107803/EU XXIV. GP
Eingelangt am 04/03/13

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 1. März 2013 (04.03)
(OR. en)

6984/13

FIN 104

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	1. März 2013
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS
Nr. Komm.dok.:	COM(2013) 118 final
Betr.:	Bericht der Kommission: Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2011

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 118 final.

Anl.: COM(2013) 118 final

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.2.2013
COM(2013) 118 final

BERICHT DER KOMMISSION

Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2011

{SWD(2013) 61 final}

INHALTSVERZEICHNIS

Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2011 3

Zusammenfassung 3

Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2011 4

1. GEGENSTAND DES BERICHTS 4

2. AUFMACHUNG UND KERNAUSSAGEN DES RECHNUNGSHOFBERICHTS FÜR 2011 5

3. ANGESTREBTE VERBESSERUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN BEI DER GETEILTEN MITTELVERWALTUNG 7

3.1 PRIMÄRKONTROLLEN, NATIONALE VORSCHRIFTEN UND SYSTEMPRÜFUNGEN 8

3.2 PRÜFBEHÖRDEN 11

3.3 VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE 12

3.4 CROSS-COMPLIANCE 13

4. SCHLUSSFOLGERUNG 15

BERICHT DER KOMMISSION

ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUF DEN JAHRESBERICHT DES RECHNUNGSHOFS ZUM HAUSHALTSJAHR 2011

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Bericht werden die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2011 analysiert. Das entspricht den Bestimmungen des Artikels 162 Absatz 5 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union.

Für das Jahr 2011 veränderte der Hof die Aufmachung des Berichts weiter, insbesondere durch das Hinzufügen zweier neuer Kapitel. Der Hof gab eine klare Stellungnahme zu der Jahresrechnung ab und schätzte die wahrscheinlichste Fehlerquote für den Haushalt insgesamt auf 3,9 %, die damit etwa so hoch ist wie die Gesamtfehlerquote von 3,7 % im vorigen Jahr. Nach einer Änderung der Methodik des Hofs sind in der Quote von 3,9 % nun auch Cross-Compliance-Fehler in den Bereichen „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ sowie „Entwicklung des ländlichen Raums“ enthalten. Ohne diese Änderung läge die Quote bei 3,8 %.

Die Mehrzahl der Antworten der Mitgliedstaaten ging fristgerecht ein.[1] Wie in den Vorjahren waren erhebliche Qualitätsunterschiede von einem Mitgliedstaat zum anderen festzustellen. Einige Antworten waren von einer sehr hohen Qualität, wohingegen bei anderen Antworten offensichtlich sehr wenig Zeit auf deren Abfassung verwendet wurde.

Die Mitgliedstaaten bekräftigten ihre Zusage, mit der Kommission und dem Hof als Partner zusammenzuarbeiten, um die wirtschaftliche Haushaltsführung im Bereich der EU-Mittel zu gewährleisten. Beispielsweise zeigten drei Viertel der Mitgliedstaaten Interesse an einer Ausweitung der trilateralen Treffen (die im Bereich der Kohäsionspolitik bereits durchgeführt werden) auf den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums.

Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, die Probleme im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums anzugehen, um die Fehlerquote zu senken. Die GD AGRI hat einen Aktionsplan aufgelegt und aus den Antworten der Mitgliedstaaten geht hervor, dass sie bereits Abhilfemaßnahmen ergreifen, um die Probleme im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums zu lösen.

In der Kohäsionspolitik insgesamt sind trotz deutlicher Verbesserungen konkrete und nachhaltige Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Kommission vonnöten, um bessere Ergebnisse sicherzustellen. In diesem Programmplanungszeitraum werden die GD REGIO und die GD EMPL weiter zielgerichtete Maßnahmen durchführen. Dazu zählen die vorrangige Berücksichtigung stärker risikobehafteter Bereiche und

[1] Siehe Anhang A dieses Berichts, S. 16.

Finanzakteure bei den Prüfungen, die sorgfältige Überwachung der von einzelstaatlichen Behörden ergriffenen Maßnahmen zur Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen und – sofern berechtigt – die Vornahme von finanziellen Berichtigungen. Für den nächsten Programmplanungszeitraum wurden von der Kommission mehrere Maßnahmen vorgeschlagen und werden auf interinstitutioneller Ebene erörtert. Darunter sind die vermehrte Anwendung vereinfachte Kosten, vierteljährliche Berichte der Mitgliedstaaten an die Kommission mit klaren Schwerpunkten, strengere Förderfähigkeitskriterien und die Einführung von Nettoberichtigungen

BERICHT DER KOMMISSION

ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUF DEN JAHRESBERICHT DES RECHNUNGSHOFS ZUM HAUSHALTSJAHR 2011

1. Gegenstand des Berichts

Gemäß Artikel 162 Absatz 5 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union teilt die Kommission, sobald der Rechnungshof seinen Jahresbericht übermittelt hat, den betreffenden Mitgliedstaaten unverzüglich die Angaben dieses Berichts über die Verwaltung der Mittel mit, für die sie aufgrund der geltenden Vorschriften zuständig sind. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission innerhalb von 60 Tagen ihre Antworten und die Kommission legt dem Rechnungshof, dem Rat und dem Europäischen Parlament vor dem 28. Februar des folgenden Jahres eine Zusammenfassung dieser Antworten vor.

Nachdem der Rechnungshof seinen Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2011 am 6. November 2012 vorgelegt hatte, unterrichtete die Kommission die Mitgliedstaaten ordnungsgemäß über dessen Inhalt. Diese Unterrichtung erfolgte im Wege eines Schreibens mit drei beigefügten Fragebögen, um deren Beantwortung die Mitgliedstaaten gebeten wurden: Anhang I enthielt einen Fragebogen zu den Abschnitten des Jahresberichts, die direkt die einzelnen Mitgliedstaaten betreffen, Anhang II enthielt einen Fragebogen zu den Prüfungsfeststellungen, die direkt die einzelnen Mitgliedstaaten betreffen[2], und Anhang III enthielt einen Fragebogen zu allgemeinen Feststellungen zu den einzelnen Politikbereichen und Programmen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung.

In dem vorliegenden Bericht werden die Antworten der Mitgliedstaaten analysiert, beigefügt ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) mit den Antworten der Mitgliedstaaten zu den Anhängen I und III.[3]

2. Aufmachung und Kernaussagen des Rechnungshofberichts für 2011

Mit dem Jahresbericht 2011 hat der Hof die Aufmachung des Berichts weiter verändert. Es wurden zwei neue Kapitel hinzugefügt – je ein Kapitel zu Landwirtschaft und Kohäsion – damit eine tiefer gehende Analyse der Prüfergebnisse in diesen beiden Politikbereichen vorgenommen werden kann. „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ wurde ersetzt durch „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ und „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“. Das frühere Kapitel „Kohäsion, Energie und Verkehr“ wurde ersetzt durch „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ und „Beschäftigung und Soziales“.

Zusätzlich zu den neuen Kapiteln hat der Hof auch Vergleichszahlen für die wahrscheinlichste Fehlerquote für 2010 und 2011 sowohl für den Haushalt insgesamt als auch für einzelne Politikbereiche aufgenommen.

Ferner hat der Hof das Leistungsmanagement der EU in Kapitel 10 „EU-Haushalt und Ergebniserbringung“, das im Jahresbericht 2010 zum ersten Mal enthalten war, stärker hervorgehoben.

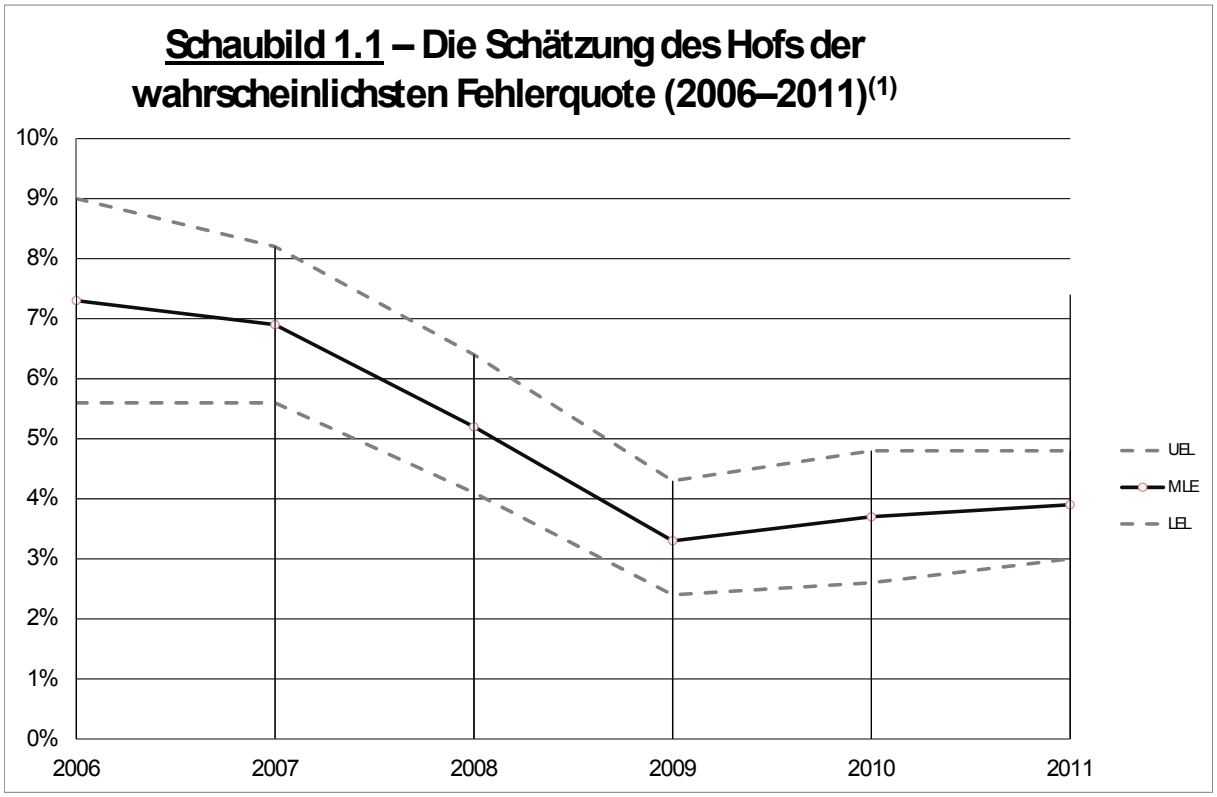
In seiner Zuverlässigkeitserklärung stellte der Hof fest, dass die Rechnungsabschlüsse die Finanzlage der Union sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows sachgerecht darstellen. Die Einnahmen und Mittelbindungen waren nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet. Die Zahlungen für Verwaltungs- und sonstige Ausgaben wurden als nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet bewertet. Auch bei den Zahlungen für „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ wurden abgesehen von den Zwischen- und Abschlusszahlungen keine wesentlichen Fehler festgestellt. Alle anderen Politikbereiche (sogenannte Themenkreise) waren mit wesentlichen Fehlern behaftet. Der Hof gelangte zudem zu der Auffassung, dass die Kontrollsysteme „bedingt wirksam“ sind, mit Ausnahme der Kontrollsysteme in den Themenkreisen „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sowie „Einnahmen“, die als „wirksam“ eingestuft wurden.

[2] Anhang II enthält die Antworten der Mitgliedstaaten auf die einzelnen Erklärungen mit vorläufigen Feststellungen und ist nicht Bestandteil der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, wird dem Hof jedoch zur Verfügung gestellt.
[3] Vgl. vorhergehende Fußnote.

Die folgenden Themenkreise waren mit wesentlichen Fehlern behaftet: Der Themenkreis „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ wies eine wahrscheinlichste Fehlerquote von 7,7 % auf. Beim Themenkreis „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ lag die wahrscheinlichste Fehlerquote bei 2,9 %. Die Situation bei der Kohäsionspolitik hat sich insgesamt erheblich verbessert mit einer wahrscheinlichsten Fehlerquote von 5,1 % im Vergleich zu 7,7 % für das Jahr 2010. Trotzdem waren beide Kapitel zur Kohäsionspolitik mit wesentlichen Fehlern behaftet, die wahrscheinlichste Fehlerquote für den Themenkreis „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ betrug 6,0 % und die wahrscheinlichste Fehlerquote für den Themenkreis „Beschäftigung und Soziales“ lag bei 2,2 %. Der Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ hatte eine wahrscheinlichste Fehlerquote von 3,0 %

Die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote für den EU-Haushalt insgesamt betrug 3,9 % und lag damit etwa im Bereich der Fehlerquote für das Jahr 2010, die 3,7 % betrug. Nach einer Änderung der Methodik des Hofs sind in der Quote von 3,9 % auch Cross-Compliance-Fehler in den Bereichen „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ sowie „Entwicklung des ländlichen Raums“ enthalten. Ohne diese Änderung läge die Quote bei 3,8 %.

Das folgende Schaubild stellt die Entwicklung der Fehlerquote für den Gesamthaushalt seit 2006 dar.



(1) Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von anderweitigen Verpflichtungen (Cross-Compliance-Verpflichtungen) durch Empfänger von GAP-Zahlungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote für 2011 einbezogen. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,1 % der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote für die Zahlungen insgesamt aus.

3. ANGESTREBTE VERBESSERUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN BEI DER GETEILTEN MITTELVERWALTUNG

Wie im Einleitungsteil bereits erwähnt, übermittelte die Kommission jedem Mitgliedstaat ein Schreiben mit drei Anhängen: Anhang I enthielt einen Fragebogen zu den Abschnitten des Jahresberichts, die direkt die einzelnen Mitgliedstaaten betreffen, Anhang II enthielt einen Fragebogen zu den Prüfungsfeststellungen, die direkt die einzelnen Mitgliedstaaten betreffen, und Anhang III enthielt einen Fragebogen zu allgemeinen Feststellungen betreffend die geteilte Mittelverwaltung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2011. Für die Anhänge I und II sollten die Mitgliedstaaten die Maßnahmen, die sie gegebenenfalls zur Korrektur der Fehler getroffen hatten, detailliert beschreiben, ferner sollten sie Zeitpunkt und Inhalt der Maßnahme sowie das erwartete Ergebnis mitteilen.

In diesem Abschnitt des Berichts werden die Antworten der Mitgliedstaaten zu den Anhängen I, II und III im Hinblick auf vier thematische Bereiche analysiert: 1) Primärkontrollen, nationale Vorschriften und Systemprüfungen 2) Prüfbehörden 3) Vergabe öffentlicher Aufträge und 4) Cross-Compliance.

Die Mehrzahl der Antworten der Mitgliedstaaten ging fristgerecht ein.[4] Wie in den Vorjahren waren erhebliche Qualitätsunterschiede von einem Mitgliedstaat zum

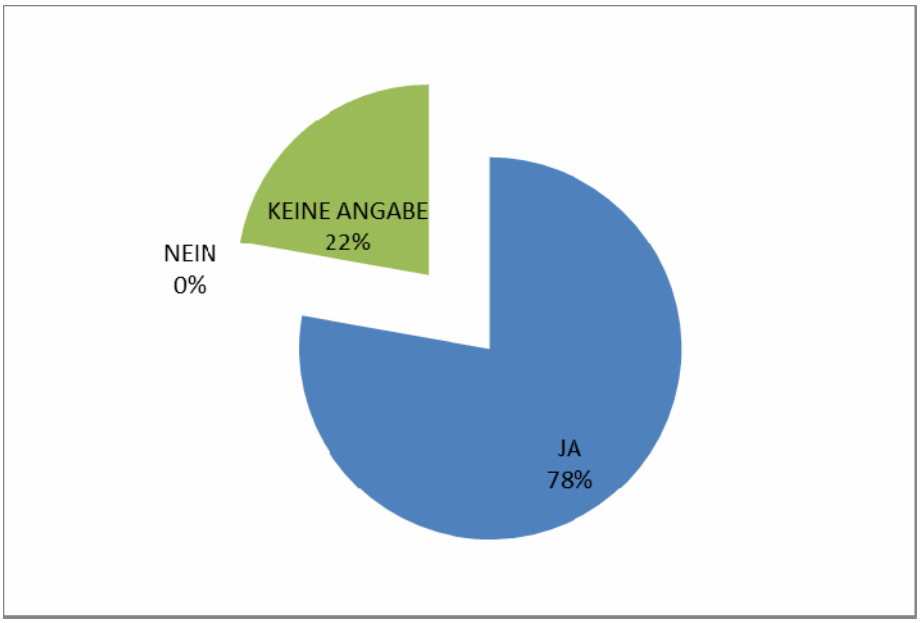
[4] Siehe Anhang A dieses Berichts, S. 16.

anderen festzustellen. Einige Antworten waren von einer sehr hohen Qualität, wohingegen bei anderen Antworten offensichtlich sehr wenig Zeit auf deren Abfassung verwendet wurde. Trotzdem berichteten insgesamt fast alle Mitgliedstaaten von Verbesserungsinitiativen, die sie bereits eingeleitet haben oder die sie beabsichtigen. Einige Mitgliedstaaten bekräftigten ihre Zusage, mit der Kommission und dem Hof als Partner zusammenzuarbeiten, um die wirtschaftliche Haushaltsführung im Bereich der EU-Mittel zu gewährleisten.[5] Beispielsweise zeigten drei Viertel der Mitgliedstaaten Interesse an einer Ausweitung der trilateralen Treffen (die im Bereich der Kohäsionspolitik bereits durchgeführt werden) auf den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums.[6] *Siehe Schaubild 1.2 mit Angaben zur Frage 5 in Anhang III des Fragebogens.* Diese Initiative für trilaterale Treffen entspricht auch der Empfehlung des Rates zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2011.[7]

Schaubild 1.2

Für Kapitel 5 „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ sowie Kapitel 6 „Beschäftigung und Soziales“ finden regelmäßig trilaterale Treffen zwischen dem Hof, der Kommission und den Mitgliedstaaten statt. Die Treffen haben sich für diese Kapitel als sehr hilfreich erwiesen, um Widersprüche bei der Beurteilung von Fehlern zu vermeiden. Was den Bereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ angeht, fand im Jahr 2012 lediglich ein solches Treffen statt.

Wäre Ihr Mitgliedstaat interessiert und bereit, an trilateralen Treffen im Zusammenhang mit den Kapiteln zu Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums teilzunehmen?



[5] SWD S. 225.
[6] SWD, siehe Antworten der Mitgliedstaaten zu Anhang III Frage 5.
[7] COMBUD 17/13 S. 10.

3.1 PRIMÄRKONTROLLEN, NATIONALE VORSCHRIFTEN UND SYSTEMPRÜFUNGEN

Hinsichtlich der Primärkontrollen und der nationalen Vorschriften stellte der Hof in seinem Bericht Schwachstellen bei den von den nationalen Behörden durchgeführten Kontrollen fest und ermittelte einige Vorgänge, bei denen die nationalen Behörden die Plausibilität der geltend gemachten Kosten nicht wirksam bewertet haben. Im Bereich Regionalpolitik beispielsweise lagen den mitgliedstaatlichen Behörden nach Ansicht des Hofes bei 62 % der fehlerbehafteten Vorgänge *„Informationen vor, die ausgereicht hätten, um zumindest einige der Fehler vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Ausgabenerklärungen aufzudecken und zu berichtigen“*.[8] Im Themenkreis „Beschäftigung und Soziales“ machte der Hof eine ähnliche Feststellung in Bezug auf 76 % der fehlerbehafteten Vorgänge.[9] Bei der „Entwicklung des ländlichen Raums“ stellte der Hof fest, dass vier der sechs geprüften nationalen Behörden die Plausibilität der geltend gemachten Kosten nicht wirksam kontrolliert hatten und dass Vor-Ort-Kontrollen nicht immer ordnungsgemäß von den Zahlstellen durchgeführt worden waren.[10] Der Hof stellte ferner fest, dass die Nichteinhaltung nationaler Vorschriften ein Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen darstellt.[11]

In Bezug auf die Angemessenheit der Primärkontrollen fielen die Antworten der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus. Österreich und Belgien gaben an, dass die Primärkontrollen bei allen Vorgängen zufriedenstellend waren[12]. Österreich verwies dabei als Nachweis darauf, dass die Fehlerquoten für die beiden von nationalen Behörden geprüften Programme, die aus dem Europäischen Sozialfonds (EFS) finanziert wurden, nahe der Wesentlichkeitsschwelle lagen. Zwei Mitgliedstaaten (Finnland und Lettland) erklärten, dass die komplexen Förderfähigkeits- und Rechtsvorschriften gelegentlich zu unterschiedlichen Interpretationen führen, die sich wiederum auf die Qualität der Primärkontrollen auswirken.[13] Personalfluktuationen mit dem einhergehenden Verlust von Fachwissen wurden von der Slowakei und Finnland als Faktoren genannt, die zu unzureichenden Primärkontrollen führen.[14] Griechenland fasste die Situation folgendermaßen zusammen: *„Die Gründe sind vielschichtig und hängen wesentlich davon ab, wer die Primärkontrolle durchführt. Primärkontrollen werden entweder von Verwaltungsbehörden oder zwischengeschalteten Stellen durchgeführt, die dazu ermächtigt wurden, und werden auf unterschiedliche Weisen durchgeführt.“*[15]

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten war sich einig, dass nationale Vorschriften vereinfacht werden müssen, um die Verwaltungslast und somit die Anzahl der Fehler zu senken. Die Mitgliedstaaten wiesen jedoch auch darauf hin, dass die EU-Richtlinien ebenfalls vereinfacht werden müssen, um zu einer Reduzierung der Fehler beizutragen. Luxemburg fasste dies folgendermaßen zusammen: *„Nationale Vorschriften können immer vereinfacht werden, aber eine vorherige Vereinfachung der Vorschriften in den (EU-)Richtlinien wäre wünschenswert.“*[16]

---

[8] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 5.29, S. 127.
[9] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 6.15, S. 155.
[10] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 4.26–4.29, S. 104–105.
[11] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 Beispiel 5.2 S. 130, 4.26 S. 104 und 5.29 S. 127.
[12] SWD S. 164 und S. 166.
[13] SWD S. 179 und S. 192.
[14] SWD S. 179 und S. 215.
[15] SWD S. 185.
[16] SWD S. 198.

Als Antwort auf eine Frage bezüglich Systemprüfungen von Primärkontrollen (*Frage 2 im Fragebogen in Anhang III und Diagramm 1.3*) gaben etwas über 40 % der Mitgliedstaaten an, dass sie in einigen Fällen bereits solche Prüfungen durchführen. Dänemark führte beispielsweise aus, dass sowohl bei der Regionalpolitik als auch der Entwicklung des ländlichen Raums die dänische Prüfungsbehörde für Unternehmen beziehungsweise die interne Prüfstelle innerhalb der dänischen Agentur AgriFish systemorientierte Prüfungen durchgeführt haben. Bei der dänischen Agentur AgriFish führte die interne Prüfstelle bereits eine Prüfung der Programme lokaler Aktionsgruppen (LAG) im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums aus und soll 2013 eine erneute Prüfung des gleichen Programms vornehmen.[17] Litauen, Lettland, die Tschechische Republik und Griechenland[18] wiesen darauf hin, dass Systemprüfungen bereits ein integraler Bestandteil ihrer Prüfprogramme sind und regelmäßig durchgeführt werden.

Andere Mitgliedstaaten kamen zu dem Schluss, dass keine spezifischen Systemprüfungen erforderlich sind, da ihre jeweilige Prüfstrategie umfassend ist. Deutschland gab an, dass Prüfungen von Primärkontrollen bereits ein integraler Bestandteil ihrer Systemprüfungen sind und dass spezifische Risikobereiche separat verifiziert werden könnten.[19] Die Slowakei fasste die Situation auf ähnliche Weise zusammen.[20]

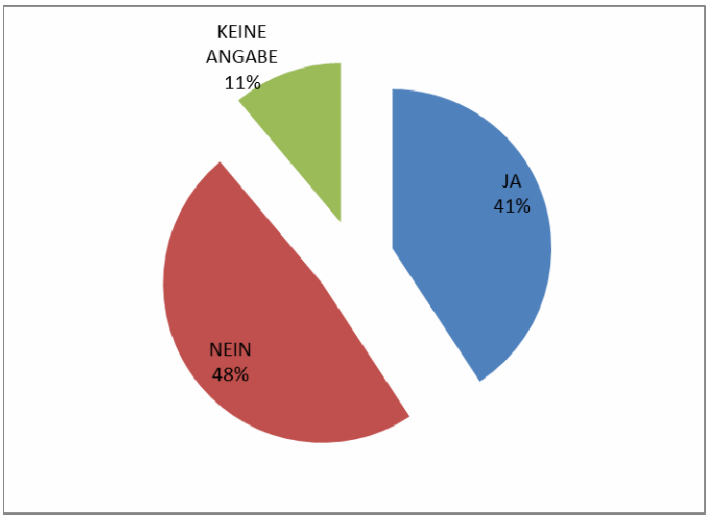
Schwachstellen bei den Primärkontrollen und insbesondere die Nichteinhaltung nationaler Förderfähigkeitskritierien haben zu der Fehlerquote im Bereich der Kohäsionspolitik beigetragen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten aktiv dazu auf, dieses Problem zu lösen. Sie hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, u. a. die Unterstützung der Bemühungen der nationalen Behörden zur Vereinfachung und die Unterstützung der Verwaltungs- und Kontrollbehörden. Darüber hinaus führt sie eine thematische risikoorientierte Prüfung der Wirksamkeit der Primärkontrollen durch.

[17] SWD S. 176.
[18] SWD S. 195, 192, 173 und 185.
[19] SWD S. 181.
[20] SWD S. 215.

Schaubild 1.3

Der Hof empfiehlt, der Kommission die Prüfbehörden „zur Durchführung spezifischer Systemprüfungen in Bezug auf die „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und der zwischengeschalteten Stellen“ aufzufordern (siehe beispielsweise Nummer 5.73, Empfehlung 4).

Plant Ihr Mitgliedstaat, zusätzliche und spezifische systemische Prüfungen in diesem Bereich vorzunehmen?



3.2 Prüfbehörden

Im Jahresbericht 2011 legte der Hof Ergebnisse der Untersuchung von Prüfbehörden in sieben Mitgliedstaaten vor. Der Hof beurteilte verschiedene Aspekte der Arbeitsmethoden der Prüfbehörden, nämlich die organisatorischen Regelungen, die Arbeitsunterlagen und die jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen. Die Untersuchung ergab, dass vier Prüfbehörden als „wirksam“, zwei als „bedingt wirksam“ und eine als „nicht wirksam“ eingestuft wurden. Zu den vom Hof genannten verbesserungsbedürftigen Bereichen zählten Prüfchecklisten, Qualitätskontrollen der Prüfungen und Prüfverfahren.[21] Daher empfahl der Hof, dass die Kommission den Prüfbehörden weitere Anleitungen, insbesondere zur Stichprobenauswahl, bereitstellen sollte und Prüfbehörden dazu auffordern sollte, mehr Systemprüfungen durchzuführen.[22]

Die Mitgliedstaaten, in denen Prüfbehörden vom Hof negativ bewertet wurden und die eine Antwort übermittelten, wiesen darauf hin, dass bei festgestellten Mängeln bereits Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden. Die Tschechische Republik erklärte beispielsweise: *„Die negative Bewertung der Tschechischen Republik kam auf der Grundlage der Situation 2011 zustande, als unter anderem ein System eingesetzt wurde, das ursprünglich 2007 eingeführt worden war (und später sowohl von der*

[21] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 5.39–5.41, S. 132–133.
[22] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 5.73, S. 143–144.

Europäischen Kommission als auch durch eine Prüfung des Auditunternehmens PricewaterhouseCoopers als angemessen bewertet wurde). Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof (ERH) hatte die Arbeit an der Änderung dieses Systems nach einer Vereinbarung mit der Europäischen Kommission bereits begonnen.“[23]

Ferner kommentierte der Mitgliedstaat auch die Stichprobenauswahl des Hofs: *„Der ERH-Bericht basiert nicht auf einer repräsentativen Stichprobe von Projekten aller operationellen Programme in der Tschechischen Republik (sondern nur auf dem operationellen Programm Verkehr und dem operationellen Regionalprogramm Südost). Die ERH-Prüfer haben alle acht beziehungsweise vier Projekte dieser beiden operationellen Programme untersucht. Die Prüfbehörde kontrolliert jedes Jahr 650 Projekte aus sämtlichen operationellen Programmen. Die Schlussfolgerungen, die ERH-Prüfer auf der Grundlage dieser sehr kleinen Stichprobe gezogen haben, sind daher nicht aussagekräftig (insbesondere statistisch betrachtet) im Hinblick auf das System der Finanzkontrolle und Prüfung, das für alle operationellen Programme in der Tschechischen Republik verwendet wird.“*[24]

Rumänien gab an, dass ihre wichtigsten Prüfbehörden aufgrund der Bemerkungen des Hofes die vorläufigen Feststellungen des Hofes prüften und an der Teilnahme an einer trilateralen Sitzung (ERH, Kommission, Prüfbehörden) interessiert waren, um *„dem ERH die zu ergreifenden Maßnahmen in den Bereichen zu erläutern, die von den ERH-Prüfern als verbesserungsbedürftig eingestuft wurden“*. Diese trilaterale Sitzung fand im Juni 2012 statt und trug erfolgreich dazu bei, wichtige Fragen zu klären.[25]

Allgemein haben die Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass die Prüfbehörden kontinuierlich bestrebt sind – sofern erforderlich –, die Qualität ihrer Arbeit zu verbessern, damit die Ergebnisse den Empfehlungen des Hofs in seinem Bericht 2011 entsprechen.

3.3 VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE

Die Vergabe öffentlicher Aufträge wurde im Rechnungshofbericht 2011 als eine der Hauptquellen für Fehler ermittelt. In der Regionalpolitik stellte der Hof in 25 % der 180 geprüften Vorgänge Verstöße gegen die Vergabevorschriften fest. Darüber hinaus wurden in 9 % der geprüften Vorgänge schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften festgestellt, die 44 % der quantifizierbaren Fehler in diesem Themenkreis ausmachten.[26] In den Themenkreisen „Entwicklung des ländlichen Raums“ und „Beschäftigung und Soziales“ trugen ebenfalls Verstöße gegen Vergabevorschriften zu den Fehlerquoten bei.[27]

Mitgliedstaaten sind sich der Bedeutung der Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bewusst und suchen weiter nach Maßnahmen, die Abhilfe verschaffen könnten. Ungarn beispielsweise erklärte: *„Zuletzt haben wir erhebliche Fortschritte bei der Kontrolle der Vergabe öffentlicher Aufträge erzielt.*

[23] SWD S. 8.
[24] SWD S. 11.
[25] SWD, S.123.
[26] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 5.32 S. 128.
[27] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 Beispiel 3.1 S. 78 und Beispiel 6.3c S. 157.

Seit dem 8. Dezember 2010 wird bei der Nationalen Entwicklungsbehörde ein zentralisiertes Prüfsystem für die Vergabe öffentlicher Aufträge angewandt. Eine eigens dafür gegründete Abteilung, die Abteilung zur Kontrolle der Vergabe öffentlicher Aufträge, hat die Hauptaufgabe, obligatorische Ex-ante- und Ex-post-Prüfungen der Vergabe öffentlicher Aufträge durchzuführen, Leitlinien auszuarbeiten und die Primärkontrollen fachmännisch zu überwachen, die im Falle von öffentlichen Aufträgen mit einem niedrigen Auftragsvolumen von zwischengeschalteten Stellen durchgeführt werden.“[28]

Spanien erläuterte ebenfalls ergriffene Maßnahmen zur Verbesserung der Situation bei der Auftragsvergabe. Bei der Regionalpolitik betrafen fünf Erklärungen mit vorläufigen Feststellungen zu diesem Mitgliedstaat die Vergabe öffentlicher Aufträge. In vier der fünf Fälle hat Spanien nach eigenen Angaben bereits konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation ergriffen und die Verfahren in diesem Bereich entweder verbessert oder neue Verfahren eingeführt. Beim fünften Fall handelte es sich um eine mangelhafte Einhaltung der Vorschriften ohne finanzielle Auswirkungen.[29]

Sieben Mitgliedstaaten – Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Litauen, Luxemburg und Polen – nannten drei Hauptursachen für Fehler bei der öffentlichen Vergabe von Aufträgen:[30] 1) Komplexität der nationalen Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge 2) Komplexität der EU-Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge und 3) unzureichende Primärkontrollen. Luxemburg fügte hinzu, dass die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für Projektmanager häufig eine besondere Herausforderung darstellen, da sie meist keine Erfahrung in diesem Bereich vorweisen können.[31]

Andere Mitgliedstaaten gaben sogar noch spezifischere Ursachen für die Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an. Die Tschechische Republik erklärte hierzu: *„Die Hauptfehlerursache (bei der Vergabe öffentlicher Aufträge) besteht in der unklaren Formulierung der Vergabevorschriften und der daraus resultierenden unterschiedlichen Interpretation der Bestimmungen durch die Vergabebehörden.“*[32]

Mitgliedstaaten arbeiten daran, die Umsetzung der Vorschriften und Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern. Der Kommission sind die Herausforderungen, denen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vergabe öffentlicher Aufträge begegnen, deutlich bewusst. Daher hat sie im Dezember 2011 einen Vorschlag zur Änderung der geltenden Richtlinie für die Vergabe öffentlicher Aufträge vorgelegt. Über den Vorschlag wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat beraten. In den wichtigsten Punkten der Vorschläge der Kommission wurde bereits eine Einigung erzielt, nämlich bei den Betrugbekämpfungsmaßnahmen, der Vereinfachung und der größeren Flexibilität von Vorschriften und Verfahren.

3.4 CROSS-COMPLIANCE

In seinem Jahresbericht 2011 hat der Hof in den Themenkreisen „Entwicklung des ländlichen Raums“ und „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“

[28] SWD S. 3.
[29] Antwort auf Anhang II, in dem spezifische Erklärungen mit vorläufigen Feststellungen enthalten sind.
[30] SWD S. 164, 176, 180, 181, 195, 198, 203.
[31] SWD S. 198.
[32] SWD S. 173.

erstmals Cross-Compliance-Fehler in die Berechnung der Fehlerquote einbezogen. Bei beiden Themenkreisen konzentrierte sich der Hof hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Verpflichtungen) auf ausgewählte Verpflichtungen zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) und Grundanforderungen an die Betriebsführung. Dabei stellte er einige Fehler fest. Beim Themenkreis „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen" wurde im Rahmen der Prüfung des Hofs auch die Ausgestaltung und die Umsetzung der Systeme für Cross-Compliance in sechs Mitgliedstaaten untersucht. Dabei ergab sich, dass von den sechs geprüften Systemen eines als „wirksam", vier als „bedingt wirksam" und eines als „nicht wirksam" eingestuft wurde.[33] Beim Themenkreis „Entwicklung des ländlichen Raums" wurden bei 26 von 73 vom Hof untersuchten Zahlungen Verstöße gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen festgestellt. Der Hof stellte darüber hinaus erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Cross-Compliance-Verpflichtungen zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren fest.[34]

Die geprüften Mitgliedstaaten, bei denen der Hof Schwachstellen ermittelte, antworteten alle auf diese Feststellung. In allen Antworten wurden die Bedeutung des richtigen Zeitpunkts der Prüfungen und die möglichen damit verbundenen Schwierigkeiten erläutert. Finnland merkte an: *„In Finnland werden einige Vor-Ort-Kontrollen der Einhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen durch die klimatischen Bedingungen zeitlich eingeschränkt. Die Vor-Ort-Kontrollen der Einhaltung der GLÖZ-Verpflichtungen und der Grundanforderungen an die Betriebsführung müssen in der Jahreszeit durchgeführt werden, in der die Betriebe anbauen; d. h. die Kontrollen werden in der Praxis hauptsächlich zwischen Juni und Oktober durchgeführt."*[35]

Dänemark gab an, dass die Cross-Compliance-Prüfungen früher im Jahr begonnen werden, und Spanien erklärte, dass die dortigen Prüfungen jetzt im Verlauf des ganzen Jahres durchgeführt werden.[36] Italien zog nun in Betracht „*den Zeitplan für die Prüfungen für das Jahr 2013 unter Beachtung der Kommentare des ERH*[37] *anzupassen*" und Ungarn ist offenbar unsicher, welche Auswirkungen der Zeitplan hat.[38]

Ferner nannten einige Mitgliedstaaten andere mögliche Ursachen für Cross-Compliance-Fehler (*siehe Schaubild 1.4 mit genauen Angaben zu den von den Mitgliedstaaten angegebenen Ursachen für Cross-Compliance-Verstöße*). Malta und Lettland[39] erklärten beispielsweise, dass die Cross-Compliance-Anforderungen nicht klar genug sind und Malta fügte hinzu *„dass sich Empfänger für bestimmte Maßnahmen bewerben, um von der Förderung zu profitieren und kaum Anstrengungen unternehmen, sich über Verpflichtungen zu informieren, die sie damit eingehen."* Irland[40] merkte außerdem an, dass einige Mitgliedstaaten manche Verstöße möglicherweise für unerheblich halten und daher keine Kürzungen vornehmen. Ferner nannte Irland mögliche Kommunikationsschwierigkeiten

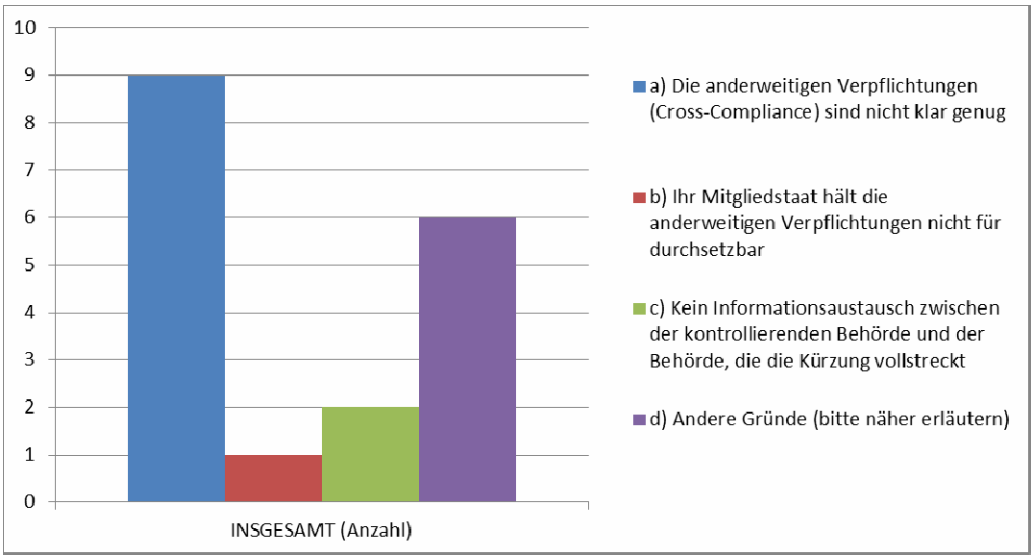
[33] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 3.9 S. 75, 4.16–4.18 S. 102 und 4.30–4.31 S. 105–106.
[34] Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs 2011 4.17–4.18 S. 102.
[35] SWD S. 113.
[36] SWD S. 112, 113.
[37] SWD S. 115.
[38] SWD S. 113.
[39] SWD S. 199 und S. 192.
[40] SWD S. 190.

zwischen der zuständigen Behörde und der Zahlstelle als Ursache für Cross-Compliance-Fehler.

Schaubild 1.4

Im Kapitel „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ (Ziffer 4.32) hat der Hof festgestellt, dass die Nichteinhaltung von Cross-Compliance-Anforderungen in drei der sechs untersuchten Mitgliedstaaten nicht immer zu den erforderlichen Kürzungen bei den Zahlungen geführt hat.

Worauf ist dies Ihrer Auffassung nach zurückzuführen?



Um das inhärente Fehlerrisiko bei der Cross-Compliance zu senken, empfiehlt die Kommission in ihrem jüngsten Vorschlag für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 eine weitere Vereinfachung und Anpassung der Cross-Compliance-Vorschriften und der entsprechenden Kontrollen.[41]

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Bis auf wenige Ausnahmen ist aus den Antworten der Mitgliedstaaten ersichtlich, dass die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten den Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs gewissenhaft nachgehen. Die Mitgliedstaaten sind sich

[41] Verordnung über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (horizontale Verordnung) mit Cross-Compliance-Vorschriften – KOM(2011) 628 endg./2.

darin einig, dass gut funktionierende Primärkontrollen von entscheidender Bedeutung sind, und berichten, dass bereits Abhilfemaßnahmen, insbesondere in Bezug auf die Leistung der Prüfbehörden, durchgeführt werden.

Die vom Hof aufgedeckten Schwachstellen und Fehler zeigen auch, dass die Vereinfachung ein umfassender Prozess ist, der sowohl europäische als auch nationale Vorschriften betrifft, auch wenn es gelegentlich schwierig ist, zwischen allen geltenden Vorschriften zu unterscheiden.

Die Kommission übernimmt dabei eine aktive Rolle: Im Dezember 2011 legte sie ehrgeizige Vorschläge zu den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge vor. Über diese Vorschläge wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat beraten. In den wichtigsten Punkten der Vorschläge der Kommission wurde bereits eine Einigung erzielt, nämlich bei den Betrugbekämpfungsmaßnahmen, der Vereinfachung und der größeren Flexibilität von Vorschriften und Verfahren.

Generell hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, u. a. die Unterstützung der Bemühungen der nationalen Behörden zur Vereinfachung und die Unterstützung der Verwaltungs- und Kontrollbehörden. Darüber hinaus führt sie eine thematische Prüfung der Wirksamkeit der Primärkontrollen durch. Die GD AGRI hat einen Aktionsplan aufgelegt, in dem Maßnahmen wie umfassendere Information und neue Leitlinien für Empfänger und Verwaltungen sowie ein strengerer Prüfplan vorgesehen sind. Ferner hat die Kommission alle Mitgliedstaaten einzeln schriftlich dazu aufgefordert, unter anderem konkrete Maßnahmenpakete zur Senkung der Fehlerquote zu erarbeiten und verstärkt Präventivmaßnahmen zur Minimierung des Fehlerrisikos bei der künftigen Umsetzung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zu ergreifen.

Die Kommission begrüßt außerdem die bekräftigte Zusage der Mitgliedstaaten, mit dem Hof zusammenzuarbeiten, um die wirtschaftliche Haushaltsführung im Bereich der EU-Mittel zu gewährleisten. Beispielsweise zeigten drei Viertel der Mitgliedstaaten Interesse an einer Ausweitung der trilateralen Treffen (ERH, Mitgliedstaaten und Kommission) – die im Bereich der Kohäsionspolitik bereits durchgeführt werden – auf den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums.

Anhang A

MITGLIEDSTAAT	Datum der Übermittlung
BELGIEN	21.12.2012
BULGARIEN	14.12.2012
DÄNEMARK	11.1.2013
DEUTSCHLAND	18.12.2012
ESTLAND	
FINNLAND	13.12.2012
FRANKREICH	18.12.2012
GRIECHENLAND	17.12.2012
IRLAND	18.1.2013
ITALIEN	13.12.2012
LETTLAND	27.12.2012
LITAUEN	14.12.2012
LUXEMBURG	13.12.2012
MALTA	13.12.2012
NIEDERLANDE	14.12.2012
ÖSTERREICH	18.12.2012
POLEN	13.12.2012
PORTUGAL	13.12.2012
RUMÄNIEN	14.12.2012
SCHWEDEN	14.12.2012
SLOWAKEI	14.12.2012
SLOWENIEN	13.12.2012
SPANIEN	13.12.2012
TSCHECHISCHE REPUBLIK	14.12.2012
UNGARN	17.12.2012
VEREINIGTES KÖNIGREICH	28.1.2013
ZYPERN	14.12.2012