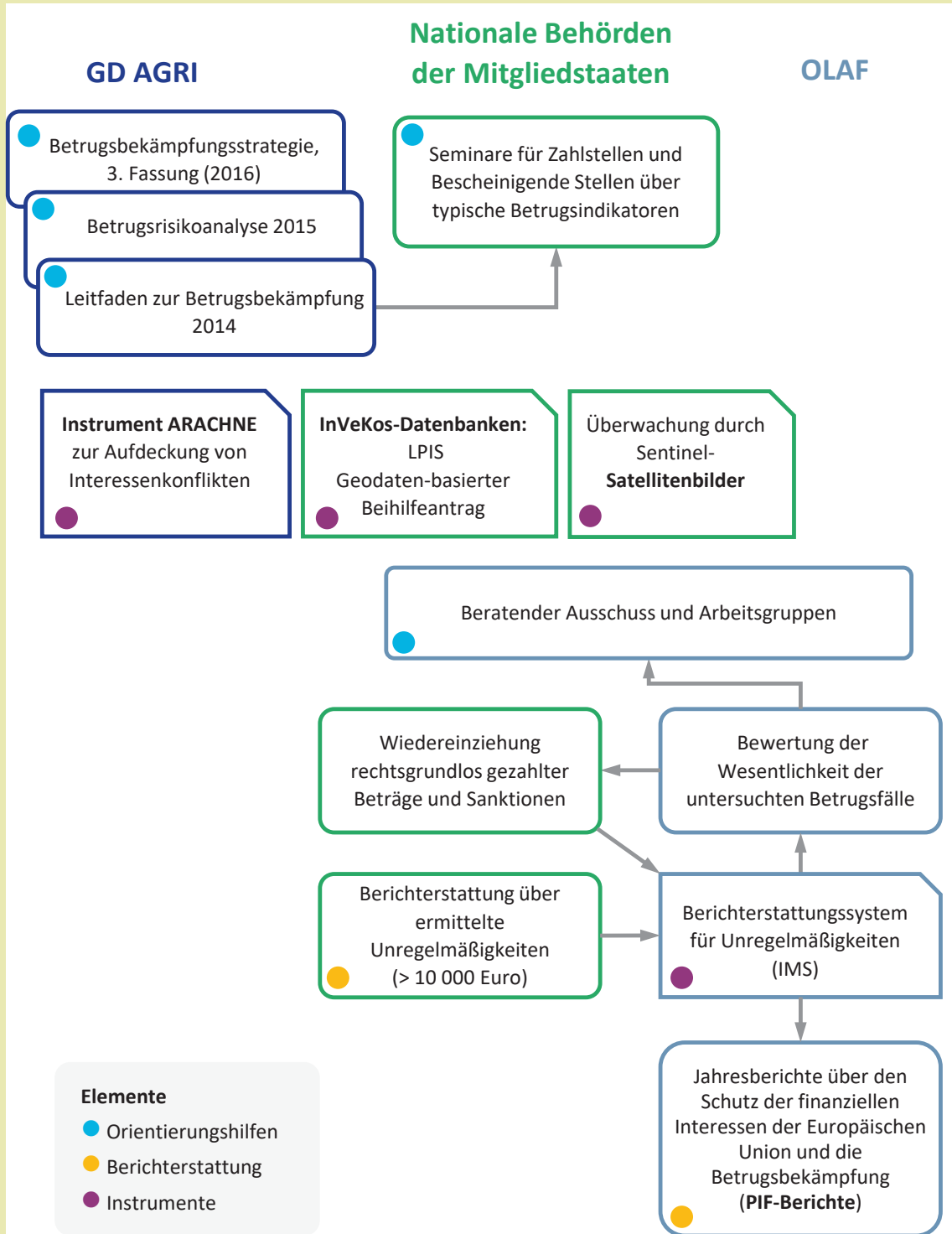
6.37. Da die GAP der geteilten Mittelverwaltung unterliegt, sind sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, gegen Betrug vorzugehen. *Illustration 6.6* zeigt die bestehenden Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug im Rahmen der GAP.

¹³ Zum Begriff "Betrug" siehe Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/1371.

¹⁴ Die Methodik des Hofes zur Betrugsbekämpfung steht im Einklang mit der ISSAI 1240 und wird in den Ziffern 28-30 von **Anhang 1.1** näher beschrieben.

Illustration 6.6

Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6.38. Das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ist dafür zuständig, Betrugsfälle in Zusammenarbeit mit nationalen Ermittlungsbehörden zu untersuchen. Die GD AGRI ergreift eine Reihe von Maßnahmen zur Minderung der Betrugsrisiken bei den GAP-Ausgaben, darunter die Bereitstellung von Schulungen und Leitfäden für die Verwaltungs- und Kontrollstellen der Mitgliedstaaten, die Sensibilisierung ihrer eigenen Mitarbeiter für Betrugsindikatoren, die Unterstützung der Weiterentwicklung des InVeKoS und von Kontrollen durch Monitoring und die Förderung der Nutzung von ARACHNE durch die Mitgliedstaaten im Rahmen eines im Februar 2019 eingeleiteten Pilotprojekts. ARACHNE ist ein IT-Instrument, das auf einer umfassenden Datenbank und einer Reihe von Risikoindikatoren basiert. Es kann den Zahlstellen dabei helfen, Projekte, Begünstigte und Auftragnehmer zu ermitteln, bei denen das Risiko von Betrug, Interessenkonflikten und Unregelmäßigkeiten besteht, um diesbezüglich eine weitere Bewertung vorzunehmen.

6.39. Anfang 2019 veröffentlichte der Hof einen Sonderbericht über Betrugsbekämpfungsmaßnahmen bei den EU-Ausgaben¹⁵. Er ermittelte mehrere Probleme, die folgende Bereiche betreffen:

- den Einblick der Kommission in Umfang, Art und Ursachen von Betrug;
- ihren strategischen Ansatz in Bezug auf das Betrugsrisikomanagement;
- die Aufmerksamkeit, die der Betrugsverhinderung geschenkt wurde;
- die Wiedereinziehungsquote für zu Unrecht gezahlte Mittel.

¹⁵ Sonderbericht Nr. 01/2019: "Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden".

6.40. Im Laufe der diesjährigen Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung stellte der Hof Folgendes fest:

- Die GD AGRI hat ihre Betrugsrisikoanalyse zuletzt im Jahr 2016 aktualisiert.
- Weder das OLAF noch die GD AGRI haben die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhinderung und Bekämpfung von Betrug bei den GAP-Ausgaben bewertet.
- Trotz der Ermutigung durch die GD AGRI (siehe Ziffer **6.38**) haben die meisten Zahlstellen das Instrument ARACHNE kaum genutzt, um potenzielle Risiken zu ermitteln. Mit Stand März 2020 nahmen 12 Zahlstellen in neun Mitgliedstaaten am Pilotprojekt "ARACHNE for AGRI" teil.

6.41. In seiner vor Kurzem veröffentlichten Stellungnahme zu der von der Kommission vorgeschlagenen Übergangsverordnung für die GAP¹⁶ stellte der Hof fest, dass Zahlungen an nicht als echte Landwirte tätige Begünstigte, die landwirtschaftliche Flächen erwerben, um GAP-Zahlungen zu erhalten, immer mehr Aufmerksamkeit zuteilwird. Er wies darauf hin, dass die Kommission und die gesetzgebenden Organe den Übergangszeitraum nutzen könnten, um zu bewerten, ob die Anforderungen bei den Definitionen der Begriffe "echter Betriebsinhaber", "förderfähige Hektarfläche" und erforderliches Mindestmaß an "landwirtschaftlicher Tätigkeit" in den Vorschlägen für die GAP nach 2020 überarbeitet werden müssen, um diesem Risiko ohne unverhältnismäßige Erhöhung des Verwaltungsaufwands für die Betriebsinhaber zu begegnen, indem u. a. die Bedeutung des Begriffs "dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehende Fläche" geklärt wird.

¹⁶ Stellungnahme Nr. 1/2020 zu dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit Übergangsvorschriften für die Gemeinsame Agrarpolitik im Jahr 2021, Ziffer 22.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

6.42. Insgesamt geht aus den vom Hof erlangten und in diesem Kapitel angeführten Prüfungsnachweisen (siehe Ziffer **6.8**) hervor, dass der mit einem geringen Risiko verbundene Bereich der Direktzahlungen, auf den 70 % der Zahlungen für die Rubrik "Natürliche Ressourcen" entfallen, keine wesentliche Fehlerquote aufwies. Die Ausgabenbereiche, die der Hof als mit höherem Risiko verbunden eingestuft hatte (Entwicklung des ländlichen Raums, Marktmaßnahmen, Fischerei, Umwelt und Klimapolitik), d. h. 30 % der Zahlungen unter dieser Rubrik, wiesen dagegen eine wesentliche Fehlerquote auf.

Empfehlungen

6.43. *Anhang 6.3* zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den beiden Empfehlungen, die er in seinem Jahresbericht 2016 ausgesprochen hatte, sowie zu den drei Empfehlungen in seinem Jahresbericht 2017, die sofortige Maßnahmen erforderten oder bis 2019 umgesetzt werden sollten. Die Kommission hat vier Empfehlungen vollständig und eine weitgehend umgesetzt.

6.44. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Bemerkungen und Schlussfolgerungen für 2019 unterbreitet der Hof der Kommission die folgende Empfehlung:

Empfehlung 6.1

Die Kommission sollte ihre Analyse der Betrugsrisiken im Rahmen der GAP häufiger aktualisieren, die Betrugspräventionsmaßnahmen der Mitgliedstaaten analysieren und bewährte Verfahren bei der Anwendung des Instruments ARACHNE verbreiten, um dessen Nutzung durch die Zahlstellen weiter zu fördern.

Zeitraumen: 2021

Anhänge


Anhang 6.1 – Ergebnisse der Prüfungen von Vorgängen

	2019	2018
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	251	251
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	1,9 %	2,4 %
Obere Fehlergrenze	2,9 %	
Untere Fehlergrenze	0,8 %	

Anhang 6.2 – Informationen zu EU-Vorhaben in den Mitgliedstaaten

Überblick über die im Jahr 2019 für die einzelnen Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen für die der geteilten Mittelverwaltung unterliegenden Ausgaben der Rubrik "Natürliche Ressourcen"

Beträge in Millionen Euro



■ Mitgliedstaaten mit geprüften Vorgängen

Mitgliedstaat	"Natürliche Ressourcen" insgesamt	Direktzahlungen	Entwicklung des ländlichen Raums	Marktmaßnahmen	Fischerei
Frankreich	9 747	6 935	2 224	520	68
Spanien	7 017	5 101	1 166	588	162
Deutschland	6 214	4 794	1 274	116	30
Italien	5 772	3 634	1 449	631	58
Polen	4 563	3 387	1 092	28	56
Vereinigtes Königreich	4 053	3 186	774	40	53
Rumänien	2 870	1 847	967	42	14
Griechenland	2 559	1 982	484	57	36
Ungarn	1 819	1 265	511	37	6
Irland	1 546	1 200	324	-3	25
Portugal	1 360	671	523	103	63
Tschechien	1 268	854	394	16	4
Österreich	1 255	691	538	24	2
Bulgarien	1 221	785	406	20	10
Dänemark	975	822	101	11	41
Schweden	943	688	226	13	16
Finnland	890	523	351	5	11
Niederlande	811	680	90	24	17
Slowakei	665	445	209	11	0
Litauen	658	469	181	0	8
Belgien	632	488	79	61	4
Kroatien	619	279	300	9	31
Lettland	475	253	206	1	15
Estland	277	133	125	1	18
Slowenien	264	135	120	7	2
Zypern	80	49	21	6	4
Luxemburg	48	33	14	1	0
Malta	31	5	19	1	6

Quelle: Kartenhintergrund ©OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license \(CC BY-SA\)](#).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Anhang 6.3 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2016	<p>Der Hof spricht der Kommission gegenüber folgende Empfehlungen aus:</p> <p>Empfehlung 1: Der von den Zahlstellen verfolgte Ansatz zur Klassifizierung und Aktualisierung der Flächenkategorien in ihren LPIS und zur Durchführung der erforderlichen Gegenkontrollen sollte überprüft werden, um das Risiko von Fehlern bei der Ökologisierungszahlung zu verringern (siehe Ziffern 7.17-7.18 und Illustration 7.5).</p> <p>Empfehlung 2: Durch Anleitungen und die Verbreitung bewährter Verfahren unter den nationalen Behörden (z. B. Verwendung neuer IT-Technologie) sollte sichergestellt werden, dass deren Kontrollen Verbindungen zwischen Antragstellern und anderen an den geförderten Projekten beteiligten Akteuren aufzeigen (siehe Ziffer 7.26).</p>	X					
			X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
	<p>Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:</p> <p>Empfehlung 1: Die Kommission sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Ursachen von Fehlern bei den Zahlungen für Marktmaßnahmen und die Entwicklung des ländlichen Raums bewerten und – falls erforderlich – weitere Anleitungen geben (siehe Ziffern 7.18-7.24 und Anhang 7.4).</p>	X					
2017	<p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte die Qualität der von den Bescheinigenden Stellen vorgenommenen Prüfungen von Vorgängen genauer untersuchen (siehe Ziffer 7.32).</p> <p>Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen überprüfen, die mitgliedstaatliche Behörden ergreifen, wenn die Kommission zu dem Schluss gekommen ist, dass die Arbeit einer Bescheinigenden Stelle nicht oder nur begrenzt zuverlässig ist (siehe Ziffer 7.34).</p>	X					

Kapitel 7

Sicherheit und Unionsbürgerschaft – MFR-Rubrik 3

Einleitung

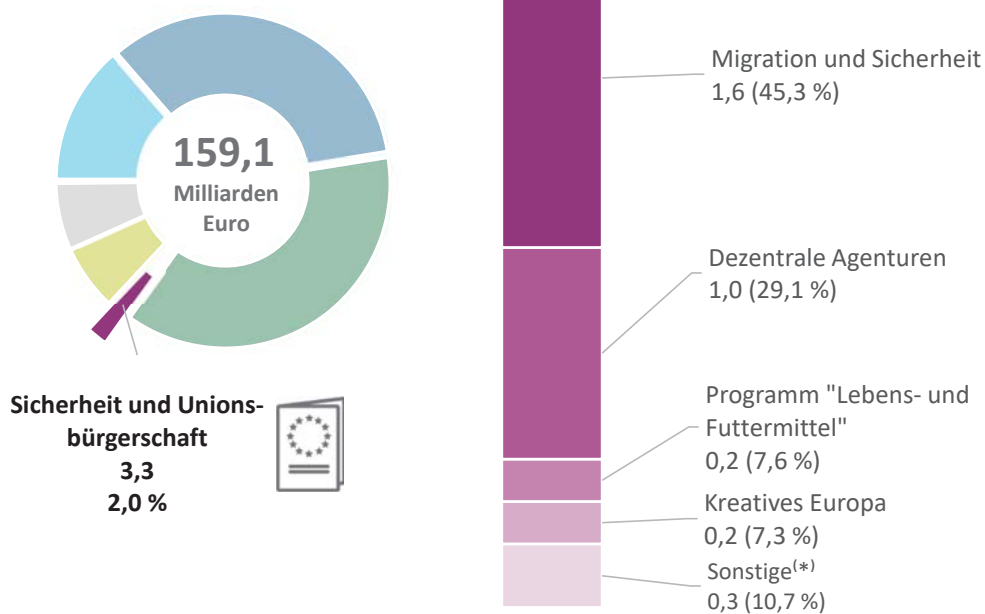
7.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur Rubrik 3 "Sicherheit und Unionsbürgerschaft" des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). *Illustration 7.1* gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Rubrik im Jahr 2019.

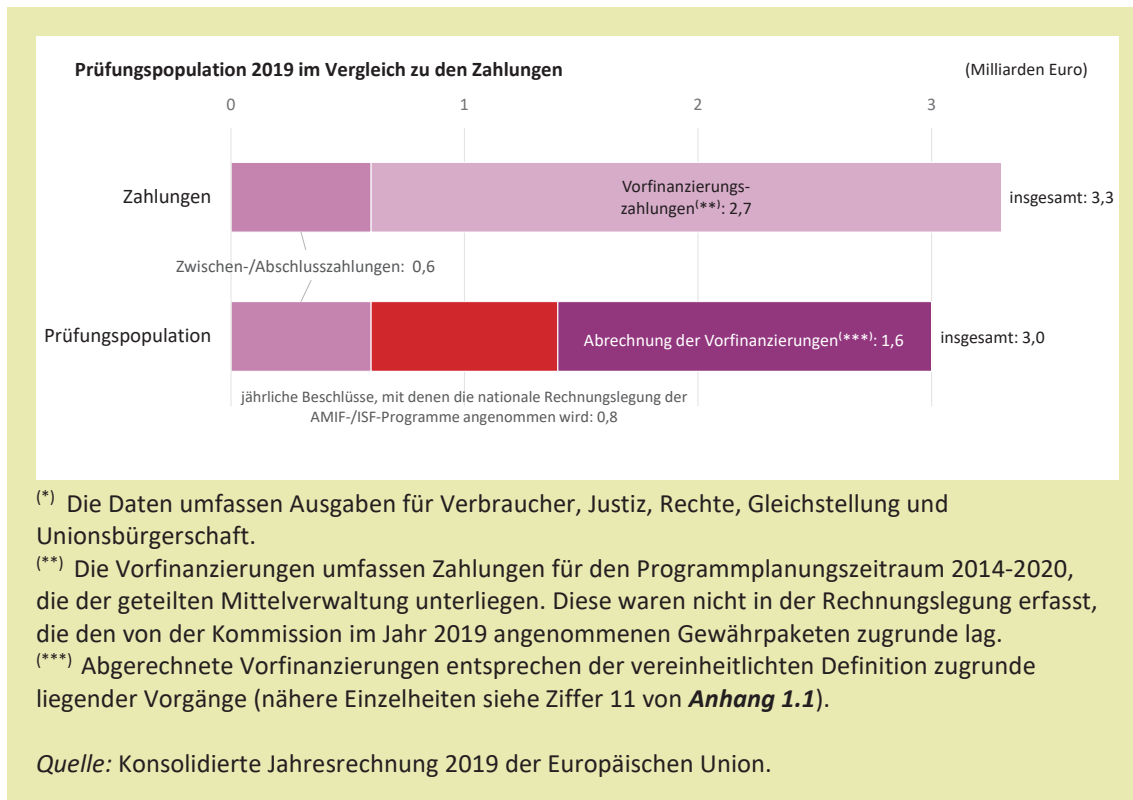
Illustration 7.1

MFR-Rubrik 3 "Sicherheit und Unionsbürgerschaft" – Aufschlüsselung 2019

Anteil der Zahlungen im Jahr 2019 am EU-Haushalt und Aufschlüsselung

(Milliarden Euro)





Kurzbeschreibung

7.2. Diese Rubrik umfasst eine Reihe von Maßnahmen, deren gemeinsames Ziel die Stärkung des Konzepts der Unionsbürgerschaft durch Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen ist.

7.3. Wie *Illustration 7.1* zeigt, entfällt der Großteil der Ausgaben auf den Bereich "Migration und Sicherheit". Daher werden die meisten Ausgaben aus lediglich zwei Fonds finanziert – dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)¹ und dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF)². Die Mittel des AMIF und des ISF werden größtenteils gemeinsam von den Mitgliedstaaten (oder assoziierten Ländern) und der Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) der Kommission verwaltet. Der AMIF soll zu einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme beitragen und einen gemeinsamen Ansatz der EU bezüglich Asyl und Einwanderung schaffen. Das übergeordnete Ziel des ISF besteht darin, die Sicherheit in der EU zu gewährleisten und gleichzeitig den legalen Reiseverkehr zu erleichtern sowie die Achtung der

¹ Siehe [Verordnung \(EU\) Nr. 516/2014](#) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.

² Die beiden Fonds haben das Programm SOLID ersetzt, das im vorangegangenen Programmplanungszeitraum durchgeführt wurde.

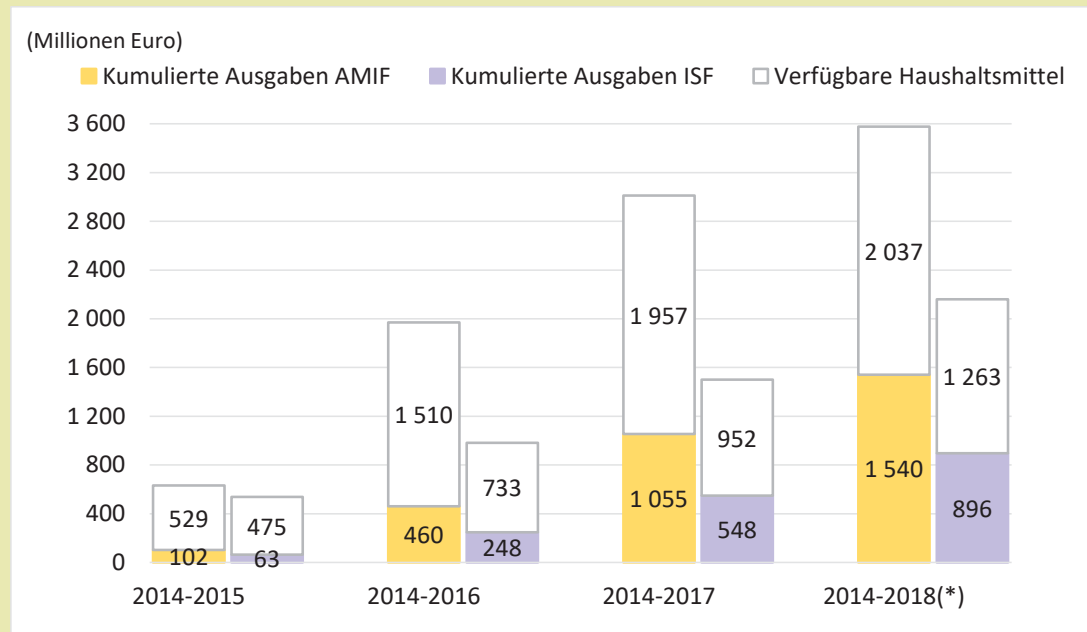
Grundfreiheiten und der Menschenrechte sicherzustellen. Er besteht aus zwei Instrumenten³: ISF "Grenzen und Visa" und ISF "Polizei". Mit dem Instrument ISF "Grenzen und Visa" werden das integrierte Grenzmanagement und die Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik unterstützt. Das Instrument ISF "Polizei" ist auf die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und die Verbesserung der Fähigkeit zur Bewältigung sicherheitsrelevanter Risiken und Krisen ausgerichtet.

7.4. Fünf Jahre nach Beginn des siebenjährigen Programmplanungszeitraums haben die Mitgliedstaaten die Durchführung ihrer nationalen Programme beschleunigt. Erhebliche Beträge wurden bisher nicht ausgezahlt, und es ist weiterhin wichtig, sicherzustellen, dass der Druck auf die nationalen Behörden nicht erhöht wird, wenn der Abschluss der Programme näher rückt. In der *Illustration 7.2* sind die Ausgaben zusammengefasst, die der Kommission von den Mitgliedstaaten seit Beginn des Programmplanungszeitraums zur Erstattung gemeldet wurden.

³ Siehe [Verordnung \(EU\) Nr. 515/2014](#) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und [Verordnung \(EU\) Nr. 513/2014](#) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit.

Illustration 7.2

Die Frequenz der Ausgaben für die nationalen AMIF- und ISF-Programme hat sich erhöht, doch bei den verfügbaren Haushaltsmitteln ist ebenfalls ein weiterer Anstieg zu verzeichnen



(*) AMIF-/ISF-Ausgaben auf Ebene der Mitgliedstaaten sind in dem Jahr, das auf ihre Verausgabung folgt, gegenüber der Kommission geltend zu machen und von der Kommission zu billigen. Die Jahresrechnung der Kommission für das Jahr 2019 umfasst somit die Ausgaben der Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2018.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7.5. Einen weiteren erheblichen Teil der Rubrik machen Mittel zur Finanzierung der 14 dezentralen Agenturen⁴ aus, die wichtige Prioritäten der EU in den Bereichen Migration und Sicherheit, justizielle Zusammenarbeit und Gesundheit umsetzen. Finanziert werden zudem das Programm "Lebens- und Futtermittel", durch das die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen auf allen Stufen der Lebensmittelkette gewährleistet werden soll, und "Kreatives Europa", das Rahmenprogramm der EU zur Unterstützung der Kulturbranche und des audiovisuellen Sektors. Schließlich wird mit diesen Mitteln eine Reihe von Programmen finanziert, deren gemeinsames Ziel darin besteht, die Sicherheit und die Unionsbürgerschaft in der EU zu stärken, indem der Schwerpunkt auf Justiz und Verbraucher sowie Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft gelegt wird.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.6. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe **Anhang 1.1**) untersuchte der Hof für diese MFR-Rubrik in Bezug auf das Jahr 2019 Folgendes:

- a) eine Stichprobe von 19 *Vorgängen*, die so ausgewählt wurde, dass sie zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung des Hofes beiträgt. Sie war jedoch nicht darauf ausgelegt, für die Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ zu sein. Daher hat der Hof für diese MFR-Rubrik keine Schätzung der Fehlerquote vorgenommen. Die Stichprobe umfasste acht Vorgänge unter *geteilter Mittelverwaltung* mit den Mitgliedstaaten⁵, acht Vorgänge unter *direkter Mittelverwaltung* und einen Vorgang unter *indirekter Mittelverwaltung* durch die Kommission sowie weitere zwei Vorgänge, welche die Abrechnung von Vorschüssen an Agenturen betrafen.

⁴ Gesundheit: ECDC, EFSA, EMA und ECHA. Inneres: Frontex, EASO, Europol, EPA, eu-LISA und EBDD; Justiz: Eurojust, FRA, EIGE und EUStA. Die besonderen Jahresberichte, die das Prüfungsurteil des Hofes zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge der einzelnen Agenturen enthalten, sind auf der Website des Hofes abrufbar.

⁵ In Deutschland, Griechenland, Italien, Zypern, Litauen, Polen, Slowenien und im Vereinigten Königreich.

- b) ausgewählte Systeme im Hinblick auf die Frage,
- i) ob die jährlichen Kontrollberichte von acht Prüfbehörden⁶ im Zusammenhang mit der jährlichen Rechnungslegung der AMIF-/ISF-Programme für das Jahr 2018 mit den Rechtsvorschriften⁷ in Einklang stehen;
 - ii) für dieselben Prüfbehörden, ob ihre Arbeit im Zusammenhang mit Ausgabenprüfungen und ihre Verfahren für die Erstellung von zuverlässigen Bestätigungsvermerken angemessen sind und den Vorschriften entsprechen.
 - iii) ob die von der GD HOME vorgenommenen Konformitätsbewertungen der jährlichen Kontrollberichte aller AMIF- und ISF-Prüfbehörden angemessen waren und alle einschlägigen rechtlichen Bedenken darin berücksichtigt wurden.
- c) die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD HOME und der GD Justiz und Verbraucher (GD JUST) enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit und deren Berücksichtigung in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz der Kommission.

⁶ Dieselben Mitgliedstaaten, aus denen der Hof acht Vorgänge für seine Stichprobe ausgewählt hat.

⁷ [Delegierte Verordnung \(EU\) 2018/1291 der Kommission](#) vom 16. Mai 2018 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. [1042/2014](#) zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Benennung von zuständigen Behörden und ihre Verwaltungs- und Kontrollaufgaben sowie in Bezug auf den Status und die Verpflichtungen von Prüfbehörden.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

7.7. Von den 19 untersuchten Vorgängen wiesen sieben (37 %) *Fehler* auf. Der Hof ermittelte drei quantifizierbare Fehler, die finanzielle Auswirkungen auf die dem EU-Haushalt angelasteten Beträge hatten. Nachstehende *Illustration 7.3* enthält hierzu ein Beispiel.

Illustration 7.3

Zu hoch angegebene Lohn-/Gehaltskosten

Ein aus dem AMIF finanziertes Projekt, das der Hof in Zypern geprüft hat, wurde von einer internationalen Organisation durchgeführt. Im Rahmen dieses Projekts erhielten Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren wollten, Informationen, individuelle Beratung und Unterstützung. Der Hof untersuchte Lohn- und Gehaltsabrechnungen, Zeiterfassungsbögen, Zahlungen und Buchungseinträge von fünf unmittelbar für das Projekt tätigen Personen. Die Organisation hatte einen Zuschlag von 6 % der gesamten Bruttogehaltskosten geltend gemacht, um Leistungen bei Vertragsende zu decken, auf die die Beschäftigten in Wirklichkeit keinen Anspruch hatten. Bei diesem Betrag handelte es sich somit nicht um projektspezifische Kosten, und er entsprach nicht der Definition der förderfähigen direkten Ausgaben. Die Gesamtprojektkosten waren daher zu hoch angegeben.

7.8. Außerdem ermittelte der Hof vier Fälle, in denen rechtliche Vorschriften nicht eingehalten wurden, ohne dass dies finanzielle Auswirkungen auf den EU-Haushalt gehabt hätte. Wie in den Vorjahren betrafen diese die Projektauswahl und die Vergabevorschriften. Die Nichteinhaltung dieser Vorschriften kann sich auf die Förderfähigkeit der geltend gemachten Kosten auswirken und die Ausführung von EU-Ausgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der EU gefährden.

Untersuchung von Elementen der internen Kontrollsysteme

Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden in Bezug auf ihre jährlichen Kontrollberichte und Ausgabenprüfungen

7.9. Der Hof prüfte die Arbeit von acht Behörden, die dafür zuständig sind, die jährliche Rechnungslegung der AMIF-/ISF-Programme ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten⁸ zu prüfen und der Kommission einen jährlichen Kontrollbericht vorzulegen. Damit sollte bestätigt werden, dass diese Prüfbehörden

- a) alle Arten von Zahlungen, die von den für die Durchführung der Fonds zuständigen Stellen getätigt wurden, abgedeckt hatten,
- b) ein angemessenes Stichprobenverfahren angewandt hatten,
- c) eine ausreichende Zahl von Vorgängen in der Stichprobe erfasst hatten, um Schlussfolgerungen zur Gesamtpopulation ziehen zu können,
- d) die Fehlerquote korrekt berechnet⁹ hatten,
- e) "angemessene Verfahren für die Erstellung von zuverlässigen Prüfungsvermerken und Prüfungsberichten" eingerichtet hatten¹⁰.

7.10. Alle Prüfbehörden haben detaillierte Verfahren von ausreichender Qualität entwickelt und umgesetzt, um eine den Vorschriften entsprechende Berichterstattung zu gewährleisten. Der Hof ermittelte einige Mängel, deren Auswirkungen auf die Rechnungslegung nicht wesentlich genug waren, um die Schlussfolgerungen der Prüfbehörden zu entkräften. In *Illustration 7.4* sind die Feststellungen des Hofes dargelegt.

⁸ Deutschland, Griechenland, Italien, Zypern, Litauen, Polen und Vereinigtes Königreich für den AMIF; Slowenien für den ISF.

⁹ Wie in der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2018/1291](#) der Kommission vorgesehen.

¹⁰ In Einklang mit Kernanforderung 14 an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme – siehe Anhang der [Durchführungsverordnung \(EU\) 2017/646](#) der Kommission.

Illustration 7.4

Mängel in den jährlichen Kontrollberichten

Mängel	Mitgliedstaat der Prüfbehörde	Potenzielle Auswirkungen
Probleme beim Stichprobenverfahren: Anwendung einer risikobasierten statt einer zufallsbasierten Methode, Verwendung ungenauer Werte zur Bestimmung der Stichprobengröße.	Slowenien	Gemeldete Daten sind unzuverlässig Begrenzte Sicherheit durch die Arbeit der Prüfbehörde
Die zuständige Behörde übermittelte der Prüfbehörde den Entwurf der Rechnungslegung vor Abschluss ihrer eigenen Vor-Ort-Kontrollen. Dies barg das Risiko, dass die Prüfbehörde die falsche Rechnungslegung einer Prüfung unterziehen würde.	Italien, Slowenien	
Fehlerhafte Berechnung und Darstellung der Gesamtfehler- und/oder Restfehlerquoten	Deutschland, Italien	
Technische Hilfe wurde aus der Prüfungspopulation ausgeklammert, was im jährlichen Kontrollbericht nicht angegeben wurde.	Slowenien	
Vorschüsse wurden teilweise aus der Prüfungspopulation ausgeklammert, was im jährlichen Kontrollbericht nicht angegeben wurde.	Deutschland	
Für die Zwecke des Stichprobenverfahrens wurden die Projekte zwei Untergruppen zugeordnet (Vorschüsse und getätigte Ausgaben). Diese Zuordnung war nicht immer korrekt.	Zypern	

7.11. Der Hof wählte 62 Prüfungsakten derselben acht Prüfbehörden aus und überprüfte sie im Hinblick darauf, ob die Prüfungshandlungen angemessen waren und alle in der AMIF- und der ISF-Verordnung festgelegten Förderfähigkeitskriterien abdeckten¹¹. Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Prüfbehörden über detaillierte Prüfungsprogramme und Checklisten zur Untermauerung ihrer Schlussfolgerungen verfügten. Gleichwohl deckte der Hof bei seiner Prüfung die in *Illustration 7.5* dargestellten Mängel auf.

Illustration 7.5

Mängel in der Arbeit der Prüfbehörden

Mängel	Mitgliedstaat der Prüfbehörde	Potenzielle Auswirkungen
Die Prüfer untersuchten nicht immer alle Projektauswahl- und/oder Zuschlagskriterien.	Italien, Zypern	
Unzureichender Prüfpfad oder unzulängliche Dokumentation der Prüfungsarbeit	Griechenland, Zypern, Litauen, Vereinigtes Königreich	Nicht förderfähige Ausgaben werden nicht aufgedeckt Die Prüfungsschlussfolgerungen sind unzuverlässig
Die Prüfer überprüften nicht immer alle verfügbaren relevanten Nachweise, um die Förderfähigkeit der Zielgruppen und der geltend gemachten Ausgaben oder die Plausibilität der Kosten zu bestätigen.	Italien, Zypern	Begrenzte Sicherheit durch die Arbeit der Prüfbehörde

¹¹ Siehe Kernanforderung 12 im Anhang der [Durchführungsverordnung \(EU\) 2017/646](#) der Kommission.

Analyse der von der Kommission vorgenommenen Bewertungen der jährlichen Kontrollberichte

7.12. Der Hof analysierte die von der GD HOME vorgenommenen Konformitätsbewertungen der jährlichen Kontrollberichte der Prüfbehörden und untersuchte, wie sie diese Berichte verwendete, um den Rechnungsabschluss für die nationale Rechnungslegung der AMIF-/ISF-Programme für das Jahr 2018 vorzunehmen. Zu diesem Zweck wählte er 12 Berichte¹² aus und analysierte die entsprechenden Kontrollen der GD HOME. Er gelangte zu dem Ergebnis, dass die einzelnen Bewertungen gut strukturiert und sehr genau waren und dass sie alle relevanten rechtlichen Aspekte abdeckten. Die GD HOME hat die in den Kontrollberichten enthaltenen Angaben in angemessener Weise für ihre Beschlüsse zum Rechnungsabschluss herangezogen.

7.13. Die Prüfung des Hofes ergab jedoch zwei Mängel (siehe *Illustration 7.6*), die dazu führen könnten, dass die Kommission sich nur in begrenztem Maße auf die jährlichen Kontrollberichte stützen kann.

¹² Aus Bulgarien, Tschechien, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Portugal und der Slowakei für den AMIF; aus Estland, Spanien, Island, Malta und Finnland für den ISF.

Illustration 7.6

Mängel bei den von der Kommission vorgenommenen Bewertungen der jährlichen Kontrollberichte

Mängel	Potenzielle Auswirkungen
Nicht alle zuständigen Behörden verwenden dieselbe Definition des Begriffs "Zwischenzahlung" ¹³	Der Wert und die Vollständigkeit der gemeldeten Daten können beeinträchtigt sein
Die Kommission hat den Prüfbehörden keine Leitlinien für die Berechnung des Mindestprüfungsumfangs von 10 % ¹⁴ bei Anwendung des Teilstichprobenverfahrens an die Hand gegeben. In einigen Fällen befand die Kommission die Arbeit der Prüfbehörden für unzureichend.	Zuverlässigkeit der Prüfungsschlussfolgerungen ist ungewiss

¹³ Im Muster für Anträge auf Zahlung des Jahressaldos der AMIF-/ISF-Mittel sind Zwischenzahlungen definiert als Erstattungen von Ausgaben, die vom Begünstigten eines laufenden Projekts getätigt wurden. Einige Mitgliedstaaten sind außerdem der Auffassung, dass es sich bei Vorschüssen um Zwischenzahlungen handeln kann, und der Hof stellte fest, dass andere ohne vorherige Abrechnung der Vorschüsse mehrere Zwischenzahlungen geleistet hatten.

¹⁴ Artikel 14 Absatz 4 der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2018/1291](#) der Kommission.

Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

7.14. Der Hof analysierte die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD HOME und der GD JUST und fand dabei keine Angaben, die im Widerspruch zu seinen eigenen Feststellungen stehen könnten. Allerdings reicht die begrenzte Stichprobe für das Jahr 2019 (19 Vorgänge) nicht aus, um dem Hof einen Vergleich zwischen seinen Prüfungsergebnissen und den Angaben der beiden Generaldirektionen zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu ermöglichen.

7.15. Der Hof analysierte die Schätzungen der GD HOME und der GD JUST in Bezug auf die Risiken bei Zahlung und bei Abschluss. Er stellte fest, dass diese gemäß der internen Methodik berechnet und in der Management- und Leistungsbilanz korrekt angegeben wurden.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

7.16. Der Prüfungsumfang für die MFR-Rubrik 3 "Sicherheit und Unionsbürgerschaft" (siehe Ziffer 7.6) wurde so ausgewählt, dass er zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung des Hofes beiträgt. Er war jedoch nicht darauf ausgelegt, für die Ausgaben innerhalb dieser Rubrik repräsentativ zu sein. Daher hat der Hof für diese MFR-Rubrik keine Schätzung der Fehlerquote vorgenommen. Bei seiner Untersuchung ausgewählter Vorgänge und Systeme stellte der Hof jedoch drei Bereiche fest, in denen Verbesserungsbedarf besteht (siehe Ziffern 7.10-7.13).

Empfehlungen

7.17. Auf der Grundlage seiner Bemerkungen für 2019 unterbreitet der Hof der Kommission folgende Empfehlungen:

Empfehlung 7.1 – Prüfungsumfang

Sie sollte den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten für den AMIF und den ISF Leitlinien zur Berechnung des Prüfungsumfangs bei Anwendung des Teilstichprobenverfahrens an die Hand geben. Sie sollte beratend tätig werden, um sicherzustellen, dass das Stichprobenverfahren ausreichend und geeignet ist, dem Prüfer eine angemessene Grundlage für Schlussfolgerungen über die Gesamtpopulation bereitzustellen.

Zeitraum: im Laufe des Jahres 2021

Empfehlung 7.2 – Stichprobenverfahren

Sie sollte die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten für den AMIF und den ISF erneut darauf hinweisen, dass sie die Anweisungen der Kommission in Bezug auf das Stichprobenverfahren und die Berechnung der Fehlerquote befolgen müssen. Insbesondere sollte das Stichprobenverfahren zufallsbasiert sein, für jedes Stichprobenelement der Prüfungspopulation sollte die gleiche Auswahlwahrscheinlichkeit bestehen, und gegebenenfalls sollten alle Fehler auf die betreffende Prüfungspopulation hochgerechnet werden.

Zeitraum: im Laufe des Jahres 2021

Empfehlung 7.3 – Prüfpfad

Sie sollte den für den AMIF und den ISF zuständigen Prüfbehörden der Mitgliedstaaten Leitlinien zur ausreichenden und angemessenen Dokumentation der Art, der zeitlichen Einteilung und des Umfangs ihrer Prüfungshandlungen, ihrer Ergebnisse sowie der erlangten Prüfungsnachweise an die Hand geben.

Zeitraumen: im Laufe des Jahres 2021

Kapitel 8

Europa in der Welt – MFR-Rubrik 4

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	8.1.-8.5.
Kurzbeschreibung	8.2.-8.4.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.5.
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.6.-8.10.
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen	8.11.-8.22.
Analyse der Restfehlerquote 2019 der GD NEAR	8.11.-8.18.
Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD NEAR	8.19.-8.21.
Jährlicher Tätigkeitsbericht und Analyse der Restfehlerquote der GD DEVCO	8.22.
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8.23.-8.25.
Schlussfolgerungen	8.23.
Empfehlungen	8.24.-8.25.
Anhänge	
Anhang 8.1 – GD NEAR und GD DEVCO – Zahlungen nach Delegationen	
Anhang 8.2 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen	

Einleitung

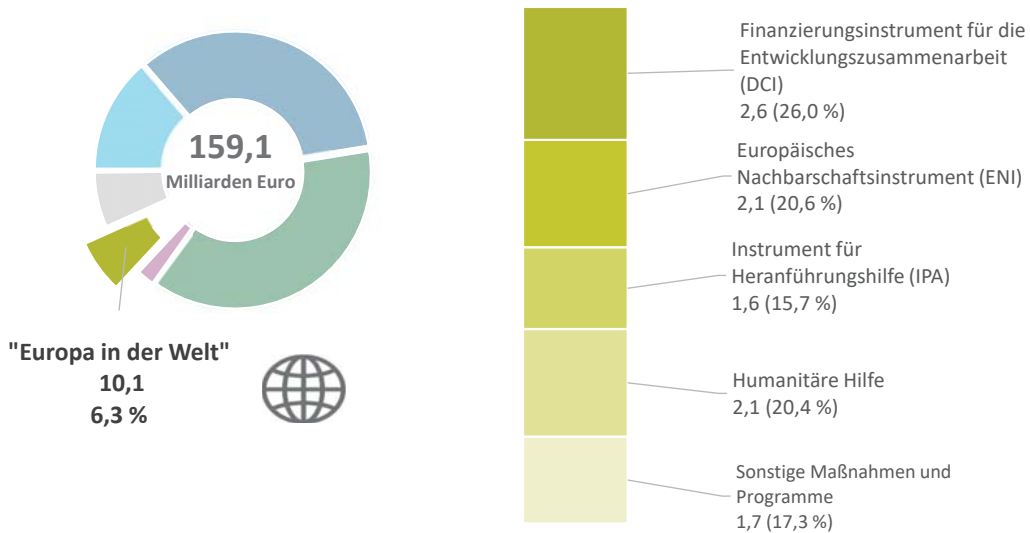
8.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur Rubrik 4 "Europa in der Welt" des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). *Illustration 8.1* gibt einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten und Ausgaben in dieser Rubrik im Jahr 2019.

Illustration 8.1

MFR-Rubrik 4 "Europa in der Welt" – Aufschlüsselung 2019

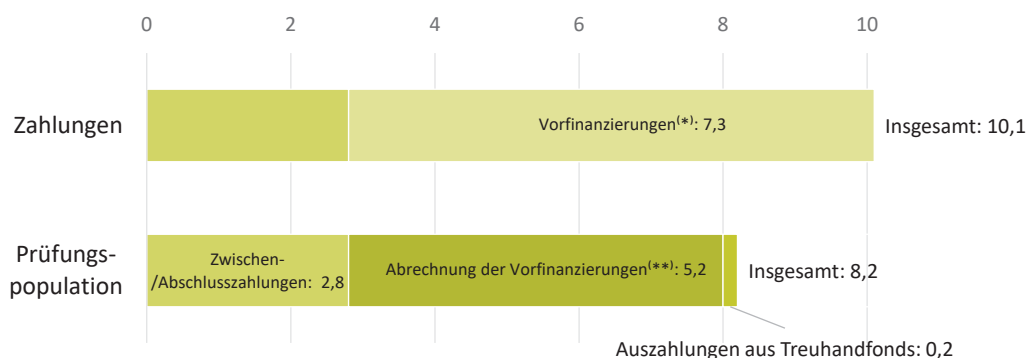
Anteil der Zahlungen im Jahr 2019 am EU-Haushalt und Aufschlüsselung

(Milliarden Euro)



Prüfungspopulation 2019 im Vergleich zu den Zahlungen

(Milliarden Euro)



(*) Gemäß der vereinheitlichten Definition zugrunde liegender Vorgänge (nähere Einzelheiten siehe Ziffer 11 von **Anhang 1.1**).

Quelle: Konsolidierte Jahresrechnung 2019 der Europäischen Union.

Kurzbeschreibung

8.2. Die Rubrik "Europa in der Welt" umfasst Ausgaben für sämtliche Maßnahmen im Außenbereich (Außenpolitik), die aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert werden. Diese Maßnahmen dienen der

- Förderung der Werte der EU, wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, im Ausland;
- Bewältigung wichtiger globaler Herausforderungen, z. B. Klimawandel und Verlust der Artenvielfalt;
- Wirkungsverbesserung der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ziel der Armutsbeseitigung und der Förderung von Wohlstand;
- Förderung von Stabilität und Sicherheit in Kandidatenländern und Ländern der Nachbarschaft;
- Verstärkung der europäischen Solidarität nach natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen;
- Verbesserung der Krisenprävention und der Konfliktlösung, Friedenserhaltung, Stärkung der internationalen Sicherheit und Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- Förderung von Interessen der EU und gemeinsamen Interessen im Ausland durch Unterstützung der externen Dimension der EU-Politik.

8.3. Die wichtigsten an der Ausführung des Haushalts für Maßnahmen im Außenbereich beteiligten Generaldirektionen und Dienststellen sind die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO), die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR), die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO), die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI).

8.4. Im Jahr 2019 beliefen sich die Zahlungen für die Rubrik "Europa in der Welt" auf 10,1 Milliarden Euro¹. Sie wurden über mehrere Instrumente (siehe [Illustration 8.1](#)) und Methoden für die Bereitstellung der Hilfen wie Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge, Zuschüsse, Sonderdarlehen, Darlehensgarantien und Finanzhilfen, Budgethilfen und sonstige spezifische Formen der budgetären Unterstützung in mehr als 150 Ländern ausgeführt (siehe [Anhang 8.1](#)).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.5. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe [Anhang 1.1](#)) untersuchte der Hof für diese MFR-Rubrik in Bezug auf das Jahr 2019 Folgendes:

- a) eine Stichprobe von 68 Vorgängen sowie sieben Vorgänge, die aus den Analysen der Restfehlerquote² übernommen und angepasst wurden³, um die methodischen Einschränkungen der Analysen auszugleichen. Die Stichprobe der Vorgänge wurde so ausgewählt, dass sie zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung beiträgt. Sie war jedoch nicht darauf ausgelegt, für die Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik 4 "Europa in der Welt" repräsentativ zu sein. Daher hat der Hof für diese MFR-Rubrik keine Schätzung der Fehlerquote vorgenommen. Die Stichprobe

¹ Endgültige Ausführung der Zahlungen einschließlich der zweckgebundenen Einnahmen.

² Die GD NEAR und die GD DEVCO geben jedes Jahr eine Analyse der Restfehlerquote in Auftrag, um die Quote der Fehler zu schätzen, die nach allen auf die Verhinderung bzw. Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich noch vorhanden waren. Eine Analyse der Restfehlerquote entspricht keinem Auftrag zur Erlangung von Prüfungssicherheit und stellt keine Prüfung dar; sie basiert auf der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote und den jeweiligen Handbüchern der betreffenden Generaldirektionen.

³ Die vom Hof vorgenommenen Überprüfungen der Analysen der Restfehlerquote haben ergeben, dass die Methode der GD DEVCO zur Erstellung dieser Analyse im Vergleich zu seiner Prüfungsarbeit viel weniger Vor-Ort-Kontrollen vorsieht. Außerdem gestatten die Analysen der Restfehlerquote sowohl der GD DEVCO als auch der GD NEAR nur in geringerem Umfang Untersuchungen von Vergabeverfahren. Daher passte der Hof wie im vergangenen Jahr die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote an, um den Grad der Nichteinhaltung von Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge widerzuspiegeln. Grundlage für diese Anpassung bildeten die Bemerkungen des Hofes im Zusammenhang mit den Zuverlässigkeitserklärungen 2014-2019 für die Rubrik "Europa in der Welt" sowie die Prüfung der von ihm ausgewählten Vorgänge aus den Analysen von Restfehlerquoten der vergangenen Jahre (siehe Ziffer [8.18](#)).

des Hofes umfasste 22 Vorgänge der GD NEAR, 25 Vorgänge der GD DEVCO, 10 Vorgänge der GD ECHO und 11 sonstige Vorgänge. Bei dem Teil der Grundgesamtheit, auf den sich die von der GD NEAR und der GD DEVCO durchgeführten Analysen der Restfehlerquote für das Jahr 2019 erstreckten (10 %), bezog der Hof weitere sieben Vorgänge in seine Stichprobe ein;

- b) die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD NEAR und der GD DEVCO⁴ enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit und deren Berücksichtigung in der Management- und Leistungsbilanz der Kommission.

⁴ Die Arbeiten zum Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO sind im Jahresbericht des Hofes über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds ausführlich beschrieben.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

8.6. Von den 68 untersuchten Vorgängen wiesen 22 (32,4 %) Fehler auf. Der Hof ermittelte 11 quantifizierbare Fehler mit finanziellen Auswirkungen auf die dem EU-Haushalt angelasteten Beträge. Außerdem stellte er 11 Fälle von Nichteinhaltung rechtlicher oder finanzieller Vorschriften fest. Da die Stichprobe nicht darauf ausgelegt war, für die Ausgaben innerhalb dieser Rubrik repräsentativ zu sein, hat der Hof die Gesamtfehlerquote nicht berechnet. Bei der Untersuchung dieser Vorgänge ermittelte der Hof Beispiele für wirksame interne Kontrollsysteme. Ein solches Beispiel ist in [Illustration 8.2](#) beschrieben. Die Feststellungen des Hofes zu nicht förderfähigen Ausgaben sind den [Illustrationen 8.3](#) und [8.4](#) zu entnehmen.

Illustration 8.2

Wirksame Kontrollen der Kommission von Zahlungsanträgen unter indirekter Mittelverwaltung

GD NEAR

Die EU förderte eine Maßnahme im Wert von 4,5 Millionen Euro zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU im Rahmen des Anpassungsprogramms der vertieften und umfassenden Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA*) in Georgien. Die Kommission schloss eine Übertragungsvereinbarung mit einer Entwicklungsbank und setzte die Maßnahmen im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung um. Sie bearbeitete einen Zahlungsantrag, in dem die Bank um Abrechnung bereits angefallener Kosten ersuchte. Der Hof prüfte die Abrechnung dieses Zahlungsantrags durch die Kommission.

Die Kommission analysierte den Finanzbericht und stellte fest, dass der Begünstigte Vorfinanzierungen in die bereits angefallenen Kosten eingerechnet hatte. Da Vorfinanzierungen nicht als angefallene Kosten angesehen werden können, hätten sie in den geltend gemachten Betrag nicht einbezogen werden dürfen. Nach eingehender Analyse zog die Kommission mehr als 80 000 Euro von dem geltend gemachten Betrag ab.

Illustration 8.3

Kein Zeiterfassungssystem

FPI

Der Hof prüfte Ausgaben, die eine gemeinnützige Organisation im Rahmen eines mit der Kommission geschlossenen Zuschussvertrags geltend machte. Ziel der Maßnahme war die Verhütung von Gewaltextremismus an den Südgrenzen Tunesiens. Die geschätzten Gesamtkosten der Maßnahme beliefen sich auf 1,2 Millionen Euro und wurden zur Gänze aus dem EU-Haushalt finanziert.

Aus den vom Hof geprüften Belegen ging hervor, dass kein Zeiterfassungssystem vorhanden war, um die Aufteilung der Kosten auf verschiedene Projekte zu rechtfertigen und die tatsächlich für das geprüfte Projekt aufgewendete Zeit zu dokumentieren. Wegen des fehlenden Prüfpfads konnte der Hof für Ausgaben in Höhe von 12 800 Euro des geprüften Gesamtbetrags von 970 000 Euro die Korrektheit nicht überprüfen. Der betreffende Betrag war daher vorschriftswidrig. Das Fehlen eines Zeiterfassungssystems stellte außerdem einen Verstoß gegen die Vertragsbedingungen und die internen Leitsätze des Begünstigten dar.

Probleme mit der Zeiterfassung stellte der Hof 2019 auch bei weiteren drei Vorgängen fest, die von der GD NEAR, der GD CLIMA und der GD ECHO verwaltet wurden.

Illustration 8.4

Geltendmachung nicht förderfähiger Mehrwertsteuerzahlungen für ein Projekt

GD DEVCO

Der Hof prüfte die Ausgaben, die von einer internationalen Entwicklungsbank im Rahmen einer Übertragungsvereinbarung mit der Kommission für eine Maßnahme zur Unterstützung des Infrastrukturinvestitionsprogramms für Südafrika geltend gemacht wurden. Die geschätzten Gesamtmittel für das Projekt beliefen sich auf mehr als 99 Millionen Euro und wurden zur Gänze von der EU finanziert.

Aus den geprüften Belegen ging hervor, dass die geprüften Gesamtausgaben in Höhe von 3,6 Millionen Euro nicht förderfähige MwSt. im Betrag von mehr als 300 000 Euro enthielten.

Probleme mit der MwSt. stellte der Hof 2019 auch bei einem von der GD ECHO verwalteten Vorgang fest.

8.7. In zwei Ausgabenbereichen sind die Vorgänge aufgrund der Zahlungsbedingungen weniger fehleranfällig. Bei diesen Bereichen handelt es sich um i) Budgethilfe und ii) von internationalen Organisationen umgesetzte Projekte, die der sogenannten hypothetischen Strategie unterliegen. 2019 prüfte der Hof zwei Budgethilfsvorgänge und 25 von internationalen Organisationen verwaltete Projekte, von denen acht unter die hypothetische Strategie fielen (siehe Ziffer **8.10**). In diesen Bereichen ermittelte der Hof keine Fehler.

8.8. Budgethilfe ist ein Beitrag zum allgemeinen Haushalt eines Staates oder zu den vom betreffenden Land für eine spezifische Politik oder ein spezifisches Ziel bereitgestellten Mitteln. Im Jahr 2019 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan der EU Budgethilfeszahlungen in Höhe von 824 Millionen Euro finanziert. Der Hof untersuchte, ob die Kommission die Bedingungen für die Gewährung von Budgethilfeszahlungen an die Partnerländer beachtet und überprüft hatte, dass die allgemeinen Fördervoraussetzungen (wie eine zufriedenstellende Verbesserung im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements) erfüllt waren.

8.9. Da die Rechtsvorschriften jedoch viel Raum für Interpretationen lassen, hat die Kommission erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, ob diese allgemeinen Bedingungen erfüllt sind. Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes kann sich nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem die Kommission die Budgethilfemittel an das jeweilige *Empfängerland* auszahlt, da sie dann mit den Haushaltsmitteln dieses Landes verschmelzen⁵.

⁵ Der Hof befasste sich in einer Reihe von Sonderberichten mit der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Budgethilfe, zuletzt in den Sonderberichten Nr. 09/2019 "EU-Unterstützung für Marokko – bislang begrenzte Ergebnisse" und Nr. 25/2019 "Datenqualität im Bereich der Budgethilfe: Mängel bei einigen Indikatoren und bei der Überprüfung der Zahlung variabler Tranchen" (<http://eca.europa.eu>).

8.10. Im Rahmen der "hypothetischen Strategie" – wenn die Beiträge der Kommission zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten mit den Beiträgen anderer Geber verschmelzen und nicht an spezifische identifizierbare Ausgaben gebunden sind – geht die Kommission davon aus, dass die Förderfähigkeitsregeln der EU eingehalten wurden, solange der gemeinsam aufgebrauchte Gesamtbetrag förderfähige Ausgaben abdeckt, die mindestens so hoch ausfallen wie der EU-Beitrag. Der Hof hat diesen Ansatz bei seinen vertieften Prüfungen berücksichtigt. Im Jahr 2019 wurden aus dem Gesamthaushaltsplan der EU Zahlungen an internationale Organisationen in Höhe von 3,2 Milliarden Euro geleistet. Der Hof kann nicht angeben, auf welchen Anteil dieses Betrags die hypothetische Strategie angewandt wurde, da die Kommission dies nicht getrennt überwacht.

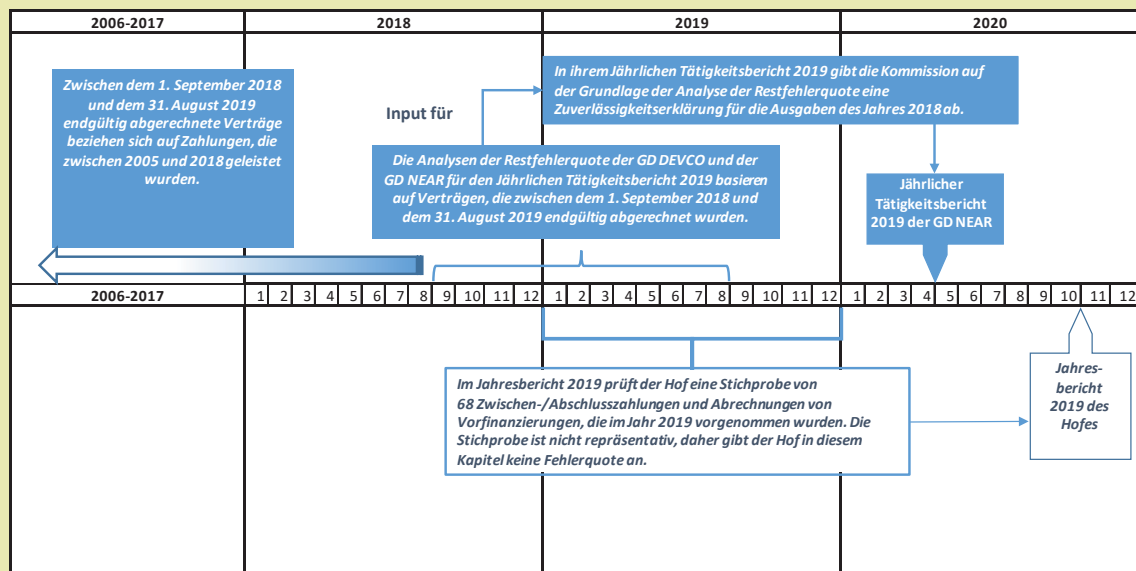
Jährliche Tätigkeitsberichte und sonstige Governance-Regelungen

Analyse der Restfehlerquote 2019 der GD NEAR

8.11. Die GD NEAR ließ von einem externen Auftragnehmer im Jahr 2019 ihre fünfte Analyse der Restfehlerquote durchführen, um die Quote der Fehler zu schätzen, die nach allen auf die Verhinderung bzw. Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich noch vorhanden waren. Die Analyse ist ein wichtiges Element: Sie bildet die Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors und fließt in die Angaben zur Ordnungsmäßigkeit für die "Maßnahmen im Außenbereich" in der Management- und Leistungsbilanz ein.

8.12. Bei der Analyse wurde eine repräsentative Stichprobe von 365 Vorgängen zu Verträgen überprüft, die zwischen September 2018 und August 2019 endgültig abgerechnet wurden (siehe *Illustration 8.5*).

Illustration 8.5



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

8.13. Die GD NEAR stellte die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote für das Jahr 2019 in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Die Restfehlerquote für die GD wurde auf insgesamt 0,53 % geschätzt, d. h., sie liegt unter der von der Kommission festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. In den beiden vorangegangenen Jahren betrug die Restfehlerquote 0,67 % (2017) bzw. 0,72 % (2018).

8.14. Die Analyse der Restfehlerquote entspricht keinem *Auftrag zur Erlangung von Prüfungssicherheit* und stellt keine Prüfung dar; sie basiert auf der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote und dem entsprechenden Handbuch, das von der GD NEAR bereitgestellt wird. Der Hof ermittelte Einschränkungen, die dazu führen können, dass die Restfehlerquote zu niedrig angegeben wird. Insbesondere werden bei den Arbeiten zur Berechnung der Restfehlerquote bestimmte Aspekte der Vergabeverfahren nicht ausreichend berücksichtigt, z. B. die Gründe für die Ablehnung erfolgloser Bewerber oder die Einhaltung aller Eignungs- und Zuschlagskriterien durch den erfolgreichen Bieter. Ferner werden die Verfahren für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder Begründungen für eine direkte Vergabe nicht geprüft.

8.15. Der Hof stellte bei der Untersuchung der Analyse der Restfehlerquote fest, dass die Kommission, um – entsprechend der Empfehlung des Hofes⁶ – die Zuschüsse unter direkter Verwaltung in der Stichprobengrundgesamtheit stärker zu gewichten, eine zusätzliche Fehlerquote (die "Zuschüsse betreffende Quote") für diese Art von Projekten eingeführt hat. Dies bot dem Generaldirektor eine zusätzliche Grundlage für die Aufrechterhaltung des Vorbehalts, der wegen des hohen Risikos bei Zuschüssen unter direkter Verwaltung bereits bestand. Der Auftragnehmer legt für die Stichprobe zur Ermittlung der Restfehlerquote generell eine Wesentlichkeitsschwelle von 2 % und ein Konfidenzniveau von 95 % zugrunde⁷. Für die die Zuschüsse betreffende Quote war in der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote jedoch ein niedrigeres Konfidenzniveau von 80 % vorgesehen, was zu einer weniger genauen Schätzung der tatsächlichen Fehlerquote für diesen Teil der Grundgesamtheit führte. Dieser Ansatz spiegelt das hohe Risiko in diesem Bereich nicht wider. Selbst bei Anwendung eines Konfidenzniveaus von 95 % auf die Zuschüsse wäre die gesamte Stichprobe von Vorgängen immer noch kleiner als im Vorjahr.

⁶ Siehe Empfehlung 2 von Kapitel 9 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

⁷ Wahrscheinlichkeit, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit innerhalb eines bestimmten Intervalls (des "Konfidenzintervalls") liegt.

8.16. Die von der GD NEAR für die Schätzung der Restfehlerquote verwendete Methode gesteht dem Auftragnehmer viel Interpretationsspielraum bezüglich der Schätzung einzelner Fehler zu. Beispielsweise ist es in Fällen, in denen für einen Vorgang keine Unterlagen vorgelegt werden, dem Ermessen des Auftragnehmers überlassen, eine Schätzung der Fehlerquote vorzunehmen und über die Stichhaltigkeit der Gründe, die für die fehlenden Dokumente angegeben werden, zu entscheiden. Dieser Ansatz gewährleistet keine einheitliche Behandlung identischer oder ähnlicher Feststellungen. Dieses Jahr hat der für die Analyse der Restfehlerquote zuständige Auftragnehmer keine entsprechenden Schätzungen vorgenommen.

8.17. Schließlich stellte der Hof einen Rückgang bei der Zahl der Vorgänge fest, die keiner vertieften Prüfung unterzogen wurden, weil bei der Analyse der Restfehlerquote voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde. Im Jahr 2019 wurde bei 63 Vorgängen (17,2 %) voll und ganz auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut; im Jahr 2018 war dies bei 118 Vorgängen (23,6 %) und im Jahr 2017 bei 57 Vorgängen (12,2 %) der Fall gewesen. Der Hof stellte jedoch eine Zunahme bei den Vorgängen fest, bei denen teilweise auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde (33,3 % im Jahr 2019 gegenüber 25,3 % im Jahr 2018). In beiden Jahren machten Vorgänge, bei denen voll und ganz oder teilweise auf frühere Prüfungsarbeiten vertraut wurde, ungefähr 50 % der Gesamtstichprobe aus. Der Zweck der Analyse der Restfehlerquote besteht darin, Fehler zu messen, "die trotz aller Kontrollen zur Prävention, Fehlererkennung und Korrektur [...] nicht aufgedeckt wurden". Da bei der Hälfte der in der Stichprobe enthaltenen Vorgänge voll und ganz oder teilweise auf die Ergebnisse früherer Prüfungen vertraut wird, findet im Zuge der Analyse der Restfehlerquote keine umfassende Messung dieser Fehler statt. Sich zu stark auf die Arbeiten anderer zu stützen, könnte sich auf die Restfehlerquote auswirken und somit dazu führen, dass das Hauptziel der Analyse der Restfehlerquote verfehlt wird.

8.18. In seinen Jahresberichten 2017 und 2018 wies der Hof auf Einschränkungen in der von der GD NEAR angewandten Methode zur Analyse der Restfehlerquote hin. Wegen dieser Einschränkungen führte der Hof in den Bereichen, in denen er sie ermittelt hatte, für die Zuverlässigkeitserklärungen 2018 und 2019 zusätzliche Kontrollen durch. Für 2019 wählte der Hof nach dem Zufallsprinzip sechs Vorgänge aus früheren Analysen der Restfehlerquote aus – durchschnittlich zwei Vorgänge pro besuchte EU-Delegation. Von diesen sechs Vorgängen wiesen drei Fehler auf.

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD NEAR

8.19. Für das Haushaltsjahr 2019 überprüfte der Hof den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD NEAR für 2019 und fand dabei keine Angaben, die im Widerspruch zu seinen eigenen Feststellungen stehen könnten.

8.20. Schätzungen der GD NEAR zufolge belief sich der Gesamtrisikobetrag zum Zeitpunkt der Zahlung für die 2019 akzeptierten Ausgaben (2,8 Milliarden Euro) auf 23,9 Millionen Euro (0,84 % der akzeptierten Ausgaben des Jahres 2019). Die GD NEAR ging davon aus, dass 8,8 Millionen Euro dieses Gesamtrisikobetrags (36,8 %) in den kommenden Jahren im Zuge ihrer Kontrollen korrigiert würden⁸. Dies veranlasste den Generaldirektor zu der Erklärung, dass die finanzielle Exposition der GD unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Da der Hof über keine repräsentative Stichprobe zur Schätzung einer Fehlerquote für die MFR-Rubrik "Europa in der Welt" verfügt, kann er diese Aussage nicht anhand der Ergebnisse seiner Prüfungsarbeit überprüfen.

8.21. Die GD NEAR hat in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht nicht auf die Einschränkungen der Analyse der Restfehlerquote hingewiesen. Sie bemühte sich jedoch um einen vorsichtigen Ansatz bei der Analyse der Einziehungsanordnungen. Um eine Überbewertung zu vermeiden, berücksichtigte sie im Einklang mit den früheren Empfehlungen des Hofes bei der Berechnung der Korrekturkapazität nur Beträge, die wiedereingezogen worden waren, weil nachträglich Unregelmäßigkeiten und Fehler festgestellt wurden.

Jährlicher Tätigkeitsbericht und Analyse der Restfehlerquote der GD DEVCO

8.22. Die Einzelheiten der vom Hof in Bezug auf den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 und die Analyse der Restfehlerquote der GD DEVCO vorgenommenen Überprüfung sind seinem Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds zu entnehmen.

⁸ Der Risikobetrag bei Abschluss entspricht der Differenz zwischen dem Risikobetrag bei Zahlung und den geschätzten Korrekturen (15,1 Millionen Euro im Jahr 2019).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

8.23. Die Stichprobe der Vorgänge wurde so ausgewählt, dass sie zur Gesamtzuverlässigkeitserklärung beiträgt. Sie war jedoch nicht darauf ausgelegt, für die Ausgaben innerhalb der MFR-Rubrik 4 "Europa in der Welt" repräsentativ zu sein. Daher hat der Hof für diese MFR-Rubrik keine Fehlerquote geschätzt (siehe Ziffer **8.5**). Bei seiner Untersuchung ausgewählter Vorgänge und Systeme stellte der Hof jedoch drei Bereiche fest, in denen Verbesserungsbedarf besteht.

Empfehlungen

8.24. *Anhang 8.2* zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den vier Empfehlungen, die er in seinem Jahresbericht 2016 ausgesprochen hatte und die sofortige Maßnahmen erforderten oder bis 2019 umgesetzt werden sollten. Die Kommission hat drei Empfehlungen vollständig und eine teilweise umgesetzt⁹.

8.25. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Bemerkungen und Schlussfolgerungen für 2019 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 8.1

Die Kommission sollte auf die Einschränkungen der Analyse der Restfehlerquote im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2020 und künftigen Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD NEAR hinweisen.

Zeitraumen: bis zur Veröffentlichung des nächsten Jährlichen Tätigkeitsberichts im ersten Quartal 2021

⁹ Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 der GD NEAR war der Umfang der Analyse der Restfehlerquote nicht angegeben.

Empfehlung 8.2

Die Kommission sollte das Konfidenzniveau, das die GD NEAR bei ihrer Methode zur Berechnung der die Zuschüsse betreffende Quote anwendet, auf dasselbe Niveau anheben, das auf die übrige Grundgesamtheit für die Restfehlerquote angewendet wird, um das höhere Risiko im Bereich der Zuschüsse unter direkter Verwaltung besser abzubilden.

Zeitraumen: bis Ende 2021

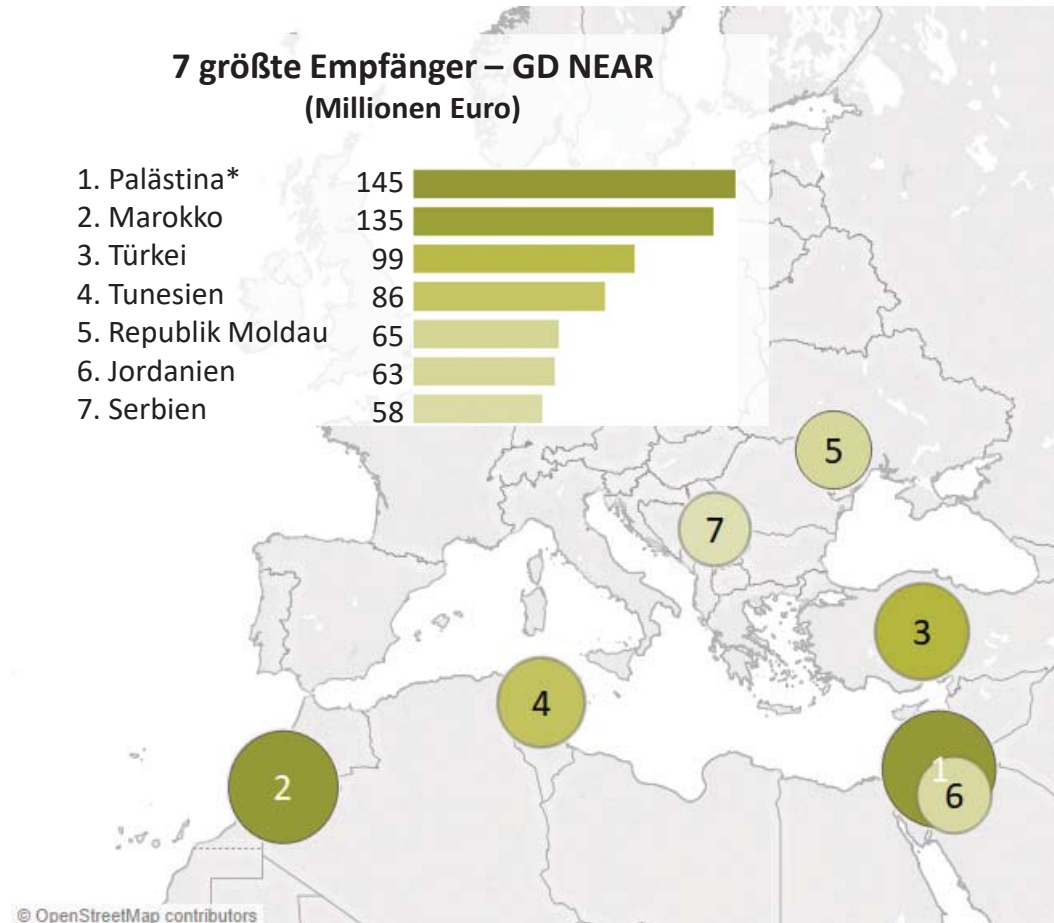
Empfehlung 8.3

Die Kommission sollte die Kontrollen der GD NEAR, der GD DEVCO, der GD ECHO, der GD CLIMA und des FPI stärken, indem sie wiederkehrende Fehler (etwa das Fehlen von Zeiterfassungssystemen und die Geltendmachung nicht förderfähiger MwSt. zulasten EU-finanzierter Projekte) ermittelt und verhindert.

Zeitraumen: bis Ende 2021

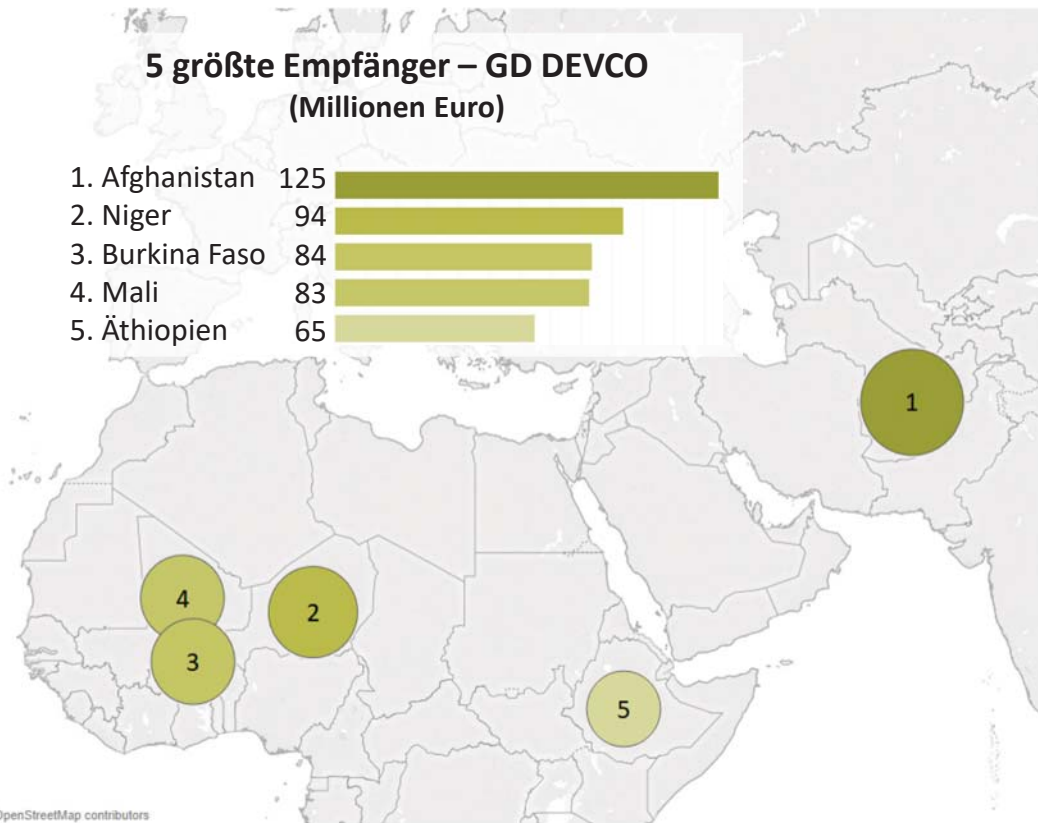
Anhänge

Anhang 8.1 – GD NEAR und GD DEVCO – Zahlungen nach Delegationen



* Diese Bezeichnung ist nicht als Anerkennung eines Staates Palästina auszulegen und lässt die Standpunkte der einzelnen Mitgliedstaaten zu dieser Frage unberührt.

Quelle: Kartenhintergrund ©OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA), und Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung 2019 der Europäischen Union.



Quelle: Kartenhintergrund ©OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA), und Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung 2019 der Europäischen Union.

Anhang 8.2 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2016	Der Hof unterbreitet der GD NEAR die folgenden Empfehlungen:						
	Empfehlung 1: Die GD NEAR sollte mit den Prüfbehörden in den Empfängerländern des IPA II zusammenarbeiten, um deren Kompetenz insbesondere dadurch zu steigern, dass sie Seminare organisiert, Netzwerke schafft und die vorhandenen Instrumente wie Partnerschaften oder technische Hilfe nutzt.	X					
	Empfehlung 2: Die GD NEAR sollte Risikoindizes entwickeln, um die auf den internen Kontrollvorlagen basierende Bewertung zu verbessern, damit die Auswirkungen der Fehler besser bestimmt werden können.	X					
	Empfehlung 3: Die GD NEAR sollte den Umfang der Analyse der Restfehlerquote sowie die geschätzte untere und obere Fehlergrenze in ihrem nächsten Jährlichen Tätigkeitsbericht ordnungsgemäß ausweisen.		X				
	Empfehlung 4: Die GD NEAR sollte die Berechnung der Korrekturkapazität 2017 dadurch verbessern, dass sie die im vorliegenden Jahresbericht ermittelten Mängel behebt.	X					

Kapitel 9

Verwaltung – MFR-Rubrik 5

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	9.1.-9.5.
Kurzbeschreibung	9.3.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9.4.-9.5.
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.6.-9.12.
Bemerkungen zur Stichprobe von Vorgängen	9.7.-9.9.
Europäisches Parlament	9.8.
Europäische Kommission	9.9.
Bemerkungen zu den Überwachungs- und Kontrollsystemen	9.10.-9.12.
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	9.11.-9.12.
Jährliche Tätigkeitsberichte	9.13.
Bemerkungen zu den Organen und Einrichtungen	9.14.-9.19.
Anstieg der Zahl der Vertragsbediensteten und der entsprechenden Mittel zwischen 2012 und 2018	9.14.-9.19.
Schlussfolgerung und Empfehlungen	9.20.-9.22.
Schlussfolgerung	9.20.
Empfehlungen	9.21.-9.22.
Anhänge	
Anhang 9.1 – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik "Verwaltung"	
Anhang 9.2 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen	

Einleitung

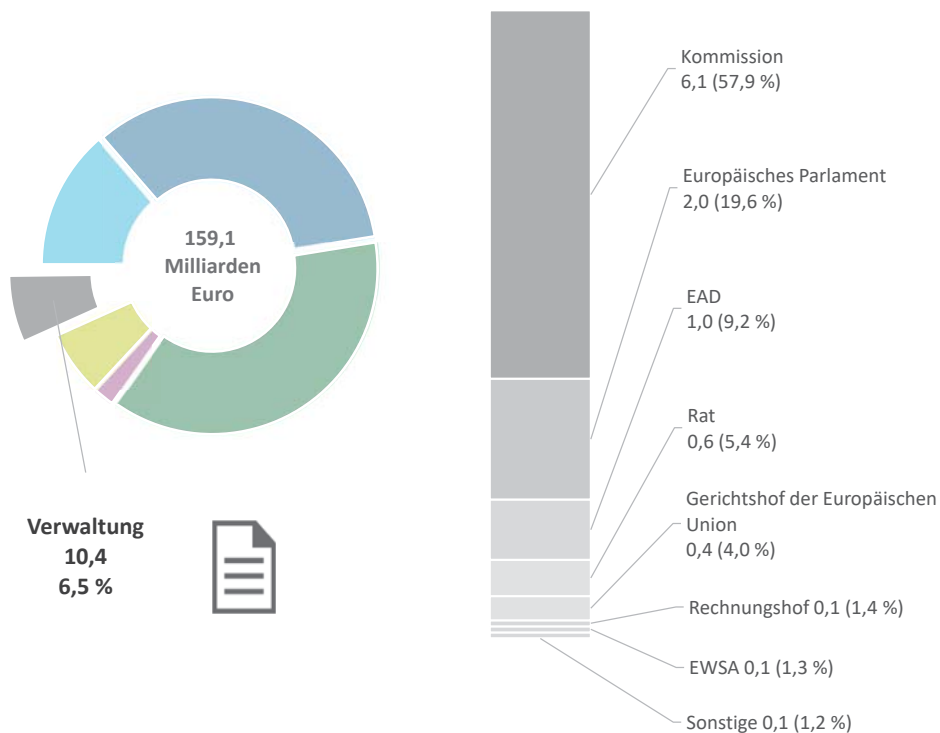
9.1. Dieses Kapitel enthält die Bemerkungen des Hofes zur *MFR*-Rubrik 5 "Verwaltung". *Illustration 9.1* gibt einen Überblick über die Ausgaben der Organe und Einrichtungen in dieser Rubrik im Jahr 2019.

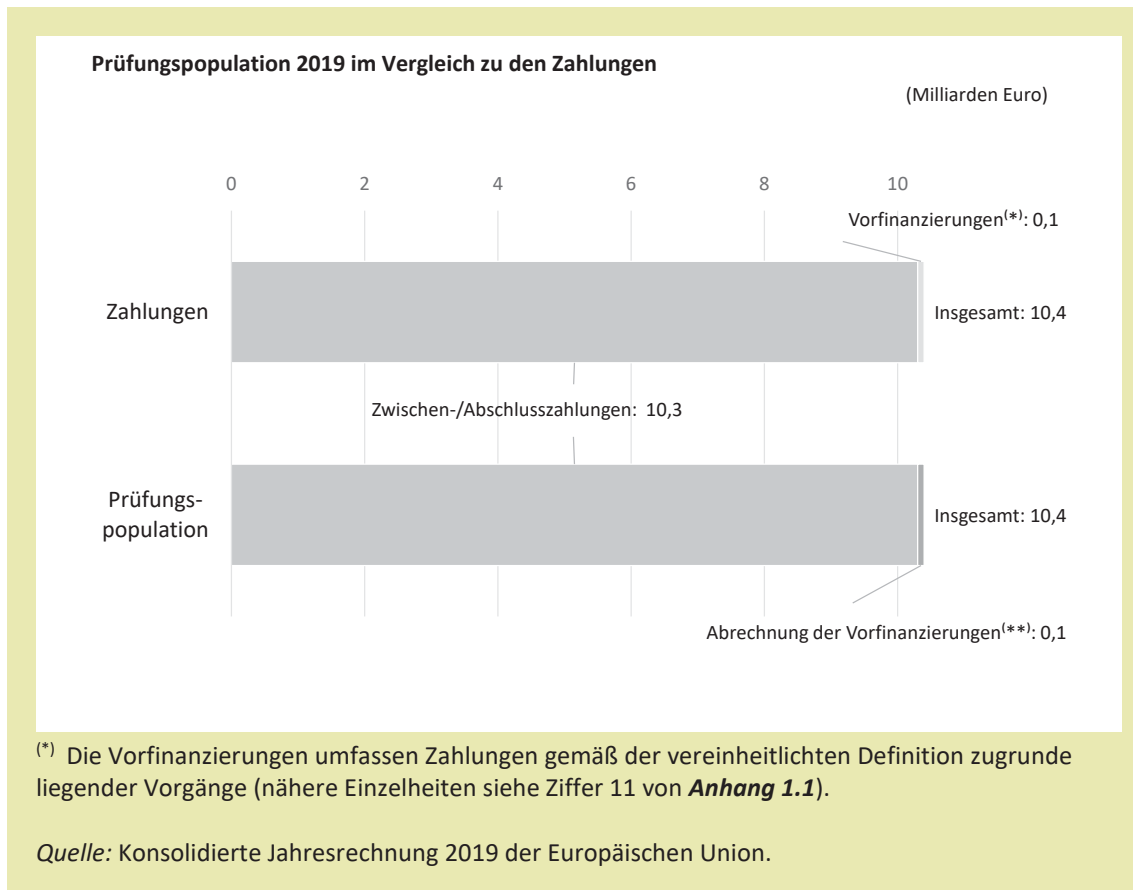
Illustration 9.1

MFR-Rubrik 5 "Verwaltung" – Aufschlüsselung 2019

Anteil der Zahlungen im Jahr 2019 am EU-Haushalt und Aufschlüsselung

(Milliarden Euro)





9.2. Der Hof behandelt die EU-Agenturen und sonstigen Einrichtungen¹ sowie die Europäischen Schulen in gesonderten Berichten². Die Rechnungsprüfung bei der Europäischen Zentralbank fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Hofes.

Kurzbeschreibung

9.3. Die Verwaltungsausgaben umfassen Ausgaben für Personal, welche rund 60 % der Gesamtausgaben ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie. Seit vielen Jahren deutet die Arbeit des Hofes darauf hin, dass diese Ausgaben risikoarm sind.

¹ Die besonderen Jahresberichte des Hofes über Agenturen und sonstige Einrichtungen werden im Amtsblatt veröffentlicht.

² Die Jahresrechnung der Europäischen Schulen ist Gegenstand eines Berichts, den der Hof dem Obersten Rat der Europäischen Schulen vorlegt; eine Kopie dieses Berichts wird dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission übermittelt.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

9.4. Unter Anwendung seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethoden (siehe **Anhang 1.1**) untersuchte der Hof für diese MFR-Rubrik Folgendes:

- a) eine Stichprobe von 45 *Vorgängen*, die so ausgewählt wurde, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben innerhalb dieser MFR-Rubrik repräsentativ ist. Von allen Organen und Einrichtungen der EU wurden Vorgänge ausgewählt. Ziel des Hofes war es, zur *Gesamtzuverlässigkeitserklärung* beizutragen, wie in **Anhang 1.1** beschrieben;
- b) die Überwachungs- und Kontrollsysteme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB)³;
- c) die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten aller Organe und Einrichtungen der EU – einschließlich der für Verwaltungsausgaben primär zuständigen Generaldirektionen (GD) und Ämter der Europäischen Kommission⁴ – enthaltenen Angaben zur *Ordnungsmäßigkeit* und ihre generelle Übereinstimmung mit den Ergebnissen des Hofes;
- d) die Erhöhung der Zahl der Vertragsbediensteten und die damit verbundenen Zahlungen von 2012 bis 2018 in allen Organen und Einrichtungen (einschließlich der Exekutivagenturen, jedoch mit Ausnahme des Bürgerbeauftragten, des EDSB, der dezentralen Agenturen, der Gemeinsamen Unternehmen und des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts).

9.5. Die Ausgaben des Hofes werden von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft⁵ geprüft. Die Ergebnisse der Prüfung des Jahresabschlusses des Hofes für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr sind Ziffer **9.7** zu entnehmen.

³ Die Prüfung des Hofes umfasste eine Untersuchung der folgenden spezifischen Elemente eines jeden Systems: Normen für die interne Kontrolle, Risikomanagement, Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen, Ausnahmenverzeichnis, Aufsicht durch das Management, Berichte der Innenrevision und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.

⁴ GD Humanressourcen und Sicherheit (HR), Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO), Ämter für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel (OIB) und Luxemburg (OIL), und GD Informatik (DIGIT).

⁵ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

9.6. In *Anhang 9.1* sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 45 untersuchten Vorgängen wiesen drei (6,7 %) quantifizierbare *Fehler* auf. Die vom Hof quantifizierten Fehler ergaben eine geschätzte Fehlerquote unter der *Wesentlichkeitsschwelle*.

Bemerkungen zur Stichprobe von Vorgängen

9.7. Die in den Ziffern **9.8** und **9.9** erörterten Punkte betreffen das Europäische Parlament und die Kommission. Der Hof ermittelte keine konkreten den Rat, den Gerichtshof, den Rechnungshof, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Europäischen Ausschuss der Regionen, den Europäischen Bürgerbeauftragten, den EDSB oder den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) betreffenden Probleme.

Europäisches Parlament

9.8. Der Hof stellte Fehler bei einer Zahlung an eine europäische politische Partei fest. Diese betrafen die Nichteinhaltung von Regeln zur Erstattungsfähigkeit von Ausgaben: Es gab kein Vergabeverfahren, keine schriftlichen Vertragsunterlagen und keine Belege für tatsächlich angefallene Kosten. Der Hof hat bereits in der Vergangenheit auf ähnliche Mängel bei Vorgängen im Zusammenhang mit Fraktionen und einer europäischen politischen Partei hingewiesen⁶.

Europäische Kommission

9.9. Im Vergleich zu früheren Jahren⁷ ermittelte der Hof eine geringere Anzahl von Fehlern im Zusammenhang mit den Personalkosten und der Verwaltung der Familienzulagen durch das PMO. Das PMO hat die vom Hof in diesem Jahr ermittelten Fehler bereits korrigiert.

⁶ Siehe Ziffer 9.11 des Jahresberichts 2014, Ziffer 9.11 des Jahresberichts 2015 und Ziffer 10.15 des Jahresberichts 2016.

⁷ Siehe Ziffer 10.8 des Jahresberichts 2018.

Bemerkungen zu den Überwachungs- und Kontrollsystemen

9.10. Abgesehen von den in den Ziffern **9.11** und **9.12** erörterten Punkten, die hauptsächlich Strategien für den Umgang mit sensiblen Positionen betreffen, ermittelte der Hof keine spezifischen Probleme im Zusammenhang mit den Überwachungs- und Kontrollsystemen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Europäischen Ausschusses der Regionen und des EDSB.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

9.11. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat noch keine Strategie für den Umgang mit sensiblen Positionen im Einklang mit seinen Normen für die interne Kontrolle entwickelt. Er hat keine Definition sensibler Positionen oder Funktionen vorgelegt und keine Risikoanalyse im Hinblick auf die Einführung von Kontrollen zur Risikominderung und schließlich einer Politik der internen Mobilität durchgeführt. Angesichts der Größe der Einrichtung und der Art ihrer Tätigkeit wäre all dies jedoch erforderlich.

9.12. Der Hof stellte ferner fest, dass der EWSA seit 2014 keine umfassende Risikobewertung durchgeführt hat. Nur eine Direktion hat die Risiken für das Erreichen ihrer Ziele ermittelt, bislang jedoch, ohne Kontrollen zur Risikominderung vorzuschlagen, durch die diese Risiken auf ein akzeptables Maß gemindert würden.

Jährliche Tätigkeitsberichte

9.13. Den vom Hof untersuchten *Jährlichen Tätigkeitsberichten* zufolge wurden keine wesentlichen Fehlerquoten festgestellt.

Bemerkungen zu den Organen und Einrichtungen

Anstieg der Zahl der Vertragsbediensteten und der entsprechenden Mittel zwischen 2012 und 2018

9.14. Die Annahme des geänderten Statuts im Jahr 2014 ging mit der Verpflichtung der Organe und Einrichtungen einher, vor 2018 die Zahl der Stellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit) in ihren Stellenplänen⁸ gegenüber dem Stand von 2012 schrittweise um 5 % zu reduzieren. Der Hof untersuchte dies in seinem Jahresbericht 2016 und veröffentlichte Ende 2017 eine Schnellanalyse zu diesem Thema⁹. Die Prüfungsarbeit des Hofes für das Jahr 2019 umfasste eine zusätzliche Analyse des Einsatzes von Vertragsbediensteten von 2012 bis 2018 (siehe *Illustration 9.2*)

⁸ Der Stellenplan enthält die Zahl der Stellen für Beamte und Bedienstete auf Zeit, über die ein Organ, eine Einrichtung oder eine Agentur verfügt.

⁹ Siehe Ziffern 10.9-10.13 des Jahresberichts 2016 des Hofes und die Analyse Nr. 02/2017 des Hofes: Schnellanalyse (*Rapid Case Review*) zur Umsetzung des Planstellenabbaus um 5 % (www.eca.europa.eu).

Illustration 9.2

Das Statut und Vertragsbedienstete

Gemäß den Artikeln 3a und 3b der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union (BBSB) werden Vertragsbedienstete auf der Grundlage von Verträgen, die in Verträge von unbestimmter Dauer umgewandelt werden können, oder auf der Grundlage von Verträgen von bestimmter Dauer mit einer Mindestlaufzeit von 3 Monaten bis zu einer Höchstlaufzeit von 6 Jahren eingestellt. Sie werden häufig aus dem Haushalt für externes Personal bezahlt und sind nicht den im Stellenplan vorgesehenen Stellen zugewiesen.

Die Einstellung von Vertragsbediensteten erfolgt in vier Funktionsgruppen (FG I bis FG IV). In Artikel 80 der BBSB werden die Funktionsgruppen (im Folgenden "FG") den Tätigkeiten zugeordnet, die Vertragsbedienstete ausüben können:

- FG I: manuelle Tätigkeiten und unterstützende verwaltungstechnische Tätigkeiten,
- FG II: Sekretariats- und Bürotätigkeiten und sonstige gleichwertige Aufgaben;
- FG III: ausführende Tätigkeiten, Abfassung von Texten, Buchhaltung und sonstige gleichwertige technische Aufgaben,
- FG IV: Verwaltungs- oder Beratungstätigkeiten, Tätigkeiten im sprachlichen Bereich und gleichwertige technische Aufgaben.

9.15. Der Hof stellte fest, dass die Organe und Einrichtungen¹⁰ ihre Stellenpläne um 1 409 Stellen (3 %) gekürzt und gleichzeitig die Beschäftigung von Vertragsbediensteten schrittweise erhöht hatten. In dem Zeitraum stieg der Anteil der Vertragsbediensteten an der prognostizierten Gesamtzahl der Mitarbeiter¹¹ von 17 % auf 22 %¹².

¹⁰ Die Mitarbeiterzahlen beim Europäischen Bürgerbeauftragten und beim Europäischen Datenschutzbeauftragten werden in diesem Abschnitt nicht behandelt.

¹¹ Die Definition von "Mitarbeiter" umfasst hier Beamte auf Lebenszeit, Bedienstete auf Zeit und Vertragsbedienstete. Andere Vertragsverhältnisse wie örtliche Bedienstete, Zeitarbeitskräfte, abgeordnete nationale Sachverständige, Praktikanten usw. fallen nicht darunter.

¹² Im Jahr 2018 belief sich der Anteil bei der Kommission auf 21 %, beim Europäischen Parlament auf 21 %, beim EAD auf 24 % und bei den Exekutivagenturen auf 77 %. Bei anderen Organen und Einrichtungen war er deutlich niedriger.

9.16. Beim Anstieg der Zahl der Vertragsbediensteten zum Jahresende (siehe *Illustration 9.3*) gibt es zwischen den einzelnen Organen, Einrichtungen und Exekutivagenturen erhebliche Unterschiede. Dies ist zwar teilweise auf Unterschiede in der Größe der Einrichtungen zurückzuführen, spiegelt aber auch die Auswirkungen neuer Aufgaben wider, die sich aus sich rasch wandelnden Prioritäten ergeben, wie z. B.:

- zusätzliche Arbeit, die von der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) im Auftrag anderer Kommissionsdienststellen und Dritter durchgeführt wird, und Ersetzung von Stipendiaten, die zuvor nach nationalem Recht beschäftigt waren¹³, durch eine große Zahl von Mitarbeitern mit wissenschaftlichen und technischen Unterstützungsaufgaben, die in der FG IV eingestellt wurden;
- die Durchführung neuer Programme¹⁴, die von der Kommission an Exekutivagenturen delegiert wurde, was haushaltsneutral und neutral im Hinblick auf die versetzten Kommissionsbediensteten erfolgte;
- die Internalisierung der Unterstützungsdienste beim Europäischen Parlament (Sicherheitspersonal und Fahrer in FG I);
- die dem EAD übertragenen neuen Zuständigkeiten, insbesondere in den Bereichen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und des Aktionsplans zur Bekämpfung von Desinformation. Der EAD erhöhte außerdem die physische und die IT-Sicherheit in den EU-Delegationen.

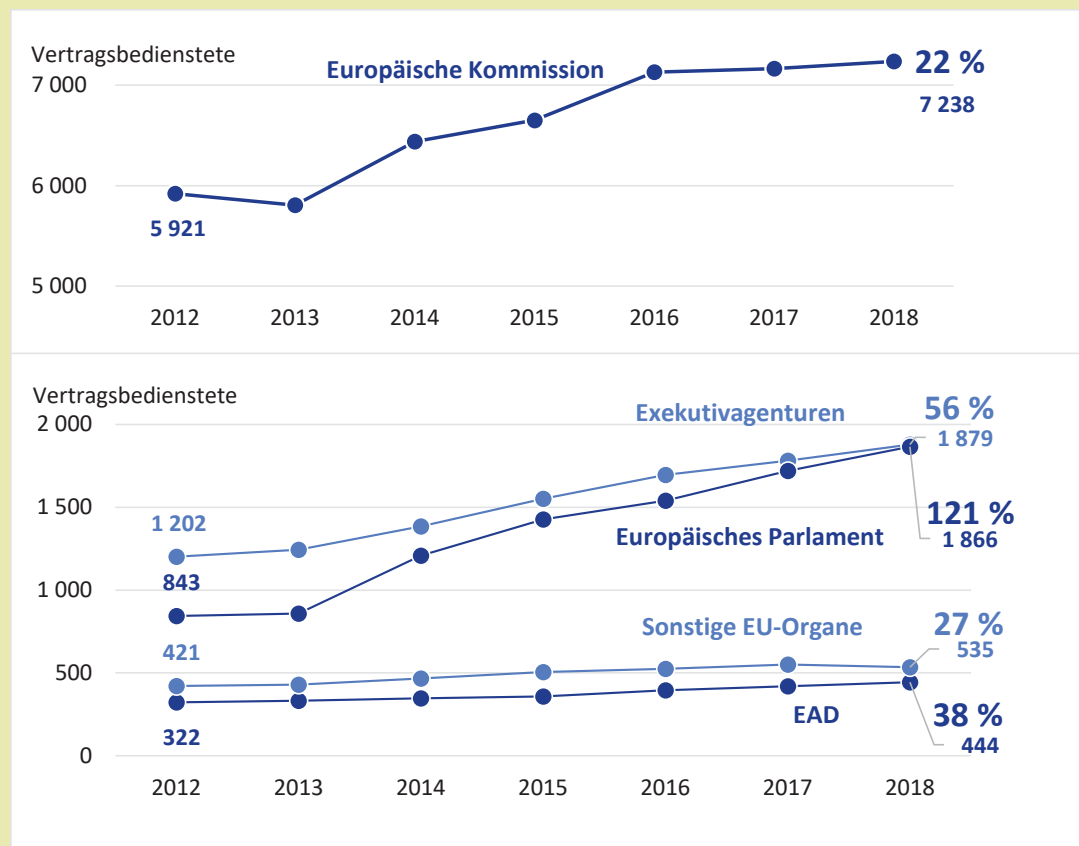
9.17. Die Erhöhung der Zahl der Vertragsbediensteten war auch eine Reaktion auf besondere oder dringende Situationen wie die Migrationskrise. Schließlich stieg in einigen Organen die Zahl der Vertragsbediensteten in der FG I infolge der Umwandlung von Dauer- und Zeitplanstellen für Sekretariatskräfte und Büroangestellte in Stellen für Vertragsbedienstete an.

¹³ Im Zeitraum 2012-2018 stieg die Zahl zum Jahresende der Vertragsbediensteten in der FG IV bei der JRC von 38 auf 845.

¹⁴ Dazu gehörten das neue Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (Horizont 2020) und eine Reihe von Programmen in den Bereichen Verkehr, Energie und IKT (im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe"); Wettbewerbsfähigkeit und KMU (COSME); Bildung, Kultur und Bürgerschaft (Kreatives Europa, Erasmus+, Europa für Bürgerinnen und Bürger); Gesundheit und Verbraucher (Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel, Gesundheit für Wachstum und Verbraucherprogramme) sowie Umwelt- und Klimamaßnahmen (LIFE). Siehe SEC(2013) 493 final vom 18.9.2013, "Communication to the Commission on the delegation of the management of the 2014-2020 programmes to executive agencies".

Illustration 9.3

Anstieg der Zahl der zum Jahresende bei den Organen, Einrichtungen und Exekutivagenturen der EU beschäftigten Vertragsbediensteten, 2012-2018

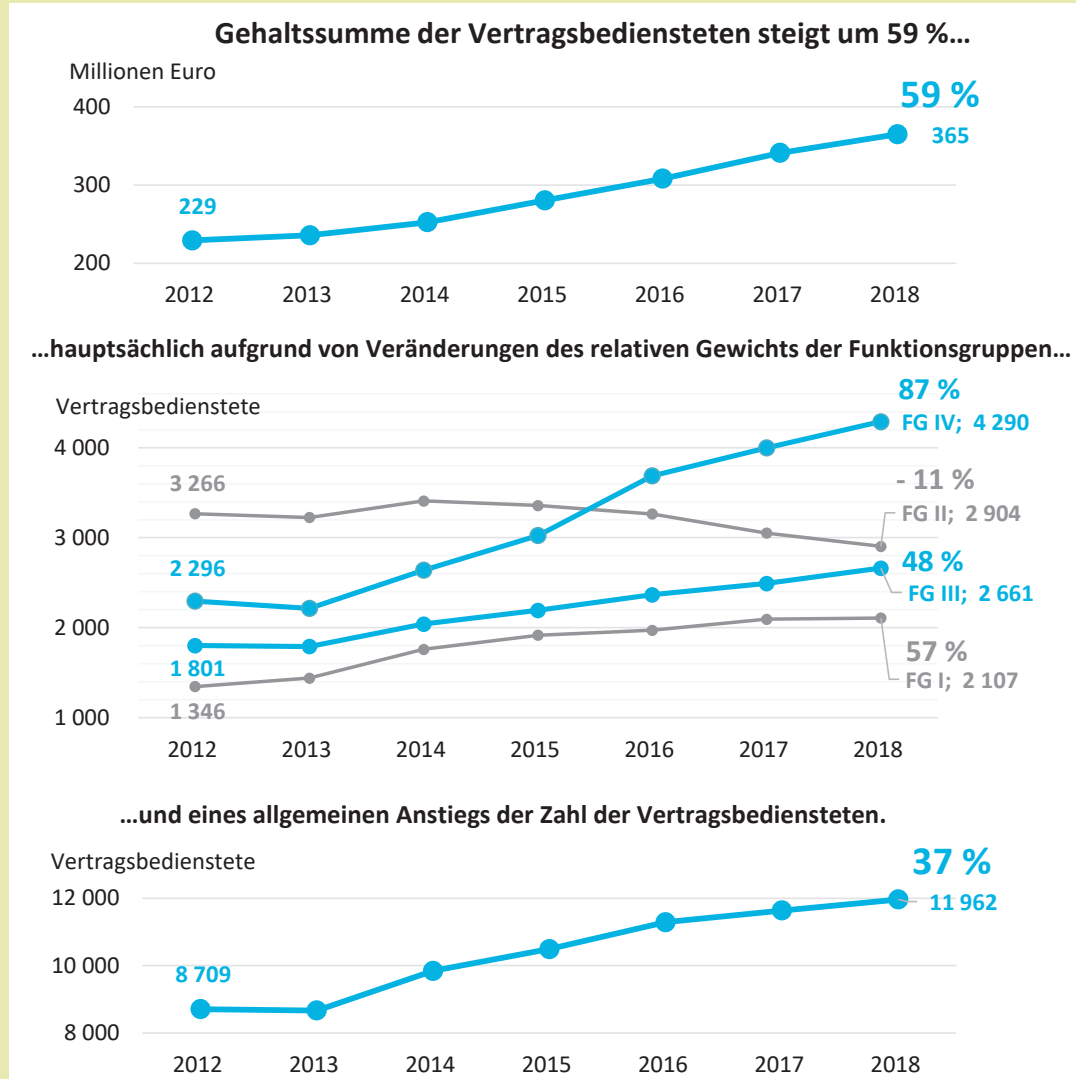


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Organe, Einrichtungen und Exekutivagenturen der EU.

9.18. Ende 2018 waren bei den Organen, Einrichtungen und Exekutivagenturen 11 962 Vertragsbedienstete beschäftigt, was einem Anstieg um 37 % gegenüber 2012 entspricht. Die meisten waren bei der Europäischen Kommission beschäftigt, hauptsächlich in der FG IV, der am besten bezahlten Funktionsgruppe. Ähnlich lässt sich feststellen, dass die meisten Vertragsbediensteten der Exekutivagenturen in den Funktionsgruppen III und IV (763 bzw. 715) eingestellt waren. In *Illustration 9.4* ist die Veränderung der Zahl der Vertragsbediensteten in der jeweiligen Funktionsgruppe gegenüber dem Vorjahr dargestellt.

Illustration 9.4

Anstieg der Gehaltssumme und der Zahl der Vertragsbediensteten nach Funktionsgruppe im Jahresvergleich, 2012-2018



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Organe, Einrichtungen und Exekutivagenturen der EU.

9.19. Im untersuchten Zeitraum erhöhten sich die Gehaltskosten für die von den Organen, Einrichtungen und Exekutivagenturen beschäftigten Beamten und Bediensteten auf Zeit um 12 %, während die Gesamtzahlungen an Vertragsbedienstete um 59 % stiegen. Hauptfaktoren für den Anstieg waren in beiden Fällen die Erhöhung der Gesamtzahl der Mitarbeiter, gefolgt von der jährlichen Indexierung der Dienstbezüge, Beförderungen und dem Aufsteigen in Dienstaltersstufen innerhalb von Besoldungsgruppen. Bei den Vertragsbediensteten ist der stärkere Anstieg auch auf einen Anstieg des Anteils der Bediensteten in den Funktionsgruppen III und IV an allen Vertragsbediensteten zurückzuführen. Die Gesamtgehaltskosten für Beamte, Bedienstete auf Zeit und Vertragsbedienstete stiegen um 15 %: von 4 116 Millionen Euro im Jahr 2012 auf 4 724 Millionen Euro im Jahr 2018.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

9.20. Insgesamt geht aus den vom Hof erlangten und in diesem Kapitel angeführten Prüfungsnachweisen hervor, dass die Ausgaben in der Rubrik "Verwaltung" keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen (siehe [Anhang 9.1](#)).

Empfehlungen

9.21. [Anhang 9.2](#) zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu der Empfehlung in Bezug auf Fraktionen, die er dem Europäischen Parlament in seinem Jahresbericht 2016 unterbreitet hat. Angesichts der Fehler, die der Hof für das Jahr 2019 bei einer Zahlung an eine europäische politische Partei feststellte (siehe Ziffer [9.8](#)), ist er der Auffassung, dass diese Empfehlung nach wie vor gültig ist.

9.22. Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Bemerkungen und der Schlussfolgerung für 2019 unterbreitet der Hof die folgende Empfehlung:

Empfehlung 9.1 – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sollte eine Strategie für den Umgang mit sensiblen Positionen umsetzen und sich dabei auf eine umfassende Risikobewertung stützen, die zur Bestimmung von Kontrollen zur Risikominderung führt, bei denen die Größe des Ausschusses und die Art seiner Tätigkeit Berücksichtigung finden (siehe Ziffern [9.11](#) und [9.12](#)).

Zeitraumen: bis Ende 2021

Anhänge

Anhang 9.1 – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen in der Rubrik "Verwaltung"

	2019	2018
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	45	45
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	Keine wesentliche Fehlerquote	Keine wesentliche Fehlerquote

Anhang 9.2 – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
2016	<p>Der Hof unterbreitet folgende Empfehlung:</p> <p>Empfehlung 1: Das Europäische Parlament sollte seinen Rahmen für die Überwachung der Ausführung von Mitteln, die Fraktionen zugewiesen werden, überprüfen. Außerdem sollte es den Fraktionen bessere Orientierungshilfen bieten und wirksamer überwachen, wie sie die Vorschriften für die Genehmigung und Begleichung von Ausgaben anwenden und Vergabeverfahren durchführen (siehe Ziffer 10.15).</p>			X			

**Antworten der Organe auf den
Jahresbericht über die Ausführung des
Haushaltsplans für das
Haushaltsjahr 2019**

Inhalt

	Seite
Kapitel 1	Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen
	Antworten der Europäischen Kommission 271
Kapitel 2	Haushaltsführung und Finanzmanagement
	Konsolidierte Antworten der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank 282
Kapitel 3	Einnahmen
	Antworten der Europäischen Kommission 290
Kapitel 4	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung
	Antworten der Europäischen Kommission 295
Kapitel 5	Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt
	Antworten der Europäischen Kommission 302
Kapitel 6	Natürliche Ressourcen
	Antworten der Europäischen Kommission 312
Kapitel 7	Sicherheit und Unionsbürgerschaft
	Antworten der Europäischen Kommission 317

Kapitel 8	Europa in der Welt	
	Antworten der Europäischen Kommission	319
Kapitel 9	Verwaltung	
	Antworten des Europäischen Parlaments	323
	Antworten des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses	325

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019 DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

„BEITRAG ZUM JAHRESBERICHT 2019 – KAPITEL 1 –

ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG UND ZUGEHÖRIGE AUSFÜHRUNGEN“

EINLEITUNG

Antwort der Kommission zu den Ziffern 1.1 bis 1.6:

2019 war das letzte Jahr der Legislaturperiode 2014-2019, daher lag der Schwerpunkt auf dem Abschluss der Arbeit an den Prioritäten der Juncker-Kommission und der Vorbereitung des Übergangs zu einer neuen Kommission unter der Leitung von Präsidentin von der Leyen.

Der EU-Haushalt trägt dazu bei, die europäische Wirtschaft zu stärken und sie widerstandsfähiger zu machen.

Für die Kommission ist von **großer Bedeutung, dass die EU-Mittel verantwortungsvoll und ordnungsgemäß verwendet werden** und dass alle beteiligten Parteien in eine Zusammenarbeit einbezogen werden, die konkrete und praxisrelevante Ergebnisse gewährleistet.

Die Kommission überwacht **sorgfältig, wie der Haushaltsplan der EU ausgeführt wird**. Wenn festgestellt wird, dass Mitgliedstaaten, Intermediäre oder Endempfänger EU-Mittel nicht ordnungsgemäß verwendet haben, leitet die Kommission umgehend Schritte ein, um die festgestellten Fehler zu korrigieren und die bereitgestellten Mittel erforderlichenfalls wieder einzuziehen.

Die Kommission hat den Jahresbericht des Hofes sorgfältig analysiert. Wie in der Vergangenheit wird der vorliegende Bericht einen Beitrag dazu leisten, höchste Standards der Finanzverwaltung zu erfüllen. Die Kommission bemüht sich, **ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einer niedrigen Fehlerquote, zügigen Zahlungen und angemessenen Kosten von Kontrollen zu erreichen**.

Dank der Bemühungen des Hofes und der Kommission hat sich das Finanzmanagement des EU-Haushaltsplans im Laufe der Zeit verbessert, und die Fehlerquoten sind in den letzten Jahren mit Ausnahme einiger Politikbereiche auf ein Niveau gesunken, das sich der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % annähert.

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

Nach wie vor Fehler bei bestimmten Ausgabenarten

1.18 a) Was die **Einnahmenseite** des EU-Haushaltsplans betrifft, schließt sich die Kommission der Ansicht des Hofes an, dass diese **keine wesentlichen Fehler** aufwies.

Hinsichtlich traditioneller Eigenmittel verbessert die Kommission ihre Risikobewertung für die Planung der Kontrollen und bemüht sich weiterhin darum, seit Langem offene Punkte rasch abzuschließen, was auch von der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten abhängt.

Zudem hat die Kommission mit der Kennzeichnung von Vorgängen, die entsprechend den Kriterien für finanzielle Risiken ein finanzielles Risiko darstellen, und der Aktualisierung des Leitfadens für die

Zollprüfung wichtige Schritte unternommen, um die Ermittlung der mit dem größten Risiko behafteten Wirtschaftsbeteiligten auf EU-Ebene für nachträgliche Prüfungen zu erleichtern. Sie arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um Lösungen für die Ermittlung von Einführern zu finden, die in anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat tätig sind, in dem sie ihren Hauptsitz haben. Weitere Fortschritte werden dann erzielt werden, wenn eine EU-weite Datenbank, die alle Einfuhren abdeckt, vollständig verfügbar ist (siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 3.11 bis 3.15).

b) Mit Blick auf die **Ausgabenseite** des EU-Haushalts beläuft sich die eigene Schätzung der Kommission des **Risikos bei Zahlung für die einschlägigen Zahlungen für 2019 auf 2,1 %**. Dies liegt knapp über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %.

Angesichts des **mehrfährigen Charakters** ihrer Ausgaben und ihrer Kontrollstrategien kann die Kommission als Verwalterin des EU-Haushalts bis zum Abschluss des Förderprogramms Korrekturen anwenden. Um dies zu berücksichtigen, erstellt die Kommission auch Schätzungen des Risikos bei Abschluss, das dem Risiko bei Zahlung abzüglich der geschätzten künftigen Korrekturen für die betreffenden Segmente der Ausgaben/Programme entspricht.

Das **Risiko bei Abschluss wird** für den gesamten EU-Haushalt für 2019 **auf 0,7 % veranschlagt**. Dies liegt deutlich unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % und steht im Einklang mit den in den Vorjahren seit 2016 erreichten Werten und dem Ziel der Kommission.

Dies macht deutlich, dass – nachdem der Kommission und den Mitgliedstaaten Zeit zur Ausübung ihrer Korrekturkapazität und der Kommission zur Nutzung der ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente im Einklang mit ihren Pflichten nach den verschiedenen sektoralen Rechtsgrundlagen eingeräumt wurde – das reale Risiko bei Abschluss selbst für die einzelnen Berichtsjahre schließlich deutlich unter 2 % liegen wird.

Hinsichtlich der **mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben** trägt die Komplexität der Vorschriften tatsächlich zu einem höheren Fehlerrisiko bei. Die Kommission bemüht sich daher kontinuierlich, die Vorschriften im möglichen Umfang zu vereinfachen und einfachere Auszahlungsmechanismen, wie vereinfachte Kostenoptionen, stärker zu nutzen. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten und der Komplexität war eines der Leitprinzipien für die Vorschläge der Kommission für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, bei denen auch die Empfehlungen des Hofes in den Vorjahren berücksichtigt wurden.

Als Verwalterin des EU-Haushalts passt die Kommission ihre gemeinsame Methodik entsprechend an die Besonderheiten des Risiko-, Kontroll- und Verwaltungsumfelds der verschiedenen Ausgabenbereiche an, um ihre Berichtspflichten wirksam zu erfüllen und den EU-Haushalt zu schützen (siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 1.34).

Dank ihrer eigenen detaillierten Bewertung der Verwaltung nach Programm (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 61-62) ist die Kommission der Auffassung, dass auf die **Risikobeträge bei Zahlung unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % ein Anteil von 54 % der einschlägigen Ausgaben und auf diejenigen über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % ein Anteil von 46 % entfällt**. Für Ausgaben, die als mit einem hohen Risiko behaftet gelten, bestimmt die Kommission auf der Grundlage ihrer Risikobewertung detailliert die Programme, die ihres Erachtens mit einem hohen Risiko bzw. mit einem niedrigen Risiko (d. h. mit einer geschätzten Fehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %) verbunden sind. Dies fließt in die Schlussfolgerung der Kommission ein, dass etwas weniger als die Hälfte der einschlägigen Ausgaben von einem wesentlichen Fehler betroffen ist. (Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 1.21-25, 29 und 44).

Die Kommission stellt schließlich erfreut fest, dass beim Politikbereich **Natürliche Ressourcen** mit einer geschätzten Fehlerquote von 1,9 %, die unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt, weiterhin eine rückläufige Entwicklung festzustellen ist. Dies steht im Einklang mit den Fehlerquoten, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2019 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE), Generaldirektion Umwelt (GD ENV) und Generaldirektion Klimapolitik (GD CLIMA) veröffentlicht wurden, und der Antwort der Kommission zu Ziffer 6.8.

Komplexität der Vorschriften und Auszahlungsmodus der EU-Mittel bestimmend für das Fehlerrisiko

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 1.19 und 1.20:

Erster Gedankenstrich – Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass sowohl der Hof als auch die Kommission **zu derselben Schlussfolgerung gelangen, dass für die mit einem niedrigen Risiko verbundenen Ausgaben** (hauptsächlich anspruchsbasierte Zahlungen) **weiterhin keine wesentliche Fehlerquote zu verzeichnen war.**

Zweiter Gedankenstrich – Die Kommission ist überdies der Auffassung, dass **die Komplexität der Vorschriften zu einem höheren Fehlerrisiko beiträgt.** Sie bemüht sich daher kontinuierlich, die Vorschriften im möglichen Umfang zu vereinfachen und einfachere Auszahlungsmechanismen, wie vereinfachte Kostenoptionen, stärker zu nutzen. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten und der Komplexität war eines der Leitprinzipien für die Vorschläge der Kommission für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, bei denen auch die Empfehlungen des Hofes in den Vorjahren berücksichtigt wurden. Gleichzeitig zielt die Kommission darauf ab, ehrgeizige Ziele festzusetzen, um die Leistung von Programmen zu erhöhen. Komplexe Bedingungen und Förderfähigkeitsregeln sind den betreffenden Politikfeldern inhärent oder gelten in Fällen, in denen für das Erreichen ehrgeiziger politischer Ziele eine gezielte Ausrichtung der Beihilfen erforderlich ist bzw. diese zur Wahrung der Grundsätze des Binnenmarktes (Vergabe öffentlicher Aufträge oder Regeln für staatliche Beihilfen) notwendig sind. Daher muss ein Gleichgewicht zwischen Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und dem Erreichen politischer Ziele bestehen, wobei gleichzeitig die Kosten der Umsetzung zu beachten sind.

Die Kommission unterstützt alle umsetzenden Behörden in den Mitgliedstaaten und sonstige Umsetzungspartner durch verschiedene Maßnahmen, Sitzungen und Leitlinien und kontrolliert, ob zusätzlich zu ihren eigenen Prüfungen ausreichende Prüfungen durchgeführt werden, um Fehler besser zu verhindern und zu berichtigen und im Allgemeinen die Kapazitäten der Mitgliedstaaten für den Umgang mit den Bestimmungen des aktuellen Programmplanungszeitraums zu stärken.

Insbesondere steht, mit Blick auf „Kohäsion“, bei den Maßnahmen die Notwendigkeit im Mittelpunkt, die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen zu begünstigen und eine größere Transparenz und verbesserte Verwaltungskapazitäten bei öffentlichen Vergabe- und staatlichen Beihilfeverfahren nach der Umsetzung und laufenden Aktualisierung der überarbeiteten Aktionspläne zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen zu fördern.

Mehr als die Hälfte der Prüfungspopulation des Hofes weist eine wesentliche Fehlerquote auf

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 1.21 und 1.22:

Die Kommission wendet **risikodifferenzierte Kontrollstrategien** an, wobei für mit einem höheren Risiko verbundene Programme und Ausgaben größere Anstrengungen unternommen werden.

Gestützt auf ihre eigene detaillierte Analyse der Verwaltung nach Programm (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 61-62) entfällt der Kommission zufolge auf die Risikobeträge bei Zahlung unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % ein Anteil von 54 % der einschlägigen Gesamtausgaben und auf diejenigen über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % ein Anteil von 46 %. Deshalb ist **nach Ansicht der Kommission etwas weniger als die Hälfte der einschlägigen Ausgaben von einem wesentlichen Fehler betroffen.**

Dies betrifft: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (maximal 3,8 %); den Europäischen Sozialfonds (maximal 2,4 %); im Rahmen von „Natürliche Ressourcen“: Marktmaßnahmen und ländliche Entwicklung (2,7 %); Forschungsstipendien des Programms „Horizont 2020“; sonstige komplexe Finanzhilfen.

Gestützt auf die vorhandenen (risikobasierten) Kontrollen für Ausgaben, die als mit einem hohen Risiko behaftet gelten, bestimmt die Kommission detailliert die Programme, die ihres Erachtens mit einem hohen bzw. mit einem niedrigen Risiko (d. h. mit einer geschätzten Fehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %) verbunden sind. Die Ausgaben, die als mit einem geringen Risiko verbunden betrachtet werden, betreffen *beispielsweise* einige Segmente von „Horizont 2020“ (Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen, Finanzhilfen des Europäischen Forschungsrats) und sonstige Ausgaben, die unter der Teilrubrik „Wettbewerbsfähigkeit“ eingeordnet sind (Europäische Weltraumorganisation und Agentur für das Europäische GNSS, Fazilität „Connecting Europe“, Erasmus+) sowie einen Großteil der Ausgaben im Rahmen von „Europa in der Welt“.

1.23 Hinsichtlich des Bereichs „**Kohäsion**“ stellt die Kommission fest, dass die vom Hof berechnete Fehlerquote für „Kohäsion“ niedriger ist als die Quote des Vorjahres.

Die Kommission weist in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz und in den Jährlichen Tätigkeitsberichten eine Fehlerquote für die Kohäsionspolitik aus, die innerhalb der vom Hof berechneten Fehlerspanne liegt. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre detaillierte Bewertung eine zuverlässige und angemessene Schätzung der Fehlerquoten für jedes Programm und kumulativ für sämtliche Programme wiedergibt. Die Kommission bezieht sich zudem auf die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz und den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2019 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) dargelegten Fehlerspannen, einschließlich der Höchststrisiken („Worst-case“-Szenarien), die sich aus einer detaillierten Analyse der Situation der einzelnen 420 Programme ergeben. Für den EFRE und den Kohäsionsfonds liegt die Fehlerspanne zwischen 2,7 % und 3,8 % und für den Europäischen Sozialfonds zwischen 1,7 % und 2,4 %.

Wie immer ergreift die Kommission bei sämtlichen von ihren Dienststellen und vom Hof aufgedeckten Fehlern Folgemaßnahmen und verlangt gegebenenfalls zusätzliche Finanzkorrekturen. Außerdem wird sie gemeinsam mit den betreffenden Prüfbehörden die zugrunde liegenden Gründe für diese verbleibenden Probleme analysieren und klären, wie sie künftig gelöst werden können. Schließlich weist die Kommission darauf hin, dass sie über die erforderlichen Instrumente verfügt, um die Programme oder Programmteile zu ermitteln, die mit einem Risiko verbunden sind, sowie zusätzliche Korrekturmaßnahmen einzuleiten, gegebenenfalls einschließlich zusätzlicher Finanzkorrekturen, um im Laufe der Zeit eine Restfehlerquote unterhalb von 2 % für alle Programme in jedem Rechnungsjahr sicherzustellen.

Was die ergriffenen Maßnahmen zur Verringerung der Fehler betrifft, hat die Kommission den Mitgliedstaaten aktualisierte Leitlinien für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 übermittelt, die – zusammen mit der geforderten Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen – künftig zu einer weiteren Verbesserung der Qualität der Verwaltungsprüfungen beitragen sollen.

Die Kommission hat einen seit 2014 mehrmals aktualisierten Aktionsplan zur Vergabe öffentlicher Aufträge sowie einen gemeinsamen Aktionsplan Staatliche Beihilfen erarbeitet. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, durch Schulungsprogramme und die Verbreitung einschlägiger Informationen an Interessenträger der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) die Verwalter und Begünstigten von EU-Mitteln dabei zu unterstützen, ihre Vorgehensweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern und das Risiko von Unregelmäßigkeiten in Verbindung mit der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen zu verringern.

1.24 Mit Blick auf „**Natürliche Ressourcen**“ ist die Kommission zufrieden mit der Feststellung des Hofes (Kapitel 6, Ziffer 6.11), dass die Direktzahlungen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), auf den 70 % der Ausgaben im Rahmen von „Natürliche Ressourcen“ entfielen, weiterhin keine wesentlichen Fehler aufweisen und die geschätzte Fehlerquote für das gesamte Kapitel unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt. Diese Schlussfolgerung stimmt mit der eigenen Bewertung der Verwaltung der Kommission überein (siehe die im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 der GD AGRI und in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz 2019 ausgewiesene Fehlerquote für Direktzahlungen).

Des Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass sich die mit einem höheren Risiko verbundenen Ausgaben auf Marktmaßnahmen (2,8 % Risiko bei Zahlung) und ländliche Entwicklung (2,7 % Risiko bei Zahlung) beziehen.

Unter Zugrundelegung ihrer eigenen detaillierten Bewertung der Verwaltung nach Programm (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 61-62) ist der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) angesichts eines Risikos bei Zahlung von weniger als 2 % mit einem geringen Risiko verbunden.

1.25 Mit Blick auf „**Wettbewerbsfähigkeit**“ ist die Kommission der Auffassung, dass sich die mit einem höheren Risiko verbundenen Ausgaben in diesem Kapitel auf Teile von Horizont 2020 beziehen, und teilt die Meinung des Hofes über die wichtigsten Fehlerquellen.

Unter Zugrundelegung ihrer eigenen detaillierten Bewertung der Verwaltung nach Programm (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 61-62) ist die Kommission jedoch der Ansicht, dass manche Teile der Programme in den Bereichen „Forschung“ und/oder „Wettbewerbsfähigkeit“ (vgl. Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen, Finanzhilfen des Europäischen Forschungsrats, Europäische Weltraumorganisation und die Agentur für das Europäische GNSS, Fazilität „Connecting Europe“, Erasmus+) angesichts eines geschätzten Risikos bei Zahlung von unter 2 % mit einem geringen Risiko verbunden sind.

1.26 Mit Blick auf „**Europa in der Welt**“ ist die Kommission gestützt auf ihre eigene detaillierte Bewertung der Verwaltung nach Programm (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 61-62) der Ansicht, dass die mit einem geringeren Risiko verbundenen Ausgaben in diesem Kapitel nicht ausschließlich auf das Segment Budgethilfe beschränkt sind.

Wie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen Außenbeziehungen transparent ausgewiesen, sind die meisten Segmente der direkten und indirekten Mittelverwaltung mit einem geringen Risiko bei Zahlung verbunden (mit Ausnahme der Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung für das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), für die die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) einen Vorbehalt eingelegt und einen Aktionsplan erarbeitet hat).

Förderfähigkeitsfehler haben bei den mit einem hohen Risiko verbundenen Ausgaben auch weiterhin den größten Anteil an der geschätzten Fehlerquote

1.27 Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Komplexität der Vorschriften tatsächlich zu einem höheren Fehlerrisiko beiträgt. Sie bemüht sich daher kontinuierlich, die Vorschriften im möglichen Umfang zu vereinfachen und einfachere Auszahlungsmechanismen, wie vereinfachte Kostenoptionen, stärker zu nutzen. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten und der Komplexität war eines der Leitprinzipien für die Vorschläge der Kommission für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, bei denen auch die Empfehlungen des Hofes in den Vorjahren berücksichtigt wurden.

1.28 Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 1.27 und 1.28:

Da die EU-Ausgabenprogramme mehrjährig angelegt sind, beziehen sich auch die betreffenden **Kontrollsysteme und Verwaltungszyklen jeweils auf mehrere Jahre**. Das bedeutet, dass Fehler in einem Jahr entdeckt und im folgenden oder in späteren Jahren nach der Zahlung korrigiert werden können – bis zum Abschluss am Ende des Lebenszyklus des Programms. Im Jahr 2019 **beliefen sich die bestätigten Korrekturmaßnahmen auf 1,5 Mrd. EUR** (25 % höher als im Jahr 2018). Das betrifft vor allem Fehler in Verbindung mit in früheren Jahren getätigten Auszahlungen.

Im Jahr 2019 meldeten die Prüfbehörden für den Bereich „Kohäsion“ zum zweiten Mal Unregelmäßigkeiten, die sie bei ihrer Prüfung von Vorgängen gemäß einer mit der Kommission vereinbarten und von den Mitgliedstaaten genutzten gemeinsamen Fehlertypologie ermittelt hatten.

Die meisten der von den Prüfbehörden und der Kommission ermittelten Unregelmäßigkeiten beziehen sich auf dieselben Hauptkategorien, die vom Hof bestimmt wurden: unzulässige Ausgaben, Probleme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, mangelhafter Prüfpfad. Dies belegt, dass die Prüfbehörden die verschiedenen Arten von Unregelmäßigkeiten, die zur Fehlerquote beitragen, ordnungsgemäß aufdecken, jedoch nicht vollständig in allen Fällen. Dies ist komplexen Projekten und Vorschriften inhärent.

Die Kommission wird gemeinsam mit den betreffenden Prüfbehörden weiterhin die zugrunde liegenden Gründe für diese verbleibenden Probleme analysieren und klären, wie sie künftig gelöst werden können.

Was die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) anbelangt, wurden die Gründe und die betreffenden Zahlstellen ermittelt sowie gegebenenfalls Aktionspläne gefordert.

Mit Blick auf das Programm Horizont 2020 hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, wie eine Vereinfachung der Muster-Finanzhilfevereinbarung, eine klarere Kommunikation bezüglich der Förderfähigkeitsregeln und eine weitere Ausdehnung der Finanzierung über Pauschalbeträge.

Bei den mit einem geringen Risiko verbundenen Ausgaben ermittelte der Hof keine wesentliche Fehlerquote

1.30 Gestützt auf ihre eigene detaillierte Bewertung der Verwaltung nach Programm (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 61-62) ist die Kommission der Ansicht, dass die (Teile der) Förderprogramme, die als mit einem geringen Risiko verbunden zu betrachten sind, d. h. deren Risiko bei Zahlung unter 2 % liegt, sich auf 80 Mrd. EUR bzw. 54 % der einschlägigen Ausgaben im Jahr 2019 belaufen.

Dazu zählen: Landwirtschaft – Direktzahlungen, EMFF, Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen, Finanzhilfen des Europäischen Forschungsrats, Europäische Weltraumorganisation und die Agentur für das Europäische GNSS, Fazilität „Connecting Europe“, Erasmus+, Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, Budgethilfe, Subventionen, Verwaltungsausgaben usw.

Hinsichtlich der Budgethilfe betont die Kommission, dass es sich bei der Budgethilfe für Nicht-EU-Länder um eine ausschließlich leistungsabhängige Finanzierung handelt, bei der die Auszahlungen erst getätigt werden, wenn alle allgemeinen Förderfähigkeitskriterien und die spezifischen Leistungsindikatoren erfüllt sind. Budgethilfeverträge werden ausgesetzt oder gestoppt, wenn diese Bedingungen nicht mehr erfüllt sind. Sie sind deshalb eng mit den Ergebnissen verknüpft und nicht anspruchsbasiert.

Angaben der Kommission zur Ordnungsmäßigkeit

1.32 Die Kommission **bekräftigt ihre Unterstützung für die Initiative des Hofes**, im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung die **von der Kommission** über die Integrierte Rechnungslegung und Rechenschaftsberichte **gemeldeten Angaben zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit stärker heranzuziehen**, insbesondere jetzt, da die Schlussfolgerungen beider Organe stärker in dieselbe Richtung weisen. Die Kommission hat von Anfang an die Entscheidung des Hofes konstruktiv begleitet und eng mit dem Hof zusammengearbeitet, insbesondere bei der Umsetzung des Pilotkonzepts für den Bereich „Kohäsion“ und durch die Vorlage von Ideen zur Überwindung mancher dieser Schwierigkeiten. Gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse und die erzielten Fortschritte wird die Kommission den Hof weiter bei seinem Konzept der Nutzung der Ergebnisse von Prüfungen, die von nationalen Behörden durchgeführt wurden, als Grundlage für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben unterstützen.

Hinsichtlich des Pilotprojekts des Hofes für den Bereich „Kohäsion“ erhalten die Kommissionsdienststellen für die meisten Programme der Kohäsionspolitik fristgerecht verlässliche Prüfungsinformationen für ihren Zuverlässigkeitsprozess. Die erforderlichen Prüfungen (Prüfungszyklus) können jedoch länger als ein Jahr in Anspruch nehmen. Informationen über bestätigte Fehlerquoten (die meisten Programme) und über die wenigen Fehlerquoten, die noch nicht bestätigt werden konnten, werden jedes Jahr unter vollständiger Transparenz in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der betreffenden Generaldirektionen ausgewiesen. Darüber hinaus können Prüfungen der nationalen Behörden und der EU mindestens drei Jahre nach dem Jahr, in dem die Rechnungslegung vorgelegt wurde, juristisch verfolgt werden. Dies ist wichtig für die Kommission, damit sie ihre Pflichten im Zusammenhang mit der Ausführung des EU-Haushalts bei mehrjährigen Programmen erfüllen kann.

Wenn aufgrund kontradiktorischer Verfahren die endgültigen Prüfungsergebnisse nicht bis zum nächsten Jährlichen Tätigkeitsbericht verfügbar sind, wählen die Kommissionsdienststellen einen vorsichtigen Ansatz für die gemeldete durchschnittliche Restfehlerquote und das Prüfungsurteil und berücksichtigen überdies ein „Worst-case“-Szenario für den zentralen Leistungsindikator zur Rechtmäßigkeit und die Bestätigungsvermerke in den Jährlichen Tätigkeitsberichten. Für solche Programme sind weitere Prüfungsnachweise erforderlich, um zu überprüfen, ob das „Worst-case“-Szenario für die gemeldeten Risiken zum Tragen kommt. Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 5.52 und 5.58 in Kapitel 5.

Die **Kommission ist bereit, die Diskussionen fortzuführen**, um die erforderlichen Bedingungen für eine Weiterführung dieses Prozesses festzulegen, wobei der bestehende Rechtsrahmen, die Besonderheiten der verschiedenen Ausgabenprogramme und ihr mehrjähriger Charakter berücksichtigt werden.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 1.33 und 1.34:

Die Kommission hat als Verwalterin des EU-Haushalts eine spezifische Aufgabe und konzipiert ihren Ansatz bei der Kontrolle von EU-Mitteln entsprechend. Dieser Ansatz unterscheidet sich von dem des Hofes in seiner Funktion als Prüfer. Dies kann zu Unterschieden bei der Schätzung der Fehlerquote durch die beiden Organe führen.

Die von der Kommission ermittelte Schätzung des Risikos bei Zahlung für den EU-Gesamthaushaltsplan, die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz ausgewiesen wird, ergibt sich aus der Aggregation der Risiken bei Zahlung, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten aufgeführt sind.

Neben dem Risiko bei Zahlung ermittelt die Kommission auch das Risiko bei Abschluss und weist dieses aus; bei diesem handelt es sich um eine Schätzung der Fehler, die nach Ende des Lebenszyklus der Programme nach allen Ex-post-Kontrollen und Korrekturen (die zwischen dem Zeitpunkt der Berichterstattung und dem Ende des Lebenszyklus des Programms erfolgen) bestehen bleiben.

Tatsächlich kann die Kommission als Verwalterin des EU-Haushalts angesichts des mehrjährigen Charakters ihrer Ausgaben und ihrer Kontrollstrategien bis zum Abschluss des Förderprogramms Korrekturen anwenden.

Dies macht deutlich, dass – nachdem der Kommission und den Mitgliedstaaten die Zeit zur Ausübung ihrer Korrekturkapazität und der Kommission zur Nutzung der ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente im Einklang mit ihren Pflichten nach den verschiedenen sektoralen Rechtsgrundlagen eingeräumt wurde – das reale Risiko bei Abschluss selbst für die einzelnen Berichtsjahre schließlich deutlich unter 2 % liegen wird.

1.34 Die Schätzung der Kommission des Risikos bei Zahlung für 2019 beträgt 2,1 %, was in der vom Hof berechneten Spanne liegt.

Hinsichtlich der Bestandteile der Schätzung der Kommission bestehen einige Probleme.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 1.35 und Illustration 1.11:

Illustration 1.11 – Was die GAP im Rahmen von „Natürliche Ressourcen“ betrifft, bestätigt die Kommission, dass es ihrer Ansicht nach erforderlich ist, Anpassungen an den Ergebnissen der Kontrollen der Mitgliedstaaten vorzunehmen, um das Risiko bei Zahlung zu bewerten. Diese Anpassungen basieren auf den Ergebnissen der Arbeit der Bescheinigenden Stellen (die sich nach Auffassung der Kommission erheblich verbessert hat) sowie den eigenen Kontrollen der Kommission, wodurch eine zuverlässige Bewertung der geschätzten Fehlerquote sichergestellt wird. Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 6.30 und 6.31.

Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass das Risiko bei Zahlung für Ausgaben im Rahmen der GAP in Höhe von 1,9 % mit der vom Hof veranschlagten Fehlerquote für „Natürliche Ressourcen“ kohärent ist.

In Bezug auf den Bereich „Kohäsion“ betont die Kommission, dass zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Jährlichen Tätigkeitsberichte für die im Berichtskalenderjahr gemeldeten Ausgaben ein Anteil von 10 % der Zwischenzahlungen einbehalten wird. Die Kommission hatte ihren zentralen Leistungsindikator zur Rechtmäßigkeit (KPI 5) in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2018 im Einklang mit Empfehlung 4 im Jahresbericht des Hofes 2017 bereits aktualisiert. Die Kommission nimmt eine gründliche Prüfung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten vor, erhöht diese,

wenn es für erforderlich erachtet wird, und berechnet unter Berücksichtigung weiterer Unsicherheiten für eine Reihe von Programmen eine Risikospanne, einschließlich eines „Worst-case“-Szenarios (siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 1.23 und 1.32).

Zum Bereich „**Europa in der Welt**“ wurden, wie in Kapitel 8 dieses Jahresberichts (Ziffer 8.16) dargelegt, keine Schätzungen in der Analyse der Restfehlerquote 2019 der GD NEAR erfasst, und nur für drei von 357 Vorgängen wurden in der Analyse der Restfehlerquote 2019 der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) Schätzungen erstellt. Nach dem Handbuch für Restfehlerquoten darf nur eine Schätzung vorgenommen werden, wenn aus logistischen oder rechtlichen Gründen keine Dokumentation vorgelegt wird. In allen anderen Fällen wird ein quantifizierter Fehler festgestellt.

Die Kommission weist darauf hin, dass sich die Analyse der Restfehlerquote 2019 der GD NEAR in geringerem Umfang vollständig auf die Ergebnisse früherer Prüfungen stützt, und vertritt die Auffassung, dass sich bei den übrigen Kontrolltätigkeiten der Prüfer nicht übermäßig auf die Ergebnisse früherer Prüfungen verlassen wurde. Entscheidungen unter vollständiger oder teilweiser Heranziehung von früheren Prüfungsergebnissen werden in begründeten Fällen getroffen. Es werden Kontrollen durchgeführt, um zu entscheiden, ob vollständig oder teilweise auf frühere Prüfungen vertraut werden soll, und diese Kontrollen sind konzipiert, um bei früheren Kontrollen nicht aufgedeckte Fehler zu ermitteln. Wenn den Prüfungsarbeiten anderer Prüfer nicht vertraut wird, auch wenn diese als plausibel betrachtet werden, würde der Begünstigte zwei Prüfungen/Überprüfungen desselben Vorgangs unterzogen.

Die Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote umfasst Kontrollen der Vergabe öffentlicher Aufträge, die unter anderem die Ablehnung von Bewerbern, die Einhaltung der Eignungs- und Zuschlagskriterien sowohl für die erste als auch für die zweite Ebene der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die direkte Vergabe umfassen.

Des Weiteren verweist die Kommission auf ihre detaillierten Antworten zu Kapitel 8 und zum Jahresbericht des Hofes zu den Europäischen Entwicklungsfonds (EFF).

1.36 Nach der Haushaltsordnung (Artikel 247 Absatz 1 Buchstabe b) muss es sich bei Abschnitt 2 der jährlichen Management- und Leistungsbilanz der Kommission um eine Zusammenfassung der Jährlichen Tätigkeitsberichte der bevollmächtigten Anweisungsbefugten handeln.

1.37 Erster Gedankenstrich – Die Schätzung der Kommission des Risikos bei Zahlung für 2019 beträgt **2,0 % für „Forschung, Industrie, Weltraum, Energie und Verkehr“ sowie 1,0 % für „Sonstige interne Politikbereiche“**. Die Risiken bei Abschluss belaufen sich auf 1,5 % bzw. 0,8 % (siehe Anhang 3 der jährlichen Management- und Leistungsbilanz, Tabelle B, S. 232).

Sie liegen somit innerhalb des Rahmens der vom Hof veranschlagten Fehlerquote.

Zweiter Gedankenstrich – Die Schätzung der Kommission des Risikos bei Zahlung für 2019 beträgt **3,1 % für „Kohäsion“**. Das Risiko bei Abschluss beläuft sich auf 1,1 % (siehe Anhang 3 der jährlichen Management- und Leistungsbilanz, Tabelle B, S. 232).

Die von der Kommission unter der allgemeinen Rubrik „Kohäsion“ bereitgestellten detaillierteren Schätzwerte des Risikos bei Zahlung für 2019 liegen im Bereich zwischen 2,7 % und 3,8 % für den EFRE sowie zwischen 1,7 % und 2,4 % für den ESF (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 58, und die entsprechenden Jährlichen Tätigkeitsberichte).

1.38 Die Kommission ist zufrieden, dass die beiden Organe hinsichtlich der geschätzten Fehlerquote für „Natürliche Ressourcen“ zum selben Ergebnis gelangt sind.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

1.46 Abschließend hält die **Kommission fest, dass sie großen Wert auf die wirtschaftliche Haushaltsführung des EU-Haushaltsplans legt**. Als Verwalterin des EU-Haushalts führt die Kommission **mehrwährige Kontrollstrategien** durch, die dafür konzipiert sind, Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen.

Die Kommission ergreift weiterhin Maßnahmen, um komplexen Sachverhalten Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass bei allen Programmen im Laufe der Zeit die Verhinderung und Aufdeckung von Fehlern verbessert werden.

Was die **Einnahmenseite** des EU-Haushaltsplans betrifft, ist die Kommission in Übereinstimmung mit dem Hof der Ansicht, dass diese keine wesentlichen Fehler aufweist.

Mit Blick auf die **Ausgaben** liegen die von der Kommission für 2019 geschätzten Fehlerquoten in der Spanne des Hofes. Zwar zeigt die Schätzung des Gesamtrisikos bei Zahlung für 2019 der Kommission von 2,1 % einen geringfügigen Anstieg gegenüber 2018, doch das Gesamtrisiko bei Abschluss wird auf 0,7 % geschätzt und liegt damit deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % und steht im Einklang mit der Quote der Vorjahre und dem Ziel der Kommission. Dabei werden die geschätzten künftigen Korrekturen berücksichtigt, die die Kommission und die Mitgliedstaaten unter Nutzung der ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente für das Segment der betreffenden Ausgaben bzw. Programme sowie die Kommission unter Achtung aller gebotenen kontradiktorischen Verfahren mit den betreffenden Mitgliedstaaten durchführen können. Im Jahr 2019 beliefen sich die bestätigten Korrekturmaßnahmen auf 1,5 Mrd. EUR (25 % höher als im Jahr 2018). Das betrifft vor allem Fehler in Verbindung mit in früheren Jahren getätigten Auszahlungen.

Gestützt auf ihre eigene detaillierte Bewertung der Verwaltung (siehe jährliche Management- und Leistungsbilanz 2019, S. 61-62) ist die Kommission der Auffassung, dass auf die einschlägigen Zahlungen, für die das Risiko bei Zahlung gering ist, d.h. unter 2 %, ein Anteil von 54 % der einschlägigen Gesamtausgaben und auf diejenigen mit einem Risiko bei Zahlung von über 2 % ein Anteil von 46 % entfällt. Deshalb ist **nach Ansicht der Kommission etwas weniger als die Hälfte der einschlägigen Ausgaben von einem wesentlichen Fehler betroffen** (siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 1.21).

Aufgrund der Bemühungen des Hofes und der Kommission sowie ihrer Umsetzungspartner hat sich das Finanzmanagement des EU-Haushaltsplans im Laufe der Zeit verbessert, und die Fehlerquoten sind in den letzten Jahren mit Ausnahme einiger Politikbereiche auf ein Niveau gesunken, das sich der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % annähert. Nach Meinung der Kommission sprechen alle vorliegenden Informationen für diesen Trend: Die geschätzte Fehlerquote des Hofes (2,7 %) für 2019 ist geringfügig höher als im Vorjahr (2,6 % für 2018). Dennoch ist sie niedriger als 2016 (3,1 %), als das eingeschränkte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben erstmals erteilt wurde, und liegt deutlich unter dem Wert für 2015 (3,8 %). Die Kommission weist ferner darauf hin, dass die geschätzte Fehlerquote für die zwei wichtigsten Ausgabenbereiche („Natürliche Ressourcen“ und „Kohäsion“) im Vergleich zu 2018 gesunken ist und sie für „Verwaltungsausgaben“ und „Natürliche Ressourcen“ (55,4 % der Prüfungspopulation) unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt¹.

¹ Die geschätzte Fehlerquote für „Natürliche Ressourcen“ beläuft sich auf 1,9 %.

Unter Berücksichtigung der qualitativen Bewertung des wirksamen Funktionierens der Kontrollsysteme durch die Kommission, insbesondere der mehrjährigen Korrekturkapazität, die zu einem deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegenden Risikobetrag bei Abschluss (0,7 %) führt, ist die Kommission zudem der Auffassung, dass die Fehler nicht weitverbreitet sind und sich nicht auf den gesamten EU-Haushalt auswirken. Dies wird in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektoren und in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz transparent offengelegt.

**ABSCHLIEßENDE ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019
DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

**„BEITRAG ZUM JAHRESBERICHT 2019 – KAPITEL 2 – HAUSHALTSFÜHRUNG UND
FINANZMANAGEMENT“**

HAUSHALTSFÜHRUNG IM JAHR 2019

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen nehmen weiter zu

Antwort der Kommission auf Ziffern 2.7 und 2.8:

Im Jahr 2018 war eine deutliche Beschleunigung bei der Umsetzung der Programme der Kohäsionspolitik der ESI-Fonds festzustellen. Die Projektauswahlquote für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds, die die Kommission als eine der Voraussetzungen und einen der Hinweise künftiger Mittelausschöpfung ansieht, war zum Jahresende 2018 höher als im Referenzzeitraum des Programmplanungszeitraums 2007-2013. Der positive Trend wurde Ende Dezember 2019 bestätigt, als die Auswahlquote 92,3 % erreichte (d. h. sie lag etwa 4,5 Prozentpunkte höher als im Referenzzeitraum des Programmplanungszeitraums 2007-2013). Die Situation der Europäischen Sozialfonds (ESF) verbessert sich ebenfalls stetig; Ende Dezember 2019 erreichte die Auswahlquote 85 % (lediglich etwa 3,5 Prozentpunkte niedriger als im Referenzzeitraum des Programmplanungszeitraums 2007-2013). Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die durchschnittliche Projektauswahlquote der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) Ende 2019 bei knapp 100 % lag.

Wie vom Europäischen Rechnungshof (im Folgenden „Hof“) in Ziffer 2.8 seines Jahresberichts 2018 betont, lag die Ausführungsquote für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) deutlich höher als für die anderen ESI-Fonds (siehe auch Ziffer 2.15 dieses Berichts des Hofes). Die Kommission weist darauf hin, dass die in dieser Ziffer des Berichts beschriebenen Verzögerungen bei der Durchführung nicht im Zusammenhang mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stehen.

2018 und 2019 wurde der verabschiedete Haushaltsplan für alle Fonds und dem Großteil der zweckgebundenen Einnahmen vollständig ausgeführt.

Die Bemühungen zur Beschleunigung der Durchführung vor Ort werden fortgesetzt. Die Kommission überwacht aufmerksam die Programme, für die ihrer Auffassung nach ein Verzögerungsrisiko besteht, um eine unzureichende Mittelausschöpfung und mögliche Aufhebung von Mittelbindungen zu verhindern, sowie die Aufnahme der Maßnahmenpakete „Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise“ (CRII) und „Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise“ (CRII+). Mit den betreffenden Mitgliedstaaten besteht ein enger Dialog, um die Lage zu verbessern. Die Dienststellen der Kommission bieten den Mitgliedstaaten erhebliche Unterstützung, die auch technische Hilfe und Beratungsleistungen einschließt.

Die Gesamtauswirkung der Faktoren im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise muss sich erst noch zeigen und wird erst 2021 vollständig feststellbar sein.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 2.16.

2.9 Auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für den Finanzrahmen 2021-2027 werden die Zahlungen in den ersten Jahren des neuen Programmplanungszeitraums ein Niveau über den Obergrenzen für Mittelbindungen erreichen. Unbeschadet des Endergebnisses der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und des Abschlusses der damit verbundenen

Gesetzgebungsverfahren sollte dies den Trend der wachsenden noch abzuwickelnden Mittelbindungen ab 2021 umkehren und bis Ende 2025 sollten die noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 5 % niedriger sein. *Quelle: COM(2020) 298: Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts (2021-2025)*

RISIKEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN EU-HAUSHALT

Änderungen des EU-Haushalts aufgrund der COVID-19-Pandemie

2.11 Die Kommission weist darauf hin, dass der korrigierte Gesamtbetrag für den MFR (d. h. 1100 Mrd. EUR), der am 27. Mai 2020 vorgelegt wurde, tatsächlich höher ist als der vom Präsidenten des Europäischen Rates im Februar 2020 eingereichte Kompromiss (1094 Mrd. EUR), was den jüngsten Bezugspunkt in Verhandlungen vor dem Rettungspaket darstellte.

Die Kommission weist auch darauf hin, dass im Falle des Fehlens einer verabschiedeten MFR-Verordnung für den Zeitraum 2021-2027 Übergangsbestimmungen für Basisrechtsakte der Ausgabenprogramme erforderlich sein würden, um die Aussetzung der meisten Ausgabenprogramme der EU zu verhindern.

Das Vereinigte Königreich ist aus der EU ausgetreten

2.13 Die Kommission betont, dass der Beitrag des Vereinigten Königreichs nach 2020 gemäß den Bestimmungen des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft bestimmt wird. Das Vereinigte Königreich haftet weiterhin für sämtliche finanziellen Verpflichtungen und Verbindlichkeiten aus der gesamten Zeit seiner EU-Mitgliedschaft.

Während des Übergangszeitraums, der am 31. Dezember 2020 endet, trägt das Vereinigte Königreich gemäß den gleichen Regeln, als wäre es Mitgliedstaat geblieben, weiter zum EU-Haushalt bei und profitiert davon.

FRAGEN DES FINANZMANAGEMENTS

Die Mittelausschöpfung der ESI-Fonds hat sich beschleunigt, bleibt jedoch noch immer hinter dem vorangegangenen MFR zurück

2.14 Nach einem verzögerten Start sind bei der Durchführung der Programme der Kohäsionspolitik gute Fortschritte zu verzeichnen. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu Ziffern 2.7 und 2.8.

Die Ausschöpfungsquoten werden auch vom Beschluss des Gesetzgebers, auf die „n+3“-Regel für die Aufhebung von Mittelbindungen für den Zeitraum 2014-2020 überzugehen, beeinflusst. Die Gesamtauswirkung der Faktoren im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise muss sich erst noch zeigen.

2.15 Nach Auffassung der Kommission sollten Schlussfolgerungen aus Vergleichen mit dem vorangegangenen MFR mit Vorsicht gezogen werden, da bestimmte relevante Unterschiede zwischen der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 (wie die „n+3“-Regel und das Verfahren der jährlichen Annahme der Rechnungslegung) beinhalten, dass sich die Zahlungsquote für den letzteren wahrscheinlich verlangsamten wird.

Die Kommission betont, dass die Ausschöpfungsquote des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), wenn auch niedriger, nicht weit entfernt von der des EFRE und ESF liegt, mit denen er gemeinsame Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme teilt.

Die Kommission betont außerdem, dass die hohe Ausschöpfungsquote im Jahr 2019 zeigt, dass die Verzögerungen zu Beginn der Programme zum Teil wieder aufgeholt werden.

2.16 Mit der Einführung der „n+3“-Regel für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen (anstelle von „n+2“) durch die gesetzgebenden Organe wurde eine schnellere Ausführung des Haushaltsplans untergraben. Die Einführung eines Risikos von Nettofinanzkorrekturen, sollten schwerwiegende Mängel nicht aufgedeckt oder korrigiert werden, obwohl sie sich als wichtige Hilfsmittel zum Schutz der finanziellen Interessen der EU erwiesen, hatte ähnliche Auswirkungen. Im besonderen Kontext des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) mussten bestimmte Maßnahmen (z. B. Fischereikontrolle, wissenschaftliche Datenerhebung) aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum von direkter zu geteilter Mittelverwaltung übergehen, was wesentliche Anpassungen vonseiten der nationalen öffentlichen Verwaltungen erforderte.

Um im Programmplanungszeitraum 2021-2027 die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und eine fristgerechte Ausführung zu fördern, enthält der Vorschlag der Kommission für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (COM(2018) 375) eine „n+2“-Regel für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen statt der aktuellen „n+3“-Regel für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen. Dies gilt unbeschadet des Endergebnisses der Verhandlungen über den MFR und des Abschlusses der damit im Zusammenhang stehenden Gesetzgebungsverfahren.

Die Kommission ist zuversichtlich, dass, sollte die Aufholung der Verzögerung – wie von der hohen Ausschöpfungsquote 2019 belegt – mit dem derzeitigen Tempo weitergehen, die noch abzuwickelnden Mittelbindungen niedriger als erwartet sein werden.

Schließlich betont die Kommission, dass die in dieser Ziffer des Berichts beschriebene langsame Ausschöpfungsquote nicht im Zusammenhang mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) steht.

2.17 Um das wiederkehrende Problem des hohen Betrags der zweckgebundenen Einnahmen aus Beträgen nicht genutzter jährlicher Vorfinanzierungen, die in den EU-Haushalt zurückgeflossen sind, wie in der Antwort auf Ziffern 2.16 und 2.17 beschrieben, zu verhindern, hat die Kommission eine Reduzierung des jährlichen Vorfinanzierungssatzes für die Jahre 2021 bis 2023 des aktuellen Programmplanungszeitraums vorgeschlagen (COM(2018) 614), und hat einen niedrigeren Satz in ihrem Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den MFR 2021-2027 aufgeführt. Dies gilt unbeschadet des Endergebnisses der Verhandlungen über den MFR und des Abschlusses der damit im Zusammenhang stehenden Gesetzgebungsverfahren.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass eine große Reduzierung der Ende 2019 verfügbaren zweckgebundenen Einnahmen Druck auf die verfügbaren Mittel für Zahlungen ausübt. Die Kommission wird eine gründliche Analyse der bis Ende des Jahres während der Durchführung der globalen Mittelübertragung erforderlichen Mittel für Zahlungen durchführen und der Haushaltsbehörde einen Vorschlag vorlegen, sollte eine Aufstockung erforderlich sein.

Ausschöpfungsprobleme bestehen auch bei Finanzinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung

2.21 Der Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für 2021-2027 beinhaltet Bestimmungen, die den zeitlichen Abstand zwischen dem Ende des Zeitraums, den er abdeckt, und die Verfügbarkeit von Daten zu Finanzinstrumenten wesentlich verringern. Dies wird erreicht durch die Integration von wichtigen Daten zu Finanzinstrumenten in die Finanzdaten, die von

Programmbehörden mehrmals pro Jahr eingereicht werden, und die auf Ebene der Prioritäten festgelegt werden.

Daten zu einzelnen Finanzinstrumenten wären auf Anfrage nach wie vor verfügbar, wie im Fall von Vorhaben, die andere Finanzierungsformen nutzen.

Im nächsten Programmplanungszeitraum 2021-2027 wird die Berichterstattung über Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung gemäß dem ELER von Artikel 121 der Verordnung über Strategiepläne der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) reguliert, der einen jährlichen Bericht für das Agrar-Haushaltsjahr (16. Oktober bis 15. Oktober) vorsieht, der bis zum 15. Februar eingereicht werden muss, wodurch die Berichterstattung zwei Monate früher als 2014-2020 erfolgt. Die in Artikel 121 Absatz 6 der Verordnung über GAP-Strategiepläne aufgeführten Informationen müssen auf Ebene der Interventionsarten (entspricht der Ebene der Prioritäten in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen) berichtet werden.

Der EU-Haushalt ist finanziellen Risiken ausgesetzt

Der EU-Haushalt deckt verschiedene Arten von Finanzoperationen ab

2.26 Die Kommission betont, dass der bevorstehende Bericht 2019 über die Garantien aus dem EU-Haushaltsplan (ehemals Artikel 149 der Haushaltsordnung) einen kompletten Abschnitt über EFSI enthält, in dem aggregierte Daten zum 31.12.2019 enthalten sind. Ab 2021 wird die Kommission der Haushaltsbehörde einen Jahresbericht über die Haushaltsgarantien (Artikel 41 Absatz 5 der Haushaltsordnung) vorlegen, einschließlich einer Bewertung aller vom Haushalt getragenen Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien oder finanziellem Beistand im Einklang mit den Bestimmungen der neuen Haushaltsordnung.

Garantiefonds

2.28 Nach Auffassung der Kommission ist es unwahrscheinlich, dass die in den Garantiefonds verfügbaren Beträge nicht ausreichen.

Zukünftige Exposition des EU-Haushalts muss neu bewertet werden

2.34 Die Kommission, in Zusammenarbeit mit den Durchführungspartnern, überwacht aufmerksam die möglichen Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Risikoexposition der Union im Zusammenhang mit Haushaltsgarantien. Derzeit sieht die Kommission keine Veranlassung, die Zielquoten für die Dotierung der jeweiligen Programme, die bereits von Anfang an vorsichtig festgelegt wurden, zu überarbeiten. Die Zielquote für die Dotierung der neuen von der Kommission im Kontext der Next Generation EU vorgeschlagenen Garantieinstrumente wurde auf einer ähnlich vorsichtigen Basis berechnet.

DER EU-HAUSHALT UND DIE EIB-GRUPPE SIND ENG MITEINANDER VERFLOCHTEN

Ein bedeutender Teil der EIB-Tätigkeiten wird mit EU-Mitteln unterstützt

2.41 Die vom Hof festgestellten Probleme wurden auch in den Antworten der Kommission auf den Sonderbericht 3/2019 über den EFSI aufgegriffen, die unten wiedergegeben werden:

„Die Kommission und die EIB sind der Ansicht, dass die anderen Finanzierungsinstrumente durch die Einführung des EFSI in der Mehrzahl deutlich gestärkt worden sind, anstatt ersetzt zu werden. ...

Nach Ansicht der EIB-Gruppe sind die Finanzierungen im Rahmen des EFSI nicht vollständig mit anderen Finanzierungsquellen vergleichbar, da in der Regel andere Modalitäten und Bedingungen gelten, und können daher auch nicht als Ersatz für diese angesehen werden. ...

Laut der Methodik spiegeln die mobilisierten Investitionen die bestmögliche Einschätzung der erwarteten Investitionen in die Realwirtschaft wider und bei Projektabschluss werden die tatsächlichen Beträge überprüft. Somit stellen die im Vorfeld angegebenen mobilisierten Investitionen naturgemäß eine Schätzung zum Zeitpunkt der Bewilligung und nicht etwa eine Über- oder Unterbewertung dar. ...

Die geografische Konzentration lässt sich nicht ausschließlich auf Grundlage der Anzahl von unterzeichneten Finanzierungsprojekten in den einzelnen Mitgliedstaaten berechnen. Auch die Größe der Volkswirtschaften und die Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten müssen bei der Befassung mit der geografischen Konzentration Berücksichtigung finden.

Die Kommission erkennt an, wie wichtig die geografische Diversifizierung des EFSI ist. Um die geografische Ausgewogenheit zu erhöhen, haben die Kommission und die EIB mehrere diesbezügliche Maßnahmen umgesetzt.“

Der Prüfungsauftrag des Hofes deckt nur einen Teil der Tätigkeiten der EIB ab

Antwort der Kommission auf Ziffern 2.44 und 2.45:

Der Sonderstatus der EIB ist in den Verträgen verankert, und zwar in den Artikeln 308 und 309 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Protokoll Nr. 5 über die Satzung der EIB. Der Charakter der EIB und ihrer Anteilseigner (Mitgliedstaaten) sowie die Tatsache, dass sie keinen Erwerbszweck verfolgt und sich bei ihrer Strategie an Gemeinwohlzielen orientiert, sind – neben anderen – wichtige Merkmale, durch die sich die EIB von Geschäftsbanken unterscheidet.

Die Kommission arbeitet zusammen mit dem Hof und der EIB an einer verlängerten Dreiervereinbarung. Gemäß Artikel 287 Absatz 3 Unterabsatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) betrifft die Vereinbarung sowohl die Finanzierungsprojekte gemäß den der EIB von der Europäischen Union erteilten Mandaten als auch die von der EIB finanzierten Vorhaben, die vom Gesamthaushalt der Europäischen Union gesichert sind. Diese Vereinbarung ändert oder ersetzt Unionsrecht nicht, insbesondere die Bestimmungen der Artikel 285 und Artikel 287 Absatz 3 AEUV, welche die Rechtsgrundlage dieser Vereinbarung bilden und gemäß welchen dem Hof der Auftrag erteilt wurde, die von der EIB verwalteten Ausgaben und Einnahmen der Union zu prüfen.

2.45 Die Kommission weist darauf hin, dass sich diese Feststellung auf einen Vorschlag für eine Beauftragung des Hofes zur Prüfung von EIB-Projekten bezieht, die nicht mit dem EU-Haushalt im Zusammenhang stehen bzw. nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden, weshalb die Feststellung die Kommission nicht betrifft.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

2.47 Auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für den Finanzrahmen 2021-2027 werden die Zahlungen in den ersten Jahren des neuen Programmplanungszeitraums ein Niveau über den Obergrenzen für Mittelbindungen erreichen. Unbeschadet des Endergebnisses der Verhandlungen

über den Mehrjährigen Finanzrahmen und den Abschluss der damit verbundenen Gesetzgebungsverfahren sollte dies den Trend der wachsenden noch abzuwickelnden Mittelbindungen ab 2021 umkehren und bis Ende 2025 sollten die noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 5 % niedriger sein.

//Quelle: COM(2020) 298: Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts (2021-2025)//

2.48 Die langsamere Ausschöpfungsquote der Mittel für Zahlungen im Vergleich mit dem vorangegangenen MFR betrifft hauptsächlich die im Programmplanungszeitraum 2014-2020 eingeführten Änderungen der Regelungen, d. h. die hohen jährlichen Vorfinanzierungen und die längere Frist zur Verwendung gebundener Mittel aufgrund der neuen „n+3“-Regel für die automatische Aufhebung von Mittelbindungen.

Die Kommission betont, dass die hohe Ausschöpfungsquote 2019 zeigt, dass ein Teil der beim Start der Programme entstandenen Verzögerung wieder aufgeholt wird.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffern 2.14 bis 2.17.

Im Hinblick auf den ELER überwacht die Kommission aufmerksam den Fortschritt der Umsetzung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen des Haushaltsplans 2020 durch die Mitgliedstaaten.

Derzeit wird erwartet, dass die verfügbaren Mittel für Zahlungen ausreichen werden, um die Ausgabenerklärungen der Mitgliedstaaten vollständig zu erstatten. Dies gilt unbeschadet des Endergebnisses der Verhandlungen über den MFR und des Ergebnisses der jeweiligen jährlichen Haushaltsverfahren.

2.50 Informationen auf globaler Ebene über die maximale Exposition des EU-Haushalts betreffend Haushaltsgarantien jeweils zum Jahresende sind in der jährlichen Rechnungslegung der EU enthalten.

Die Kommission betont, dass die Dotierungsquoten für den EFSI/das Solvenzhilfeeinstrument und für InvestEU in ihrem Vorschlag, der im Mai 2020 eingereicht wurde, die COVID-19-Pandemie bereits berücksichtigen und die vorgeschlagene Rechtsvorschrift angemessene Bestimmungen zur etwaigen Überprüfung der Dotierungsquote während der Durchführung enthält.

Ab 2021 wird die Kommission der Haushaltsbehörde einen Jahresbericht über die Haushaltsgarantien der Haushaltsordnung vorlegen, einschließlich einer Bewertung der vom Haushalt getragenen Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien oder finanziellem Beistand sowie Informationen über die effektive Dotierungsquote des gemeinsamen Dotierungsfonds im Einklang mit den Bestimmungen der neuen Haushaltsordnung.

2.51 Die Kommission erinnert daran, dass die neue Dreiervereinbarung zwischen der Kommission, dem Hof und der EIB überprüft wird. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu Ziffern 2.44 und 2.45.

Empfehlungen

Empfehlung 2.1

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission überwacht den Zahlungsbedarf laufend und reicht Vorschläge für Berichtigungshaushaltspläne und entsprechende Mittelübertragungen der Haushaltsbehörde ein und wird diese Aufgabe auch künftig übernehmen.

Betreffend Maßnahmen im Hinblick auf die Sicherstellung der Verfügbarkeit von ausreichend Mitteln für Zahlungen erinnert die Kommission jedoch daran, dass die Verabschiedung des Haushaltsplans letztlich in den Zuständigkeitsbereich der Haushaltsbehörde fällt, einschließlich der Gewährung ausreichender Mittel für Zahlungen, unter Berücksichtigung des außerordentlichen Bedarfs aufgrund der COVID-19-Pandemie. In diesem Kontext wird die Kommission weiter eng mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammenarbeiten.

Empfehlung 2.2

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung zum Teil.

Die Kommission ist verpflichtet, die Ausführung der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung wie bisher zu überwachen. Dazu gehört ein jährlicher Bericht, und zwar nicht auf Ebene der einzelnen Finanzinstrumente, sondern auf Ebene der Prioritäten, und im Fall des ELER auf Ebene der Interventionsarten, wodurch der Umfang an Informationen, der der Kommission im Einklang mit dem zukünftigen Rechtsrahmen vorgelegt wird, gedeckt ist.

Daten zu einzelnen Finanzinstrumenten wären als Teil des Prüfpfads nach wie vor verfügbar, wie im Fall von Vorhaben, die andere Finanzierungsformen nutzen.

In diesem Kontext betont die Kommission außerdem, dass gemäß zukünftigen sektoralen Vorschriften (d. h. die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für 2021-2027) Programmbehörden Daten auf Ebene der einzelnen Finanzinstrumente nicht einreichen müssen; dementsprechend hat die Kommission kein legislatives Mandat, diese zusätzliche Anforderung aufzuerlegen.

Empfehlung 2.3

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission wird der Haushaltsbehörde einen Jahresbericht über die Haushaltsgarantien vorlegen, einschließlich einer Bewertung der vom Haushalt getragenen Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien oder finanziellem Beistand im Einklang mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung.

Empfehlung 2.4

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und sieht sie als bereits umgesetzt.

Die Kommission bemühte sich, diese Empfehlung umzusetzen, als sie die Vorschläge für den Sanierungsplan und den MFR einreichte. Die Kommission wird die Situation weiterhin überwachen.

Um sicherzustellen, dass die Union in der Lage ist, sämtliche finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen, einschließlich im Fall von plötzlichen und schweren Konjunkturerinbrüchen, wie die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die europäische Wirtschaft, hat die Kommission bereits am 27. Mai 2020 vorgeschlagen, die Eigenmittelobergrenze auf 1,40 % des BNE der EU27 zu erhöhen.

Für die festgelegten Haushaltsgarantien bewertet die Kommission laufend die Angemessenheit der Dotierungshöhen gegenüber den in den Basisrechtsakten enthaltenen. In diesem Sinne überwacht die Kommission, in Zusammenarbeit mit den Durchführungspartnern, aufmerksam die möglichen Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Risikoexposition der Union im Zusammenhang mit Haushaltsgarantien. Die Zielquote für die Dotierung der von der Kommission im Kontext der Next Generation EU vorgeschlagenen Garantieinstrumente (siehe Ziffer 2.11) wurde auf einer ähnlich vorsichtigen Basis berechnet.

Empfehlung 2.5

Die Kommission weist darauf hin, dass sich diese Empfehlung auf einen Vorschlag für eine Beauftragung des Hofes zur Prüfung von EIB-Projekten bezieht, die nicht mit dem EU-Haushalt im Zusammenhang stehen bzw. nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden, weshalb die Empfehlung nicht an die Kommission gerichtet ist.

**ABSCHLIEßENDE ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019
DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

„BEITRAG ZUM JAHRESBERICHT 2019 – KAPITEL 3 – EINNAHMEN“

UNTERSUCHUNG VON ELEMENTEN DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME

3.9 Die Kommission verfolgt kontinuierlich alle Mängel, die in Bezug auf die B-Buchführung festgestellt werden, und die Mitgliedstaaten werden für alle Verluste an **traditionellen Eigenmitteln** (TEM), die aufgrund von Verwaltungsfehlern entstehen, finanziell zur Verantwortung gezogen.

Die Kommission wird die bei den Kontrollen des Hofes in Belgien, Deutschland und Polen festgestellten Probleme im Rahmen ihrer üblichen Folgemaßnahmen zu den Feststellungen des Hofes weiterverfolgen, und diese Mitgliedstaaten werden aufgefordert werden, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die festgestellten Mängel anzugehen und zu beheben.

3.10 Die Kommission weist darauf hin, dass diese Art der Rechnungsführung naturgemäß sehr komplex und mängelanfällig ist. Aus diesem Grund umfasst jede von der Kommission durchgeführte **TEM-Kontrolle** eine Prüfung der B-Buchführung. Die Kommission wird diesen Ansatz weiterverfolgen. Darüber hinaus konzentriert sich das TEM-Kontrollprogramm 2020 insbesondere auf die TEM-Rechnungsführung, um der Empfehlung des Hofes vom letzten Jahr nachzukommen.

3.11 Im Beschluss über die **Finanzrisikokriterien** (*Financial Risk Criteria*, FRC) sind Kriterien (unter anderem in Bezug auf das Risiko der Unterbewertung und die Ermittlung von mit Risiko behafteten Wirtschaftsbeteiligten) festgelegt, um Vorgänge, die als mit einem finanziellen Risiko behaftet gelten und eine weitere Prüfung oder weitere Kontrollmaßnahmen erfordern, elektronisch zu kennzeichnen. Die FRC kommen sowohl vor als auch nach der Überlassung der Waren sowie bei nachträglichen Prüfungen zur Anwendung. Der Grad der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ist von der Kommission noch nicht bewertet worden.

Darüber hinaus hat die Kommission den **Leitfaden für die Zollprüfung** im Hinblick auf den Umgang mit Situationen aktualisiert, in denen Wirtschaftsbeteiligte Einfuhren in andere Mitgliedstaaten als den Mitgliedstaat tätigen, in dem sie ihren Hauptsitz haben. Die Kommission unterstreicht zudem die Bedeutung des Austauschs von Risikoinformationen zu mit Risiken behafteten Wirtschaftsteilnehmern.

Wie vom Hof anerkannt, verstärken die Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der Mängel, die von der Kommission bei ihren TEM-Kontrollen in den Jahren 2018 und 2019 festgestellt wurden, ihre **Kontrollstrategie**. Dies wird zu einer besser harmonisierten gesamteuropäischen Kontrollstrategie zur Bekämpfung der Unterbewertung führen.

Die Kommission wird die Situation weiter überwachen, indem sie Stichproben von Einfuhren und Kontrollen prüft und statistische Analysen durchführt.

3.13 Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.11.

3.14 Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.11.

Im Rahmen der Weiterverfolgung ihrer Kontrollberichte begann die Kommission mit der **Quantifizierung der TEM-Verluste** auf Ebene der Europäischen Union (EU) und auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

Die Kommission führt ihre **Weiterverfolgungskontrollen zur Kontrollstrategie betreffend den Zollwert** im Jahr 2020 fort. Ausgehend von der Analyse statistischer Daten sind die geschätzten TEM-Verluste rückläufig. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten die Wirksamkeit ihrer diesbezüglichen Kontrollmaßnahmen verbessert haben, indem Schritte unternommen wurden, um den Feststellungen der Kommission zu begegnen, wie die vom Hof in den drei Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen zeigen.

3.15 Die Kommission möchte betonen, dass seit den Berichten 2013 und 2014 des Hofes Maßnahmen ergriffen wurden. Neben der Aktualisierung des Leitfadens für die Zollprüfung, mit der bereits einige der vom Hof festgestellten Mängel angegangen werden, hat die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, um Lösungen zur Ermittlung von **Einführern** ausfindig zu machen, **die in anderen Mitgliedstaaten tätig sind als dem Mitgliedstaat, in dem sich ihr Hauptsitz befindet**, wobei die derzeit verfügbaren Informationen und Rechtsvorschriften berücksichtigt wurden. Daran arbeitet derzeit eine Projektgruppe, die über das Aktionsprogramm für das Zollwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Zoll 2020) finanziert wird. Weitere Fortschritte können jedoch erst dann erzielt werden, wenn eine EU-weite Datenbank, die alle Einfuhren abdeckt, vollständig verfügbar ist.

Illustration 3.2 – Kontinuierliche Lücke im Zollkontrollsystem in der EU

Die **Datenbank „Surveillance III“** auf EU-Ebene ist auf Seite der Kommission für den Eintrag von Daten bereit, allerdings haben nur einige wenige Mitgliedstaaten den Übergang zu den neuen nationalen Einfuhrsystemen vollzogen. Demnach stehen vorerst keine EU-weiten Datensätze über Einfuhren von Wirtschaftsbeteiligten in **„Surveillance III“** zur Verfügung. Die Frist wurde auf Antrag der Mitgliedstaaten auf Januar 2023 festgelegt.

Die Kommission möchte unterstreichen, dass innerhalb des **Rahmens für das Zollrisikomanagement** (*Customs Risk Management Framework, CRMF*) der Durchführungsbeschluss zu FRC rechtsverbindliche Bestimmungen zur Behandlung finanzieller Risiken sowohl bei als auch nach der Überlassung der Waren, einschließlich nachträglicher Prüfungen, enthält. Kein Wirtschaftsbeteiligter ist a priori von der Anwendung dieser Kriterien ausgeschlossen. Dies gilt unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat er seinen Hauptsitz hat.

Die Kommission erkennt jedoch an, dass ein gesamteuropäischer Überblick über die Tätigkeiten der Wirtschaftsbeteiligten eine wertvolle Unterstützung für die Risikoanalyse wäre, da ein solcher Überblick es bei der Feststellung von Unregelmäßigkeiten oder Risiken leichter machen würde, die grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Wirtschaftsbeteiligten zurückzuverfolgen.

3.17 Vorbehalte sind eine Schutzmaßnahme, um das Risiko zu mindern, dass eine falsche **Mehrwertsteuereigenmittel-Erklärung** verjährt.

Die meisten der seit Langem bestehenden Vorbehalte stehen im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren mit potenziellen finanziellen Auswirkungen. In einem solchen Fall spiegeln die Vorbehalte die Entwicklung der Vertragsverletzungsverfahren wider, die von verschiedenen Faktoren, darunter Komplexität des Vertragsverletzungsverfahrens und mögliche Anrufung des Gerichtshofs, beeinflusst werden.

Die Kommission arbeitet in enger Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten zusammen, wobei sie aktiv nach Wegen zur Lösung von Problemen sucht und Maßnahmen ergreift, wann immer möglich in Übereinstimmung mit den Verfahren der Kommission und den geltenden Rechtsvorschriften, um seit Langem bestehende Vorbehalte auszuräumen.

Für Informationen über die finanziellen Auswirkungen sind die Mitgliedstaaten verantwortlich. Sobald die Mitgliedstaaten die mit den Vorbehalten verbundenen Berechnungen vorlegen, können auch die finanziellen Auswirkungen berechnet werden.

3.18 Die Kommission weist darauf hin, dass 40 der seit fünf Jahren oder länger offenen 162 **TEM-Punkte** 2019 abgeschlossen wurden (etwa 25 % in einem einzigen Jahr), was sie angesichts der Komplexität dieser strittigen Fälle als einen zufriedenstellenden Fortschritt betrachtet. Die Kommission wird sich weiterhin um einen raschen Abschluss solcher Fälle bemühen, doch hängt dies auch von der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ab.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre Datenbank ausreichende Informationen für die Überwachung der Aktualität und Vollständigkeit der Weiterverfolgung enthält, ausgenommen Informationen über die finanziellen Auswirkungen, die gesondert im Rechnungsführungssystem SUIVI geführt werden.

Eine Integration in ihre Weiterverfolgungsdatenbank wäre zwar möglich, die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die korrekten Beträge, um die es geht, in Erwartung zusätzlicher Informationen von den Mitgliedstaaten nicht immer sofort ermittelt werden können. Darüber hinaus wird sie die internen Anweisungen aktualisieren, um die Priorisierung der seit geraumer Zeit offenen Punkte mit den größten potenziellen finanziellen Auswirkungen zu formalisieren.

So werden die Aktualität, die Verfahren und die Datenbanken für die Weiterverfolgung der offenen TEM-Punkte entsprechend den Bedenken des Hofes überarbeitet.

Illustration 3.3 – Mängel bei der Gestaltung des internen Kontrollsystems der Kommission zur Weiterverfolgung von in den Mitgliedstaaten festgestellten TEM-Mängeln

Die Kommission erkennt die vom Hof festgestellten Verzögerungen an. Allerdings haben diese Verzögerungen nicht zu TEM-Verlusten geführt.

In Bezug auf die Weiterverfolgung offener Punkte werden verstärkte Anstrengungen unternommen, wobei seit Langem offenen Fällen mit potenziellen finanziellen Folgen Vorrang eingeräumt wird. Die Kommissionsdienststellen werden weiterhin diejenigen Mitgliedstaaten mit der höchsten Anzahl offener Punkte auf Eigeninitiative nach Brüssel einladen, um die Schließung der offenen Punkte, wo immer möglich, zu beschleunigen. Ferner lässt das TEM-Kontrollprogramm 2020 Raum für Ad-hoc-Kontrollen und -Verwaltungssitzungen in Ländern mit der höchsten Anzahl seit Langem offener Fälle. Die Kommission hat sich das quantitative Ziel gesetzt, die seit geraumer Zeit offenen Punkte bis Ende 2020 weiter um 20 % zu reduzieren. Überdies wird sie bei anhaltenden Meinungsverschiedenheiten mit den Mitgliedstaaten über seit geraumer Zeit offene Punkte mit finanziellen Auswirkungen Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

3.19 Der **Überprüfungszyklus für das Bruttonationaleinkommen (BNE)** 2016-2019 wurde in einer viel stärker formalisierten Form als zuvor abgeschlossen. Die Kommission ist zuversichtlich, dass diese verstärkte Formalisierung zur Gesamtqualität der BNE-Schätzungen und folglich zu einer gerechteren Erhebung der Eigenmittel unter den Mitgliedstaaten beiträgt.

3.20 Im BNE-Überprüfungszyklus 2016-2019 prüfte die Kommission, ob die Vermögenswerte im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten grundsätzlich ordnungsgemäß erfasst, d. h. ob sie gemäß den geltenden Bestimmungen kapitalisiert und bewertet wurden. Die Kommission hat insbesondere eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Erfassung von FuE-Vermögenswerten in einem globalisierten Kontext zu bewerten, etwa im Wege länderübergreifender Vergleiche und eines speziellen BNE-Pilotprojekts für multinationale Unternehmen, während die Fälle, in denen die Tätigkeiten multinationaler Unternehmen verlagert wurden, im Frühwarnsystem behandelt wurden.

Daher ist die Kommission der Ansicht, dass sie die Empfehlung 2 des Hofes (2016) in Anhang 3.4 weitgehend umgesetzt hat.

3.21 Nach Ansicht der Kommission ist die Qualität der überarbeiteten BNE-Aufstellung Frankreichs angemessen. Mit der Überprüfung des französischen BNE wurde begonnen. Die Kommission erinnert daran, dass der allgemeine Vorbehalt in Bezug auf Frankreich konkret zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Mitgliedstaaten eingelegt wurde, wo dies erforderlich war.

JÄHRLICHE TÄTIGKEITSBERICHTE

3.23 Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.14.

Im Rahmen der Weiterverfolgung ihrer Kontrollberichte begann die Kommission mit der Quantifizierung der TEM-Verluste auf Ebene der Europäischen Union (EU) und auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

3.24 Die Kommission wird ihre Risikobewertung für die Planung der Kontrollen verbessern und sich weiterhin darum bemühen, seit geraumer Zeit offene Punkte rasch abzuschließen, was auch von der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten abhängt.

Die Kommission hat mit der Kennzeichnung von Vorgängen, die entsprechend den FRC ein finanzielles Risiko darstellen, und der Aktualisierung des Leitfadens für die Zollprüfung wichtige Schritte unternommen, um die Ermittlung der mit dem größten Risiko behafteten Wirtschaftsbeteiligten auf EU-Ebene für nachträgliche Prüfungen zu erleichtern. Sie arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um Einführer zu ermitteln, die in anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat tätig sind, in dem sie ihren Hauptsitz haben. Weitere Fortschritte werden dann erzielt werden, wenn eine EU-weite Datenbank, die alle Einfuhren abdeckt, vollständig verfügbar ist (siehe Antworten auf die Ziffern 3.11 bis 3.15).

3.25 Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.20.

Empfehlung 3.1 – Nicht erfasste Zölle (TEM)

Die Kommission stimmt Empfehlung 3.1 zu.

a) Die Kommission wird die verfügbaren Einfuhrdaten nutzen, um anormale Muster zu analysieren. Diese Daten könnten den Mitgliedstaaten bei der Ermittlung spezifischer Situationen helfen, die sie unter dem Gesichtspunkt des Risikomanagements weiter analysieren könnten, um möglicherweise die Wirtschaftsbeteiligten hinter diesen Vorgängen zu identifizieren.

Dies würde angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Umsetzung der zollrechtlichen Vorschriften verantwortlich bleiben, als Unterstützung dienen.

Dies wird im Einklang mit den Einschränkungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und dem geltenden Rechtsrahmen erfolgen.

b) Die Kommission wird die in „Surveillance III“ enthaltenen Daten für verschiedene Zwecke weiter verwerten, auch um die Datenanalyse der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Dies wird im Einklang mit den Einschränkungen der DSGVO und dem geltenden Rechtsrahmen erfolgen.

Empfehlung 3.1 – Offene TEM-Punkte

Die Kommission stimmt Empfehlung 3.2 zu.

a) Die Kommission wird ihr System zur Überwachung der offenen TEM-Punkte entsprechend den Empfehlungen des Hofes überprüfen.

b) Die Aktualität, die Verfahren und die Datenbanken für die Weiterverfolgung der offenen TEM-Punkte werden entsprechend den Empfehlungen des Hofes überarbeitet.

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019 DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**
**„BEITRAG ZUM JAHRESBERICHT 2019 – KAPITEL 4 – WETTBEWERBSFÄHIGKEIT
FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG“**

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

4.6 Die vom Hof im Jahr 2019 gemeldete **Fehlerquote** (4,0 %) **stimmt** mit den in früheren Berichten (mit Ausnahme des Jahresberichts 2018) gemeldeten Fehlerquoten **überein**.

Bei der geschätzten Fehlerquote des Hofes, die **jährlich** berechnet wird, werden von der Kommission vorgenommene **Korrekturen und Regularisierungen** nicht berücksichtigt. Siehe zum Beispiel die Antwort der Kommission auf Ziffer 4.18.

Die Kommission schätzt die Restfehlerquote für Forschungsausgaben (Horizont 2020) durch Umsetzung einer **mehrwährigen Kontrollstrategie**. Die gemeldete Restfehlerquote (2,15 % Ende 2019) **bezieht sich auf Einziehungen, Korrekturen** und die Auswirkungen sämtlicher **Kontrollen und Prüfungen der Kommission** während des gesamten Durchführungszeitraums des Programms.

Es sei darauf hingewiesen, dass das **Ziel** der Kommission in Bezug auf Horizont 2020 **darin besteht, die repräsentative Fehlerquote innerhalb der Spanne von 2–5 % zu halten**, wobei die Restfehlerquote so nah wie möglich bei 2 % (aber nicht unbedingt darunter) liegen sollte.

4.7 Die Erstattung von **Forschungsausgaben** erfolgt auf der Grundlage einer Aufstellung der dem Empfänger entstandenen Kosten. Diese Kostenaufstellungen unterliegen häufig **komplexen Vorschriften** und können zu Fehlern führen, wie in den vom Hof genannten Fällen beobachtet werden kann.

Daher ist die Verringerung der Fehlerquote abhängig von beständigen Bemühungen um **Vereinfachung**. Zu diesem Zweck macht die Kommission in den letzten Phasen ihrer Umsetzung von Horizont 2020 **verstärkt Gebrauch von vereinfachten Kostensoptionen** wie **Pauschalfinanzierungen**, um ihre Kommunikation mit den Empfängern zu stärken und ihre Kontrollmechanismen fortwährend zu verbessern. Mit Horizont Europa werden diese einen Schritt weitergeführt, wobei auf den im Rahmen von Horizont 2020 gewonnenen Erfahrungen aufgebaut wird.

4.8 Die Kommission begrüßt, dass der Hof ihre Bemühungen um Vereinfachung der administrativen und finanziellen Anforderungen von Horizont 2020 anerkennt. Die in Horizont 2020 eingeführten **Vereinfachungen** sowie die stetig zunehmenden Erfahrungen der wichtigsten Empfänger **tragen dazu bei, die Zahl und das Ausmaß der Fehler zu verringern**. Trotz systematischer, breit angelegter und gezielter Kommunikationskampagnen gibt es jedoch nach wie vor bestimmte Arten von Empfängern, z. B. kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups, die fehleranfälliger sind als andere Empfänger.

4.9 b) Die Kommission weist darauf hin, dass in einem der vom Hof genannten Fälle der Vertrag durch die Entscheidung des nationalen Gerichts, das seine Rechtswidrigkeit festgestellt hat, nicht für nichtig erklärt wurde. **Der Vertrag war daher für die Vertragsparteien weiterhin bindend**. Auf dieser Grundlage kann die Kommission diese Kosten nicht als nicht förderfähig ansehen.

4.10 Die Kommission hat **ein solides System von Ex-ante-Kontrollen** eingerichtet, das detaillierte automatisierte Checklisten, schriftliche Leitlinien und kontinuierliche Schulungen umfasst. Die Verbesserung dieses Systems, welches es den Empfängern ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand ermöglicht, sich auf die Erreichung ihrer Forschungs- und Innovationsziele zu konzentrieren, und mit dem sichergestellt wird, dass die Zahlungen an die Forscher umgehend erfolgen, ist eine ständige Herausforderung.

Die interne Kontrolle der Kommission stützt sich auch auf die **Bescheinigung** der Kostenaufstellungen **durch unabhängige Prüfer**. Die in dieser Ziffer angeführte Feststellung des Hofes ist der Kommission wohlbekannt und war bereits Gegenstand früherer Berichte. In diesem Zusammenhang hat die Kommission eine Reihe von Sitzungen für Empfänger und unabhängige bescheinigende Prüfer organisiert, um sie **für die häufigsten Fehler zu sensibilisieren**, die sich aus den bei Empfängern durchgeführten Prüfungen ergeben. Zusätzlich zu einer didaktischen Vorlage für die **Prüfbescheinigungen** im Rahmen von Horizont 2020 liefert die Kommission den bescheinigenden Prüfern Feedback zu den von ihnen festgestellten Fehlern.

Es ist darauf hinzuweisen, dass, auch wenn unabhängige Prüfer nicht jeden einzelnen Fehler in den Kostenaufstellungen aufdecken, sie dennoch eine wichtige Rolle bei der Verringerung der Gesamtfehlerquote spielen.

Personalkosten sind weiterhin die Hauptfehlerquelle, insbesondere bei den Forschungsausgaben

4.11 Horizont 2020 stellt im Vergleich zu früheren Rahmenprogrammen einen Fortschritt bei der Vereinfachung der Vorschriften für die Erstattung der den Empfängern entstandenen Kosten dar.

Im Jahr 2019 **verstärkte** die Kommission die **Kommunikationskampagne**, indem sie den Mitgliedstaaten und den assoziierten Ländern Kommunikationsveranstaltungen mit einer „à la carte“-Agenda vorschlug, einschließlich Informationen und **Klarstellungen zu Personalkosten** (einschließlich des vorgenannten „Stundensatzes“). Ferner veröffentlichte die Kommission im Oktober 2019 eine Mitteilung an alle Empfänger im Rahmen von Horizont 2020 mit dem Titel *How to avoid errors when claiming costs in H2020 grants* (Vermeidung von Fehlern in den Kostenaufstellungen bei Finanzhilfen im Rahmen von Horizont 2020).

Für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, der das Programm Horizont Europa umfasst, wird für alle direkt verwalteten Programme der Union eine einheitliche und **einfachere Unternehmensformel** eingeführt. Diese Formel zielt darauf ab, die finanziellen Risiken für die Empfänger zu verringern und gleichzeitig die Verwaltung und Prüfung über alle Programme hinweg zu vereinfachen.

Eine wesentliche Vereinfachung, die durch die neue Musterfinanzhilfvereinbarung für Unternehmen erreicht wird, von der die Musterfinanzhilfvereinbarung für Horizont Europa abgeleitet wird, besteht in einer sehr einfachen Methode für die Anrechnung von Personalkosten auf der Grundlage der Tagessatzberechnung (*jährliche Personalkosten für die betreffende Person geteilt durch 215*).

Das Konzept der produktiven Stunden und die verschiedenen präskriptiven Methoden, die sich bei der Ermittlung und Meldung der förderfähigen Personalkosten als fehleranfällig erwiesen haben, werden abgeschafft.

4.12 Die Kommission betrachtet den **einzigsten „jährlichen Stundensatz“** auf der Grundlage des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs als eine der wichtigsten Vereinfachungen, **die in Horizont 2020 eingeführt wurden**. Es scheint jedoch, dass bei den Empfängern trotz sorgfältig formulierter Bedingungen und klarer Anweisungen Fehler bei der Anwendung dieser Methode aufgetreten sind. Wie bereits erwähnt (siehe Ziffer 4.11), werden die Personalkosten im Rahmen von

Horizont Europa auf der Grundlage einer **Tagessatzformel** berechnet. Diese Berechnung erfolgt nach Kalenderjahr und nicht mehr, wie bei Horizont 2020 der Fall, unter Berücksichtigung des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs.

4.13 Die Kommission setzt ihre Kommunikationskampagnen fort, die darauf abzielen, den Empfängern die im Rahmen von Horizont 2020 geltenden Fördervorschriften zu erläutern.

Illustration 4.3 – Beispiel für einen Fehler bei der Berechnung des Stundensatzes und Beispiel für die Nichtverwendung des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs

Die Kommission wird den vom Hof in Illustration 4.3 genannten Fall **weiterverfolgen** und entsprechend handeln.

4.14 Die **Vorschrift der „doppelten Obergrenze“** ist eine Voraussetzung für die korrekte Berechnung und Meldung von Personalkosten. Mit dieser Vorschrift wird sichergestellt, dass ein Empfänger nicht mehr als seine tatsächlichen Kosten anrechnet. Die Vorschrift ist in Artikel 6.2A der Musterfinanzhilfvereinbarung für Horizont 2020 eindeutig festgelegt. Bedauerlicherweise sind in der Vergangenheit einige Fehler bei der Anwendung dieser Vorschrift aufgetreten, und dies könnte auch in Zukunft geschehen, auch wenn sich die Kommission nach besten Kräften bemüht, alle zugrunde liegenden Vorschriften und Bedingungen im Zusammenhang mit der Meldung von Personalkosten klar und systematisch zu kommunizieren.

Im Rahmen von Horizont Europa wird es eine einfache Obergrenze geben, die von den Empfängern einzuhalten ist, und zwar eine Obergrenze für Tage, an denen die Empfänger sicherstellen müssen, dass die Gesamtzahl der Arbeitstage, die sie bei EU-Finanzhilfen für eine Person für ein Kalenderjahr angeben, nicht höher ist als die Anzahl der Tage, die für die Berechnung des Tagessatzes herangezogen wird (d. h. 215). Damit wird logischerweise sichergestellt, dass die geltend gemachten Personalkosten nicht die gesamten Personalkosten übersteigen, die für eine bestimmte Person für das betreffende Kalenderjahr buchmäßig vom Empfänger erfasst werden.

Illustration 4.4 – Beispiel für einen Verstoß gegen die Vorschrift der doppelten Obergrenze

Die Kommission wird den vom Hof in Illustration 4.4 genannten Fall **weiterverfolgen** und entsprechend handeln.

4.15 Unzulänglichkeiten bei der Zeiterfassung können weiterhin auftreten, sehr oft jedoch ohne (wesentliche) finanzielle Auswirkungen (z. B. fehlende Unterschrift auf dem Stundenzettel). In solchen Fällen gibt die Kommission eine Empfehlung an den Empfänger ab und nimmt erforderlichenfalls Korrekturen vor.

Bei privaten Einrichtungen, insbesondere KMU, kommt es eher zu Fehlern

4.16 Die **Beteiligung von KMU** und die Gewinnung neuer Empfänger sind wichtig für die erfolgreiche Umsetzung der Forschungs- und Innovationspolitik. Diese Arten von Empfängern haben jedoch entweder eine **geringere Verwaltungskapazität** oder sind mit den Beteiligungsregeln weniger vertraut und daher fehleranfälliger.

Ende 2019 erreichte die **Beteiligung von KMU** an im Rahmen von Horizont 2020 unterzeichneten Finanzhilfvereinbarungen 24,7 %, **womit das für 2020 gesetzte Ziel von 20 % übertroffen wurde.**

Eine Maßnahme, die eingeführt wurde, um die Beteiligung von KMU zu erleichtern und Fehler zu verringern, ist die Verwendung von **Pauschalzahlungen** in der ersten Phase des KMU-Instruments.

Nichtförderfähigkeit aller vom Empfänger im Prüfungszeitraum geltend gemachten Kosten

4.18 In der Regel geht die Kommission allen festgestellten Fehlern, seien sie individueller Natur oder systembedingt, nach, um einen Schäden zulasten des EU-Haushalts zu vermeiden. Im Anschluss an die vom Hof durchgeführte Prüfung hat die Kommission einen dieser beiden Fehler 2020 **regularisiert** (die Kosten sind förderfähig geworden) und ist im Begriff, gleichermaßen mit dem anderen Fehler zu verfahren.

Der vom Hof beschriebene Unternehmensstatus der Empfänger spiegelt die zugrunde liegenden Verbindungen vieler an Horizont 2020 beteiligter Unternehmen wider.

Die Kosten für die internen Vereinbarungen des Empfängers und der assoziierten Unternehmen können dem Projekt angerechnet werden, sofern sie in Anhang 1 aufgeführt sind oder (im Falle von Sachleistungen) von der Kommission im Berichtszeitraum genehmigt werden.

Wie vom Hof festgestellt, wurden die Empfänger nicht mit den für ihre Unternehmensverbindungen geltenden Vorschriften vertraut gemacht.

4.19 Die Kommission stimmt den Feststellungen des Hofes zu.

Im ersten Fall, über den der Hof berichtete, wurde das Ziel der Finanzhilfe durch eine Partnerorganisation des Empfängers sichergestellt, die zur Verleihung der Doktorwürde berechtigt war.

Im zweiten Fall wurde ein Stipendiat bei einer Doktorandenausbildung ebenfalls voll unterstützt. Der Stipendiat war in den Geschäftsräumen des Empfängers tätig und arbeitete parallel dazu an seiner Promotion. Es wurde **keine andere berufliche Tätigkeit** ausgeführt, die nicht im Zusammenhang mit einer Doktorandenausbildung stand. Die Arbeit und die Studie werden im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele als **komplementär** betrachtet, da der Zweck des Projekts allein in der Förderung der Doktorandenausbildung liegt.

Häufige Fehler bei sonstigen direkten Kosten

4.20 Die Kommission nimmt die Feststellung des Hofes zur Kenntnis und betont, dass sie ihre Kommunikationskampagnen fortsetzt, die darauf abzielen, den Empfängern die Fördervorschriften zu erläutern.

Hohe Fehlerhäufigkeit bei Umrechnungskursen

4.21 Die Kommission nimmt die Feststellung des Hofes zur Kenntnis, dass die finanziellen Auswirkungen von Fehlern bei Währungsumrechnungen **nicht wesentlich sind**. Die Kommission setzt jedoch ihre Kommunikationskampagnen fort, die darauf abzielen, den Empfängern die Fördervorschriften zu erläutern, und bedauert das Auftreten solcher Fehler trotz klarer Anweisungen.

ÜBERPRÜFUNG DER VON DEN GEPRÜFTEN STELLEN ZUM NACHWEIS DER ORDNUNGSMÄßIGKEIT VORGELEGTE INFORMATIONEN

4.22 Die **Prüfstrategie der Kommission** deckt die gesamte Umsetzung von Horizont 2020 ab. Das Hauptziel ist der **Schutz der finanziellen Interessen der EU** durch Einziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge. Die Kommission überprüft die internen Kontrollsysteme auf Empfängerebene und **spricht Empfehlungen aus**, wenn Schwachstellen festgestellt werden, **um sicherzustellen, dass Fehler** auf Ebene der Empfänger **verhindert bzw. aufgedeckt werden**.

4.23 Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf den Bericht 2018, in der sie den Unterschied im Prüfungsumfang zwischen dem Hof und der Kommission erläuterte.

4.25 Die Prüfungstätigkeiten der Kommission konzentrieren sich vorwiegend auf die Aufdeckung und Korrektur von Fehlern, die in den Kostenaufstellungen der Empfänger festgestellt wurden, und sind gleichzeitig auf die **Maximierung der Prüfungsabdeckung** ausgerichtet.

Die Prüfberichte der Kommission beruhen auf dem Grundsatz der **Meldung von Fehlern („exception reporting“)**: Anstatt eine vollständige Beschreibung jeder einzelnen Kostenposition zu liefern, müssen nur die Prüfungsfeststellungen (Fehler) berichtet werden.

Folglich spiegeln die Prüfungsakten grundsätzlich nur die wesentlichen Nachweise (die Arbeitspapiere und Belegunterlagen zu den Prüfungen) für jeden Fehler als Rechtsgrundlage für weitere Korrekturen oder Einziehungen wider und enthalten diese.

4.26 Die Kommission nimmt die Feststellungen des Hofes zur Kenntnis. Im Hinblick auf ausgelagerte Prüfungen beabsichtigt die Kommission, den **unter Vertrag genommenen Unternehmen** weiterhin **Leitlinien** an die Hand zu geben und diese zu intensivieren.

4.27 Es sei zu beachten, dass die von der Kommission durchgeführten Prüfungen innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens eine breite Abdeckung haben. Die Kommission merkt an, dass sich der Hof bei 13 von 20 Prüfungen auf die Prüfungsakten der Kommission stützen konnte, im Vergleich zu 10 von 20 im Jahr 2018.

Einige der verbleibenden sieben Fälle haben, wie vom Hof festgestellt, keine wesentlichen Auswirkungen.

4.29 Die Kommission hat die Fehlerquote im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 unter Berücksichtigung der vom Hof in seinem Jahresbericht 2018 angestellten Feststellungen angegeben.

Die Prüfungen der Kommission erstrecken sich auf einen erheblichen Betrag jeder einzelnen geprüften Zahlung, um **Fehler** auf Seite der Empfänger **aufzudecken und zu korrigieren**. Darüber hinaus **extrapoliert die Kommission** in Fällen von systembedingten Fehlern, die auf Empfängerebene aufgedeckt wurden, die Prüfungsfeststellungen auf nicht geprüfte EU-Projekte.

Nach Auffassung der Kommission wird mit der Erhöhung der ursprünglich berechneten Fehlerquote um 0,34 % das vom Hof in seinem Jahresbericht 2018 festgestellte Risiko einer möglichen Unterbewertung abgedeckt.

4.30 Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Hof diese umgehende Abhilfemaßnahme und die Absicht der Kommission, der Frage weiter nachzugehen, begrüßt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre Kontrollstrategie die Bestimmung einer angemessenen und fairen Schätzung der Fehlerquote für Horizont 2020 ermöglicht.

JÄHRLICHE TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGE GOVERNANCE-REGELUNGEN

4.31 Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass die im Zuge der Prüfung untersuchten Jährlichen Tätigkeitsberichte **eine angemessene Bewertung** des Finanzmanagements der jeweiligen Generaldirektionen im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge **enthalten**.

4.32 **Vorbehalte** in den Jährlichen Tätigkeitsberichten werden gemäß den auf Unternehmensebene erteilten Anweisungen aufgenommen.

4.33 Die Kommission begrüßt, dass der Hof ihre Bemühungen bei der Umsetzung von Korrekturen, die beim RP7 aufgrund systembedingter Fehler erforderlich sind, und das Übertreffen des Ziels von 70 % anerkennt. Sie unterstreicht einmal mehr den erheblichen Ressourcenbedarf für die Bearbeitung der verbleibenden 1904 Fälle.

Ziel der **Prüfungsstrategien** für das RP7 und Horizont 2020 ist die Aufdeckung und Korrektur der zu Unrecht an die Empfänger gezahlten Beträge. Bei systembedingten Fehlern werden die Korrekturen auch auf nicht geprüfte EU-Projekte ausgeweitet. In dieser Hinsicht hat die Kommission **die Umsetzung der beim RP7 aufgrund systembedingter Fehler erforderlichen Korrekturen** im Jahr 2019 erheblich **verstärkt**.

4.34 Die Kommission begrüßt, dass der Hof ihre Bemühungen und die Fortschritte bei der **Umsetzung der Empfehlungen** des Internen Auditdienstes anerkennt.

Die Kommission setzt die Empfehlungen des Internen Auditdienstes im Allgemeinen innerhalb der ursprünglich im Prüfungsbericht gesetzten Frist um.

Die Empfehlungen im Zusammenhang mit der Verbreitung und Nutzung von Horizont-2020-Ergebnissen wurden Ende 2019 weitgehend umgesetzt. Die Kommission schloss diese Empfehlung im Juni 2020 ab.

Um ein Beispiel für die erzielten Fortschritte zu nennen: Ende Juni 2020 waren lediglich vier Empfehlungen des Internen Auditdienstes noch offen, und bei keinen davon war die Umsetzung überfällig.

Die Kommission arbeitet weiter an der vollständigen Umsetzung der Empfehlungen des Internen Auditdienstes.

4.35 Die Kommission nimmt die Feststellung des Hofes zur Kenntnis, dass das in der Management- und Leistungsbilanz geschätzte **Risiko bei Zahlung** innerhalb der vom Hof geschätzten Fehlerquotenspanne liegt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Risiko einer möglichen Unterbewertung der Fehlerquote abgedeckt ist und dass das **in der Management- und Leistungsbilanz angegebene** aggregierte Risiko bei Zahlung und **Risiko bei Abschluss zuverlässig** sind.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

4.36 Die vom Hof gemeldete geschätzte Fehlerquote, die jährlich berechnet wird, ist **ein Indikator für die Wirksamkeit** der Ausführung der EU-Ausgaben. Wie bereits erwähnt, **stimmt die** vom Hof im Jahr 2019 gemeldete **Fehlerquote** (4,0 %) mit den in früheren Berichten (mit Ausnahme des Jahresberichts 2018) gemeldeten Fehlerquoten **überein**.

Gleichzeitig setzt die Kommission eine **mehrfährige Ex-post-Prüfungsstrategie** für Forschungsausgaben um. Auf dieser Grundlage nehmen die Kommissionsdienststellen eine Schätzung der Restfehlerquote vor, bei der Einziehungen und Korrekturen sowie die Auswirkungen aller entsprechenden Kontrollen und Prüfungen während des Zeitraums der Umsetzung des Programms berücksichtigt werden.

Horizont 2020 ist wesentlich **einfacher** als frühere Rahmenprogramme – eine Tatsache, die vom Großteil der wiederkehrenden Empfänger sowie vom Hof anerkannt wird.

4.38 Die Kommission nimmt die Feststellung des Hofes zur Kenntnis, dass das in der Management- und Leistungsbilanz geschätzte **Risiko bei Zahlung** innerhalb der vom Hof geschätzten Fehlerquotenspanne liegt. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 4.35.

Empfehlung 4.1

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird ihre Kommunikationskampagne zu den Fördervorschriften, einschließlich derjenigen für KMU und Start-ups, fortsetzen. Darüber hinaus hat der Gemeinsame Auditdienst der Kommission im Rahmen seiner Unternehmensstichprobe für Horizont 2020 risikobasierte Stichproben speziell für KMU und/oder Start-ups erhoben.

Die bestehenden risikobasierten Ex-ante-Kontrollen der Kommission bieten hinreichende Gewähr für die Vorgänge.

Empfehlung 4.2

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Bei der Kommunikationskampagne zu Horizont 2020 wird die Kommission den Vorschriften für die Berechnung und Meldung von Personalkosten besondere Aufmerksamkeit widmen.

Empfehlung 4.3

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Der Vorschlag der Kommission für das nächste Rahmenprogramm zielt darauf ab, die Vorschriften für Personalkosten weiter zu vereinfachen. Die Kommission wird der Haushaltsbehörde die neuen Vorschriften vorlegen, mit dem Ziel, ihre Unterstützung in dieser Hinsicht zu erhalten.

Empfehlung 4.4

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Erster Gedankenstrich – Die Kommission hat sich verpflichtet, den Feststellungen des Hofes in Bezug auf die Dokumentation der Ergebnisse, die Kohärenz des Stichprobenverfahrens und die Qualität der Prüfungshandlungen Rechnung zu tragen.

Zweiter Gedankenstrich – Die Kommission steht in engem Kontakt mit den externen Prüfungsgesellschaften. Es wurden spezifische Kommunikationsinitiativen gegenüber den Prüfungsgesellschaften ergriffen. Für die ausgelagerten Prüfungen, die der Hof erneut durchgeführt hat, hat die Kommission die Feststellungen an die Prüfungsgesellschaften übermittelt.

ENDGÜLTIGE ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019 DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„BEITRAG ZUM JAHRESBERICHT 2019 – KAPITEL 5 – WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALIER ZUSAMMENHALT“

EINLEITUNG

5.4 Dritter Gedankenstrich – Als Teil ihres zweistufigen Ansatzes unter Einbeziehung systematischer Aktenprüfungen und risikobasierter Prüfungen vor Ort führt die Kommission jährlich eine **Aktualisierung ihrer Risikobewertung** durch, um festzustellen, welche Prüfbehörden und Programme einer **Prüfung vor Ort** oder weiteren **erweiterten Aktenprüfungen** unterzogen werden. Das Hauptziel dieser Prüfungen besteht darin, eine hinreichende Gewähr dafür zu erlangen, dass es keine schwerwiegenden Mängel in den Systemen gibt, die von den Mitgliedstaaten nicht aufgedeckt oder nicht gemeldet wurden, und dass die **gemeldeten Bestätigungsvermerke und Restfehlerquoten zuverlässig sind**. Sofern sie diese für erforderlich erachtet, wendet die Kommission **zusätzliche Finanzkorrekturen** an, um die Restfehlerquote des betreffenden Programms auf unter 2 % zu bringen.

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

5.14 Die Kommission nimmt die vom **Europäischen Rechnungshof berechnete Fehlerquote** zur Kenntnis, die unter der Quote des letzten Jahres liegt. Die Kommission wird bei sämtlichen vom Hof aufgedeckten Fehlern Folgemaßnahmen ergreifen und gegebenenfalls zusätzliche Finanzkorrekturen verlangen. Außerdem wird sie gemeinsam mit den Prüfbehörden die zugrunde liegenden Gründe für diese Probleme analysieren und klären, wie sie künftig gelöst werden können.

Die Kommission bezieht sich zudem auf die in den **Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2019** der GD REGIO und der GD EMPL **dargelegten Fehlerspannen**, einschließlich der Höchststricken („Worst-case“-Szenarien), die sich aus einer detaillierten Analyse der Situation der einzelnen 420 Programme ergeben. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre detaillierte Bewertung eine zuverlässige und angemessene Schätzung der Fehlerquoten für jedes Programm und kumulativ für sämtliche Programme wiedergibt.

5.15 Die Kommission betont die Bedeutung **der von den Prüfbehörden** zur Aufdeckung von Fehlern **durchgeführten Tätigkeiten**, die zu erheblichen **Finanzkorrekturen** führten, bevor die Rechnungslegung 2017-2018 der Kommission vorgelegt wurde. Die gründliche Arbeit der Prüfbehörden beim Abschluss und davor führte darüber hinaus zu erheblichen Finanzkorrekturen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013.

Prüfbehörden wiesen eine Gesamtfehlerquote von über 2 % bei 95 Programmen aus, und zeigten so ihre Aufdeckungskapazität (unbeschadet anderer Programme, bei denen die Fehlerquote unter 2 % lag). Die Kommission teilt die Auffassung, dass einige Fehler nicht aufgedeckt wurden oder bei der Berechnung der ausgewiesenen Fehlerquote nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Sie **arbeitet** kontinuierlich mit den betroffenen **Prüfbehörden zusammen**, um ihre Aufdeckungskapazität und ihr Verständnis der geltenden Vorschriften zu verbessern (siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 5.40).

5.16 Im Jahr 2019 meldeten die Prüfbehörden zum zweiten Mal **Unregelmäßigkeiten**, die sie bei ihrer Prüfung von Vorgängen ermittelten, gemäß einer mit der Kommission vereinbarten und von den Mitgliedstaaten genutzten **gemeinsamen Typologie**.

Die meisten von den Prüfbehörden und der Kommission ermittelten Unregelmäßigkeiten betreffen dieselben vom Hof ermittelten **Hauptkategorien: nicht förderfähige Ausgaben, Vergabe öffentlicher Aufträge und fehlerhafte Prüfpfade**, wie Illustration 5.2 zu entnehmen ist. Dies belegt, dass die Prüfbehörden die verschiedenen Arten von Unregelmäßigkeiten, die zur Fehlerquote beitragen, ordnungsgemäß aufdecken, jedoch nicht vollständig in allen Fällen. Dies könnte auf **komplexe Projekte und Vorschriften** zurückzuführen sein.

Die **Kommission** wird bei sämtlichen vom Hof gemeldeten Fehlern **Folgemaßnahmen ergreifen** und falls erforderlich und gesetzlich zulässig, Finanzkorrekturen anwenden. Die Kommission weist darauf hin, dass die auf die durch den Kohäsionsfonds finanzierten Ausgaben angewendeten **nationalen oder regionalen Vorschriften** in einigen Fällen strenger sind als die in den nationalen Rechtsvorschriften für ähnliche national finanzierte Ausgaben vorgesehenen. Dementsprechend können diese zusätzlichen Anforderungen als ein Fall von Überregulierung (sogenanntes „**Gold-Plating**“) betrachtet werden, wodurch die durch den Kohäsionsfonds finanzierten Ausgaben unnötig mit Verwaltungsaufwand und Komplexität belastet werden.

5.17 Die Kommission teilt die Auffassung, dass **Verwaltungsprüfungen** die erste Ebene zum Schutz vor Fehlern darstellen und **bei der Vermeidung und Aufdeckung von Fehlern auf der ersten Ebene** wirksamer sein sollten.

Die Kommission hat den **Mitgliedstaaten** aktualisierte **Leitlinien** für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 übermittelt, die – zusammen mit der geforderten Nutzung der **vereinfachten Kostenoptionen** – künftig zu einer weiteren Verbesserung der Qualität der Verwaltungsprüfungen beitragen sollen. Dies hängt jedoch vom verfügbaren Personal für die Bearbeitung der höheren Beträge der erklärten Ausgaben und der erforderlichen **geringen Fluktuation von erfahrenen Bediensteten** in den betreffenden Verwaltungen ab.

Darüber hinaus sollten die Prüfbehörden, gestützt auf die **Typologie** der von ihnen an die Verwaltungsbehörden jedes Jahr **gemeldeten Prüfungsfeststellungen**, die häufigeren Fehlerquellen in ihre **Risikobewertungen** aufnehmen und ihre Konzepte und Instrumente für Verwaltungsprüfungen entsprechend anpassen können. Um Verwaltungsprüfungen im Programmplanungszeitraum 2021-2027 wirksamer und gezielter zu gestalten, hat die Kommission den gesetzgebenden Organen vorgeschlagen, die Prüfungen risikobasiert durchzuführen, damit die vorhandenen Verwaltungsressourcen den Schwerpunkt **gezielt auf Fehlerquellen** legen können.

5.19 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.19 und 5.20:

Die Kommission teilt die Auffassung, dass Vorhaben, die **physisch abgeschlossen oder vollständig umgesetzt** sind, auch wenn einige Finanzvorgänge noch offen sind, gemäß Artikel 65 Absatz^o6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen **nicht förderfähig** sind. Es liegt in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde, die Konzepte des physischen Abschlusses und der vollständigen Umsetzung für jedes Vorhaben individuell und auf der Grundlage ihrer spezifischen, im Finanzhilfebeschluss aufgeführten vertraglichen Verpflichtungen zu bewerten. Solange das Vorhaben nicht vollständig abgeschlossen ist, kann es für die Finanzierung ausgewählt werden.

Für die in Illustration 5.4 erwähnten italienischen Projekte wird die Kommission die strenge Umsetzung der für die Partnerschaftvereinbarung vereinbarten Vorschriften durch die Behörden **weiterhin überwachen**, um einen angemessenen Prüfpfad für bereits teilweise vor der Auswahl umgesetzte Vorhaben sicherzustellen.

5.22 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.22 bis 5.24:

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Prüfbehörden eine gute Aufdeckungskapazität für Fehler in Verbindung mit der **öffentlichen Auftragsvergabe** gezeigt haben.

Trotz der verbesserten Kapazität zeigt die erhebliche Anzahl von Fehlern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die auf Ebene der Verwaltungsbehörden und der zwischengeschalteten Stellen nicht aufgedeckt wurden, dass **weitere Maßnahmen erforderlich sind, um eine bessere Aufdeckung** dieser Probleme bei den Verwaltungsprüfungen der ersten Ebene sicherzustellen.

Die öffentliche Auftragsvergabe ist tatsächlich ein sehr komplexer Bereich und die Anwendung dieser Vorschriften könnte für öffentliche Auftraggeber eine Herausforderung darstellen. Um Maßnahmen effektiver zu koordinieren, hat die Kommission einen **Aktionsplan zur Vergabe öffentlicher Aufträge** ausgearbeitet, der seit 2014 mehrmals aktualisiert wurde. Im Rahmen dieses Aktionsplans wurden bereits mehr als 40 Maßnahmen eingeleitet. Neue Maßnahmen und Initiativen zielen darauf

ab, Verwalter und Begünstigte von EU-Mitteln dabei zu unterstützen, ihre Vorgehensweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern, die Einhaltung von EU-Richtlinien zu gewährleisten sowie **gleiche Ausgangsbedingungen** festzulegen und den Einsatz der **Vergabe als strategisches politisches Instrument** zu veranlassen.

2019 aktualisierte die Kommission auch ihren Beschluss zur Festlegung von **Leitlinien** zur Bestimmung **standardisierter Finanzkorrekturen bei Fehlern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge** (Beschluss C (2019) 3452). Diese Leitlinien zielen darauf ab, **eine einheitliche Umsetzungspraxis und die Gleichbehandlung** der Mitgliedstaaten zu erreichen.

Die Kommission wird diese vom Hof aufgedeckten, unentdeckt gebliebenen Fälle weiterverfolgen und gegebenenfalls im Einklang mit ihren Leitlinien Finanzkorrekturen vornehmen.

5.26 Die Kommission stellt fest, dass gemäß der mit den Behörden vereinbarten gemeinsamen Typologie der Fehler von den Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission aufgedeckte Fehler in Verbindung mit **staatlichen Beihilfen** in den letzten Jahren weniger häufig auftreten.

Die Kommission hat einen gemeinsamen **Aktionsplan Staatliche Beihilfen** entwickelt, und verfolgt so einen präventiven und proaktiven Ansatz zur Reduzierung des Risikos von Unregelmäßigkeiten und Fehlerquoten in Verbindung mit der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen durch die Feststellung und Verbreitung von **bewährten Verfahren**, ein **Schulungsprogramm** und Verbreitung einschlägiger Informationen über staatliche Beihilfen an Interessenträger der ESI-Fonds.

5.27 Die portugiesischen Behörden haben das entsprechende nationale Gesetz über staatliche Beihilfen geändert und sich verpflichtet, sämtliche erforderlichen Korrekturen gemäß der Forderung der Kommission umzusetzen.

Nicht förderfähige Ausgaben

5.29 Die Kommission wird die vom Hof aufgedeckten Fehler weiterverfolgen und von ihr für erforderlich erachtete Maßnahmen ergreifen.

Die Kommission hat seit der Einführung der **vereinfachten Kostenoptionen** aktiv daran gearbeitet, deren Verwendung schrittweise zu erweitern und ist der Auffassung, dass diese Bemühungen bereits positive Ergebnisse aufweisen. Die Kommission hat die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 aktiv gefördert, da diese Regelungen **weniger fehleranfällig** sind, wie die Erfahrung zeigt. Sie wird dies nach dem Programmplanungszeitraum 2020 sowohl für den ESF als auch für den EFRE weiter beibehalten, um **den Verwaltungsaufwand** für die Begünstigten zu **verringern und um das Fehlerrisiko** weiter zu mindern.

Fehlen wesentlicher Belege

5.30 Die Kommission wird dies weiterverfolgen und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Im Übrigen verweist die Kommission auf die Erläuterungen des Hofes in Illustration 5.8.

5.33 Die Kommission wird dies bei den betroffenen Programmbehörden weiterverfolgen. Die **Förderfähigkeit** wird schließlich im Einklang mit der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen bei Abschluss bewertet. Dementsprechend kann das Programm nicht förderfähige Darlehen noch ersetzen und die Dienststellen der Kommission bewerten die Förderfähigkeit sämtlicher gemeldeter Darlehen bei Abschluss des Programms.

5.34 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.34 und 5.35:

Der im April 2018 an den Hof weitergeleitete Aktionsplan zur Behebung der im Jahresbericht 2017 dargelegten Feststellungen in Bezug auf die **KMU-Initiative in Spanien** sah eine Reihe von Etappenzielen vor, wodurch das vollständige Portfolio für die KMU-Initiative in Spanien zum geplanten Abschluss des operationellen Programms 2023 eingehalten werden soll; insbesondere handelt es sich dabei um die folgenden Maßnahmen:

- Überprüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen durch den externen Prüfer des EIF
- Entwicklung und Umsetzung einer zusätzlichen Klassifizierung der wichtigsten Risikofaktoren zur Förderfähigkeit
- erweiterte Prüfung des KMU-Status bei Aufnahme eines jeden neuen Endempfängervorgangs
- bei Bedarf Aktenüberprüfungsmaßnahmen und -prüfungen, um die Förderfähigkeit des Portfolios sämtlicher Finanzmittler sicherzustellen.

Der EIF forderte sämtliche Finanzmittler auf, mit der Unterstützung des EIF bis zum Abschluss des operationellen Programms eine vollständige Überprüfung ihrer Portfolios vorzunehmen.

5.36 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.36 bis 5.39:

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung führen die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten Prüfungen auf erster Ebene durch. Die Kommission **arbeitet** durchgängig und umfassend mit den Prüfbehörden **zusammen**, um einen einheitlichen Kontrollrahmen sicherzustellen, die Qualität der Arbeit zur Erlangung der Zuverlässigkeitsgewähr gegebenenfalls zu verbessern und die erforderlichen Aufdeckungs- und Korrekturkapazitäten sicherzustellen. Die Kommission setzt ihre Zusammenarbeit mit den betreffenden Prüfbehörden fort, um **weitere Verbesserungen ihrer Kontrollen** zu erreichen, insbesondere die ordnungsgemäße Aufdeckung der vom Hof oder der Kommission bei **nachvollzogenen Prüfungen** aufgedeckten Fehlerarten. Jedoch bewertet die Kommission die **Zuverlässigkeit der Prüfbehörden** nicht nur auf der Grundlage neu berechneter Fehlerquoten, da diese nicht unbedingt auf eine Systemschwäche der Arbeit der Prüfbehörden hindeuten (siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 5.51).

5.40 Die zwischen den Dienststellen der Kommission und den Prüfbehörden vereinbarte **gemeinsame Typologie der Fehler**, die auch vom OLAF gemäß seinem Berichterstattungssystem im Rahmen seines Meldesystems für Unregelmäßigkeiten (IMS) verwendet wird, ermöglicht eine bessere Analyse der **Fehlerursachen** durch sämtliche Akteure. Sie reagiert auf vorherige Empfehlungen des Hofes und der Entlastungsbehörde. Auf dieser Grundlage **verlangt die Kommission von den Programmbehörden, Maßnahmen zu ergreifen, um die häufigsten Fehler anzugehen** und das Risiko für künftige Ausgaben zu mindern, und zwar in einem Dialog zwischen Programmbehörden, um gegebenenfalls die Aufdeckungskapazität sowohl von Verwaltungsprüfungen als auch Prüfungen zu verbessern.

Deuten zusätzliche aufgedeckte Unregelmäßigkeiten auf eine **Systemschwäche** hin, sollten **Abhilfemaßnahmen** die Verbesserungen der methodischen Instrumente, die Einstellung zusätzlichen Personals einschließlich Experten, Schulungsmaßnahmen zu neuentwickelten Instrumenten oder zur korrekten Auslegung der häufigsten Fehler beinhalten. Dazu können die **Verbesserung der Qualität der Auswahlverfahren oder Verwaltungsprüfungen** zur Herausfilterung von Unregelmäßigkeiten **durch die Verwaltungsbehörden und ihre zwischengeschalteten Stellen** gehören.

Für die betreffenden Prüfbehörden beziehen sich Abhilfemaßnahmen hauptsächlich auf Verbesserungen ihrer Kapazität zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten durch **Verbesserung der eingesetzten Checklisten für die Prüfungen sowie der Prüfungsmethodik**, Klärung der maßgebenden Gesetze (insbesondere in Bezug auf Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe), Einstellung zusätzlichen Personals und berufliche Weiterbildung.

5.41 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.41 bis 5.42:

Die Kommission gab in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD REGIO und der GD EMPL an, dass für das Rechnungsjahr 2017-2018 die Bedingungen für die **Verwendung statistischer Stichproben** für operationelle Programme gegeben waren, was 88 % der gemeldeten Ausgaben ausmachte.

Die Kommission hat ausführliche und detaillierte **Leitlinien zu Stichprobenverfahren** zur weiteren Klärung des Rechtsrahmens erarbeitet, wodurch ein harmonisierter, vereinbarter und koordinierter Umsetzungsrahmen für diese Stichprobenverfahren für die Prüfbehörden sichergestellt werden soll. Die Kommission betont, dass für die Stichprobenverfahren in verschiedenen Phasen des Prozesses eine **sachverständige Beurteilung** erforderlich ist, die zu unterschiedlichen Bewertungen durch verschiedene sachverständige Prüfer führen kann, wodurch diese nicht systematisch auf Systemschwächen hindeuten.

5.43 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.43 bis 5.45:

Die Kommission begrüßt die vom Hof festgestellte Verbesserung, weitere Fragen zu klären, ohne die Begünstigten zu besuchen. Dies trägt dazu bei, dass die Prüfung für die Begünstigten von EU-Mitteln weniger störend und aufwändig sind, wenn für Prüfungen der EU die vorherige **Kontrolldokumentation schneller zur Verfügung** steht.

Wie in ihrer Antwort zum Jahresbericht des Hofes für das letzte Jahr angegeben (Ziffern 6.46 und 6.47), arbeitet die Kommission kontinuierlich mit den Prüfbehörden zusammen, um ihre **Kapazitäten zur Verhinderung und Korrektur von Fehlern zu stärken**, ihre Prüfungsarbeit besser zu dokumentieren und somit einen **Beitrag zum Zuverlässigkeitsprozess zu leisten**.

Diese Zusammenarbeit zeigt sich in den koordinierten Bemühungen um Verbesserung der Prüfungsdokumentation und Sicherstellung ordnungsgemäßer Qualitätskontrolle der Prüfungsfeststellungen, die die Kommission bei den Prüfbehörden in den Jahren 2019 und 2020 mit der Unterstützung und dem Fachwissen des Hofes durchgesetzt hat (siehe Illustration 5.8). Eine Druckschrift mit der endgültigen Fassung des **Reflexionspapiers zur Prüfungsdokumentation** wird gegenwärtig an sämtliche Prüfbehörden verteilt.

5.47 Die Kommission wird ihre Zusammenarbeit mit den betreffenden Prüfbehörden für die korrekte Behandlung und Quantifizierung von einzelnen Fehlern fortsetzen, um so eine korrekte Berechnung der Fehlerquote zu erreichen.

ARBEIT DER KOMMISSION ZUR ERLANGUNG VON ZUVERLÄSSIGKEITSGEWÄHR UND BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE RESTFEHLERQUOTE IN IHREN JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTEN

Risikobasierte Compliance-Prüfungen haben Unregelmäßigkeiten aufgezeigt, die von den Prüfbehörden nicht aufgedeckt wurden

Antwort der Kommission auf Ziffern 5.49 und 5.50:

Die Generaldirektionen ziehen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten nach einer Bewertung der vorgelegten Gewährpakete eine Schlussfolgerung zu den drei Aspekten in Verbindung mit **der Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, der Angemessenheit der Rechnungslegung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Ausgaben**.

Die Kommission berücksichtigt **sämtliche verfügbaren Informationen**, einschließlich Informationen von Prüfbehörden, aus Prüfungen der Kommission und des Hofes, um ihre Risikobewertung jährlich zu aktualisieren und einen Prüfungsplan zu erstellen.

Die Kommission betont außerdem, dass vorläufige Prüfungsergebnisse des Hofes bezüglich der Fehlerquoten 2017-2018 Teil des allgemeinen Hintergrunds bilden, vor dem die **Zuverlässigkeit** von für die Programme gemeldeten **Fehlerquoten** zusammen mit den Ergebnissen der Aktenprüfungen und Prüfungen vor Ort der Kommission bewertet wird. Sämtliche dieser Informationen werden dementsprechend im ausgewiesenen zentralen Leistungsindikator 5 wiedergeben sowie auch in der von beiden Generaldirektoraten gemeinsam erstellten Risikobewertung.

5.51 Nach Auffassung der Kommission deuten ihre in dieser Ziffer gemeldeten Prüfungsergebnisse darauf hin, dass **ihre Risikobewertung der Arbeit der Prüfbehörden** relevant war. Die Kommission validiert ihre Prüfungsergebnisse gegenüber Prüfbehörden im Rahmen eines kontradiktorischen Verfahrens und überwacht ihre endgültigen Ergebnisse mit Blick auf **die Ermittlung der Ursachen der zusätzlichen Fehler**, die sie aufgedeckt hat, sowie auf die Verbesserung der Aufdeckungskapazitäten der betreffenden Prüfbehörden. Dies führte in einigen Fällen zur Ausstellung von **Schreiben präventiver Natur** an einige Prüfbehörden vor den Jahresberichten 2020. In anderen Fällen sind die aufgedeckten Fehler punktuellerer Natur und deuten trotz einer hochgerechneten wesentlichen Auswirkung auf die Fehlerquote nicht auf eine Systemschwäche auf Ebene der Prüfbehörde hin.

Neben **Compliance-Prüfungen zum Nachvollzug der Arbeit der Prüfbehörden** hat die Kommission auch 15 **Vor- und Nachprüfungen der jährlichen Kontrollberichte** bei neun Mitgliedstaaten durchgeführt. Diese Prüfungen tragen auch zur Überprüfung und Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden bei, da sie die Klärung von Fragen zu den jährlichen Kontrollberichten zulassen, aber auch Fehler in der Quantifizierung und Prognostizierung von Fehlern aufdecken.

Als Ergebnis ihrer Aktenprüfungen und Prüfungen vor Ort meldete die Kommission in den entsprechenden Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD REGIO und der GD EMPL, dass ihrer Auffassung nach für insgesamt **sechzehn EFRE- oder ESF-Prüfbehörden** oder deren Kontrollstellen **schwerwiegende Mängel** korrigiert werden mussten.

5.52 Aufgrund von Ressourcenengpässen und sonstigen rechtlichen Pflichten kann die Kommission die überwiegende Mehrzahl ihrer **jährlichen risikobasierten Prüfungen erst ab September** eines jeden Jahres einleiten. Im Einklang mit internationalen Standards und den Anforderungen in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ist es aufgrund der für die kontradiktorischen Verfahren erforderlichen Verzögerungen in der Mehrzahl der Fälle unmöglich, die endgültigen Prüfungsergebnisse bis zum nächsten Jährlichen Tätigkeitsbericht vorliegen zu haben. Die Dienststellen der Kommission verfolgen daher einen vorsichtigen Ansatz für den zentralen Leistungsindikator 5 (d. h. dem gemeldeten durchschnittlichen Restrisiko) und ihr **Prüfungsurteil** im Jährlichen Tätigkeitsbericht und berücksichtigen bei der Bewertung der betreffenden Programme die höchsten potenziellen Auswirkungen ihrer **vorläufigen Feststellungen**.

Zudem wurde eine „maximale Quote“ („**Worst-case“-Szenario für den zentralen Leistungsindikator**) im Jährlichen Tätigkeitsbericht ausgewiesen (siehe Ziffer 5.59). Für solche Programme sind weitere Prüfungsnachweise erforderlich, um zu überprüfen, ob die obere Grenze der gemeldeten Risiken zum Tragen kommt.

Außerdem ermöglicht es die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen der Kommission, Prüfungen in den Folgejahren des Jährlichen Tätigkeitsberichts durchzuführen, und zwar innerhalb eines Zeitraums von mindestens drei Jahren nach Einreichung der Rechnungslegung, um Belegunterlagen für den Prüfpfad aufzubewahren.

In allen Fällen sind zusätzliche Finanzkorrekturen erforderlich und werden angewendet, wenn eine **endgültige verbleibende Gesamtfehlerquote** von über 2 % festgestellt wird, und die Informationen werden in den folgenden Jährlichen Tätigkeitsberichten offengelegt.

5.54 Die Kommission hatte ihren **zentralen Leistungsindikator** in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2018 im Einklang mit Empfehlung 4 im Jahresbericht des Hofes 2017 bereits **aktualisiert**. Dieser zentrale Leistungsindikator 5 enthält bei nicht endgültigen Prüfungsergebnissen bereits einen vorsichtigen, konservativen Ansatz unter Anwendung der **maximalen vorläufigen Fehlerquote** zum Zeitpunkt des kontradiktorischen Verfahrens. Zudem wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht ein „**Worst-case“-Szenario** transparent dargelegt, um zusätzliche potenzielle

Risiken, die noch nicht vollständig durch Prüfungsnachweise bestätigt wurden, abzudecken (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 5.52 oben).

5.55 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.55 und 5.56:

Unter Berücksichtigung vorheriger Empfehlungen des Hofes **stützt die Kommission nun den in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 zur Kohäsionspolitik gemeldeten zentralen Leistungsindikator 5 zur Ordnungsmäßigkeit ausschließlich** auf die **bestätigten verbleibenden Gesamtfehlerquoten** für 2017-2018 (oder, für eine eingeschränkte Zahl an Fällen, in denen die Restfehlerquote noch nicht bestätigt werden kann, auf die konservativsten Prüfungsberichte, die zum Zeitpunkt des Jährlichen Tätigkeitsberichts zur Verfügung stehen). Zusätzlich hat die Kommission das Konzept des „Höchsttrisikos“ eingeführt.

Die Kommission betont, dass der zentrale Leistungsindikator unter Anwendung eines konservativen Ansatzes für sämtliche operationellen Programme und unter Verwendung sämtlicher zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Jährlichen Tätigkeitsberichts verfügbaren Prüfungsnachweisen geschätzt wurde. Die **maximale Quote** („Worst-case“-Szenario) des zentralen Leistungsindikators ist nur für die Programme relevant, für die potenzielle weitere Fehler in den Teilen der geprüften Stichproben verbleiben könnten, die nicht detaillierten Nachvollzugsmaßnahmen unterliegen oder für die weitere Prüfungsinformationen (einschließlich aus Prüfungen des Hofes) nach Annahme des Jährlichen Tätigkeitsberichts verfügbar werden könnten.

Beide Generaldirektoren **legen** in ihren jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichten Informationen nach operationellen Programmen transparent **offen** (Anhang 10 B) und berücksichtigen dabei den zeitlichen Verlauf sämtlicher Prüfungen durch die Kommission und den Hof (die gleichzeitig mit der endgültigen Bewertung der Kommission stattfinden). Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Offenlegung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten eine ordnungsgemäße und sorgfältige Vorgehensweise ist.

5.58 Die Kommission hat ihr **Zuverlässigkeitssystem** so konzipiert, dass die Generaldirektoren eine Zuverlässigkeitsgewähr für jedes der 420 einzelnen operationellen Programme entsprechend ihrer Pflicht als nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte erhalten. Nach Ansicht der Kommission verfügt sie über eine **hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Ausgaben**. Eine **Ausnahme** bilden die Programme, für die sie eine Notwendigkeit an potenziellen zusätzlichen Finanzkorrekturen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten gemeldet hat.

Ferner wird ein **aggregierter zentraler Leistungsindikator** in den Jährlichen Tätigkeitsberichten als **gewogener Durchschnitt aller bestätigten Fehlerquoten** angegeben. Des Weiteren wies die Kommission eine Höchstgrenze dieses zentralen Leistungsindikators („Worst-case“-Szenario) unter Berücksichtigung aller ausstehenden Informationen, die noch geprüft wurden, aus. Schließlich sieht die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen eine Möglichkeit für Akteure auf nationaler und EU-Ebene vor, **Prüfungen während eines Zeitraums von mindestens drei Jahren nach dem Jahr, in dem die Rechnungslegung eingereicht wurde, durchzuführen**. Dies ist wichtig für die Kommission, damit sie ihre **Pflichten** im Zusammenhang mit der Ausführung des EU-Haushalts bei mehrjährigen Programmen **erfüllen** kann.

5.59 Die Kommission hat in ihrer Aufsichtsfunktion als Verwalterin des EU-Haushalts eine spezifische Aufgabe und konzipiert ihren Ansatz bei der Kontrolle von EU-Mitteln entsprechend. Dies spiegelt sich im von der Kommission gemeldeten Risiko bei Zahlung wider.

5.60 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.60 bis 5.62:

Die Kommission betont, dass **beide Generaldirektionen in ihren jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 Vorbehalte** in Verbindung mit den entsprechenden Zahlungen im Jahr

geltend gemacht haben, und zwar gemäß den in Anhang 4 der jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichte definierten internen Anweisungen und **Wesentlichkeitskriterien** mit Blick auf den **Schutz des EU-Haushalts**, wie es für den Fall aufgedeckter Risiken vorgeschrieben ist.

Diese Vorbehalte berücksichtigen sämtliche zum Zeitpunkt der Bewertung überprüften Informationen: die in den zum Zeitpunkt der Bewertung aktuellsten jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlerquoten, die bestätigten Fehlerquoten des Vorjahres, die auf zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht erledigte Mängel in den System hindeuten können, sowie die neuesten verfügbaren Bewertungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, einschließlich Verbesserungen oder vielmehr die Aufdeckung neuer Mängel.

Unabhängig von dem Jahr, in welchem ein Mangel aufgedeckt wird (entweder von einem Mitgliedstaat selbst oder von der Kommission), **bleiben diese Vorbehalte bestehen, bis das Problem angegangen wurde**.

Zudem weist die Kommission unter vollständiger Transparenz in den Jährlichen Tätigkeitsberichten in Bezug auf vorherige Rechnungsjahre auf die **angewendeten oder eingeleiteten/einzuleitenden Finanzkorrekturen** hin, unter vollständiger Beachtung der geltenden kontradiktorischen Verfahren (siehe die jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD REGIO und der GD EMPL, Seiten 32 bzw. 45).

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

5.63 Die Kommission nimmt die vom **Hof berechnete Fehlerquote** zur Kenntnis, die unter der Quote des letzten Jahres liegt.

Die Kommission wird bei sämtlichen vom Hof aufgedeckten Fehlern **Folgemaßnahmen ergreifen** und gegebenenfalls zusätzliche Finanzkorrekturen verlangen.

Die Kommission bezieht sich zudem auf die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2019 der GD REGIO und der GD EMPL dargelegten Fehlerspannen einschließlich der **Höchstrisiken („Worst-case“-Szenarien)**, die sich aus einer detaillierten Analyse der Situation eines jeden der 420 Programme ergaben (siehe Antworten der Kommission auf Ziffern 5.65 bis 5.67 unten).

5.64 Wie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten auf der Grundlage aller verfügbaren Prüfungsinformationen dargelegt, ist die Kommission der Auffassung, dass die **Arbeit der Prüfbehörden** mit wenigen Ausnahmen insgesamt als **zuverlässig** eingestuft werden kann.

Die Kommission wird ihre enge **Zusammenarbeit mit den Prüfbehörden** fortsetzen, um sicherzustellen, dass diese ihre Arbeit gemäß den Standards weiterführen. Außerdem wird sie gemeinsam mit den Prüfbehörden die zugrunde liegenden Gründe für die von den Prüfungen des Hofes und der Kommission aufgedeckten Probleme analysieren und klären, wie sie künftig erledigt werden können.

5.65 Antwort der Kommission auf Ziffern 5.65 bis 5.67:

Die Kommission betont, dass der derzeitige Ansatz des Hofes für eine Zuverlässigkeitserklärung eine bessere Abstimmung der **Prüfungsmethoden** auf allen Ebenen zulässt.

Die Kommission hat in ihrer **Aufsichtsfunktion** als Verwalterin des EU-Haushalts eine spezifische Aufgabe und konzipiert ihren Ansatz bei der Kontrolle von EU-Mitteln entsprechend. Dies spiegelt sich im von der Kommission gemeldeten **Risiko bei Zahlung** wider.

In den Jährlichen Tätigkeitsberichten meldet die Kommission die Fehlerquoten für den EFRE, den KF und den ESF, die im Bereich der Kohäsionspolitik aggregiert innerhalb einer Spanne von 2,3 % bis 3,3 % liegen (siehe Illustration 5.9), was innerhalb der vom Hof berechneten Fehlerspanne liegt. In

der **jährlichen Management- und Leistungsbilanz** werden die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten offengelegten Fehlerquoten aggregiert.

Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre **detaillierte Bewertung** eine zuverlässige und angemessene Schätzung der **Fehlerquoten** für jedes Programm und kumulativ für sämtliche Programme wiedergibt. Diese detaillierte Bewertung eines jeden Programms gemäß Risikoprofilen und **Verwaltungs- und Kontrollsystemen**, unter Berücksichtigung der Arbeit des Hofes, ermöglicht es der Kommission, Schlussfolgerungen hinsichtlich eines spezifischen Teils der Programmpopulation, der am wahrscheinlichsten betroffen sein wird, zu ziehen und die spezifischen Bereiche zu ermitteln, in denen Verbesserungen erforderlich sind.

Das Ziel des derzeitigen **Zuverlässigkeitsmodells** ist tatsächlich **eine Restfehlerquote von unter 2 % für jedes Programm**, nicht nur im Durchschnitt. Bei Programmen, bei denen die Fehlerquote aufgrund von laufenden Prüfungsarbeiten nicht bestätigt werden konnte, verwendet die Kommission ihr zur Verfügung stehende Rechtsinstrumente, um die erforderlichen **Finanzkorrekturen** anzuwenden, sollten die abgeschlossenen Prüfungen eine Restfehlerquote von über 2 % aufweisen. Die Kommission meldet diese in den nachfolgenden Jährlichen Tätigkeitsberichten.

Die Kommission wird ihre enge Zusammenarbeit mit den Verwaltungs- und Prüfbehörden der betreffenden Programme fortsetzen, die vereinbarten Schlussfolgerungen weiterverfolgen und im Laufe der Zeit eine **Restfehlerquote von unter 2 %** für alle Programme sicherstellen.

5.68 Hinsichtlich der vom Hof als gar nicht oder teilweise umgesetzt gemeldeten Empfehlungen verweist die Kommission auf ihre Antwort auf Anhang 5.3.

Antwort der Kommission auf Anhang 5.3:

Bezüglich der Empfehlung 2 von 2017 weist die Kommission auf ihren Vorschlag für 2021-2027 hin, die **Mehrwertsteuer** bei Projekten, deren Gesamtkosten unter 5 Millionen Euro liegen, förderfähig zu machen. Hierbei handelt es sich um eine Alternative zu dem vom Hof empfohlenen Ansatz.

Bezüglich der Empfehlung 6 von 2017 betont die Kommission, dass der Rechtsrahmen die **Möglichkeit erlaubt, Programme** gegebenenfalls **mindestens drei Jahre lang nach Einreichung der Rechnungslegung** zu prüfen. Die Kommission bemüht sich, **Schlussfolgerungen bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten** nach dem Jahr der Einreichung der Rechnungslegung zu ziehen und reicht transparente Berichte für alle betreffenden Programme als Anhang zu den Jährlichen Tätigkeitsberichten ein, wobei dies jedoch nicht immer möglich ist.

Empfehlung 51 – Projektförderfähigkeitsbedingungen

Die Kommission **akzeptiert** diese Empfehlung.

In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wird nicht definiert, was ein „**physisch abgeschlossenes oder vollständig durchgeführtes Vorhaben**“ gemäß Artikel 65 Absatz 6 bedeutet. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Programmbehörden angesichts der vielen verschiedenen Vorhaben die Einhaltung der Bestimmungen des Artikels 65 Absatz 6 für jedes betreffende Vorhaben individuell bewerten müssen, unter Berücksichtigung der Besonderheiten, des Umfangs gemäß Definition in den vertraglichen Finanzhilfebeschlüssen und der Einhaltung nationalen Rechts. Dabei müssen Programmbehörden die Einhaltung des Artikels 65 Absatz 6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sicherstellen.

Das Risiko der Auswahl von „physisch abgeschlossenen“ und/oder „vollständig durchgeführten“ Vorhaben unterscheidet sich in den einzelnen Mitgliedstaaten und Programmen, und ist insbesondere verknüpft mit einem Mitgliedstaat, bei dem die Grenze zwischen nationalen und EU-Regelungen absichtlich durchlässig gehalten wird, um bei Bedarf die schnelle Mobilisierung nationaler Investitionen zu ermöglichen. Die Kommission hat in den Fragen und Antworten den Unterschied zwischen „physisch abgeschlossenen“ Vorhaben und anderen Vorhaben, die als „vollständig

durchgeführt“ angesehen werden können, erläutert, insbesondere aufgrund des Fehlens eines physischen Objekts/einer physischen Investition. Die **Kommission teilt die Auffassung, dass diesem Mitgliedstaat weitere Klarstellungen** auf der Grundlage bisher gemachter Erfahrungen zur Verfügung gestellt werden müssen, um Risiken zu vermeiden. Außerdem wird die diesem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellte Klarstellung auch anderen betroffenen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

Empfehlung 5.2 – Maßnahmen zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Restfehlerquoten

Die Kommission **akzeptiert** diese Empfehlung.

Die Kommission legt bereits in den Jährlichen Tätigkeitsberichten (siehe Seite 26 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2019 für die GD REGIO und Seite 41 des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2019 für die GD EMPL) eine **Gesamtanalyse** vor, in der sie die wichtigsten von den Prüfbehörden und den Prüfern der Kommission ermittelten Fehlerarten vergleicht, und verweist auf die Prüfbehörden, bei denen nicht von zuverlässigen Ergebnissen auszugehen ist, sowie die Gründe hierfür.

Ferner bilden die Diskussion über bestehende Unstimmigkeiten zwischen den Feststellungen der Kommission und den Feststellungen der Prüfbehörde seit 2018 einen festen Bestandteil der **jährlichen Koordinierungssitzungen**. Ab 2020 wird eine strukturiertere Diskussion mit den betreffenden Prüfbehörden eine **detaillierte Analyse** der durch EU-Prüfungen aufgedeckten **zusätzlichen Fehler** und durch die Prüfbehörden **protokollierten Maßnahmen**, um die fehlende Aufdeckung dieser Fehler zu behandeln, beinhalten.

Die Veröffentlichung einer **Studie zu Prüfungsfeststellungen der GD REGIO** für die Zeiträume 2007-2013 und 2014-2020 ist ebenfalls für Herbst 2020 geplant. Dadurch wird ein **allgemeinerer Dialog mit Programmbehörden** über die Arten der im Rahmen von Prüfungen der Kommission aufgedeckten Unregelmäßigkeiten, die nicht durch Verwaltungsprüfungen und Prüfungen des Programms aufgedeckt wurden, ermöglicht.

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019 DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES
KAPITEL 6 „NATÜRLICHE RESSOURCEN“**

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

6.8 Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass **die geschätzte Fehlerquote des Hofes für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ 1,9 % beträgt** und damit unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt (wie im Anhang 6.1 dargestellt). Dies stimmt mit den Ergebnissen überein, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 der GD AGRI, GD MARE, GD CLIMA und GD ENV für die unter das Kapitel „Natürliche Ressourcen“ fallenden Politikbereiche aufgeführt sind.

6.11 Die Kommission ist sehr zufrieden mit der Feststellung des Hofes, dass die **Direktzahlungen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)**, auf den 41,3 Mrd. EUR im Haushaltsjahr 2019 entfielen, **keine wesentlichen Fehler aufweisen**. Die Kommission weist darauf hin, dass die Feststellung des Hofes, dass die Direktzahlungen insgesamt keine wesentliche Fehlerquote aufweisen, mit der im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 der GD AGRI genannten Fehlerquote für Direktzahlungen (1,57 %) übereinstimmt.

Die Direktzahlungen insgesamt wiesen keine wesentliche Fehlerquote auf

In Bezug auf die Überschrift von Ziffer 6.13 begrüßt die Kommission die Feststellung des Hofes, dass die Direktzahlungen keine wesentliche Fehlerquote aufweisen (siehe auch Antwort auf Ziffer 6.11).

6.13 Nach Ansicht der Kommission ist es unmöglich, **geringfügige Fehler** zu angemessenen Kosten zu verhindern. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass die vom Hof geschätzte Fehlerquote für Direktzahlungen unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

6.15 Die Kommission begrüßt die **positive Bewertung** des Hofes, **was die Rolle des InVeKoS und des LPIS** für die Vermeidung und Verringerung von Fehlerquoten **anbelangt**.

6.21 Die Kommission begrüßt die **positive Entwicklung im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raums**: Der Hof stellt fest, dass die **Zahl der Fehler** im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums **rückläufig war**, was mit den Feststellungen der GD AGRI in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für das Haushaltsjahr 2019 übereinstimmt.

JÄHRLICHE TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGE GOVERNANCE-REGELUNGEN

Berichterstattung der GD AGRI über die Ordnungsmäßigkeit der GAP-Ausgaben

6.29 Die Kommission stellt fest, dass **die Bescheinigenden Stellen ihre Arbeit erheblich verbessert haben**, da sie im Zuge der Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben bei sämtlichen Grundgesamtheiten im Vergleich zu den Vorjahren solide und substanzielle Ergebnisse geliefert haben. Der Hof begrüßt es, dass der Hof die Rolle der

Bescheinigenden Stellen im Zusammenhang mit der Abgabe einer Stellungnahme zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben als positive Entwicklung erachtet.

6.31 Für die **Berechnung der angepassten Fehlerquoten im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019** zog die GD AGRI als Ausgangspunkt die Kontrollstatistiken für die einzelnen Zahlstellen (oder Maßnahmen für Marktmaßnahmen, ABB 02) heran. Die GD AGRI stütze sich weitgehend auf die Ergebnisse der Arbeit der Bescheinigenden Stellen sowie auf ihre eigenen Prüfungen, um die von den Zahlstellen gemeldeten Fehlerquoten anzupassen, wenn Mängel in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen festgestellt wurden.

Es ist anzumerken, dass die Bescheinigenden Stellen in mehreren Fällen, in denen die GD AGRI eine pauschale Anpassung vorgenommen hat, ähnliche Probleme festgestellt haben. In diesen Situationen werden die Feststellungen der Bescheinigenden Stellen zwar als relevant erachtet, sind jedoch durch die pauschale Anpassung abgedeckt.

6.32 Die Kommission begrüßt es, dass **die Schlussfolgerungen des Hofes mit der im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI ausgewiesenen niedrigen Fehlerquote übereinstimmen**. Des Weiteren wird nach Ansicht der Kommission das Risiko für den EU-Haushalt durch die Korrekturkapazität, die Nettofinanzkorrekturen und Einziehungen von den Begünstigten umfasst, angemessen abgedeckt. Die im Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für 2019 ausgewiesene Korrekturkapazität belief sich auf 1,77 % der maßgeblichen GAP-Ausgaben. Deshalb wurde der endgültige Risikobetrag auf 0,12 % der entsprechenden GAP-Ausgaben veranschlagt, was deutlich unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle liegt.

Betrugsbekämpfungsstrategien und -verfahren im Rahmen der GAP

6.35 Die Kommission begrüßt es, dass **fast alle** vom Hof in Bezug auf Direktzahlungen und flächenbezogene Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums geprüften **Zahlungen** Betriebsinhaber betreffen, die **korrekte Anträge gestellt oder geringfügige Fehler begangen** haben.

6.36 Die Kommission nimmt die Beurteilung des Hofes zur Kenntnis, dass **das Betrugsrisiko** größer ist für die Bereiche, bei denen in der Regel eine erstattungsbasierte Kofinanzierung stattfindet, und nicht etwa im Bereich der Direktzahlungen und flächenbezogenen Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums, die den größten Teil der GAP-Ausgaben ausmachen.

6.37 Die Kommission stellt fest, dass die für die Umsetzung der GAP in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden an vorderster Front stehen, wenn es darum geht, Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen (Artikel 58 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013).

6.39 Die Kommission **hat die Empfehlungen** aus dem Sonderbericht Nr. 1/2019 des Hofes **in der** im April 2019 angenommenen **Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission berücksichtigt**.

6.40 Erster Gedankenstrich: Nach Auffassung der Kommission handelt es sich bei der **Betrugsrisikoanalyse um einen laufenden Prozess**, der auf den Untersuchungsberichten des OLAF, der eigenen Prüfungsarbeit der Kommission und anderen Informationen im Zusammenhang mit mutmaßlichen Betrugsfällen beruht. Seit 2016 sind keine wesentlichen Veränderungen der Betrugsmuster in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben von GAP-Mitteln zu beobachten.

Die kürzlich bekannt gewordenen mutmaßlichen Betrugsfälle betrafen Personen, die auf mutmaßlich illegale Weise Flächen erlangt haben, für die sie dann im Rahmen der GAP-Regelungen auf scheinbar rechtmäßige und ordnungsmäßige Weise Direktbeihilfen beantragen. Abhilfemaßnahmen gegen derartige Handlungen wären eine Frage der Rechtsstaatlichkeit in den betreffenden Mitgliedstaaten.

Zweiter Gedankenstrich: Gemäß den Zulassungskriterien in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 907/2014 stellen die GAP-Zahlstellen sicher, dass **geeignete Verfahren zur Verhinderung und Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten vorhanden sind**. Die Bescheinigenden Stellen beurteilen jährlich die Einhaltung der Zulassungskriterien, einschließlich der Maßnahmen zur Verhinderung und Aufdeckung von Betrug, durch die Zahlstellen.

Die Kommission überwacht die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstellen, indem sie die jährlichen Bescheinigungsberichte der Bescheinigenden Stellen sowie die Verwaltungserklärungen der Leiter der Zahlstellen bewertet. Werden Feststellungen in Bezug auf die Einhaltung der Zulassungskriterien gemacht, leitet die Kommission Konformitätsuntersuchungen ein, um den EU-Haushalt zu schützen.

Darüber hinaus bewerten die Bescheinigenden Stellen und die Kommission im Rahmen ihrer Prüfungen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, die zur Verhinderung von Betrug vorhanden sein müssen.

Die Rolle des OLAF besteht nicht darin, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhinderung und Bekämpfung von Betrug bei GAP-Ausgaben zu bewerten, wenngleich einige in diese Richtung gehende Initiativen im Rahmen laufender oder künftiger strategischer Analyseprojekte ergriffen werden könnten.

Dritter Gedankenstrich: Das **Instrument Arachne** wird den Behörden der Mitgliedstaaten kostenlos zur Verfügung gestellt, ist jedoch nicht verpflichtend. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten darin bestärkt – und wird sie auch weiterhin darin bestärken –, Arachne zur Ermittlung potenzieller Risiken zu nutzen, unter anderem durch Präsentationen und Schulungen in den Mitgliedstaaten. Im Jahr 2019 war das Instrument, wie der Hof zutreffend feststellt, ein Pilotprojekt; daher war nicht von Anfang an mit einer Teilnahme aller Mitgliedstaaten zu rechnen.

6.41: In den Vorschlägen der Kommission für die GAP nach 2020 ist bereits vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die **Verteilung der Einkommensstützung** verbessern müssen. Dazu zählt auch die Forderung, die Einkommensstützung gezielt den echten Betriebsinhabern zukommen zu lassen, d. h. denjenigen, die aktiv Landwirtschaft betreiben, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen.

Die genauen Definitionen der Begriffe „echter Betriebsinhaber“, „förderfähige Hektarfläche“, erforderliches Mindestmaß an „landwirtschaftlicher Tätigkeit“ und „dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehende Fläche“ werden von den Mitgliedstaaten festgelegt; dabei werden sie den tatsächlichen Bedarf und die lokalen Besonderheiten bezüglich der Umsetzung sowie die einschlägige Rechtsprechung der EU berücksichtigen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

6.42 Die Kommission begrüßt es, dass die **überwiegende Mehrheit der Zahlungen** im Bereich der natürlichen Ressourcen **als frei von wesentlichen Fehlern gilt**. Des Weiteren nimmt die Kommission positiv zur Kenntnis, dass die Gesamtfehlerquote für das Kapitel gemäß Anhang 6.1 unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt (1,9 %). Zudem weist die Kommission darauf hin, dass die Feststellung einer wesentlichen Fehlerquote im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung und Marktmaßnahmen mit den Schlussfolgerungen im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI übereinstimmt (siehe auch Ziffer 6.32 zu dem von der GD AGRI geschätzten Risikobetrag bei Zahlung).

Empfehlungen

6.43 Nach Auffassung der Kommission **wurden alle Empfehlungen vollständig umgesetzt**. Die Empfehlung, Anleitungen zu geben und bewährte Verfahren zu verbreiten, wurde vollständig umgesetzt (beispielsweise steht den Mitgliedstaaten das Instrument Arachne zur Verfügung).

Empfehlung 1

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Nach Auffassung der Kommission handelt es sich bei der **Betrugsrisikoanalyse um einen laufenden Prozess**, der auf den Untersuchungsberichten des OLAF, der eigenen Prüfungsarbeit der Kommission und anderen Informationen im Zusammenhang mit mutmaßlichen Betrugsfällen beruht. Seit 2016 sind keine wesentlichen Veränderungen der Betrugsmuster in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben von GAP-Mitteln zu beobachten.

Die kürzlich bekannt gewordenen mutmaßlichen Betrugsfälle betrafen Personen, die auf mutmaßlich illegale Weise Flächen erlangt haben, für die sie dann im Rahmen der GAP-Regelungen auf scheinbar rechtmäßige und ordnungsmäßige Weise Direktbeihilfen beantragen. Abhilfemaßnahmen gegen derartige Handlungen wären eine Frage der Rechtsstaatlichkeit in den betreffenden Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich der Analyse der Betrugspräventionsmaßnahmen der Mitgliedstaaten verweist die Kommission auf die Maßnahmen 37 bis 42 des der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (COM(2019) 196 final) beigefügten Aktionsplans.

Die Bescheinigenden Stellen beurteilen jährlich die Einhaltung der Zulassungskriterien, einschließlich der Maßnahmen zur Verhinderung und Aufdeckung von Betrug, durch die Zahlstellen. Die Kommission überwacht die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstellen, indem sie die jährlichen Bescheinigungsberichte der Bescheinigenden Stellen

sowie die Verwaltungserklärungen der Leiter der Zahlstellen bewertet. Werden Feststellungen in Bezug auf die Einhaltung der Zulassungskriterien gemacht, leitet die Kommission Konformitätsuntersuchungen ein, um den EU-Haushalt zu schützen.

Die Kommission bestärkt die Mitgliedstaaten fortwährend darin, **das Instrument Arachne** zur Ermittlung potenzieller Risiken zu nutzen, unter anderem durch Präsentationen und Schulungen in den Mitgliedstaaten.

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019 DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS
KAPITEL 7 – „SICHERHEIT UND UNIONSBÜRGERSCHAFT“**

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

Illustration 7.3 – Zu hoch angegebene Lohn-/Gehaltskosten

Die Kommission wird die entsprechenden geeigneten Maßnahmen ergreifen.

UNTERSUCHUNG VON ELEMENTEN DER INTERNEN KONTROLLSYSTEME

7.10 Nach Auffassung der Kommission bezieht sich der Text von Punkt 7.10 auf die vom Hof festgestellten Mängel. Die Kommission hatte auch bei ihrer Bewertung der jährlichen Kontrollberichte 2018 die meisten der vom Hof in der Illustration 7.4 gemeldeten Probleme ermittelt und die betreffenden nationalen Behörden auf diese Probleme aufmerksam gemacht, um ähnliche Probleme in den kommenden Jahren zu vermeiden.

Siehe auch die Antwort zur Illustration 7.4.

Illustration 7.1 - Mängel in den jährlichen Kontrollberichten

Was die fehlerhafte Berechnung und Darstellung der Gesamtfehler- und/oder Restfehlerquoten betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass die Ungenauigkeiten in diesem Jahr, dem ersten Jahr, in dem die Prüfbehörden diese Informationen vorlegen mussten, eher geringfügig waren. Da die Restfehlerquoten in Deutschland und Italien deutlich unter der Wesentlichkeitsschwelle lagen, wirkten sich die festgestellten Fehler nicht auf die Angemessenheit der Stellungnahme der Prüfbehörden zu den Rechnungen aus bzw. beeinträchtigten diese nicht.

Die Kommission hat die betreffenden Prüfbehörden informiert, damit sie geeignete Maßnahmen ergreifen können, um ähnliche Probleme bei künftigen Prüfungen zu vermeiden.

7.11 Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof in Illustration 7.5 gemeldeten Auswirkungen potenzieller Art sind und sich die Mängel nur auf bestimmte Prüfungen beziehen, die bei einigen Projekten durchgeführt wurden, wodurch die Schlussfolgerung/Stellungnahme der Prüfbehörden, wie vom Hof in Absatz 7.10 dargelegt, nicht entkräftet wurden.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 7.1 – Prüfungsumfang

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 7.1 und wird den Prüfbehörden Leitlinien für die Teilstichprobenbildung einschließlich der Berechnung des Prüfungsumfangs bei Teilstichproben an die Hand geben.

Empfehlung 7.2 – Stichprobenverfahren

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 7.2 und wird den nationalen Prüfbehörden wie in den vergangenen Jahren weiterhin Leitlinien für das Stichprobenverfahren zur Verfügung stellen und Rückmeldungen geben.

Empfehlung 7.3 – Prüfpfad

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 7.3 und wird den nationalen Prüfbehörden weiterhin Orientierungshilfe, insbesondere über die Dokumentation von Prüftätigkeiten, geben.

**ABSCHLIEßENDE ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019
DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

„BEITRAG ZUM JAHRESBERICHT 2019 – KAPITEL 8 – EUROPA IN DER WELT“

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

8.6 Bei einem der 11 genannten Vorgänge ist die Kommission der Auffassung, dass kein Verstoß gegen die geltenden Vorschriften und somit auch kein quantifizierbarer Fehler vorlag.

Illustration 8.1 – Kein Zeiterfassungssystem

FPI

Zur **Stärkung des internen Kontrollsystems des regionalen Teams (RT) des Dienstes für außenpolitische Instrumente (FPI) für den Nahen Osten und Nordafrika** werden Folgemaßnahmen ergriffen, darunter: i) die Einleitung einer vollständigen Prüfung des betreffenden Vertrags, ii) die Erhöhung der Zahl der vom RT durchgeführten Aktenprüfungen, iii) die Erhöhung der Zahl der finanziellen Vor-Ort-Kontrollen und iv) die Durchführung frühzeitiger Ex-post-Kontrollen.

Das regionale Team wird auch Maßnahmen auf operativer Ebene ergreifen: i) die Veranstaltung von Sitzungen und Informationsveranstaltungen mit Durchführungspartnern, ii) die bei Vertragsunterzeichnung erfolgende Übermittlung relevanter Informationen über die Verwaltung der EU-Mittel an die Durchführungspartner, iii) die Sicherstellung, dass die in erläuternden Berichten enthaltenen Informationen und die Informationen im Rahmen von Überwachungsbesuchen den in den Finanzberichten angegebenen Kosten entsprechen, und iv) die Stärkung des Systems für die Überwachung durch Dritte.

Illustration 8.2 – Geltendmachung nicht förderfähiger Mehrwertsteuerzahlungen für ein Projekt

GD DEVCO

Alle **Mehrwertsteuerkosten** im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung werden der Kommission erstattet.

JÄHRLICHE TÄTIGKEITSBERICHTE UND SONSTIGE GOVERNANCE-REGELUNGEN

Analyse der Restfehlerquote 2019 der GD NEAR

Illustration 8.5

Für jede der drei Phasen stellt die GD NEAR dem **für die Analyse der Restfehlerquote zuständigen Auftragnehmer** die Grundgesamtheit endgültig abgerechneter Verträge zur Verfügung. Der Auftragnehmer führt Kontrollen der Grundgesamtheit durch, einschließlich einer Überprüfung der Liste, um Vorgänge im Zusammenhang mit „alten“ Verträgen zu ermitteln. Verträge gelten als alt, wenn in den letzten 8 Jahren keine Aktivitäten und/oder in den 5 Jahren vor der endgültigen Abrechnung des Vertrags keine operativen oder Kontrollaktivitäten stattgefunden haben. In diesen Fällen wird der Vertrag von der Grundgesamtheit ausgeschlossen, bevor die Stichprobe gezogen wird.

Mitunter können „alte“ Verträge erst ermittelt werden, nachdem sie beprobt und alle Unterlagen bereitgestellt wurden. In solchen Fällen wird der jeweilige Vorgang in der **Stichprobe zur Ermittlung der Restfehlerquote** ersetzt.

Für die Analyse der Restfehlerquote 2019 wären die **Stichtage** auf der Grundlage von 8 Jahren ohne Aktivitäten wie folgt ausgefallen: 31. Dezember 2010 (Phase 1), 30. April 2011 (Phase 2) und 31. August 2011 (Phase 3).

8.14 Die Kommission hat die **Restfehlerquote** nie als Auftrag zur Erlangung von Prüfungssicherheit oder als Prüfung eingestuft. Sie dient einem bestimmten Zweck und **beruht auf einem speziellen internen Kontrollrahmen**.

Die Analyse der Restfehlerquote ist ein wichtiges Element für die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors, sie **ist jedoch nicht der einzige Anhaltspunkt für die Zuverlässigkeit des gesamten internen Kontrollrahmens der GD NEAR**. Sie beruht auf einer Vielzahl von Kontrollen von Vorgängen, insgesamt 365 Vorgängen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die für 2019 gemeldete Restfehlerquote korrekt war.

Die **Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote** umfasst Kontrollen der **Vergabe öffentlicher Aufträge**, die unter anderem die Ablehnung von Bewerbern, die Einhaltung der Eignungs- und Zuschlagskriterien sowohl für die erste als auch für die zweite Ebene der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die direkte Vergabe umfassen.

Im Hinblick auf Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ist in der EU-Haushaltsordnung der Rahmen für die Gewährung von Zuschüssen im Anschluss an solche Aufforderungen festgelegt. Die geltenden Vorschriften bieten öffentlichen Auftraggebern und Anweisungsbefugten einen beträchtlichen Spielraum für eine flexible Verwaltung des Verfahrens.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass Fehler bei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in der Regel nicht quantifizierbar sind.

Würden solche nicht quantifizierbaren Fehler basierend auf der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote gemeldet, würden sie zum Gesamtzweck der Analyse, nämlich der Messung der Restfehlerquote, keinen Mehrwert beitragen.

8.15 Die Zahl der in die globale Quote einbezogenen Zuschussvorgänge wurde als Reaktion auf eine Empfehlung des Rechnungshofes in seinem Jahresbericht 2017 bereits erhöht.

Der Zweck der **zusätzlichen Zuschussstichprobe** ist es, der Kommission unterstützende Informationen bereitzustellen, die die durch die Hauptstichprobe verfügbaren Informationen zu Zuschüssen ergänzen. Dadurch kann die Verwaltung entscheiden, ob ein Vorbehalt in Bezug auf Zuschüsse erforderlich ist. Die zusätzliche Stichprobe mit 96 Stichprobenintervallen (die 1/3 der Grundgesamtheit der Analyse der Restfehlerquote entsprechen) erfüllt diese Anforderung. Ein höheres Konfidenzniveau würde eine viel größere Stichprobe erfordern (+88 Vorgänge für ein Konfidenzniveau von 95 %). Dies würde keinen wesentlichen Beitrag zum Kernziel leisten, das mit einer zusätzlichen Zuschussstichprobe verfolgt wird. Der derzeitige Ansatz berücksichtigt die wichtigsten Prioritäten, nämlich die Gewährleistung der Prüfungssicherheit und die Kosteneffizienz der Kontrollen.

8.16 Wie der Rechnungshof festgestellt hat, sind in der **Analyse der Restfehlerquote 2019 der GD NEAR** keine Schätzungen enthalten. In der Analyse von 2018 wurden für 2 von über 400 Vorgängen Schätzungen vorgenommen.

Schätzungen sind seit neun Jahren Bestandteil der **Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote**. Der **Risikoaufschlag** wurde 2017 eingeführt, um eine objektive Grundlage für Fehlerschätzungen zu schaffen, die keine Manipulation durch den Auftragnehmer oder die Kommission zulässt.

In den wenigen Fällen, in denen eine Schätzung erforderlich ist, befolgt der Auftragnehmer das **Handbuch zur Ermittlung der Restfehlerquote**. Eine Schätzung kann nur vorgenommen werden, wenn die Unterlagen aus logistischen oder rechtlichen Gründen nicht vorliegen. In allen anderen Fällen wird ein quantifizierter Fehler festgestellt.

In Fällen, in denen aus logistischen oder rechtlichen Gründen eine Schätzung vorgenommen wird, kommt der Risikoaufschlagsansatz zur Anwendung; dabei wird für die Vorgänge ein Risikoaufschlag von 5 % zur geltenden Fehlerquote hinzugerechnet. Ohne diesen Risikoaufschlag würde der Fehler als nicht quantifizierbar betrachtet.

8.17 Die Kommission ist der Auffassung, dass es **keinen übermäßigen Rückgriff auf die Prüfungsarbeiten anderer Prüfer** gegeben hat. In begründeten Fällen werden Entscheidungen über ein volles oder teilweises Vertrauen auf Prüfungsarbeiten getroffen, und eine Wiederholung früherer Prüfungsarbeiten, die nach anerkannten Berufsgrundsätzen, gegebenenfalls einschließlich internationaler Prüfungsgrundsätze, durchgeführt wurden, wäre übertrieben und stünde in keinem Verhältnis zum Kontrollziel der Analyse der Restfehlerquote.

Die Kommission stellt fest, dass das volle Vertrauen auf Prüfungsarbeiten im Jahr 2019 zurückgegangen ist.

Volles Vertrauen in Bezug auf einen einzelnen Vorgang bedeutet, dass der Vorgang keiner vertieften Prüfung unterzogen werden muss. Dennoch bleiben alle anderen Verfahren anwendbar.

Um zu entscheiden, ob er früheren Prüfungsarbeiten voll oder teilweise vertrauen kann, führt der Auftragnehmer bestimmte Kontrollen durch. Mit diesen Kontrollen sollen (und werden) Fehler ermittelt werden, die bei früheren Prüfungsarbeiten nicht entdeckt wurden, auf die voll und ganz zu vertrauen ist.

Die bei **teilweisem Vertrauen** durchgeführten Kontrollen sind umfangreicher und beinhalten vertiefte Prüfungen. Teilweises Vertrauen und volles Vertrauen sind nicht identisch. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein übermäßiger Rückgriff auf die Prüfungsarbeiten anderer Prüfer vermieden werden sollte und dass im Falle der Analyse der Restfehlerquote 2019 kein solcher übermäßiger Rückgriff stattgefunden hat.

Wenn den Prüfungsarbeiten anderer Prüfer nicht vertraut wird, auch wenn diese als plausibel betrachtet werden, würde der Begünstigte zwei Prüfungen/Überprüfungen desselben Vorgangs unterzogen.

Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD NEAR

8.21 Die folgenden Sätze, die in den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2018 ordnungsgemäß aufgenommen wurden, sind nicht im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 enthalten: *„Die Analyse der Restfehlerquote ist keine Prüfung, die ein Prüfungsurteil liefert. Die GD zieht jedoch aus dem Prüfungsbericht des Prüfers ihre eigenen Schlussfolgerungen. Die Prüfer setzen ihre beruflichen Fähigkeiten auf der*

Grundlage bestimmter vereinbarter Verfahren und auf der Grundlage der International Standards on Related Services (ISRS 4400) der IFAC ein.“ Diese Sätze werden in die künftigen Jährlichen Tätigkeitsberichte aufgenommen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 8.1

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Empfehlung 8.2

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Der Zweck der **zusätzlichen Zuschussstichprobe** ist es, der Kommission unterstützende Informationen bereitzustellen, die die durch die Hauptstichprobe verfügbaren Informationen zu Zuschüssen ergänzen (und verbessern).

Ein höheres Konfidenzniveau würde eine viel größere Stichprobe erfordern, womit entsprechende Kostensteigerungen einhergehen würden, ohne dass dabei ein wesentlicher Beitrag zum übergeordneten Zweck einer zusätzlichen Zuschussstichprobe geleistet würde. Dieser Ansatz steht auch im Einklang mit dem Grundsatz der Kosteneffizienz der Kontrollen.

Empfehlung 8.3

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission verstärkt kontinuierlich die Kontrollen und nimmt in ihre **jährlichen Aktionspläne** neue Maßnahmen auf, um wiederkehrende, für ihre Tätigkeit relevante Fehler zu vermeiden.

**ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS AUF DEN JAHRESBERICHT 2019
DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

KAPITEL 9: VERWALTUNG – MFR-RUBRIK 5

Anlage 2

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

9.8. Das Parlament nimmt die Bemerkungen zur Kenntnis und hat die einzelnen Fälle auf der Grundlage der Feststellungen des Rechnungshofs erneut geprüft: In einem Fall wurden die Ausgaben als nicht erstattungsfähig eingestuft, bei einem weiteren Vorgang hat das Parlament entschieden, an seiner Auffassung festzuhalten, und ein dritter Vorgang wurde genauer untersucht und vom Parlament auf der Grundlage zusätzlicher Informationen und Belege der betreffenden europäischen politischen Partei akzeptiert. Das Parlament betont jedoch, dass seine Verwaltung zwar die anweisungsbefugte Dienststelle für die Zahlung von Finanzhilfen an die europäischen politischen Parteien ist, dass sie aber nicht für deren tatsächliche Ausgaben verantwortlich ist: In der geltenden Regelung ist ein Verfahren der indirekten Mittelverwaltung vorgesehen, das auf der Gewährung von Beiträgen an die europäischen politischen Parteien beruht. Die Empfänger der Mittel sind selbst für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge verantwortlich. Das Parlament gibt Orientierungshilfen und nimmt im Nachhinein Stichprobenprüfungen vor. Ein Teil der nachträglichen Überprüfungen wird von einem beauftragten externen Prüfer durchgeführt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlungen

9.21. Das Parlament betont, dass die Fraktionen umfassende Orientierungshilfen und Schulungen erhalten haben, dass die Empfehlung jedoch aufgrund vergleichbarer Probleme mit einer europäischen politischen Partei erneut aufgenommen wurde. In diesem Zusammenhang weist das Parlament zudem darauf hin, dass zusätzliche Anstrengungen unternommen wurden und weiterhin unternommen werden, damit die europäischen politischen Parteien umfassende Informationen und Orientierungshilfen zu Themen erhalten, bei denen Probleme festgestellt wurden. Während die Fraktionen Teil eines Organs der EU sind, sind die europäischen politischen Parteien unabhängige Organisationen, die zwar europäischen Status haben, aber teilweise einzelstaatlichen Vorschriften für gemeinnützige Organisationen unterliegen. Daher werden gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Ausgabenpraxis dieser Organisationen ergriffen. Die Leitlinien betreffend die gewährten

Finanzhilfen und die bewährten Verfahren für den Einsatz der Mittel werden regelmäßig aktualisiert und den Empfängern zur Verfügung gestellt. Konkrete Probleme wie die Vergabe werden darüber hinaus in eigenen Leitlinien und in Sitzungen mit allen Empfängern behandelt.

ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES AUF
DEN JAHRESBERICHT 2019 DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

KAPITEL 9: VERWALTUNG – MFR-RUBRIK 5

ANHANG

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

Antwort auf die Bemerkungen unter Punkt 9.11 und 9.12:

„Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stimmt den Bemerkungen des Rechnungshofes zu.“

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Antwort auf die Empfehlung zu Punkt 9.1:

„Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt die Empfehlung des Rechnungshofes zur Kenntnis. Bei der Bewertung der Einhaltung der Normen für die interne Kontrolle im Jahr 2019 wurde deutlich, dass eine Strategie für den Umgang mit sensiblen Funktionen umgesetzt und ein Risikomanagementverfahren eingeführt werden muss.

Geplant sind folgende Schritte:

- Definition sensibler Funktionen;
- Einstufung der Risiken auf der Grundlage standardisierter Indikatoren (Warnsignale – „red flags“);
- Quantifizierung der Risiken auf der Grundlage der Gesamtzahl der mit einer bestimmten Funktion verbundenen Warnsignale;
- Verringerung der Risiken (u. a. durch die Festlegung der zu diesem Zweck erforderlichen Kontrollen).

Die vorbereitenden Tätigkeiten (d. h. die Festlegung einer Methode und der Definitionsprozess) sind im ersten Halbjahr 2020 angelaufen, und die neue Strategie sollte bis 2021 einsatzbereit sein.“

**Jahresbericht über die Tätigkeiten im
Rahmen des achten, neunten, zehnten
und elften Europäischen
Entwicklungsfonds für das
Haushaltsjahr 2019**

Inhalt

	Seite
Allgemeine Einleitung	329
Kapitel I Finanzielle Ausführung des achten, neunten, zehnten und elften EEF	332
Kapitel II Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	335
Kapitel III Leistung	358
Antworten der Europäischen Kommission	365

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	01-05
Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds	02-05
Kapitel I – Finanzielle Ausführung des achten, neunten, zehnten und elften EEF	06-09
Kapitel II – Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF	I.-41
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF – Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I.-XXI.
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	10-41
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	10-14
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	15
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	16-25
Jährlicher Tätigkeitsbericht und sonstige Governance-Regelungen	26-41
Schlussfolgerung und Empfehlungen	42-45
Schlussfolgerung	42-43
Empfehlungen	44-45
Kapitel III – Leistung	46-47
Anhänge	
Anhang I – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die EEF	
Anhang II – Im Rahmen der EEF im Jahr 2019 geleistete Zahlungen nach Hauptregionen	
Anhang III – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Europäischen Entwicklungsfonds	

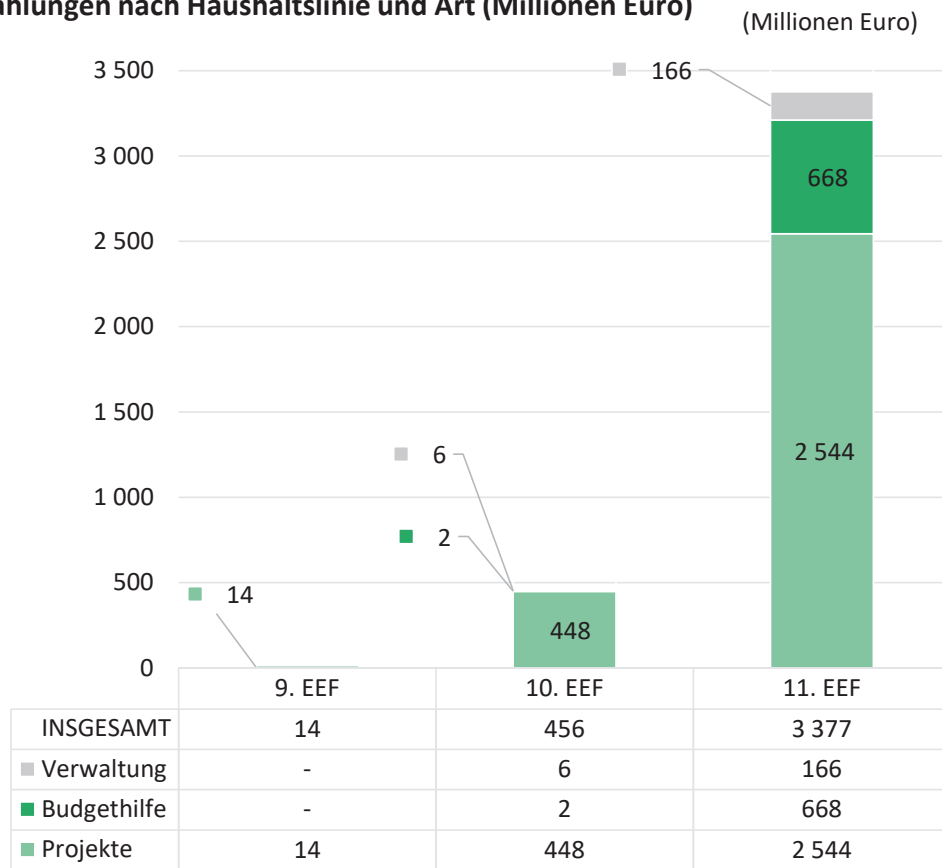
Einleitung

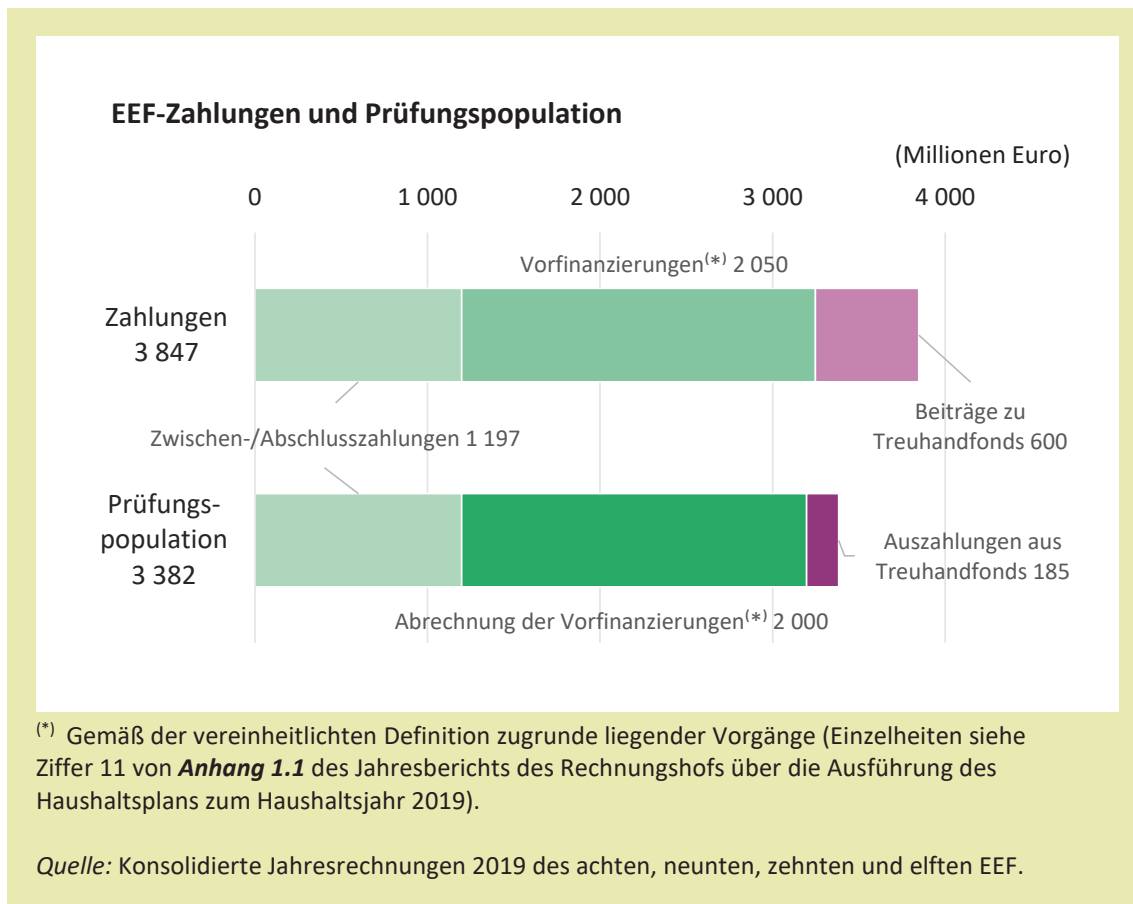
01 Dieser Jahresbericht enthält die Bemerkungen des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). *Illustration 1* gibt einen Überblick über die Tätigkeiten und Ausgaben in diesem Bereich im Jahr 2019.

Illustration 1

Europäische Entwicklungsfonds – Finanzübersicht 2019

EEF-Zahlungen nach Haushaltlinie und Art (Millionen Euro)





Kurzbeschreibung der Europäischen Entwicklungsfonds

02 Die EEF wurden 1959 ins Leben gerufen und sind das wichtigste Hilfeinstrument der Europäischen Union (EU) im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) und den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnete *Partnerschaftsabkommen* ("Abkommen von Cotonou") bildet den aktuellen Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten sowie den ÜLG. Hauptziel dieses Abkommens ist es, die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.

03 Die EEF weisen einige besondere Merkmale auf:

- Die Beiträge der Mitgliedstaaten beruhen auf Quoten, den sogenannten Beitragsschlüsseln, die von den nationalen Regierungen im Rat der Europäischen Union festgelegt werden.
- Sie werden von der Kommission außerhalb des Gesamthaushaltsplans der EU sowie von der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwaltet.

- c) Aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters der EEF ist die Rolle des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Funktionsweise der Fonds stärker eingeschränkt als bei den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit, die aus dem EU-Gesamthaushaltsplan finanziert werden. Insbesondere ist es nicht an der Festlegung und Zuweisung der EEF-Mittel beteiligt. Das Europäische Parlament ist jedoch *Entlastungsbehörde*; hiervon ausgenommen ist lediglich die Investitionsfazilität, die von der EIB verwaltet wird und daher außerhalb der Prüfungszuständigkeit des Hofes liegt^{1 2}.
- d) Der Grundsatz der *Jährlichkeit* findet bei den EEF keine Anwendung: EEF-Abkommen werden in der Regel für einen Mittelbindungszeitraum von fünf bis sieben Jahren geschlossen, und Zahlungen können über einen weitaus längeren Zeitraum geleistet werden.

04 Die EEF werden fast vollständig von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) der Kommission verwaltet³.

05 Die in diesem Bericht behandelten Ausgaben werden über eine große Bandbreite von Methoden wie Bau-/Liefer-/Dienstleistungsaufträge, Finanzhilfen, Budgethilfen und Leistungsprogramme ausgeführt, die in 79 Ländern zum Einsatz kommen.

¹ Siehe Artikel 43, 48 bis 50 und 58 der Verordnung (EU) 2015/323 des Rates vom 2. März 2015 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. L 58 vom 3.3.2015, S. 17).

² Im Jahr 2012 wurde die Prüfung dieser Vorgänge durch den Hof in einer zwischen der EIB, der Kommission und dem Hof geschlossenen Dreiervereinbarung (Artikel 134 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. L 78 vom 19.3.2008, S. 1)) geregelt. Die Investitionsfazilität bleibt bei der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes unberücksichtigt.

³ Ausgenommen sind 1,14 % der im Jahr 2019 im Rahmen der EEF getätigten Ausgaben, die von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) verwaltet wurden.

Kapitel I – Finanzielle Ausführung des achten, neunten, zehnten und elften EEF

06 Die Mittel des achten EEF (1995-2000) beliefen sich auf 12 840 Millionen Euro, die Mittel des neunten EEF (2000-2007) auf 13 800 Millionen Euro und die des zehnten EEF (2008-2013) auf 22 682 Millionen Euro.

07 Das Interne Abkommen zur Errichtung des elften EEF⁴ (2015-2020) trat am 1. März 2015 in Kraft. Zwischen 2013 und 2015 wurden Mittel im Rahmen einer *Überbrückungsfazilität* gebunden, um für Kontinuität bis zur Ratifizierung des elften EEF zu sorgen. Der elfte EEF ist mit 30 506 Millionen Euro ausgestattet. Davon entfallen 29 089 Millionen Euro auf die AKP-Staaten, 364,5 Millionen Euro auf die ÜLG und 1 052,5 Millionen Euro auf Verwaltungskosten.

08 *Illustration 2* zeigt die Verwendung der EEF-Mittel im Jahr 2019 sowie die kumulierte Verwendung.

⁴ ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1.

Illustration 2

Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2019

	Stand Ende 2018		Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2019 (netto) ⁶					Stand Ende 2019					
	Gesamtbetrag	Ausführungsrate ²	8. EEF ³	9. EEF ³	10. EEF	11. EEF ³	Gesamtbetrag	8. EEF	9. EEF	10. EEF	11. EEF	Gesamtbetrag	Ausführungsrate ²
A – MITTEL¹	76 739		-1	-42	7	-139	-175	10 377	15 348	21 430	29 608	76 763	
B – VERWENDUNG													
1. Globale Mittelbindungen ⁴	69 998	91 %	-2	-22	183	3 153	3 311	10 375	15 335	21 088	26 511	73 309	96 %
2. Einzelmittelbindungen ⁵	64 182	84 %	-1	-4	-51	3 557	3 501	10 374	15 302	20 310	21 697	67 683	88 %
3. Zahlungen	53 567	70 %	0	14	456	3 377	3 847	10 375	15 201	19 285	12 553	57 414	75 %
C – Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (B1-B3)	16 432	21 %						0	134	1 803	13 959	15 896	21 %
D – Noch verfügbare Mittel (A-B1)	6 741	9 %						2	12	342	3 097	3 454	4 %

¹ Ursprüngliche Mittelausstattung des achten, neunten und elften EEF, Kofinanzierung, Zinsen, verschiedene Mittel und Mittelübertragungen aus früheren EEF.

² In Prozent der Mittel.

³ Negativbeträge ergeben sich aus aufgehobenen Mittelbindungen.

⁴ Globale Mittelbindungen betreffen Finanzierungsbeschlüsse.

⁵ Einzelmittelbindungen betreffen Einzelverträge.

⁶ Netto-Mittelbindungen nach Aufhebung von Mittelbindungen. Nettozahlungen nach Wiedereinziehungen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnungen 2019 des achten, neunten und elften EEF. In den angegebenen Zahlen ist der von der EIB verwaltete Teil der EEF nicht berücksichtigt.

09 Die GD DEVCO legt für sich selbst jedes Jahr zentrale Leistungsindikatoren (*Key Performance Indicators*, KPI) betreffend die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und den effizienten Ressourceneinsatz fest. Diese Indikatoren zeigen, dass die GD DEVCO im Jahr 2019 ihre Zielvorgaben – Abbau alter *Vorfinanzierungen* und noch abzuwickelnder Mittelbindungen um 25 % und Anteil abgelaufener Verträge von weniger als 15 % – erreichte (siehe *Illustration 3*). Beide Vorgaben wurden sowohl als übergeordnetes Ziel für den gesamten Zuständigkeitsbereich der GD DEVCO als auch als spezifisches Ziel für die EEF festgelegt.

Illustration 3

KPI zur Verringerung alter Vorfinanzierungen, noch abzuwickelnder Mittelbindungen und abgelaufener Verträge

Die GD DEVCO übertraf ihre Zielvorgaben für 2019, da die alten Vorfinanzierungen für die EEF um 37 % (40 % in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich) und die alten noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 36 % (35 % in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich) reduziert wurden. Für das Jahr 2020 beschloss sie, für diese beiden KPI eine neue Zielvorgabe festzulegen, die ihrer sich kontinuierlich verbessernden Leistung entspricht.

Die GD DEVCO erfüllte auch ihr übergeordnetes KPI-Ziel, im System höchstens 15 % abgelaufene Verträge weiterzuführen; sie erreichte knapp über 15 % für die EEF und 13 % in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich. Der KPI für die EEF hat sich in den Jahren 2018 (17 %) und 2017 (19 %) infolge der im September 2017 eingeführten neuen Verfahren verbessert.

Kapitel II – Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu den EEF

Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum achten, neunten, zehnten und elften EEF – Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers

Prüfungsurteil

I. Wir haben

- a) die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften EEF für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr, die aus der Bilanz, der Ergebnisrechnung, der Kapitalflussrechnung, der Tabelle der Veränderungen des Nettovermögens und der Übersicht über die finanzielle Ausführung bestehen und von der Kommission am 16. Juni 2020 gebilligt wurden, sowie
- b) die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, deren Finanzmanagement der Kommission obliegt⁵, geprüft.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

II. Nach unserer Beurteilung stellen die Jahresrechnungen des achten, neunten, zehnten und elften EEF für das am 31. Dezember 2019 endende Jahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF zum 31. Dezember 2019, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der EEF-Finanzregelung und den auf den international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor basierenden Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

⁵ Gemäß den Artikeln 43, 48 bis 50 und 58 der Finanzregelung für den 11. EEF deckt diese Zuverlässigkeitserklärung nicht die von der EIB verwalteten EEF-Mittel ab.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen

III. Nach unserer Beurteilung sind die den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Ausgaben

Versagtes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

IV. Nach unserer Beurteilung weisen die in den Jahresrechnungen für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr enthaltenen akzeptierten Ausgaben wegen der Bedeutung des im Abschnitt "Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben" beschriebenen Sachverhalts eine wesentliche Fehlerquote auf.

Grundlage für das Prüfungsurteil

V. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit den International Standards on Auditing (ISA) sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) der INTOSAI durchgeführt. Unsere Verantwortlichkeiten nach diesen Standards und Verhaltensanforderungen sind im Abschnitt "Verantwortlichkeiten des Prüfers" unseres Vermerks näher beschrieben. Außerdem haben wir in Übereinstimmung mit dem Code of Ethics for Professional Accountants des International Ethics Standards Board for Accountants die Unabhängigkeitsanforderungen erfüllt und sind unseren beruflichen Verhaltenspflichten nachgekommen. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen.

Grundlage für das versagte Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

VI. Die 2019 zulasten des achten, neunten, zehnten und elften EEF verbuchten Ausgaben weisen eine wesentliche Fehlerquote auf. Unsere *geschätzte Fehlerquote* für die in den Jahresrechnungen enthaltenen akzeptierten Ausgaben beträgt 3,5 %.

Besonders wichtige Prüfungssachverhalte

VII. Besonders wichtige Prüfungssachverhalte sind solche Sachverhalte, die nach unserem pflichtgemäßen Ermessen am bedeutsamsten für unsere Prüfung des Abschlusses des aktuellen Zeitraums waren. Diese Sachverhalte wurden im Zusammenhang mit der Prüfung des Abschlusses als Ganzem und bei der Bildung des Prüfungsurteils hierzu berücksichtigt, der Hof gibt jedoch kein gesondertes Prüfungsurteil zu diesen Sachverhalten ab.

Antizipative Passiva

VIII. Wir haben die in den Jahresrechnungen ausgewiesenen antizipativen Passiva (siehe Erläuterung 2.8), die weitgehend auf Schätzungen beruhen, überprüft. Ende des Jahres 2019 beliefen sich die von Begünstigten getätigten, aber noch nicht gemeldeten förderfähigen Ausgaben nach Schätzungen der Kommission auf 5 074 Millionen Euro (Jahresende 2018: 5 133 Millionen Euro).

IX. Wir haben die Berechnung dieser Schätzungen untersucht und eine Stichprobe von 30 Einzelverträgen überprüft, um dem Risiko einer falschen Darstellung der Rechnungsabgrenzung zu begegnen. Auf der Grundlage der durchgeführten Prüfungsarbeit sind wir zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die in den endgültigen Jahresrechnungen ausgewiesenen antizipativen Passiva angemessen waren.

Mögliche Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union auf die EEF-Jahresrechnungen 2019

X. Am 29. März 2017 teilte das Vereinigte Königreich dem Europäischen Rat förmlich seine Absicht mit, aus der EU auszutreten. Am 12. November 2019 veröffentlichte die Kommission das Austrittsabkommen über die Einzelheiten des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Gemäß diesem Abkommen bleibt das Vereinigte Königreich Vertragspartei des EEF bis zum Abschluss des elften EEF und aller nicht abgeschlossenen vorangegangenen EEF und übernimmt im Rahmen des Internen Abkommens, mit dem der elfte EEF eingesetzt wurde, die gleichen Verpflichtungen wie die Mitgliedstaaten, zudem übernimmt es seine Verpflichtungen aus früheren EEF bis zu deren Abschluss.

XI. In dem Austrittsabkommen ist zudem festgelegt, dass, wenn die Mittel aus Projekten im Rahmen des zehnten EEF oder aus vorangegangenen EEF nicht gebunden wurden oder zum Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens freigegeben worden sind, die Anteile des Vereinigten Königreichs an diesen Mitteln nicht wiederverwendet werden. Dasselbe gilt für den Anteil des

Vereinigten Königreichs an nicht gebundenen Mitteln oder Mitteln, die im Rahmen des elften EEF nach dem 31. Dezember 2020 freigegeben wurden.

XII. Daher sind für die EEF-Jahresrechnungen 2019 keine finanziellen Auswirkungen anzugeben. Wir gelangen zu dem Schluss, dass die Jahresrechnungen der EEF zum 31. Dezember 2019 den Austrittsprozess bis zu diesem Zeitpunkt korrekt widerspiegeln.

Verantwortlichkeiten des Managements

XIII. Gemäß den Artikeln 310 bis 325 AEUV und der Finanzregelung für den elften EEF ist das Management verantwortlich für die Aufstellung und Darstellung der Jahresrechnungen der EEF auf der Grundlage international anerkannter Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Diese Verantwortlichkeit umfasst die Gestaltung, Einrichtung und Aufrechterhaltung interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und Darstellung eines Jahresabschlusses notwendig sind, der frei von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – falschen Darstellungen ist. Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den EEF-Jahresrechnungen zugrunde liegenden Vorgänge.

XIV. Bei der Aufstellung der EEF-Jahresrechnungen ist die Kommission dafür verantwortlich, die Fähigkeit der EEF zur Fortführung der Geschäftstätigkeit zu beurteilen, relevante Sachverhalte anzugeben und den Rechnungslegungsgrundsatz der Fortführung der Geschäftstätigkeit anzuwenden, es sei denn, sie beabsichtigt, entweder die Einrichtung zu liquidieren oder die Geschäftstätigkeit einzustellen, oder hat keine realistische Alternative dazu.

XV. Die Kommission ist verantwortlich für die Aufsicht über den Rechnungslegungsprozess der EEF.

Verantwortlichkeiten des Prüfers für die Prüfung der EEF-Jahresrechnungen und der zugrunde liegenden Vorgänge

XVI. Unsere Ziele sind, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob die EEF-Jahresrechnungen frei von wesentlichen falschen Darstellungen sind und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, sowie dem Europäischen Parlament und dem Rat auf der Grundlage unserer Prüfung eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Hinreichende Sicherheit ist ein hohes Maß an Sicherheit, aber keine Garantie dafür, dass bei der Prüfung sämtliche Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die möglicherweise

vorliegen, zwangsläufig aufgedeckt wurden. Falsche Darstellungen und Verstöße können beabsichtigt oder unbeabsichtigt sein und werden als wesentlich angesehen, wenn von ihnen einzeln oder insgesamt vernünftigerweise erwartet werden könnte, dass sie auf der Grundlage dieser EEF-Jahresrechnungen getroffene wirtschaftliche Entscheidungen beeinflussen.

XVII. Als Teil einer Prüfung in Übereinstimmung mit den ISA und ISSAI üben wir während der gesamten Prüfung pflichtgemäßes Ermessen aus und bewahren eine kritische Grundhaltung. Darüber hinaus

- identifizieren und beurteilen wir die Risiken wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – falscher Darstellungen in den EEF-Jahresrechnungen sowie wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der EEF bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Wir planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch und erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unser Prüfungsurteil zu dienen. Fälle von wesentlichen falschen Darstellungen oder Verstößen gegen Rechtsvorschriften, die aus dolosen Handlungen resultieren, sind schwerer aufzudecken als Fälle, die aus Irrtümern resultieren, da dolose Handlungen betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen oder das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können. Daher ist das Risiko, dass solche Fälle nicht aufgedeckt werden, höher;
- gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung relevanten internen Kontrollsystem, um geeignete Prüfungshandlungen zu planen, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben;
- beurteilen wir die Angemessenheit der vom Management angewandten Rechnungslegungsmethoden sowie die Vertretbarkeit der vom Management dargestellten geschätzten Werte in der Rechnungslegung und damit zusammenhängenden Angaben;
- schlussfolgern wir über die Angemessenheit der vom Management vorgenommenen Anwendung des Rechnungslegungsgrundsatzes der Fortführung der Geschäftstätigkeit sowie auf der Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise, ob eine wesentliche Unsicherheit im Zusammenhang mit Ereignissen oder Gegebenheiten besteht, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der EEF zur Fortführung der Geschäftstätigkeit aufwerfen können. Falls wir die Schlussfolgerung treffen, dass eine solche wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, in unserem Vermerk auf die dazugehörigen Angaben in den Jahresrechnungen der EEF aufmerksam zu machen oder, falls diese Angaben unangemessen sind, unser Prüfungsurteil zu modifizieren. Wir ziehen unsere Schlussfolgerungen auf der Grundlage der

bis zum Datum unseres Vermerks erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können die Einrichtung jedoch dazu veranlassen, ihre Geschäftstätigkeit nicht fortzuführen;

- beurteilen wir die Gesamtdarstellung, den Aufbau und den Inhalt der Jahresrechnungen einschließlich aller Angaben und bewerten, ob die Jahresrechnungen die zugrunde liegenden Vorgänge und Ereignisse insgesamt sachgerecht darstellen.

XVIII. Wir tauschen uns mit dem Management unter anderem über den geplanten Umfang und die geplante zeitliche Einteilung der Prüfung sowie über bedeutsame Prüfungsfeststellungen, einschließlich Feststellungen zu etwaigen bedeutsamen Mängeln im internen Kontrollsystem, aus.

XIX. Hinsichtlich der Einnahmen untersuchen wir sämtliche Beiträge der Mitgliedstaaten und eine Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen.

XX. Hinsichtlich der Ausgaben untersuchen wir die Zahlungsvorgänge, sobald die Ausgaben getätigt, erfasst und akzeptiert wurden. Außer bei den Vorschüssen erfolgt diese Untersuchung bei allen Arten von Zahlungen erst, nachdem diese getätigt wurden. Vorauszahlungen werden geprüft, sobald der *Mittellempfänger* deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen und das Organ oder die Einrichtung diesen Nachweis durch Abrechnung der Vorauszahlung – zu der es unter Umständen erst in einem Folgejahr kommt – akzeptiert hat.

XXI. Wir bestimmen von den Sachverhalten, über die wir uns mit der Kommission ausgetauscht haben, diejenigen Sachverhalte, die am bedeutsamsten für die Prüfung der EEF-Jahresrechnungen waren und daher für den aktuellen Zeitraum die besonders wichtigen Prüfungssachverhalte sind. Wir beschreiben diese Sachverhalte in unserem Vermerk, es sei denn, Gesetze oder andere Rechtsvorschriften schließen eine Offenlegung aus oder wir bestimmen in äußerst seltenen Fällen, dass ein Sachverhalt nicht in unserem Vermerk mitgeteilt werden soll, weil vernünftigerweise erwartet wird, dass die negativen Folgen einer solchen Mitteilung deren Vorteile für das öffentliche Interesse übersteigen würden.

20. Juli 2020

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxemburg

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

10 Der Prüfungsansatz und die Prüfungsmethoden des Hofes sind in **Anhang 1.1** des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2019 beschrieben; sie gelten auch für die Prüfung der EEF.

11 Die Bemerkungen des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EEF beruhen auf den Jahresabschlüssen⁶ des achten, neunten, zehnten und elften EEF, die von der Kommission gebilligt wurden⁷ und zusammen mit der Vollständigkeitserklärung des Rechnungsführers am 26. Juni 2020 beim Hof eingingen. Der Hof untersuchte die Wertansätze und sonstigen Angaben und bewertete die angewandten Rechnungslegungsgrundsätze sowie signifikante Schätzungen der Kommission und die Gesamtdarstellung der Jahresrechnungen.

⁶ Siehe Artikel 39 der Verordnung (EU) 2018/1877.

⁷ Gemäß der EEF-Finanzregelung; siehe Artikel 38 der Verordnung (EU) 2018/1877.

12 Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge untersuchte der Hof eine Stichprobe von 126 Vorgängen. Die Stichprobe wurde so ausgewählt, dass sie für das gesamte Spektrum der Ausgaben im Rahmen der EEF repräsentativ ist. Sie umfasste 17 Vorgänge im Zusammenhang mit dem Treuhandfonds Bêkou und dem Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika, 89 von 19 EU-Delegationen bewilligte Vorgänge⁸ und 20 von den zentralen Kommissionsdienststellen genehmigte Zahlungen⁹. Da ein Teil der Prüfungspopulation des Hofes Gegenstand der von der GD DEVCO 2019 durchgeführten Analyse der *Restfehlerquote*¹⁰ war, bezog der Hof in seine Stichprobe 14 weitere Vorgänge ein, auf welche er – nach einer Anpassung – die Ergebnisse¹¹ dieser Analyse anwandte. Daher umfasste die Stichprobe insgesamt 140 Vorgänge, was dem Assurance-Modell (Modell zur Erlangung von Prüfungssicherheit) des Hofes entspricht. Wenn er Fehler in den Vorgängen aufdeckte, analysierte der Hof die betreffenden Systeme, um die Mängel zu ermitteln.

⁸ Äthiopien, Barbados, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Dominikanische Republik, Guinea, Haiti, Mauretanien, Mosambik, Nigeria, Republik Kongo, Ruanda, Sierra Leone, Tansania, Togo und Tschad.

⁹ GD DEVCO: 124 Zahlungen; GD ECHO: 2 Zahlungen im Bereich der humanitären Hilfe.

¹⁰ Die GD DEVCO gibt jedes Jahr eine Analyse der Restfehlerquote in Auftrag, um die Quote der Fehler zu schätzen, die trotz aller auf die Verhinderung bzw. Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich aufgetreten sind. Die Analyse der Restfehlerquote entspricht keinem Auftrag zur Erlangung von Prüfungssicherheit und stellt keine Prüfung dar; sie basiert auf der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote und dem entsprechenden Handbuch, das von der GD DEVCO bereitgestellt wird.

¹¹ Die vom Hof vorgenommenen Überprüfungen der Analysen der Restfehlerquote haben ergeben, dass die zugrunde liegende Methode im Vergleich zu seiner Prüfungsarbeit viel weniger Vor-Ort-Kontrollen vorsieht und in geringerem Umfang Untersuchungen von Vergabeverfahren gestattet. Daher passte der Hof wie im vergangenen Jahr die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote an, um den Grad der Nichteinhaltung von Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge widerzuspiegeln. Grundlage für diese Anpassung bildeten die Bemerkungen des Hofes im Zusammenhang mit den Zuverlässigkeitserklärungen 2014-2018 für die EEF sowie die Prüfung der von ihm ausgewählten Vorgänge aus den Analysen der Restfehlerquote der vergangenen Jahre (siehe Ziffer **25** und *Illustration 6*).

Foto 1 – Prüfbesuch zwecks Inaugenscheinnahme einer Brückenkonstruktion in Sierra Leone



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

13 Des Weiteren untersuchte der Hof für das Jahr 2019 Folgendes:

- a) sämtliche Beiträge der Mitgliedstaaten und eine Stichprobe anderer Arten von Einnahmenvorgängen wie die Kofinanzierungsbeiträge anderer Länder;
- b) bestimmte von der GD DEVCO und den EU-Delegationen verwendete Systeme, wobei sich die Analyse auf folgende Aspekte erstreckte: i) Ex-ante-Kontrollen durch Kommissionsbedienstete, (von der Kommission oder den Begünstigten beauftragte) externe Prüfer oder Überwachungsbeauftragte vor Leistung der Zahlungen; ii) Monitoring und Überwachung, insbesondere die Weiterverfolgung von externen Prüfungen sowie die oben genannte Analyse der Restfehlerquote;
- c) die Zuverlässigkeit der im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO enthaltenen Angaben zur Ordnungsmäßigkeit, die Kohärenz der Methode für die Schätzung von Risikobeträgen, künftigen Korrekturen und Einziehungen und deren Berücksichtigung in der Management- und Leistungsbilanz der Kommission;
- d) die Weiterverfolgung der früheren Empfehlungen des Hofes.

14 Wie in Ziffer **04** erwähnt, ist die GD DEVCO für die Ausführung der meisten aus dem Gesamthaushaltsplan der EU und den EEF finanzierten Außenhilfelinstrumente zuständig. Die Bemerkungen des Hofes zu den Systemen, zur Zuverlässigkeit des Jährlichen Tätigkeitsberichts und zur Erklärung des Generaldirektors für das Jahr 2019 beziehen sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der GD DEVCO.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

15 Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Jahresrechnungen keine wesentlichen falschen Darstellungen aufwiesen.

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Einnahmen

16 Die Einnahmenvorgänge wiesen keine wesentliche Fehlerquote auf.

Ausgaben

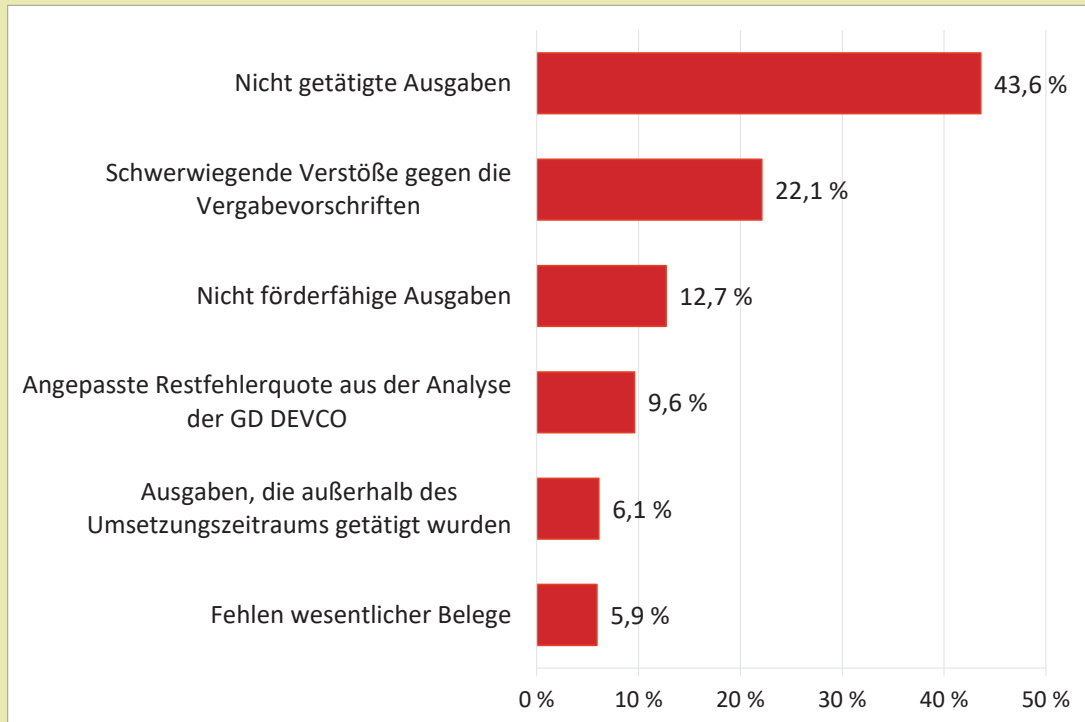
17 In *Anhang I* sind die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen überblicksmäßig dargestellt. Von den 126 untersuchten Vorgängen wiesen 37 (29 %) Fehler auf. Auf der Grundlage der 28 quantifizierten Fehler und der angepassten Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote 2019 (siehe Ziffer **12**) schätzt der Hof die Fehlerquote auf 3,5 %¹².

Illustration 4 enthält eine Aufschlüsselung der vom Hof für 2019 geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart.

¹² Der Hof berechnet die Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 2,1 % (untere Fehlergrenze) und 4,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Illustration 4

Aufschlüsselung der geschätzten Fehlerquote nach Fehlerart



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

18 *Illustration 5* enthält Beispiele für quantifizierbare Fehler, ebenfalls nach Fehlerart.

Illustration 5

Beispiele für quantifizierbare Fehler

a) Nicht getätigte Ausgaben: als Ausgaben ausgewiesene Mittelbindungen

Die Kommission hat mit einer internationalen Organisation eine Übertragungsvereinbarung bezüglich eines regionalen Entwicklungsprojekts des Privatsektors in der Karibik geschlossen. Der Gesamtauftragswert betrug 27,2 Millionen Euro; der Beitrag der EU belief sich auf 23,9 Millionen Euro. Der Hof untersuchte die dem Finanzbericht beigefügte Aufschlüsselung der Ausgaben und stellte fest, dass die gemeldeten Beträge nicht für alle Haushaltslinien der zugrunde liegenden Rechnungsführung entsprachen. Die gemeldeten Kosten überstiegen die in diesem Zeitraum tatsächlich entstandenen Kosten um 2,3 Millionen Euro. Der Großteil dieser Differenz war darauf zurückzuführen, dass der Begünstigte für zukünftige Ausgaben gebundene Beträge als bereits getätigte

Ausgaben dargestellt hatte, während der Rest aus verschiedenen Anpassungen resultierte.

b) Nicht getätigte Ausgaben: geltend gemachte Ausgaben falsch berechnet

Die Kommission billigte einen Bauauftrag mit einem Privatunternehmen für die Verstärkung und den Ausbau eines Stromnetzes in Côte d'Ivoire. Der Gesamtauftragswert betrug 5,4 Millionen Euro; dieser Betrag wurde vollständig vom EU-Beitrag gedeckt. Die im Rahmen des Vertrags geleisteten Zwischenzahlungen beruhten auf den vom Auftragnehmer gemeldeten Maßen, die von der Bauaufsicht überprüft wurden. Der Hof nahm vor Ort seine eigenen Messungen für eine Kostenposition vor: das Ausheben von Gräben für einen gemeldeten Gesamtbetrag in Höhe von 28 361 Euro. Die Messungen des Hofes zeigten, dass der für diese Kostenposition gemeldete Betrag um 14 780 Euro (52 %) zu hoch angegeben war. Dies war auf einen Fehler bei der Meldung der Ausgaben zurückzuführen. Die Bauaufsicht bemerkte den Fehler im September 2019, doch wurde er zum Zeitpunkt seiner Ermittlung nicht berichtigt.

c) Schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften: unbegründete Entscheidung des Evaluierungsausschusses

Die Kommission hat mit einer Nichtregierungsorganisation (NRO) eine Finanzhilfvereinbarung zur Umsetzung eines Projekts zur Sanitärversorgung in der Demokratischen Republik Kongo geschlossen. Der Gesamtauftragswert betrug 12,2 Millionen Euro; der maximale Beitrag der EU wurde auf 11,7 Millionen Euro festgelegt. Der Hof untersuchte Zahlungen für den Bau eines lokalen Gesundheitszentrums mit einem Gesamtauftragswert von 124 758 Euro für das betreffende Los. Die NRO veröffentlichte eine Ausschreibung und bewertete die eingegangenen Angebote anhand von technischen und finanziellen Kriterien. Den Zuschlag erhielt nicht das Angebot mit der höchsten Punktzahl, das alle in der Vertragsbekanntmachung angegebenen Eignungskriterien erfüllte, sondern das Angebot mit der dritthöchsten Punktzahl. Obwohl die für eine Anpassung der Vergabeverfahren an die Lage vor Ort im Partnerland erforderlichen Instrumente vorhanden waren, hatte sich die NRO für ein Standardverfahren entschieden. Der Evaluierungsausschuss hatte ein zusätzliches Kriterium verwendet, das in der Vertragsbekanntmachung nicht angegeben war und von dem die Bieter somit keine Kenntnis haben konnten.

d) Sonstige Fehlerart: ungewöhnlich hohe Gehaltskosten

Die Kommission hat mit einer lokalen Behörde eine Finanzhilfevereinbarung zur Entwicklung eines Schutzgebiets in Tansania geschlossen. Der Gesamtauftragswert betrug 2,3 Millionen Euro; der Beitrag der EU belief sich auf 1,8 Millionen Euro. Der Hof untersuchte die zulasten des Projekts abgerechneten Gehälter der lokalen Mitarbeiter und stellte fest, dass diese erheblich höher waren als im Zeitraum vor der EU-Finanzierung. Diese nicht förderfähigen Kosten waren von den internen Kontrollsystemen der Kommission nur zum Teil aufgedeckt und vor der Prüfung des Hofes berichtet worden.

19 Im Zuge seiner Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2019 plante der Hof einen Prüfbesuch in Burundi. Seine Prüfer beantragten die Visa bei der burundischen Botschaft in Brüssel sechs Wochen vor der geplanten Abreise (normalerweise dauert die Ausstellung von Visa drei Wochen). Trotz mehrerer Versuche, die Botschaft zu kontaktieren, hatten die Prüfer die Visa bis zum Abreisedatum nicht erhalten. Dies wirkte sich negativ auf die Planung und Umsetzung der Prüfungsarbeiten des Hofes aus. Beispielsweise konnte der Hof Projekte nicht vor Ort besuchen, um die tatsächlichen Gegebenheiten dort zu beurteilen, sondern musste seine Prüfungsarbeiten ausschließlich auf eine Aktenprüfung beschränken. Länder, die eine EU-Finanzierung erhalten, sind u. a. verpflichtet, Aktenprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen zu gestatten. Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹³ ist der Hof berechtigt, Projekte in den Ländern ihrer Umsetzung zu prüfen; in den Verträgen über die einzelnen Projekte ist dieses Recht weitergehend geregelt. Die volle Unterstützung der Kommission ist unerlässlich, um dem Hof die Durchführung seiner Prüfungen zu ermöglichen.

¹³ Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: "Die Prüfung wird anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den anderen Organen der Union, in den Räumlichkeiten der Einrichtungen oder sonstigen Stellen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Union verwalten, sowie der natürlichen und juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten, und in den Mitgliedstaaten durchgeführt."

20 Wie auch in früheren Jahren unterliefen der Kommission und ihren Durchführungspartnern bei Vorgängen, die *Leistungsprogramme, Finanzhilfen und Beitragsvereinbarungen* mit internationalen Organisationen sowie *Übertragungsvereinbarungen* mit Kooperationsagenturen der EU-Mitgliedstaaten betrafen, mehr Fehler als bei anderen Formen der Unterstützung (die beispielsweise Bau-/Liefer-/Dienstleistungsaufträge betrafen). Von den 65 vom Hof untersuchten Vorgängen dieser Art wiesen 25 (38 %) quantifizierbare Fehler auf, die 71,7 % der geschätzten Fehlerquote ausmachten.

21 In neun Fällen quantifizierbarer Fehler und sechs Fällen nicht quantifizierbarer Fehler verfügte die Kommission über ausreichende Informationen, um die Fehler zu verhindern bzw. vor Anerkennung der Ausgaben aufzudecken und zu berichtigen. Hätte die Kommission alle ihr vorliegenden Informationen angemessen genutzt, wäre die geschätzte Fehlerquote um 1,4 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Bei vier weiteren Vorgängen stellte der Hof Fehler fest, die die externen Prüfer oder Überwachungsbeauftragten hätten aufdecken müssen. Diese Fehler trugen 0,4 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

22 Darüber hinaus waren fünf Vorgänge, die quantifizierbare Fehler aufwiesen¹⁴, einer Prüfung oder Ausgabenüberprüfung unterzogen worden. Anhand der in den Prüfungs-/Überprüfungsberichten bereitgestellten Informationen über die tatsächlich durchgeführten Tätigkeiten konnte der Hof nicht beurteilen, ob die Fehler im Rahmen dieser Ex-ante-Kontrollen hätten aufgedeckt und berichtigt werden können¹⁵.

¹⁴ Diese Fehler trugen 0,67 Prozentpunkte zur geschätzten Fehlerquote bei.

¹⁵ In den Berichten werden weder sämtliche gemeldeten Ausgaben behandelt, noch sind die darin enthaltenen Angaben detailliert genug, um ersehen zu können, ob die Kostenpositionen, bei denen der Hof Fehler ermittelte, in der jeweiligen Stichprobe enthalten waren.

23 Das Kontrollsystem der GD DEVCO beruht auf Ex-ante-Kontrollen¹⁶. Wie in den Vorjahren ist die Häufigkeit der (auch in endgültigen Ausgabenerklärungen, die externen Ex-ante-Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen unterzogen worden waren) festgestellten Fehler ein Zeichen für Schwachstellen in diesen Kontrollen.

24 In zwei Bereichen wiesen die untersuchten Vorgänge keine Fehler auf. Dabei handelte es sich um Budgethilfe (sieben geprüfte Vorgänge) sowie um Vorgänge, bei denen die "hypothetische Strategie" in Bezug auf von mehreren Gebern finanzierte Projekte, die von internationalen Organisationen durchgeführt wurden, zur Anwendung kam (13 geprüfte Vorgänge). In den Ziffern 8.7-8.10 von Kapitel 8 des Jahresberichts des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2019 werden diese Bereiche näher beschrieben.

25 In seinen Jahresberichten 2017 und 2018 wies der Hof auf Einschränkungen in der von der GD DEVCO angewandten Methode zur Analyse der Restfehlerquote hin (siehe auch Ziffern **30-35**). Wegen dieser Einschränkungen führte der Hof in den Bereichen, in denen er sie ermittelt hatte, für die Zuverlässigkeitserklärungen 2018 und 2019 zusätzliche Kontrollen durch. Zweck dieser zusätzlichen Prüfungsarbeit war es, die Auswirkungen der Einschränkungen zu beurteilen und die Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote für 14 weitere in der Stichprobe des Hofes enthaltene Vorgänge anzupassen (siehe Ziffer **12** und Fußnote ¹⁰). Der Hof wählte nach dem Zufallsprinzip 28 Vorgänge aus früheren Analysen der Restfehlerquote aus – durchschnittlich zwei Vorgänge pro besuchte EU-Delegation. **Illustration 6** enthält ein Beispiel für die Ergebnisse dieser Arbeiten.

¹⁶ Das Gesamtkontrollsystem umfasst Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen. Bei Ex-ante-Kontrollen wird die Förderfähigkeit der Ausgaben geprüft, bevor entsprechende Aufträge vergeben und bevor die Ausgaben akzeptiert werden, während Ex-post-Kontrollen nach Anerkennung der Ausgaben durchgeführt werden. Beispielsweise kann eine externe Prüfung entweder als Ex-ante-Kontrolle (bevor eine Zahlung akzeptiert wird) oder als Ex-post-Kontrolle (nachdem ein Projekt abgeschlossen wurde) durchgeführt werden. Beide Arten von Kontrollen können zur Wiedereinzahlung von dem Begünstigten ausgezahlten Mitteln führen, im Falle von Ex-ante-Kontrollen betreffen solche Wiedereinzahlungen zuvor ausgezahlte Vorfinanzierungen.

Illustration 6

Beispiel für einen Fehler, der in den Vorgängen im Zusammenhang mit der Analyse der Restfehlerquote ermittelt wurde

Unzulängliche Kontrollen der Vergabeverfahren

Im Rahmen der Analyse der Restfehlerquote 2017 führte der Auftragnehmer Kontrollen eines in Jamaika umgesetzten Finanzhilfevertrags durch und meldete keinen Fehler bei dem Vorgang. Der Auftragnehmer überprüfte das Vergabeverfahren jedoch nicht und ermittelte daher nicht, dass wesentliche mit dem Verfahren verbundene Dokumente (wie Evaluierungsberichte) fehlten, da sie vernichtet worden waren.

Jährlicher Tätigkeitsbericht und sonstige Governance-Regelungen

26 Von 2012 bis 2018 machte die GD DEVCO in allen Jährlichen Tätigkeitsberichten Vorbehalte zur Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge geltend. Der Jährliche Tätigkeitsbericht für 2019 ist der erste, der keine Vorbehalte enthält. Dennoch hat die GD DEVCO einen Aktionsplan angenommen, mit dem Mängel bei der Umsetzung ihres Kontrollsystems beseitigt werden sollen.

27 Im vergangenen Jahr wies der Hof auf die zufriedenstellenden Fortschritte im Rahmen des Aktionsplans 2017 hin: neun von 14 Maßnahmen waren abgeschlossen, eine teilweise umgesetzt und vier Maßnahmen waren im Gange.

28 Auch der Aktionsplan 2018 der GD DEVCO war auf die in der Vergangenheit ermittelten Bereiche mit hohem Risiko wie Finanzhilfen unter *direkter Mittelverwaltung* oder die *indirekte Mittelverwaltung* über internationale Organisationen ausgerichtet. Außerdem begann die GD mit der Umsetzung zweier neuer Maßnahmen, die auf die vereinfachten Kostenoptionen sowie die mit der neuen Finanzregelung eingeführte ergebnisabhängige Finanzierung abzielen. Im April 2020 waren sechs von 13 Maßnahmen abgeschlossen, vier teilweise umgesetzt, zwei Maßnahmen waren im Gange, und eine Maßnahme war nicht umgesetzt, sondern mit einer anderen Maßnahme zusammengeführt worden.

29 In ihrem Aktionsplan 2019 verringerte die GD DEVCO die Anzahl der Maßnahmen auf neun. Eine neue Maßnahme wurde hinzugefügt, mit der Methode und Handbuch für die Erstellung der Analyse der Restfehlerquote der GD DEVCO verbessert werden sollen. Die anderen acht Maßnahmen wurden aus den Vorjahren übernommen. Zwei davon waren wiederkehrende Maßnahmen; die übrigen sechs wurden verschoben und mit neuen Zieldaten versehen. Einige dieser Maßnahmen haben sich im Laufe der Jahre in erheblichem Maße entwickelt und sind komplexer geworden. Beispielsweise umfasst die Maßnahme zur Vereinfachung der vertraglichen Bedingungen für Finanzhilfen infolge ihrer allmählichen Ausweitung nun auch die Entwicklung eines neuen Formulars der Kommission für Finanzhilfen, das von mehreren Generaldirektionen verwendet werden soll und gleichzeitig den spezifischen Bedarf der GD DEVCO widerspiegelt. Die Maßnahme umfasst darüber hinaus die Einführung einer elektronischen Plattform für die Finanzhilfeverwaltung im neuen IT-System, das derzeit für das auswärtige Handeln entwickelt wird.

Analyse der Restfehlerquote 2019

30 Die GD DEVCO ließ von einem externen Auftragnehmer im Jahr 2019 ihre achte Analyse der Restfehlerquote durchführen, um die Quote der Fehler zu schätzen, die nach allen auf die Verhinderung bzw. Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern abzielenden Verwaltungskontrollen in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich noch vorhanden waren. Für die Analyse der Restfehlerquote 2019 vergrößerte die GD DEVCO ihre Stichprobe von 240 auf 480 Vorgänge. Dies ermöglichte es ihr, separate Fehlerquoten für die aus dem Gesamthaushaltsplan der EU und für die aus den EEF finanzierten Ausgaben vorzulegen, ergänzend zur kombinierten Fehlerquote für beide Ausgabenarten insgesamt. Im vierten Jahr in Folge ergab die Analyse eine geschätzte kombinierte Restfehlerquote, die unter der von der Kommission festgelegten *Wesentlichkeitsschwelle* von 2 % lag¹⁷.

31 Die Analyse der Restfehlerquote entspricht keinem *Auftrag zur Erlangung von Prüfungssicherheit* und stellt keine Prüfung dar; sie basiert auf der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote und dem entsprechenden Handbuch, das von der GD DEVCO bereitgestellt wird. Wie in den Vorjahren ermittelte der Hof Einschränkungen, die dazu führten, dass die Restfehlerquote zu niedrig angegeben wurde. Auch die Analysen der vorausgehenden drei Jahre wiesen Mängel auf und die darin gemeldeten Restfehlerquoten lagen ebenfalls unter der *Wesentlichkeitsschwelle*.

¹⁷ 2016: 1,7 %; 2017: 1,18 %, 2018: 0,85 % und 2019: 1,13 %.

32 Vier Hauptfaktoren führen zu einer Verzerrung der Restfehlerquote. Der erste betrifft Einschränkungen bei den Kontrollen der öffentlichen Vergabeverfahren; diese Einschränkungen können erhebliche Auswirkungen auf die Fehlerquote haben. Bei der Analyse der Restfehlerquote wurden bestimmte Aspekte der Vergabeverfahren nicht ausreichend berücksichtigt, z. B. die Gründe für die Ablehnung erfolgloser Bewerber oder die Einhaltung aller Eignungs- und Zuschlagskriterien durch den erfolgreichen Bieter. Ferner wurden die Verfahren für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder Begründungen für eine direkte Vergabe nicht geprüft.

33 Der zweite Faktor ist die sehr geringe Anzahl von Vor-Ort-Kontrollen im Land der Projektumsetzung. In der Analyse für 2019 wurden für lediglich 15 der 357¹⁸ geprüften Vorgänge solche Kontrollen durchgeführt. Dies reicht nicht aus, um Fehler zu ermitteln, die den Unterlagen nicht zu entnehmen sind, wie in Beispiel b) von *Illustration 5*.

34 Der dritte Faktor ist die Methode, die die GD DEVCO zur Schätzung der Restfehlerquote verwendet. Zunächst gesteht diese Methode dem Auftragnehmer bei der Entscheidung, ob ausreichende logistische und rechtliche Gründe den rechtzeitigen Zugang zu den einen Vorgang betreffenden Unterlagen verhindern, und somit bei der Schätzung der Fehlerquote einen breiten Ermessensspielraum zu. Zweitens hat die Kommission 2019 die Art und Weise geändert, wie sie in diesen Fällen die Fehlerquote schätzt: Sie wendet auf die Restfehlerquote für die EEF einen Risikozuschlag von 5 % an. Es ist jedoch unklar, wie die Kommission zu diesem "Risikozuschlag" in Höhe von 5 % gelangte. Daher bildet diese Methode nicht notwendigerweise die tatsächliche Restfehlerquote bei dem betreffenden Vorgang ab.

35 Schließlich beträgt der Anteil der Vorgänge, bei denen sich die Restfehlerquote vollständig oder teilweise auf frühere Prüfungsarbeiten stützt, 20 % (vollständig) bzw. 38 % (teilweise). Für diese Vorgänge führt der Auftragnehmer vertiefte Prüfungen nur in begrenztem Umfang oder gar nicht durch und stützt sich stattdessen auf früher innerhalb des Kontrollrahmens der GD DEVCO durchgeführte Arbeiten. Sich zu stark auf frühere Prüfungsarbeiten zu stützen, läuft dem Zweck der Analyse der Restfehlerquote zuwider, die Fehler zu ermitteln, die bei genau diesen Kontrollen nicht aufgedeckt wurden.

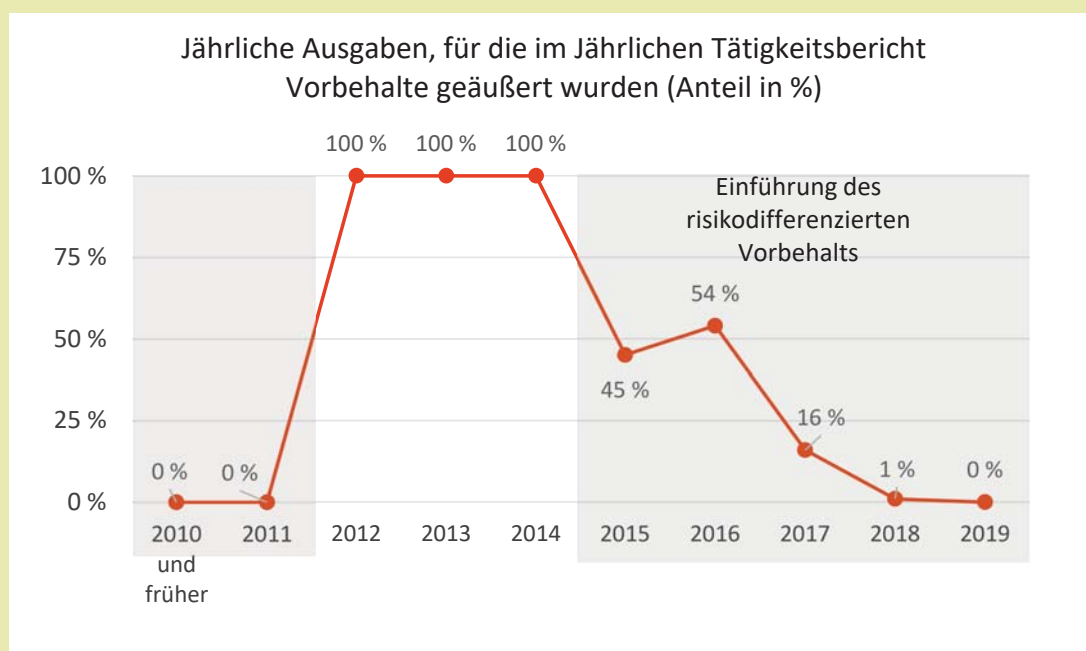
¹⁸ In Ziffer **30** wird auf 480 Vorgänge Bezug genommen. Einige der in der Stichprobe enthaltenen Vorgänge haben jedoch einen Wert, der größer ist als das Stichprobenintervall. Die endgültige Stichprobe umfasste daher 357 Vorgänge.

Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2019

36 Die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors der GD DEVCO im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 enthält keine Vorbehalte, da die beiden im Jahr 2018 verbleibenden Vorbehalte aufgehoben und keine neuen geltend gemacht wurden. Bevor diese Vorbehalte 2019 aufgehoben wurden, hatte die GD DEVCO ihren Umfang (d. h. den Anteil der Ausgaben, auf die sie sich erstreckten), in den Jahren 2017 und 2018 erheblich verringert¹⁹. In *Illustration 7* ist der Umfang der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten geltend gemachten Vorbehalte für die einzelnen Jahre von 2010 bis 2019 dargestellt.

Illustration 7

Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD DEVCO zwischen 2010 und 2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

¹⁹ In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 machte die GD DEVCO Vorbehalte zu den Finanzhilfen (sowohl unter direkter als auch indirekter Mittelverwaltung), der indirekten Mittelverwaltung über internationale Organisationen und Entwicklungsagenturen sowie zu Leistungsprogrammen im Allgemeinen und zur Friedensfazilität für Afrika im Besonderen geltend. Im Jahr 2018 erstreckten sich diese Vorbehalte nur noch auf Finanzhilfen unter direkter Mittelverwaltung (von der GD NEAR im Namen der GD DEVCO verwaltete Mittel) und auf von der Kommission der Afrikanischen Union verwaltete Programme mit Beschaffungen in erheblichem Umfang.

37 Der Hof hält die Einschränkungen des Umfangs der Vorbehalte in den Jahren 2017 und 2018 für ebenso wenig gerechtfertigt wie das Fehlen von Vorbehalten im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019, und vertritt die Auffassung, dass dies zum Teil auf die Einschränkungen der Analyse der Restfehlerquote zurückzuführen ist.

38 Ein weiterer Grund für das Fehlen von Vorbehalten besteht darin, dass die Kommission im Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2019 erstmals die Geringfügigkeitsregel ("De-minimis"-Regel)²⁰ anwendete, wonach kein Vorbehalt nötig ist, falls der vom Vorbehalt betroffene Ausgabenbereich weniger als 5 % der gesamten Zahlungen ausmacht und finanzielle Auswirkungen von weniger als 5 Millionen Euro hat. Daher gibt es nun in einigen Fällen, in denen in früheren Jahren Vorbehalte geltend gemacht wurden, keine Vorbehalte mehr, auch wenn das entsprechende Risiko nach wie vor besteht.

39 Dies ist beispielsweise im Bereich der Finanzhilfen unter indirekter Mittelverwaltung der Fall. Finanzhilfen machen zusammen mit von internationalen Organisationen und Agenturen der Mitgliedstaaten umgesetzten Projekten die meisten in der Analyse der Restfehlerquote gemeldeten Fehler aus, was auch der Bemerkung des Hofes entspricht, dass dies ein mit einem höheren Risiko verbundener Bereich ist (siehe Ziffer [20](#)). Darüber hinaus stellte die GD DEVCO in ihrer eigenen Risikobewertung ein wesentliches Risiko bei Finanzhilfen unter indirekter Mittelverwaltung fest. Da jedoch die Geringfügigkeitsregel eingeführt wurde, machte die GD DEVCO keine Vorbehalte geltend. Wegen der fehlenden Vorbehalte wird kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Risiken im gesamten Zuständigkeitsbereich der GD DEVCO vermittelt.

²⁰ "De minimis" hat hier nicht dieselbe Bedeutung wie im Kontext der staatlichen Beihilfen. Im Zusammenhang mit dem Jährlichen Tätigkeitsbericht bezieht sich "de minimis" auf die Entscheidung des Managementkontrollgremiums der Kommission, eine Schwelle für finanzielle Vorbehalte einzuführen.

40 Die Bemerkungen des Hofes zur Analyse der Restfehlerquote betreffen ebenfalls die Schätzungen der Risikobeträge, da diese Schätzungen auf der Analyse beruhen. Die GD DEVCO schätzt den Gesamtrisikobetrag bei Abschluss auf 56,4 Millionen Euro²¹ und den Gesamtrisikobetrag bei Zahlung auf 69,9 Millionen Euro²² (1 % der Ausgaben 2019). Sie geht davon aus, dass 13,5 Millionen Euro dieses Betrags (19 %) in den kommenden Jahren im Zuge ihrer Kontrollen korrigiert werden²³.

41 Die GD DEVCO arbeitet systematisch daran, die Qualität der für die Berechnung ihrer *Korrekturkapazität* herangezogenen Daten zu verbessern. Im Jahr 2019 setzte sie ihre Schulungs- und Sensibilisierungsaktivitäten zu Wiedereinziehungen und zur Qualität der Rechnungsführungsdaten fort. Wie in den vergangenen Jahren führte die GD DEVCO gezielte Kontrollen von Einziehungsanordnungen durch und übermittelte den EU-Delegationen anschließend mehrere spezifische Anweisungen, um die ermittelten Diskrepanzen zu korrigieren. Was die Berechnung der Korrekturkapazität für 2019 anbelangt, so prüfte der Hof 40 % der Gesamtpopulation und stellte dabei in seiner Stichprobe einen Fehler fest; dieser entspricht 0,25 % der Korrekturkapazität.

²¹ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 der GD DEVCO, S. 40.

²² Dies ist die bestmögliche konservative Schätzung des Betrags der im Jahresverlauf genehmigten Ausgaben, die nicht den zum Zeitpunkt der Zahlung geltenden vertraglichen und regulatorischen Bestimmungen entsprachen.

²³ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 der GD DEVCO, S. 40.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Schlussfolgerung

42 Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass die Jahresrechnungen der EEF für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr die Vermögens- und Finanzlage der EEF, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen des Nettovermögens für das an diesem Stichtag endende Jahr in Übereinstimmung mit ihrer Finanzregelung und den vom Rechnungsführer erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen.

43 Insgesamt geht aus den Prüfungsnachweisen hervor, dass für das am 31. Dezember 2019 endende Haushaltsjahr

- a) die im Rahmen der EEF erhobenen Einnahmen keine wesentliche Fehlerquote aufwiesen;
- b) die Zahlungsvorgänge im Rahmen der EEF eine wesentliche Fehlerquote aufwiesen (siehe Ziffern **17-24**). Auf der Grundlage der Prüfung von Vorgängen – die angepassten Ergebnisse der Analyse der Restfehlerquote eingeschlossen – schätzt der Hof die Fehlerquote auf 3,5 % (siehe **Anhang I**).

Empfehlungen

44 **Anhang III** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Weiterverfolgungsprüfung zu den fünf Empfehlungen, die er im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016²⁴ ausgesprochen hatte und die allesamt von der GD DEVCO vollständig umgesetzt wurden²⁵.

²⁴ Der Hof wählte für die diesjährige Weiterverfolgungsprüfung seinen Jahresbericht 2016, weil die Kommission normalerweise für die Umsetzung seiner Empfehlungen genügend Zeit gehabt haben müsste.

²⁵ Anhand dieser Weiterverfolgung sollte überprüft werden, ob aufgrund der Empfehlungen des Hofes Korrekturmaßnahmen eingeleitet worden waren, jedoch nicht, wie wirksam diese Maßnahmen umgesetzt wurden.

45 Auf der Grundlage dieser Weiterverfolgungsprüfung sowie der Bemerkungen und Schlussfolgerungen für 2019 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 1

Die Kommission sollte die Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote und das entsprechende Handbuch weiter verbessern, um die vom Hof im vorliegenden Bericht beschriebenen Probleme anzugehen und die Zuverlässigkeit der in der Analyse gemeldeten Fehlerquote zu steigern (siehe Ziffern [30-35](#)).

Zeitraumen: bis Ende 2021

Empfehlung 2

Die Kommission sollte Vorbehalte für alle Bereiche geltend machen, in denen ein hohes Risiko festgestellt wurde – unabhängig vom Anteil dieser Bereiche an den Gesamtausgaben und ihren finanziellen Auswirkungen (siehe Ziffern [38-39](#)).

Zeitraumen: bis zur Veröffentlichung des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2020

Kapitel III – Leistung

46 Seine Prüfung ermöglichte es dem Hof, nicht nur die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu untersuchen, sondern auch Bemerkungen zu Leistungsaspekten der ausgewählten Vorgänge vorzulegen. Der Hof führte auf der Grundlage einer Reihe von Prüfungsfragen Kontrollen bei Projekten durch, die entweder abgeschlossen waren oder kurz vor dem Abschluss standen, und legte einzelne Bemerkungen zu Projekten vor, wo dies für seine Prüfung insgesamt relevant war.

47 Im Rahmen seiner Vor-Ort-Kontrollen ermittelte der Hof Fälle, in denen die Finanzmittel wirksam eingesetzt wurden und zum Erreichen von Projektzielen beitrugen. Es wurden jedoch auch Fälle ermittelt, in denen die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahme beeinträchtigt wurden, da die beschafften Waren, Bau- oder Dienstleistungen nicht wie geplant verwendet wurden oder die Nachhaltigkeit der Projekte nicht sichergestellt worden war. *Illustration 8* enthält Beispiele.

Illustration 8

Beispiele für leistungsbezogene Bemerkungen

a) Erfolgreich betriebenes Projekt

Die Kommission unterzeichnete eine Übertragungsvereinbarung über den Bau eines Abfallbewirtschaftungszentrums in Togo. Die Arbeiten begannen im Januar 2018, und zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle des Hofes im September 2019 schritt der Bau planmäßig voran. Beim Besuch des Hofes in dem Zentrum sowie bei Treffen mit Vertretern der für seinen Betrieb zuständigen Organisation und mit weiteren Interessenträgern wurde bestätigt, dass das Zentrum betriebsbereit war und seine geplante Funktion erfüllte, insbesondere bezüglich der Umweltauswirkungen. Das Projekt trug daher erfolgreich dazu bei, die Lebensbedingungen von mehr als der Hälfte der lokalen Bevölkerung (eine Million Menschen) zu verbessern.

b) Nachhaltigkeit des Projekts nicht sichergestellt

Die Kommission unterzeichnete mit einer internationalen Organisation eine Beitragsvereinbarung für ein Projekt zur Unterstützung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Côte d'Ivoire. Der Hof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Nachhaltigkeit des Projekts nicht sichergestellt worden war. Seit 2012 war das den Berufsschulen zur Verfügung gestellte Betriebsbudget um 52 % gekürzt worden, während die Schülerpopulation im selben Zeitraum um 130 % zunahm. Diese

öffentliche Finanzierung reichte für die Schulen nicht aus, um ihre Gebäude und ihre Ausrüstung instand zu halten und Verbrauchsmaterialien zu erwerben.

c) Unzulängliche interne Verfahren der Begünstigten

Die Kommission unterzeichnete eine Übertragungsvereinbarung mit vier internationalen Schwesterorganisationen über die Umsetzung eines Entwicklungsprojekts in Kenia. Bei der Prüfung von Gehaltsposten ermittelte der Hof Mitarbeiter, die ihren Verträgen zufolge an mehreren Projekten arbeiteten, deren Gehälter aber vollständig dem geprüften Projekt zugerechnet wurden. Es gab keine Unterlagen, denen zufolge diese Mitarbeiter dem Projekt in Vollzeit zugewiesen wurden, und kein Zeiterfassungssystem zur Überprüfung, wie lange sie tatsächlich an den einzelnen Aufgaben gearbeitet hatten. Die internationalen Organisationen bestätigten dem Hof per E-Mail, dass diese Personen in den Monaten, auf die sich die Prüfung bezog, ausschließlich an dem betreffenden Projekt gearbeitet hatten, konnten aber keine weiteren Belege dafür vorlegen. Die Verfahren der Begünstigten gewährleisteten daher keinen angemessenen Prüfpfad.

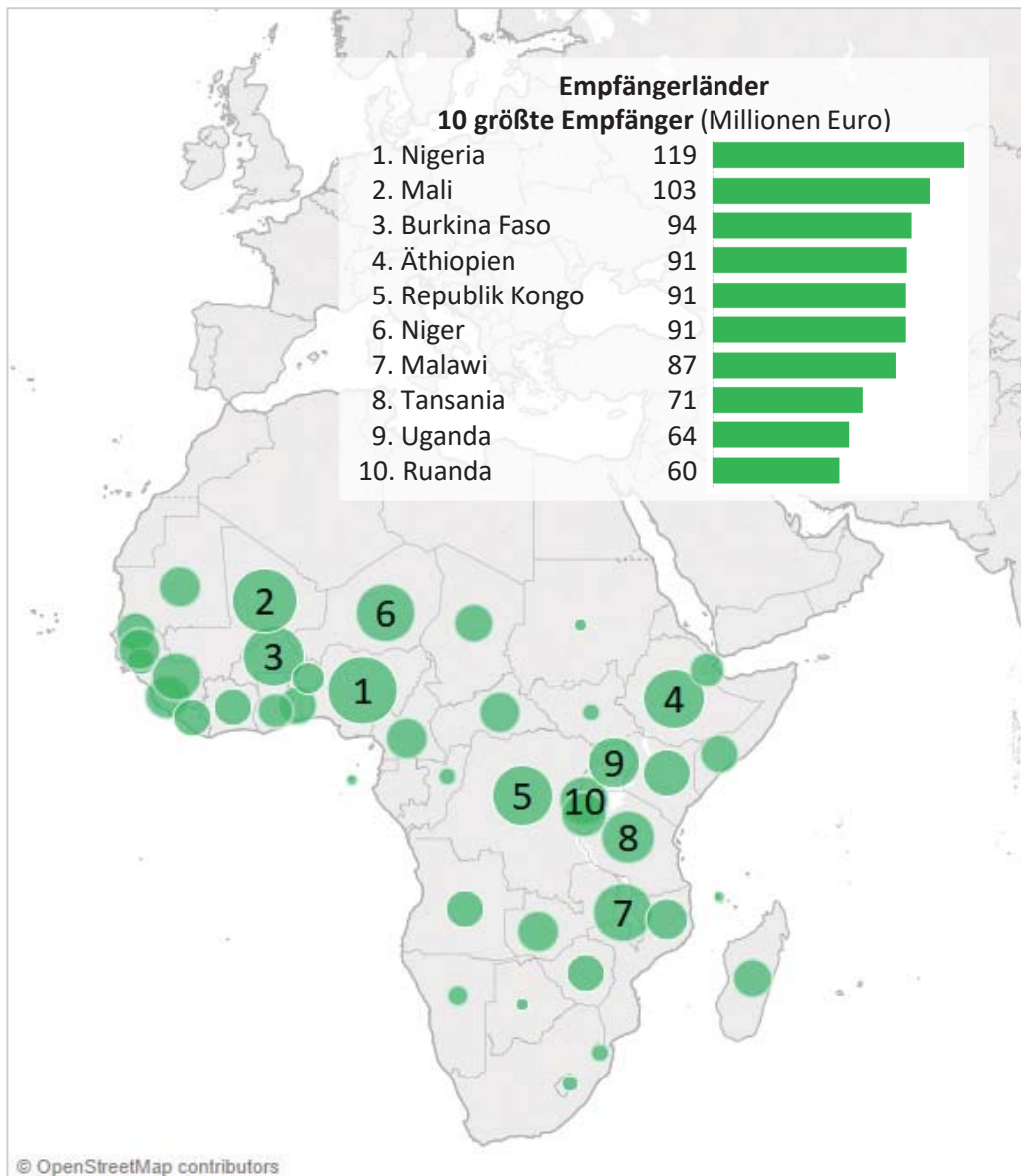
Anhänge

Anhang I – Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen für die EEF

	2019	2018
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE		
Vorgänge insgesamt	140	139
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER		
Geschätzte Fehlerquote	3,5 %	5,2 %
Obere Fehlergrenze	4,9 %	
Untere Fehlergrenze	2,1 %	

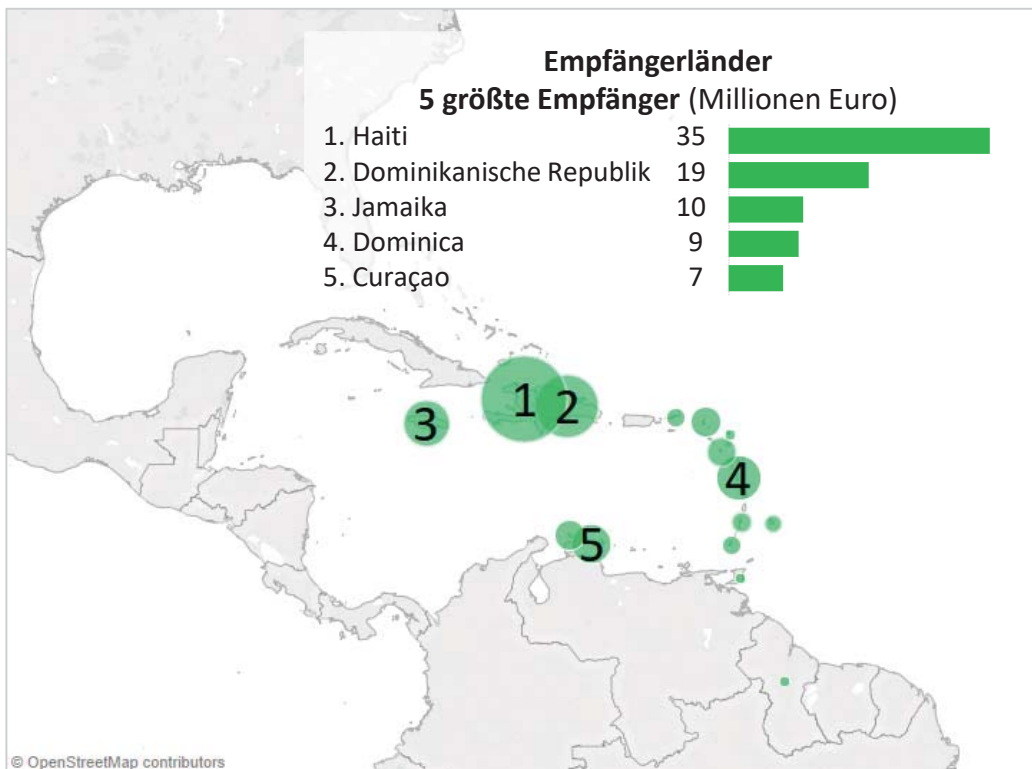
Anhang II – Im Rahmen der EEF im Jahr 2019 geleistete Zahlungen nach Hauptregionen

Zahlungen im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds – Afrika

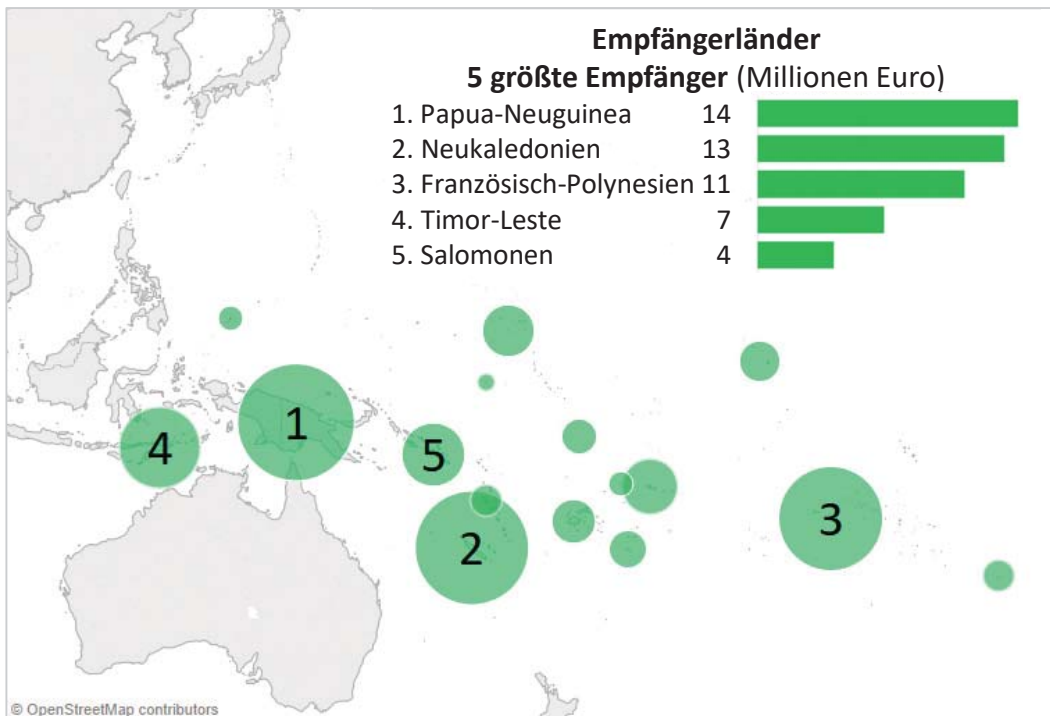


Quelle: Kartenhintergrund © OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license](#) (CC BY-SA).

Zahlungen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds – Karibischer Raum und Pazifischer Ozean



Quelle: Kartenhintergrund © OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/) (CC BY-SA).



Quelle: Kartenhintergrund © OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/) (CC BY-SA).

Anhang III – Weiterverfolgung früherer Empfehlungen für die Europäischen Entwicklungsfonds

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2016	<p>Der Hof unterbreitet der Kommission die folgenden Empfehlungen:</p> <p>Empfehlung 1: Die Kommission sollte die Überwachung alter offener abgelaufener EEF-Verträge verbessern, um ihre Zahl weiter zu senken.</p>	x					
	<p>Empfehlung 2: Die Kommission sollte die Überarbeitung der Vorgaben für sämtliche Prüfungen und Ausgabenüberprüfungen bis Ende 2017 abschließen.</p>	x					
	<p>Empfehlung 3: Die Kommission sollte die in ihrem Aktionsplan 2017 enthaltenen Maßnahmen auf die Finanzhilfen und Leistungsprogramme unter indirekter Mittelverwaltung ausweiten, auf die sich der im jährlichen Tätigkeitsbericht geäußerte Vorbehalt bezieht.</p>	x					
	<p>Empfehlung 4: Die Kommission sollte erwägen, den Umfang der vertieften Prüfungen zu mit einem geringen Risiko behafteten Budgethilfsvorgängen im Rahmen der Ermittlung der Restfehlerquote zu verringern und die eingesparten Ressourcen neu zuzuweisen, um die vertieften Prüfungen zu projektbezogenen Vorgängen auszuweiten.</p>	x					

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung weitgehend	teilweise	Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
	Empfehlung 5: Die Kommission sollte die Berechnung der Korrekturkapazität 2017 dadurch weiter verbessern, dass sie die im vorliegenden Jahresbericht ermittelten Mängel behebt.	x					

**Antworten der Europäischen
Kommission auf den Jahresbericht
über die Tätigkeiten im Rahmen des
achten, neunten, zehnten und elften
Europäischen Entwicklungsfonds für
das Haushaltsjahr 2019**

ABSCHLIEßENDE ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN JAHRESBERICHT 2019 DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„JAHRESBERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES 8., 9., 10. und 11. EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF)“

KAPITEL II – ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES HOFES ZU DEN EEF

ORDNUNGSMÄßIGKEIT DER VORGÄNGE

Ausgaben

17. Die Kommission stellt fest, dass der Großteil der Fehler nicht getätigte Ausgaben betrifft. Wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, könnten die meisten dieser Ausgaben zu einem späteren Zeitpunkt anfallen und gründlichen Kontrollen unterzogen werden, wodurch diese Fehler dann wahrscheinlich korrigiert werden.

Illustration 1 – Beispiele für quantifizierbare Fehler

c) Die Kommission stimmt zwar zu, dass die **Auftragsvergabe** nicht mit der Vertragsbekanntmachung im Einklang stand, ist jedoch der Auffassung, dass das Ausschreibungsverfahren angesichts der Berücksichtigung wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Erwägungen in einem Gebiet in der Demokratischen Republik Kongo, in dem es zu bewaffneten Konflikten und Ebola-Ausbrüchen gekommen war, auf der Grundlage der Erfordernisse des Projekts durchgeführt wurde.

19. Die Kommission stellt klar, dass Burundi hinsichtlich der **Gewährung des Zugangs** für den EuRH zum Land sowie zu den **Standorten und Räumlichkeiten**, an denen von der EU finanzierte Maßnahmen umgesetzt werden, an die Verpflichtungen aus den einschlägigen Finanzierungsvereinbarungen sowie aus dem Abkommen von Cotonou gebunden ist. Die für Reisevisa zuständige Kommissionsdienststelle, das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) der Kommission, hat alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen, damit die Visa rechtzeitig ausgestellt werden. Die Versuche der Kommission blieben jedoch erfolglos, was vor allem auf die äußerst schwierige politische Lage zurückzuführen war. Auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses wurden die Konsultationen zwischen der EU und Burundi nach Artikel 96 des Abkommens von Cotonou eingestellt.

JÄHRLICHER TÄTIGKEITSBERICHT UND SONSTIGE GOVERNANCE-REGELUNGEN

Analyse der Restfehlerquote 2019

31. **Die Analyse der Restfehlerquote ist eines von mehreren Instrumenten des Prozesses zur Feststellung der Zuverlässigkeit.** Die vom Hof genannten Einschränkungen sind der Kommission bekannt und werden von der Kommission bei der Bewertung der Stärken und Schwächen ihres Verwaltungssystems berücksichtigt. All diese Elemente stellen zusammengenommen sicher, dass die im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO enthaltenen Verwaltungsinformationen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln.

32. Was die Analyse der Restfehlerquote betrifft, so sind die Testpläne für die Auftragsvergabe gut aufgestellt und umfassen spezifische Tests in Bezug auf die Ablehnung von Bewerbern, die Einhaltung der Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie gegebenenfalls die direkte Vergabe von Aufträgen an Auftragnehmer.

33. Zum Zeitpunkt der **Entwicklung der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote** im Jahr 2010 wurde die Zahl der Vor-Ort-Besichtigungen (neun) nach Prüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses eines Ansatzes, der ausschließlich Vor-Ort-Besichtigungen vorsieht, sowie eines Ansatzes, der keinerlei Vor-Ort-Besichtigungen vorsieht, festgelegt. Für die Analyse der Restfehlerquote 2019 beinhalteten Vor-Ort-Besichtigungen aus Gründen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit die Untersuchung von mehr als einem Vorgang (insgesamt wurden über 25 Vorgänge vor Ort untersucht). Dies überstieg die in Bezug auf die Methode geforderte Zahl (neun).

34. Die Kommission möchte klarstellen, dass nur bei 3 von 357 Vorgängen eine Schätzung vorgenommen wurde.

Als Reaktion auf frühere Kommentare zum weiten Ermessensspielraum eines Prüfers bei der „Schätzung“ eines Vorgangs ergänzte die GD DEVCO ihre Methode für 2019 durch einen **Risikoaufschlagsansatz**, um eine objektive Grundlage für die Schätzung von Fehlern zu schaffen. Der Ansatz besteht darin, dass die durchschnittliche Fehlerquote für den EEF oder den Haushalt um 5 % erhöht wird.

Das Handbuch zur Ermittlung der Restfehlerquote beschreibt ausführliche und begrenzte Handlungsmöglichkeiten des Auftragnehmers, wenn dieser aus bestimmten rechtlichen oder logistischen Gründen die Unterlagen nicht prüfen kann.

35. In der **Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote** und dem Handbuch sind **die Untersuchung und der Rückgriff auf frühere Prüfungsarbeiten** als Bestandteil der Analyse enthalten. Es gibt in der Tat praktische Vorteile, wenn bei der Konzeption und Verfeinerung der Methode zur Ermittlung der Restfehlerquote ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt wird. Die Methode erläutert die Gründe für den Ansatz des Rückgriffs auf frühere Prüfungsarbeiten, bei dem Kosten-Nutzen-Erwägungen im Mittelpunkt stehen.

Der für die Restfehlerquote zuständige Auftragnehmer untersuchte alle Reaktionen auf diese Kontrollen, wie beispielsweise Änderungen der Zahlungen und Einziehungen im Hinblick auf die rechnerische und rechtliche Korrektheit. Außerdem wurden die Vergabeverfahren der Kommission geprüft.

Es gibt mehrere Beispiele für Vorgänge, bei denen sich die Restfehlerquote vollständig auf frühere Prüfungsarbeiten stützt und Fehler bei der Restfehlerquote gemeldet wurden.

Analyse des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2019

36. Zwischen dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 und dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 wurde keine Änderung an der **Methode zur Feststellung, ob Vorbehalte** aufgrund von Fehlerquoten geltend gemacht werden sollten, vorgenommen. Die Tatsache, dass weniger Ausgabenbereiche Gegenstand von Vorbehalten im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2018 waren, und das Fehlen von Vorbehalten im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 stellen keine Einschränkung des Umfangs der Vorbehalte dar, sondern sind das Ergebnis der strikten Anwendung dieser Methode.

37. **Die Analyse der Restfehlerquote ist eines von mehreren Instrumenten des Prozesses zur Feststellung der Zuverlässigkeit.** Die vom Hof genannten Einschränkungen sind der Kommission bekannt und werden von der Kommission bei der Bewertung der Stärken und Schwächen ihres Verwaltungssystems berücksichtigt. All diese Elemente stellen zusammengenommen sicher, dass die im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD DEVCO enthaltenen Verwaltungsinformationen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln.

38. Es wurde eine **De-minimis-Regel für die Geltendmachung von Vorbehalten** in den Jährlichen Tätigkeitsberichten (JTB) der Generaldirektoren eingeführt. Dadurch soll die Zahl der Vorbehalte ausschließlich auf die wesentlichen Vorbehalte eingeschränkt und gleichzeitig die Transparenz der Berichterstattung der Verwaltung gewahrt werden.

Vorbehalte im Zusammenhang mit Fällen, in denen die Restfehlerquote über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt, gelten in Bezug auf Segmente, die weniger als 5 % der gesamten Zahlungen der Abteilung ausmachen und finanzielle Auswirkungen von weniger als 5 Mio. EUR haben, als nicht wesentlich. Daher **sind quantifizierte Vorbehalte, die beide Schwellenwerte nicht überschreiten, nicht erforderlich**. Dies gilt insbesondere, aber nicht ausschließlich für ältere Programme.

Dennoch bleibt die **vollständige Transparenz der Berichterstattung der Verwaltung** gewährleistet (da die Fälle, auf die die Regel angewandt wurde, im JTB ordnungsgemäß erwähnt werden), und selbst die deutliche Verringerung der Zahl der Vorbehalte zwischen 2018 und 2019 hat nur sehr begrenzte finanzielle Auswirkungen. Da es sich dabei zumeist um ältere Programme handelt, die allmählich auslaufen, hätten sich die finanziellen Auswirkungen der 17 durch Anwendung dieser Regel aufgehobenen Vorbehalte insgesamt auf 15,2 Mio. EUR oder 1,4 % der finanziellen Gesamtauswirkungen aller Vorbehalte im Jahr 2019 belaufen.

39. Das Fehlen von Vorbehalten für die GD DEVCO ist das Ergebnis einer gründlichen Überprüfung aller Aspekte der Zuverlässigkeitsgewähr bei gleichzeitiger Umsetzung aller Leitlinien und Anweisungen der zentralen Dienststellen der Kommission.

Die **Fälle, in denen die De-minimis-Regel** angewandt wurde, werden im JTB ordnungsgemäß offengelegt und wie alle anderen Mängel aufmerksam verfolgt.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 zu.

Die Kommission wird Möglichkeiten prüfen, durch die die Methode unter umfassender Berücksichtigung der erwarteten Kosten und des erwarteten Nutzens sowie ohne Änderung der Art der Analyse der Restfehlerquote verbessert werden kann.

Empfehlung 2

Die Kommission akzeptiert Empfehlung 2 nicht.

Seit dem Haushaltsjahr 2019 gibt es eine De-minimis-Regel für die Geltendmachung von Vorbehalten in den JTB der Generaldirektoren. Dadurch soll die Zahl der Vorbehalte ausschließlich auf die wesentlichen Vorbehalte eingeschränkt und gleichzeitig die Transparenz der Berichterstattung der Verwaltung gewahrt werden.

Dennoch bleibt die **vollständige Transparenz der Berichterstattung der Verwaltung** gewährleistet (da die Fälle, auf die die Regel angewandt wurde, im JTB ordnungsgemäß erwähnt werden). Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 38.

KAPITEL III – LEISTUNG

Illustration 8 – Beispiele für leistungsbezogene Bemerkungen

Nachhaltigkeit des Projekts nicht sichergestellt

Dieses Thema wurde im Rahmen der letzten beiden politischen Dialoge zur Sprache gebracht.

URheberRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz "[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Kapitel 5 – [Anhang 5.2](#), Kapitel 8 – [Anhang 8.1](#), EEF – [Anhang II](#):

Kartenhintergrund © OpenStreetMap-Mitwirkende, [lizenziert gemäß CC BY-SA \(Creative Commons Attribution ShareAlike 2.0\)](#).

Kapitel 6 – Illustration 6.3:

Bildsymbole von Pixel perfect auf der Plattform <https://flaticon.com>.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

Der Europäische Rechnungshof prüfte die Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts und gibt sein Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Jahresrechnung und zur Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften bei den Einnahmen- und Ausgabenvorgängen ab.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union