



Brüssel, den 5.6.2013
COM(2013) 334 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN RECHNUNGSHOF**

Managementbilanz der Kommission 2012 – Synthesebericht

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN RECHNUNGSHOF

Managementbilanz der Kommission 2012 – Synthesebericht

1 EINLEITUNG

Gemäß Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) führt die Europäische Kommission den Haushaltsplan 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 diesem Grundsatz verwendet werden.

Mit der Annahme dieses Syntheseberichts übernimmt die Kommission die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts. Dabei stützt sie sich auf die in den jährlichen Tätigkeitsberichten ihrer Generaldirektoren und Dienststellenleiter abgegebenen Zuverlässigkeitserklärungen und die darin formulierten Vorbehalte. In diesem Synthesebericht hält die Kommission auch fest, welche zentralen Managementthemen vorrangig angegangen und welche Maßnahmen zur Behebung der erkannten Mängel ergriffen werden müssen.

Die praktische Umsetzung der Politik- und Managementziele überträgt das Kollegium den Generaldirektoren und Dienststellenleitern, die als „bevollmächtigte Anweisungsbefugte“ die entsprechenden Handlungsmittel erhalten. Diese dezentrale Verwaltung zeichnet sich durch eine klare Definition der Zuständigkeiten der einzelnen Akteure aus. Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten verfügen über umfassende Befugnisse, um das am besten geeignete und wirksamste Kontrollsystem für eine wirtschaftliche und effiziente Verwaltung der ihrer Verantwortung unterliegenden Mittel festzulegen. Wichtigstes Mittel, um über die Verwaltung der ihrer Verantwortung unterstellten Humanressourcen und finanziellen Ressourcen Rechenschaft abzulegen, ist für die bevollmächtigten Anweisungsbefugten der jährliche Tätigkeitsbericht¹. Darin erläutern sie, inwieweit sie ihren Aufgaben gerecht geworden sind und zeigen sämtliche Probleme auf, die sich bei ihrer Verwaltungstätigkeit ergeben haben und dem Kollegium zur Kenntnis gebracht werden sollten. Zu dem Bericht gehört auch eine von ihnen unterzeichnete Zuverlässigkeitserklärung, mit der sie unter anderem die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Finanzvorgänge bestätigen. In jedem jährlichen Tätigkeitsbericht wird ausdrücklich bestätigt, dass das zuständige Kommissionsmitglied/die zuständigen Kommissionsmitglieder vor der endgültigen Unterzeichnung der Zuverlässigkeitserklärung über die zentralen Aspekte des betreffenden jährlichen Tätigkeitsberichts, einschließlich etwaiger Vorbehalte des bevollmächtigten Anweisungsbefugten, informiert wurde/wurden.

¹ Artikel 66 der Haushaltsordnung.

Der vorliegende Synthesebericht wurde am 5. Juni 2013 nach Erörterungen vom Kollegium angenommen.

2 VERSTÄRKTE LEISTUNGSMESSUNG

2.1 Leistungsmessung

Die jährlichen Tätigkeitsberichte sind insbesondere für den Rechnungshof und die Entlastungsbehörde eine wichtige Informationsquelle. Seit 2011 arbeitet die Kommission mit Unterstützung des Parlaments, des Rates und des Rechnungshofs daran, die Bedeutung einer effizienten Ausgabenpolitik und des Mehrwerts des EU-Haushalts zu demonstrieren. Sie hat beispielsweise einen umfassenden Bericht über den Mehrwert von EU-Ausgaben zur Förderung ihrer Vorschläge für die neue Generation von Programmen im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens vorgelegt².

Die geltenden Anweisungen für den jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 sehen vor, dass die bevollmächtigten Anweisungsbefugten ausführlicher darüber Bericht erstatten, wie sie die ihnen zugewiesenen Finanz- und Humanressourcen eingesetzt haben, um die vom Kollegium festgelegten Politikziele zu erreichen, und wie diese Maßnahmen einen Mehrwert für die europäische Gesellschaft generiert haben. Auf diese Weise schafft die Kommission nach und nach eine Leistungskultur, die allerdings erst in einigen Jahren ihre Wirkung voll entfalten wird, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass neue Statistik- und andere Tools entwickelt werden müssen. So wird die weiterhin zentrale Debatte über die Förderfähigkeit und über die Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen durch die Debatte über die Erfolge von Maßnahmen ergänzt, und die Kommission muss vorbereitet sein, um auf diese neue Entwicklung angemessen reagieren zu können.

Die Kommission weist ihre Dienststellen an, den Leistungsrahmen, der allen künftigen jährlichen Tätigkeitsberichten zugrundeliegen sollte, zu vertiefen. Ein derartiger Rahmen besteht aus einer leistungsorientierten Kultur, die bei der Organisation, Ex-ante-Festlegung von Zielen, regelmäßigen Überprüfung, Ex-post-Messung und Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse zum Tragen kommt. Sie weist das Generalsekretariat und die Generaldirektion Haushalt an, Aspekte des Performance Reporting in die geltenden Anweisungen für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2013 und die Managementpläne 2014 aufzunehmen. Das Performance Reporting sollte sich auf die echten Bedürfnisse der Beteiligten konzentrieren, die Zuverlässigkeitserklärungen sollten durch Informationen zur 'Effektivität', 'Wirtschaftlichkeit' und 'Effizienz' finanzieller und nichtfinanzieller Maßnahmen gestärkt werden. Die Vorgaben sollten hinreichend flexibel sein, um die unterschiedlichen Arten von Maßnahmen der Dienststellen widerzuspiegeln.

Die Kommission hat mehrere Elemente zur Stärkung des Leistungsrahmens in ihre Vorschläge für die neue Generation von Programmen im Rahmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens aufgenommen. Dadurch dürfte der Fokus bei der Erreichung der Gesamtziele

² Bericht über den Mehrwert von EU-Ausgaben, (SEK(2011) 867).

der verschiedenen Politikbereiche stärker auf der Effizienz und Effektivität liegen; gleichzeitig sollte der Notwendigkeit Rechnung getragen werden, die Fehlerquote in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Dass die Mitgesetzgeber mehrere der Vorschläge, die die Kommission im Rahmen des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens zur Gewährleistung eines einfacheren, stärkeren Rahmens unterbreitet hat, nicht aufgreifen³, ist für die Kommission Grund zur Sorge. Sie fordert das Parlament und den Rat auf, diesen Aspekten bei den laufenden Verhandlungen stärker Rechnung zu tragen.

2.2 Der Evaluierungsbericht (Artikel 318 AEUV)

Im November 2012 erstattete die Kommission zum zweiten Mal Bericht **über die auf die erzielten Ergebnisse gestützte Evaluierung⁴ der Finanzen der EU**. Dieser nach Artikel 318 AEUV vorzulegende Bericht soll einen Überblick über die Ziele der EU-Programme, die Auswirkungen und Ergebnisse geben. Die Kommission bemüht sich um die kontinuierliche Verbesserung dieser Berichterstattung, z.B. durch Abstimmung auf den bereits existierenden Prozess der Strategieplanung und den Programmplanungszyklus. Diese Abstimmung hat zur Folge, dass die Leistungsindikatoren und -ziele in den Managementplänen festgelegt werden; dass die Berichterstattung darüber in den jährlichen Tätigkeitsberichten erfolgt und durch kommissionsweite Evaluierungen im zeitgleich mit diesem Synthesebereich angenommenen Evaluierungsbericht ergänzt wird.

Die Kommission weist das Generalsekretariat an, den Evaluierungsbericht im Hinblick auf seinen Inhalt und die erfassten Bereiche weiter zu verbessern, z.B. indem mehr Informationen über die erzielten Ergebnisse genutzt und die Kohärenz zwischen dem Evaluierungsbericht und den jährlichen Tätigkeitsberichten gewährleistet wird. Performance-Informationen umfassen beispielsweise die von internen und externen Prüfern durchgeführten Performance-Audits.

2.3 Überarbeitung der Haushaltsordnung

Die Haushaltsordnung enthält die gemeinsamen Finanzvorschriften und Finanzierungsgrundsätze, die auf alle Politikbereiche anwendbar sind. Da sie 2012 überarbeitet wurde, müssen die Kontrollsysteme nunmehr an die erkannten Risiken angepasst und die Kostenwirksamkeit der Kontrollen überprüft werden. Die neue Haushaltsordnung gibt einen klaren allgemeinen Umsetzungsrahmen vor, der sämtliche Formen der Mittelverwaltung abdeckt (darunter ein gemeinsamer Rahmen für die geteilte Mittelverwaltung, die für den größten Teil der EU-Haushaltsmittel zum Einsatz kommt) und einschlägige Regeln für innovative Finanzierungsinstrumente und Preisgelder enthält. Für die von der Kommission direkt verwalteten Finanzhilfen sieht die überarbeitete Haushaltsordnung insbesondere vereinfachte Verfahren vor. So können die förderfähigen Kosten beispielsweise auf der Grundlage von Pauschalbeträgen und -tarifen oder von standardisierten Einheitskosten

³ Mitteilung der Kommission „Vereinfachung: Zweiter Fortschrittsanzeiger für den MFR 2014-2020“ (COM(2013) 98 final).

⁴ COM(2012) 675 final.

berechnet werden. Sie erleichtert die Akzeptanz gemäß der „gängigen Buchführung des Zuwendungsempfängers“ geltend gemachter Kosten und ermöglicht vereinfachte Verfahren für Kleinzuschüsse. Für die sektorbezogenen Rechtsvorschriften für die geteilte Mittelverwaltung hat die Kommission diesen Ansatz auch vorgeschlagen.

Die neue Haushaltsordnung enthält Bestimmungen, wonach die Dienststellen bei geteilter Mittelverwaltung Informationen über ihre internen Kontrollsysteme sowie diejenigen der Mitgliedstaaten mitteilen, die Kosten und den Nutzen dieser Kontrollen schätzen und das zu erwartende Fehlerrisiko bewerten müssen, wenn der Rechtsetzungsbehörde neue oder überarbeitete Ausgabenvorschläge vorgelegt werden. Darüber hinaus müssen die bevollmächtigten Anweisungsbefugten nach der neuen Haushaltsordnung bei der Einrichtung von Kontrollsystemen Risiken und Kostenwirksamkeit berücksichtigen, im jährlichen Tätigkeitsbericht eine Gesamtbewertung der Kosten und des Nutzens der Kontrollen vorlegen und, wenn die Fehlerquote auf einem konstant hohen Niveau liegt, Schwächen ermitteln, Kosten und Nutzen der möglichen Abhilfemaßnahmen analysieren und geeignete Maßnahmen treffen oder vorschlagen.

Die Kommission weist ihre zentralen Dienststellen an, spezifische Leitlinien zu entwickeln, damit diese neuen Informationspflichten rechtzeitig und kosteneffizient in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2013 erfüllt werden können. Hinsichtlich der Kontrollkosten, die über die Grenzen der Kommission hinausgehen, sollten die erforderlichen Vorbereitungen getroffen werden, um zu gewährleisten, dass diese Informationen in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2015 enthalten sind.

3 VERBESSERUNG DER QUALITÄT DER JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTE

3.1 Bewertung durch den Rechnungshof

In seinem Jahresbericht 2011 bewertete der Rechnungshof die Qualität von mehreren jährlichen Tätigkeitsberichten 2011. Er vertrat die Ansicht, dass der Vorbehalt bei sechs jährlichen Tätigkeitsberichten hätte umfangreicher sein sollen. Gleichzeitig erkannte er an, dass die neuen Leitlinien für die Berechnung der Restfehlerquote zu Verbesserungen geführt haben, was insbesondere bei den jährlichen Tätigkeitsberichten der im Bereich der Kohäsionspolitik tätigen Generaldirektionen und der Generaldirektion für Forschung und Innovation zum Ausdruck gekommen ist.

In den jährlichen Tätigkeitsberichten 2012 wird erläutert, wie den vom Rechnungshof festgestellten Problemen Rechnung getragen wurde. Die Kommission begrüßt, dass ihre Dienststellen den Empfehlungen des Rechnungshofs zu den Managementerkklärungen 2011 Folge geleistet haben und darüber hinaus dazu beitragen, dass den in der Entschließung zur Entlastung⁵ zum Ausdruck gebrachten Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit der jährlichen Tätigkeitsberichte Rechnung getragen wird.

⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. April 2013, 2012/2167(DEC), Abs.56 bis 72.

3.2 Stärkung des „Peer Review“-Verfahrens

In dem ständigen Bemühen um weitere Verbesserungen unterstützen die zentralen Dienststellen der Kommission die übrigen Dienststellen bereits in einem frühen Stadium bei der Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte. Sie erörtern mit ihnen die zentralen Themen und bieten gegebenenfalls Hilfestellung an. Peer Reviews haben sich als effektive Plattform für den Austausch von Meinungen zur Formulierung von Querschnittsthemen und zur Behebung von Mängeln erwiesen.

Nach der Prüfung des Verfahrens der jährlichen Tätigkeitsberichte in der Kommission durch den internen Auditdienst wurde dieses Verfahren weiter verbessert. Zum einen wurden die Arbeitsmodalitäten für die Peer-Review-Sitzungen in einem „Dokument über die gegenseitigen Erwartungshaltungen“ formalisiert. Zum anderen sind die Generaldirektionen aufgefordert, darüber Bericht zu erstatten, wie sie den Schlussfolgerungen der Peer Reviews in der endgültigen Fassung ihres jährlichen Tätigkeitsberichts Rechnung tragen oder die Gründe zu erläutern, aus denen sie diesen Empfehlungen nicht zustimmen (das Prinzip „Einhaltung oder Begründung“). Des Weiteren wird den Schlussfolgerungen in den jährlichen Tätigkeitsberichten, die die Zuverlässigkeit untermauern, einschließlich der Gründe für oder gegen einen Vorbehalt, mehr Bedeutung beigemessen. Dieses Verfahren, das auf der systematischen Überprüfung der Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte basiert, hat zu größerer Klarheit, Kohärenz und Übereinstimmung mit den ständigen Anweisungen geführt.

Die Kommission weist das Generalsekretariat und die Generaldirektion Haushalt an, den Generaldirektionen und Diensten weiterhin Hilfestellung zu leisten. Dies sollte durch die regelmäßige Überarbeitung der ständigen Anweisungen, Leitlinien, Qualitätskontrolle der Entwürfe der jährlichen Tätigkeitsberichte, Peer-Review-Sitzungen sowie durch entsprechende Fortbildungen erfolgen. Die Aktualisierung der ständigen Anweisungen 2013, die unter anderem die Bereitstellung von Formblättern für die Berichterstattung vorsieht, dürfte den Dienststellen helfen und gleichzeitig gewährleisten, dass sie die Grundsätze der neuen Haushaltsordnung einhalten.

3.3 Harmonisierung der Quantifizierung von Fehlern bei Vergabeverfahren

Im November 2012 aktualisierten die zentralen Dienststellen ihre Leitlinien für die Bestimmung der Fehlerquoten und die Kriterien für die Einschränkung der Zuverlässigkeitserklärung mittels Vorbehalten im Falle von Fehlern im Zusammenhang mit öffentlichen Vergabeverfahren bei der direkten Mittelverwaltung. Diese Leitlinien, die den breiteren Ansatz des Rechnungshofes berücksichtigen, sollten Transparenz und Vergleichbarkeit gewährleisten sowie dafür sorgen, dass das tatsächliche finanzielle Risiko auch unter Berücksichtigung der von gravierenden Verfahrensfehlern ausgehenden Rufschädigung realistisch berechnet wird.

Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung arbeitet an der Aktualisierung der Quantifizierungsgrundsätze, die von den im Bereich der Kohäsionspolitik tätigen Dienststellen verwendet werden. Ausgehend von dieser Arbeit wird die Kommission zur Vereinheitlichung des Vorgehens aller Dienststellen mit geteilter Mittelverwaltung Ende 2013 einen entsprechenden Beschluss annehmen. Dieser soll auch für die Tätigkeiten bestimmter anderer

Dienststellen gelten, die einen wesentlichen Teil ihrer Mittel im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge ausführen.

3.4 Harmonisierung der Wesentlichkeitskriterien

Je nachdem, wie sie die Wesentlichkeit bestehender Schwachstellen beurteilen, äußern die Generaldirektoren und die Direktoren der Exekutivagenturen in ihren Zuverlässigkeitserklärungen Vorbehalte und/oder machen Bemerkungen zu Hauptelementen ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte.

Wie im Synthesebereich 2011 angewiesen, haben die Generaldirektionen mit geteilter Mittelverwaltung weiter an der Harmonisierung der Methode für die Festlegung der Wesentlichkeit gearbeitet und dabei einen dreiteiligen Ansatz verfolgt: a) Bewertung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme, b) Verwendung der in den jährlichen Kontrollberichten der nationalen Behörden prognostizierten Fehlerquoten; c) Berechnung einer kumulativen Restfehlerquote.

In seinem jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 verfolgte der Generaldirektor für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung einen stärker integrierten Ansatz: Er nahm die Ergebnisse der **von der Kommission durchgeführten Bewertung der Kontrollsysteme für die Operationellen Programme** auf, unter Berücksichtigung der Zuverlässigkeitsniveaus der bescheinigenden Stellen, des Rechnungshofes und seiner eigenen Prüfungsfeststellungen. Dieser Ansatz führte vor allem für die wichtigsten Systeme der ersten Säule (Direktbeihilfen) zu sichtbaren Ergebnissen. Er wird bei Bedarf angepasst und auf den Rest der ersten Säule⁶ und die zweite Säule (Entwicklung des ländlichen Raums) erweitert werden. Dadurch werden sich die mit Risiken behafteten Beträge genauer bestimmen lassen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Anstrengungen zur Harmonisierung der Wesentlichkeitskriterien die Kohärenz, Lesbarkeit und Transparenz der jährlichen Tätigkeitsberichte verbessern werden. Sie fordert den Generaldirektor für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auf, die Bemühungen fortzusetzen und die Harmonisierung der Wesentlichkeitskriterien im Einklang mit den Leitlinien für die geteilte Mittelverwaltung zu erweitern. Sie beauftragt ihn ferner, die Lage derjenigen Mitgliedstaaten, in denen die Fehlerquote über 2 % liegt, insbesondere durch Analyse der nationalen Bestätigungsvermerke und der vorgelegten Fehlerquotenstatistiken zu prüfen.

Die Kommission fordert die Generaldirektion Haushalt auf, die Umsetzung der neuen Haushaltsordnung und die Diskussion über den Rechtsrahmen für die Ausgabenprogramme des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens dazu zu nutzen, die Dienststellen zu beraten und so sicherzustellen, dass die Wesentlichkeitskriterien auf den Grad der Komplexität, die Kostenwirksamkeit der erforderlichen Kontrollen und die Risiken abgestimmt sind, denen die Kommission bei der Verwaltung der Mittel ausgesetzt ist.

⁶ Dieser Ansatz könnte sich aber für die marktbezogenen Maßnahmen im Rahmen der ersten Säule wegen der großen Zahl und der Unterschiedlichkeit der Marktstützungsregelungen als schwierig erweisen.

Nach den geltenden Dienstanweisungen müssen die Generaldirektionen die aufgetretenen Fehler analysieren und über deren Ursachen sowie die von ihnen getroffenen Korrektur- und Abhilfemaßnahmen berichten. Es muss eine klare Verknüpfung zwischen der gemeldeten mehrjährigen Restfehlerquote und den Angaben zu Einziehungen/Finanzkorrekturen in den Erläuterungen zur Jahresrechnung hergestellt werden, um aufzuzeigen, welches finanzielle Restrisiko verbleibt, nachdem alle Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts angewandt wurden, und wie sich dies auf die Wesentlichkeit auswirkt.

Die Kommission fordert die Generaldirektion Haushalt auf, zu erläutern, in welcher Weise die Informationen über Einziehungen und Finanzkorrekturen dargestellt werden können, damit gültige Schlussfolgerungen hinsichtlich der tatsächlichen Risikobelastung des EU-Haushalts möglich sind.

Aufgrund der Laufzeit der Programme besteht zwangsläufig eine zeitliche Verzögerung zwischen der Zahlung, der Feststellung eines Fehlers und dessen Korrektur — und aus diesem Grund ist auch ein kumulativer Ansatz für die Berichterstattung vorteilhaft. Finanzkorrekturen betreffen normalerweise Systemschwächen und es kann nicht unbedingt ein Zusammenhang mit Fehlern auf der Ebene der Endempfänger hergestellt werden. Mehrjährige Restfehlerquoten und kumulative Angaben zu den Einziehungen/Finanzkorrekturen in den jährlichen Tätigkeitsberichten des jeweiligen Berichtsjahres sind Schlüsselindikatoren, mit deren Hilfe beurteilt werden kann, wie die Kommission den EU-Haushalt schützt.

4 DURCH DIE JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTE UND VORBEHALTE DER GENERALDIREKTOREN ERLANGTE ZUVERLÄSSIGKEITSGEWÄHR

Nach Prüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte und insbesondere der von den einzelnen bevollmächtigten Anweisungsbefugten unterzeichneten Erklärungen sowie der von diesen eingelegten Vorbehalte stellt die Kommission fest, dass diese ausnahmslos hinreichend Gewähr dafür bieten, dass die Mittel für den beabsichtigten Zweck und entsprechend den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet wurden, und dass die angewandten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der einschlägigen Finanzvorgänge sicherstellen.

Fünfzehn Generaldirektoren und zwei Direktoren von Exekutivagenturen haben in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten für 2012 insgesamt **29 Vorbehalte** geäußert. Vorbehalte wurden von 17 Dienststellen formuliert, die zusammen 85 % der in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Finanzvorgänge (Ausgaben) und 12 % der Einnahmen abwickeln, darunter 25 der 27 im Jahr 2011 geäußerten Vorbehalte, in deren Zusammenhang Ende 2012 noch Maßnahmen liefen, sowie 4 neue Vorbehalte. Zwei ältere Vorbehalte wurden aufgehoben.

Der in den Vorbehalten bezifferte Gesamtrisikobetrag hat sich erhöht. Ausschlaggebend dafür waren ein neuer Vorbehalt des Generaldirektors von DEVCO⁷, das bessere Berechnungsmodell der GD REGIO und die finanzielle Quantifizierung des Vorbehalts der

⁷ Der Vorbehalt der DEVCO umfasst alle operativen Tätigkeiten der Generaldirektion, die sich auf 7,5 Mrd. EUR belaufen (einschließlich des EEF), und einen mit Risiken behafteten Betrag von 295 Mio. EUR.

GD AGRI bezüglich entkoppelter Direktzahlungen innerhalb der ersten GAP-Säule, was in diesem Jahr quantifizierte finanzielle Vorbehalte für drei Mitgliedstaaten zur Folge hatte, nachdem dieser Vorbehalt im Vorjahr aus Reputationsgründen formuliert worden war und deshalb nicht quantifiziert wurde.

Die Kommission weist die Generaldirektionen an, ihre interne Kontrollstrategie zu überarbeiten, um zu gewährleisten, dass die Kontrollen, die sie einführen, effizient und kostenwirksam sind, und die Intensität der Kontrollen auf die Risiken, mit denen sie konfrontiert sind, abzustimmen, gleichzeitig aber ihren Auswirkungen auf die Erreichung der Politikziele gebührend Rechnung zu tragen. Die Kommission weist die Generaldirektion Haushalt an, Hilfestellung zu leisten und diesen Prozess zu unterstützen.

Um die Kohärenz und Vergleichbarkeit zu gewährleisten, weist die Kommission die zentralen Dienststellen an, die verschiedenen Konzepte zur Evaluierung der möglicherweise mit Risiken behafteten Beträge zu überarbeiten.

In ihren jährlichen Tätigkeitsberichten schätzen die bevollmächtigten Anweisungsbefugten die mit Risiken behafteten Beträge auf 2,6 bis 3,5 Mrd. EUR. Dies entspricht 1,9 % und 2,6 % aller im Rahmen des Kommissionshaushaltsplans und des EEF 2012 ausgeführten Zahlungen. Bei den zwei größten Ausgabenbereichen (Landwirtschaft, natürliche Ressourcen und Gesundheit, und Kohäsion) sind in diesen Beträgen künftige finanzielle Berichtigungen und Einziehungen, mit denen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit 2012 getätigten Zahlungen korrigiert werden können, nicht enthalten. In den vergangenen vier Jahren (2009-2012) beliefen sich die Finanzkorrekturen und Einziehungen allein in diesen zwei Politikbereichen auf jährlich durchschnittlich 2,4 Mrd. EUR (bestätigt/beschlossen) und 2,2 Mrd. EUR (umgesetzt). Geht man von ähnlichen Zahlen für 2012 aus, wird der EU-Haushalt insgesamt durch Finanzkorrekturen und Einziehungen angemessen geschützt.

Die in allen Politikbereichen umgesetzten Finanzkorrekturen und Einziehungen beliefen sich 2012 auf 4,5 Mrd. EUR (zum Vergleich: 1,8 Mrd. EUR im Jahr 2011). Eine detaillierte Aufschlüsselung der Beträge ist in der Erläuterung 6 zu den konsolidierten Jahresrechnungen aufgeführt. Der im Vergleich zum Vorjahr signifikante Anstieg lässt sich hauptsächlich auf den Abschluss des EFRE-Programms für den Zeitraum 2000-2006 und die damit einhergehenden Finanzkorrekturen zurückführen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die von den Dienststellen angegebenen Restfehlerquoten, anhand deren das finanzielle Risiko bewertet wird, nicht mit den Fehlerquoten übereinstimmen, die der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht für jedes Kapitel verzeichnet hat. Dafür gibt es mehrere Gründe. Der Hauptgrund ist, dass die Restfehlerquote unter Berücksichtigung der Auswirkungen der verschiedenen mehrjährigen Korrekturverfahren berechnet wird. Die vom Rechnungshof angegebene Restfehlerquote basiert auf Finanzvorgängen in einem bestimmten Jahr und sollte daher vor dem Hintergrund der Beträge der Finanzkorrekturen und der tatsächlich durchgeführten Einziehungen gesehen werden.

Jeder Generaldirektor und jeder Dienststellenleiter hat die Hauptgründe für seine(n) Vorbehalt(e) ermittelt und Maßnahmen zur Behebung der aufgezeigten Mängel ergriffen. Zu

den am weitesten verbreiteten Problemen gehören die **komplexen Förderfähigkeitsbestimmungen für Finanzhilfeempfänger und deren nicht ordnungsgemäße Anwendung der Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge** (eine häufige Fehlerquelle bei der geteilten und der indirekten Mittelverwaltung). Die Kommission hat aus diesen Erfahrungen operative Schlüsse gezogen und Vorschläge für eine umfangreiche Vereinfachung im Rahmen der nächsten Programmgeneration unterbreitet. Bislang allerdings hat es den Anschein, dass der Gesetzgeber nicht angemessen auf diese Aspekte der Kommissionsvorschläge reagiert.

Nach der Bewertung der Kontrollergebnisse wurden zwei Vorbehalte aus den Vorjahren aufgehoben. Damit ein Vorbehalt aufgehoben werden kann, müssen die bevollmächtigten Anweisungsbefugten die Maßnahmen erläutern, die sie ergriffen haben, um die festgestellten Mängel zu beheben; ferner müssen sie die Wirksamkeit der Maßnahmen nachweisen und zeigen, dass die Mängel tatsächlich behoben worden sind.

4.1 Einnahmen

Die Kommission führte ihre Maßnahmen fort, um **die Effektivität und Effizienz der Erhebung von Zöllen und Mehrwertsteuer** in den Mitgliedstaaten zu **erhöhen**, die Kanäle und Systeme zu ermitteln, die Steuerhinterziehung und Steuerumgehung ermöglichen und geeignete Gegenmaßnahmen zu fördern. Die uneingeschränkte Anwendung des Modernisierten Zollkodex, der durch den Zollkodex der Europäischen Union ersetzt wird, wurde bis 2020 verschoben, da sich die Mitgliedstaaten angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation nicht verpflichten konnten, die erforderlichen IT-Systeme rechtzeitig zu entwickeln.

Die Kommission wird aktualisierte Informationen zur MwSt-Lücke in allen Mitgliedstaaten veröffentlichen. Dabei findet das gleiche Konzept Anwendung wie 2009, d.h. es wird die Differenz zwischen den tatsächlich eingegangenen MwSt-Beträgen und der theoretischen Netto-MwSt-Schuld der gesamten Volkswirtschaft berechnet.

Die traditionellen Eigenmittel machen 16 453 Mio. EUR⁸ der Gesamteinnahmen des EU-Haushalts 2012 aus. Sie werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel dieser Beträge werden an den EU-Haushalt abgeführt, das verbleibende Viertel behalten die Mitgliedstaaten zur Deckung der Erhebungskosten ein. Auf Belgien entfällt infolge seiner geografischen Lage ein großer Teil der traditionellen Eigenmittel (9,7 % im Jahr 2012). Bei den von der Kommission vorgenommenen Kontrollen und bei den vom Rechnungshof durchgeführten Prüfungen ist ein Problem zutage getreten, das den Abgleich der abgeführten Beträge mit den zugrundeliegenden Unterlagen betrifft. Es wurden Abhilfemaßnahmen durchgeführt, darunter die Verstärkung der internen Kontrollen. Allerdings können die endgültigen finanziellen Auswirkungen nicht gemessen werden, solange das Ergebnis einer laufenden externen Prüfung noch aussteht. Aus diesem Grund hat der Generaldirektor für Haushalt den **Vorbehalt bezüglich der nicht hinreichend gewährleisteten Zuverlässigkeit des belgischen Abfertigungs- und Buchführungssystems aufrecht erhalten**.

⁸ Vorläufiger Nettobetrag nach Abzug von 25 % Erhebungskosten.

4.2 Landwirtschaft: Marktstützung und Direktbeihilfen

Der für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Generaldirektor machte in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 **drei Vorbehalte** geltend. Einer dieser Vorbehalte bezieht sich auf die Direktbeihilfen. Auf der Grundlage des in Abschnitt 3.4 beschriebenen umfassenderen Ansatzes betrug die Restfehlerquote bei den entkoppelten Direktbeihilfen 2,4 %. Dieser neue *finanzielle* Vorbehalt macht den größten Teil des Anstiegs aus, der für die von Vorbehalten betroffenen Vorgänge der Kommission insgesamt zu beobachten ist. Mit Ausnahme **der sehr hohen Fehlerquoten in drei Mitgliedstaaten (Bulgarien, Portugal und Frankreich) würde die Restfehlerquote bei 1,68 %**, d.h. unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle, liegen. Der für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Generaldirektor ist der Ansicht, dass für diese Länder Aktionspläne erforderlich sind und hat einen Vorbehalt für sie geltend gemacht. Die Generaldirektion wird auch die Lage der anderen Mitgliedstaaten prüfen, in denen die Fehlerquote über 2 % liegt. Für diese Mitgliedstaaten werden die finanziellen Risiken für den EU-Haushalt durch kontinuierliche Konformitätsabschlussverfahren abgesichert. Des Weiteren wird derzeit ein allgemeiner Aktionsplan entwickelt, um die Zuverlässigkeitsgewähr der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zu stärken.

4.3 Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit

Der für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Generaldirektor hielt seinen Vorbehalt **bezüglich der Ausgaben für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums aufrecht**, obwohl die von den Mitgliedstaaten übermittelten Kontrollstatistiken eine Fehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle ausweisen. Angesichts der Bedenken in Bezug auf die Nutzbarkeit der Kontrollen in einigen Mitgliedstaaten und der vom Europäischen Rechnungshof ermittelten Fehlerquote musste die von den Statistiken der Mitgliedstaaten abgeleitete Fehlerquote allerdings überarbeitet werden. Um bestimmte Politikziele zu erreichen, ist die Entwicklung des ländlichen Raums an eine Reihe vielschichtiger Bedingungen geknüpft. Dies erhöht das Risiko, dass den Empfängern Fehler unterlaufen und macht Kontrollen durch die nationalen Behörden schwieriger und kostenaufwändiger.

Die Kommission arbeitet mit den Verwaltungen aller Mitgliedstaaten daran, die Grundursachen systemischer Fehler festzustellen und etwaige Korrekturmaßnahmen festzulegen. Ein Informationsvermerk an die zuständigen Minister war die Grundlage einer Diskussion im Rat am 29. November 2012. Das europäische Netz für ländliche Entwicklung wird zur Sensibilisierung der Experten für diese Problematik genutzt. Einige Mitgliedstaaten (Portugal, Spanien, Bulgarien und Italien) haben ihre Programme für ländliche Entwicklung bereits geändert, um das Risiko von Fehlern bei der Umsetzung zu reduzieren. Das Parlament und der Rat werden über die wichtigsten Ergebnisse dieser Überarbeitung unterrichtet werden. Mit Hilfe des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums wird die Kommission auch weiterhin die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung künftiger Programme für ländliche Entwicklung unterstützen.

Der **Vorbehalt aus Reputationsgründen bezüglich der Mängel bei der Überwachung und Kontrolle von biologischen Erzeugnissen wurde ebenfalls aufrechterhalten**, da der Aktionsplan noch nicht vollständig umgesetzt ist. Zu den künftigen Verbesserungen gehören

die Überwachung der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten und in Drittstaaten, einschließlich der für die Zertifizierung der Einfuhr organischer Erzeugnisse anerkannten zuständigen Stellen, durch die EU.

Die für maritime Angelegenheiten und Fischerei zuständige Generaldirektorin **hielt ihren Vorbehalt bezüglich des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) aufrecht**, der sich auf ein in Deutschland durchgeführtes Programm bezieht, das sich derzeit im Abschlussverfahren befindet (seit 2009 keine Zahlungen), dessen verbleibende Korrektur aber auf 5,3 Mio. EUR geschätzt wird. **Des Weiteren machte sie einen Vorbehalt geltend, der sich auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Europäischen Fischereifonds** in neun Mitgliedstaaten⁹ bezieht: In Bezug auf die Förderfähigkeit der gemeldeten Ausgaben wurden Fehler festgestellt. Die Zahlungen für die betreffenden Programme wurden unterbrochen.

Der Generaldirektor für Klimaschutz hielt seinen Vorbehalt aufgrund der Rufschädigung der Kommission infolge **einer schwerwiegenden Verletzung der Sicherheit in den nationalen Registern des EU-Emissionshandelssystems** aufrecht. Seit Juni 2012 werden die nationalen Register durch ein einziges Unionsregister ersetzt. Ein Aktionsplan zur weiteren Stärkung der Sicherheit wurde vom Generaldirektor für Klimaschutz, dem Generaldirektor für Informatik und der Direktion Sicherheit aufgelegt. 2012 hat es keinen ernsthaften sicherheitsrelevanten Zwischenfall gegeben, allerdings ändern sich die Sicherheitsgefährdungen kontinuierlich. Aus diesem Grund ist für 2013 eine aktualisierte fundierte Risikobewertung vorgesehen.

Die Generaldirektorin für Gesundheit und Verbraucher behielt ihren Vorbehalt bezüglich der **Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Programme zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen in Ansatz gebrachten Kosten auf dem Gebiet der Lebens- und Futtermittel bei**. Die meisten Fehler wurden bei Kostenaufstellungen von Mitgliedstaaten ermittelt, die die in den einschlägigen Vorschriften festgelegten Förderfähigkeitsbestimmungen nicht ordnungsgemäß anwenden. Um die Fehlerquote auf dem Gebiet der Lebens- und Futtermittel zu senken, hatte die Generaldirektorin für Gesundheit und Verbraucher bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, doch die Änderungen der Rechtsvorschriften werden sich erst ab 2014 auf die Restfehlerquote auswirken.

4.4 Regionalpolitik, Energie und Verkehr

Der **Generaldirektor für Regionalpolitik und Stadtentwicklung äußerte zwei Vorbehalte**: einen Vorbehalt aus finanziellen Gründen bzw. Reputationsgründen, der sich auf den Zeitraum 2000-2006 und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für neun operative Programme in drei Mitgliedstaaten¹⁰ und auf zwei Kohäsionsfondsbereiche¹¹ bezieht, sowie einen Vorbehalt, der sich auf den Zeitraum 2007-2013 und die EFRE- bzw. Kohäsionsfondsverwaltungs- und -kontrollsysteme für bestimmte operative Programme in 16 Mitgliedstaaten¹²,

⁹ Belgien, Estland, Frankreich, Italien, Rumänien, Schweden, Spanien, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich.

¹⁰ Irland, Italien und Spanien.

¹¹ Verkehr in Polen und Verkehr in Rumänien.

¹² Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

11 grenzübergreifende Programme, die europäischen Programme der territorialen Zusammenarbeit und das Heranführungshilfeprogramm für den Adria-Raum bezieht. Die Mängel betreffen beispielsweise Zertifizierungstätigkeiten, hohe Fehlerquoten, die Einhaltung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und die Verfahren für die Auswahl von Maßnahmen. Der **Risikobetrag wird auf 320 Mio. EUR geschätzt** (0,9 % der Zwischenzahlungen für das Jahr).

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Zahl der operativen EFRE- bzw. Kohäsionsfondsprogramme, für die Vorbehalte geltend gemacht wurden, von 123 auf 86 gesunken ist, nachdem insbesondere in einigen Mitgliedstaaten (Frankreich, Lettland und Niederlande sowie bei einigen Programmen in Italien) und von ihren Dienststellen Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden.

Im jährlichen Tätigkeitsbericht des Generaldirektors für Regionalpolitik und Stadtentwicklung werden die Anstrengungen beschrieben, die auf der Grundlage der Ergebnisse aller verfügbaren Auditergebnisse unternommen wurden, um die internen Unterbrechungs- und Aussetzungsverfahren zu beschleunigen.

Der Generaldirektor für Energie machte einen Vorbehalt aus Reputationsgründen geltend, der sich auf die Empfänger von Finanzhilfen aus dem Europäischen Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EPR) bezieht, die sich bei der Vergabe von Unteraufträgen nicht an die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe halten.

Die Kommission begrüßt das Vorgehen der GD ENER, 100 % aller im Rahmen des EPR geleisteten Abschlusszahlungen sowie einen Großteil der ersten Zwischenzahlungen zu überprüfen, damit (bis zum Abschluss des Programms) sämtliche zu viel gezahlten Beträge ermittelt und geeignete Folgemaßnahmen ergriffen werden.

Die Generaldirektoren für Energie und für Mobilität und Verkehr sind zudem von den Vorbehalten betroffen, die bezüglich des **Sechsten und des Siebten Forschungsrahmenprogramms** geltend gemacht wurden (siehe Abschnitt 4.7 zum Thema Forschung und andere interne Politikbereiche).

4.5 Beschäftigung und Soziales

Der Generaldirektor für Beschäftigung, Soziales und Integration machte zwei Vorbehalte geltend: einen bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für bestimmte operative Programme in vier¹³ Mitgliedstaaten im Rahmen des ESF im Zeitraum 2000-2006, und einen bezüglich bestimmter operativer Programme in 11¹⁴ Mitgliedstaaten im Rahmen des ESF im Zeitraum 2007-2013 und bezüglich der Heranführungsprogramme für die Türkei und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Beide Vorbehalte erfolgten aufgrund schwerer Mängel bei zentralen Aspekten der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die genannten operativen Programme.

¹³ Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien.

¹⁴ Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Polen, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich.

Der Gesamtrisikobetrag beläuft sich auf schätzungsweise 68,9 Mio. EUR und setzt sich aus 68 Mio. EUR für den ESF (0,63 % der Zwischenzahlungen für das Jahr) und 0,9 Mio. EUR für das Heranführungsinstrument (1,5 % der Zwischenzahlungen für das Jahr) zusammen.

Die Kommission hat in ihren Vorschlägen für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 angeregt, die Finanzverwaltung und die Ordnungsgemäßheit der Haushaltsausgaben weiter zu verbessern, indem im Laufe des Jahres 10 % aller Zahlungen an die Mitgliedstaaten einbehalten werden und der Rechnungsabschluss sofort durchgeführt wird, sobald die Mitgliedstaaten für die einzelnen Programme zertifizierte Jahresabschlüsse vorlegen.

4.6 Außenbeziehungen, Entwicklungshilfe und Erweiterung

Die Haushaltsausgaben in den Bereichen Außenbeziehungen, Entwicklungshilfe und Erweiterung verteilen sich auf über 150 Länder, wobei Größe und Erfahrung der durchführenden Organisationen sehr unterschiedlich sind. Die Durchführung des Haushaltsplans erfolgt zumeist dezentral über ein Netz von über 140 EU-Delegationen. Dabei geben die (dem EAD angehörenden) Delegationsleiter in ihrer Funktion als nachgeordnet bevollmächtigter Anweisungsbefugter der Kommission eine Zuverlässigkeitserklärung ab und berichten ihren übergeordneten Dienststellen regelmäßig in Form von Berichten über die Verwaltung der Außenhilfe.

Im Jahr 2012 hat die Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ eine Messstudie über die Restfehlerquote bei abgeschlossenen Transaktionen durchführen lassen, um das Gesamtvolumen der finanziellen Auswirkungen der nach Abschluss sämtlicher Vor- und Nachkontrollen verbliebenen Restfehler abschätzen zu können. Auf der Grundlage der diesbezüglichen Ergebnisse **machte der Generaldirektor der GD „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ einen neuen Vorbehalt geltend**, der sich auf die aus der Studie abgeleitete Fehlerquote von schätzungsweise 3,6 % und auf die im Jahresbericht des Rechnungshofs für 2011 festgestellte Fehlerquote gründete. Der Risikobetrag, auf den sich dieser Vorbehalt bezieht, beläuft sich auf schätzungsweise 259,5 Mio. EUR. Hauptursachen waren Mängel und Fehler auf Seiten der internationalen Organisationen, die die von der EU finanzierten Projekte durchgeführt haben, die nicht erfolgte Einziehung von Beträgen nach Auditprüfungen oder Ausgabenüberprüfungsmissionen, verschiedene Fehler bei indirekt verwalteten EU-Mitteln und fehlende Unterlagen über Ausschreibungsverfahren.

Die Kommission weist die Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ an, die Empfehlungen des IAD umgehend umzusetzen, um ihren internen Prozess des Vertrauensaufbaus zu verbessern und insbesondere der Notwendigkeit nachzukommen, die Berichterstattung von Seiten der EU-Delegationen zu verbessern, da die von diesen übermittelten Informationen von zentraler Bedeutung für ihren jährlichen Tätigkeitsbericht sind.

Der Direktor des Dienstes für außenpolitische Instrumente (FPI) machte einen Vorbehalt bezüglich der **Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit von Wahlbeobachtungsmissionen** geltend, da es bei einigen diesbezüglichen Auszahlungen die Rechtsgrundlage zu klären gilt.

4.7 Forschung und andere interne Politikbereiche

Die gemeinsame Prüfstrategie der GD „Forschung“ für das **Sechste Forschungsrahmenprogramm (RP6) (2002-2006)**, die u.a. eine gründliche Finanzprüfung samt Extrapolierung systembedingter Fehler einschloss, hat sich, was die abgedeckten Bereiche und die erzielten Ergebnisse anbelangt, als erfolgreich erwiesen. So war die mehrjährige Restfehlerquote¹⁵ bis zum Ende des RP6 stark gesunken und lag nahe bei dem vorgegebenen Ziel von 2 %. Zwar hielten die Generaldirektoren der zuständigen Generaldirektionen (ENTR, RTD, MOVE und ENER) ihre Vorbehalte bezüglich des RP6 aufrecht, aber die Kosten zusätzlicher Kontrollen wären dem potenziellen Nutzen des Erreichens einer Restfehlerquote von unter 2 % nicht angemessen. Da auch die Gesamtsumme der Zahlungen rückläufig ist, steht zu erwarten, dass dieser Vorbehalt nicht über das Jahr 2012 hinaus aufrechterhalten wird.

Da die bei der repräsentativen Prüfungsstichprobe ermittelten Restfehlerquoten beim **Siebten Forschungsrahmenprogramm (RP7) (2007-2013)** über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegen, haben die Generaldirektoren der für Forschungsmaßnahmen zuständigen Generaldirektionen (ENTR, RTD, MOVE, ENER, CNECT) ihren Vorbehalt bezüglich des RP7 beibehalten; gleiches gilt für den Direktor der Exekutivagentur für die Forschung (dessen Vorbehalt bezieht sich allerdings nur auf die Untertätigkeitsbereiche „Raumfahrt“ und „Sicherheit“ bzw. seit Jahresbeginn 2012 „KMU“).

Um die Fehlerquote weiter zu verringern, werden insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen: Verbesserung der Leitlinien und des Feedbacks für Teilnehmer und Prüfer bezüglich der häufigsten Fehler, Verbesserung der Strategie für die Vorabkontrolle und Durchführung einer ausreichenden Zahl von Nachprüfungen (zusammen mit Einziehungen) zwecks Senkung der Restfehlerquote über einen mehrjährigen Zeitraum. Trotz dieser Maßnahmen dürfte die Kontrollstrategie für das RP7 aber wegen der zu hohen Prüfungskosten bis zum Ende des Programms lediglich eine Verringerung der Restfehlerquote auf 2 bis 5 % bewirken können.

Nach den geltenden Verfahren sind zurzeit acht bevollmächtigte Anweisungsbefugte für die Verwaltung der Forschungsmittel zuständig. In der Vergangenheit war jeder von ihnen bemüht, für den seiner Zuständigkeit unterliegenden Teil dieser Mittel eine repräsentative Fehlerquote zu ermitteln, was zu erheblichen Planungszwängen und zu Mehrfachprüfungen bei ein und denselben Empfängern durch unterschiedliche Dienststellen führte. Deshalb wurde mit Jahresbeginn 2012 eine **gemeinsame repräsentative Prüfungsstichprobe** für die gesamte Forschungsfamilie eingeführt. Dadurch wird die Zahl der Mehrfachprüfungen verringert und die Prüfungs koordinierung vereinfacht, was die Prüflast auf Seiten der Empfänger insgesamt vermindert.

Die Kommission erstellt zurzeit einen Bericht, in dem die Ergebnisse der Vereinfachungen und der Maßnahmen für eine einheitliche Durchführung des Siebten Forschungsrahmenprogramms in der gesamten Forschungsfamilie analysiert werden. Auch wird in dem Bericht ausführlich dargelegt, welche Verbesserungen an der Prüfstrategie

¹⁵ Die mehrjährige Restfehlerquote beschreibt die tatsächlichen Auswirkungen eines Fehlers im EU-Haushalt, wobei sämtliche Korrekturen und Rückforderungen, die während der Gesamtlaufzeit des Rahmenprogramms erfolgen, berücksichtigt werden.

vorgenommen wurden, um insbesondere die Prüflast zu vermindern und die Leitlinien für Empfänger und Prüfer zu verbessern. Der Bericht wird im Juni 2013 dem Europäischen Parlament vorgelegt.

Die Kommission ist erfreut über die geringe Restfehlerquote am Ende des Sechsten Forschungsrahmenprogramms. Sie teilt die Auffassung der zuständigen Generaldirektionen, dass eine weitere Minderung der Restfehlerquote nur unter unangemessen hohen Kosten für die Kommission und die Empfänger erreicht werden könnte, was der Attraktivität der Forschungsprogramme der EU und damit der Verwirklichung der Ziele, die sich die Union im Bereich Forschung und Innovation gesetzt hat, abträglich wäre.

Der Generaldirektor für Kommunikation hob den Vorbehalt, den er aus Reputationsgründen in Bezug auf die mögliche Nichteinhaltung der geltenden Vorschriften über Rechte an geistigem Eigentum durch Kommissionsdienststellen geltend gemacht hatte, auf, nachdem entsprechende Sensibilisierungsmaßnahmen ergriffen und die nötigen rechtlichen und vertraglichen Schutzbestimmungen eingeführt worden waren.

Die Kommission begrüßt die von allen Dienststellen ergriffenen Maßnahmen zur Wahrung der Rechte an geistigem Eigentum und nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass der diesbezügliche Vorbehalt nach vier Jahren gründlicher Arbeit aufgehoben werden konnte.

Der Direktor der Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur vermeldete zwar Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne zur Verbesserung der Kontrollsysteme für die Finanzhilfeverwaltung, hielt aber seinen Vorbehalt bezüglich des Programms für lebensbegleitendes Lernen aufrecht. Zwar wurden Maßnahmen ergriffen, um die Fehler bei den einschlägigen Projekten in den verbleibenden Jahren des laufenden Programms (2007-2013) zu verringern, aber die Möglichkeit für eine signifikante Minderung der Restfehlerquote wird sich erst in der nächsten Generation des Programms für lebensbegleitendes Lernen (2014-2020) bieten.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Vorbehalt bezüglich des von der Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur verwalteten Programms für lebensbegleitendes Lernen trotz der unternommenen Anstrengungen für eine bessere Unterrichtung der Empfänger über die einschlägigen Anforderungen weiterhin Bestand hat. Sie fordert die Exekutivagentur auf, ihre diesbezüglichen Anstrengungen in der nächsten Generation des Programms zu verstärken.

Der Generaldirektor für Inneres hob seinen Vorbehalt bezüglich des finanziellen Risikos, das sich aus der Restfehlerquote bei der nicht geprüften Population von Finanzhilfen im Rahmen der Finanzprogramme „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ und „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ ergeben hatte, auf. Durch mehr Finanzprüfungen im Verbund mit einer umfassenderen und besseren Aufklärung der Empfänger war es gelungen, die Fehlerquote zu senken. Gleichwohl hielt er seinen aus Reputationsgründen eingelegten Vorbehalt bezüglich der Verzögerungen bei der Umsetzung des SIS II bei: Zwar wurde

der ausführliche Aktionsplan für dieses Projekt vollständig umgesetzt, aber durch die in Finnland aufgetretenen Schwierigkeiten, die umfassende Erprobung rechtzeitig abzuschließen und die erforderlichen Änderungen des geplanten Umstiegs auf das eu-LISA rechtzeitig vorzunehmen, ist der Gesamtzeitplan für das Projekt stark unter Druck geraten.

Die Kommission räumt ein, dass die Entwicklung und Verwaltung von großen IT-Systemen wie dem SIS II besondere Herausforderungen mit sich bringt. Sie hat daher solide Steuermechanismen für das SIS II eingeführt und der Fortsetzung der engen Zusammenarbeit mit allen Beteiligten oberste Priorität beigemessen. Dies hat dazu geführt, dass das System am 9. April 2013 erfolgreich in Betrieb genommen werden konnte.

Der **Generaldirektor für Unternehmen und Industrie hat seinen Vorbehalt in Bezug auf die Zuverlässigkeit der von der Europäischen Raumfahrtagentur ESA geleisteten finanziellen Berichterstattung ein weiteres Jahr beibehalten.** Die Kommission hat ihre Überwachungs- und Kontrollstrategie für die ESA im Jahr 2012 weiter umgesetzt und verstärkt. Sie unterstützt die ESA bei der Umsetzung ihres Aktionsplans, der auf die Empfehlungen des externen Auditausschusses der ESA zurückgeht und zu einer besseren Finanzberichterstattung an die Kommission beitragen soll.

5 DURCH DIE TÄTIGKEIT DES INTERNEN AUDITDIENSTES ERLANGTE GEWÄHR DER ZUVERLÄSSIGKEIT

Der Auditbegleitausschuss hat das Kollegium weiterhin über Auditfragen (darunter auch Fragen der Gesamtdimension) informiert. Er hat das Kollegium zudem über die Fortschritte unterrichtet, die bis Ende 2012 bei der Umsetzung der Auditempfahlungen des IAD erzielt wurden. Insgesamt wurden 78 % aller im Zeitraum 2008-2012 akzeptierten Empfehlungen umgesetzt. Ende 2012 war bei lediglich 29 der 120 sehr wichtigen Empfehlungen die Umsetzung in Bezug auf das ursprünglich vorgesehene Zieldatum über sechs Monate überfällig.

Der Interne Prüfer der Kommission hat im April 2013 eine umfassende Stellungnahme vorgelegt, der der Jahresbericht 2012 über das interne Audit gemäß Artikel 99 Absatz 3 der neuen Haushaltsordnung beigelegt war. Gemäß Artikel 99 Absatz 5 der neuen Haushaltsordnung wird der Entlastungsbehörde ein zusammenfassender Bericht über die Arbeiten des Internen Prüfers übermittelt. Die umfassende Stellungnahme stützt sich auf die Arbeiten der Internen Auditstellen und des Internen Auditdienstes im Zeitraum 2010-2012 im Rahmen des koordinierten strategischen Auditplans. Im Mittelpunkt der Stellungnahme steht das Finanzmanagement.

Der Interne Prüfer der Kommission weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass abgesehen von den Bereichen, zu denen einzelne Generaldirektoren in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht Vorbehalte geltend gemacht haben, die von der Kommission im Jahr 2012 eingeführten Steuerungs-, Risikobewältigungs- und internen Kontrollverfahren hinreichende Gewähr für die Erreichung ihrer finanziellen Ziele geben. Er hat zudem die laut den jährlichen Tätigkeitsberichten gefährdeten Beträge insgesamt analysiert und ist zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die finanziellen Vorbehalte und Einziehungsmaßnahmen einen hinreichenden

Schutz des Gesamthaushalts gewährleisten, wengleich die Risikobeträge in bestimmten Bereichen wie der ländlichen Entwicklung im Lichte der vom IAD aufgedeckten Zuverlässigkeitsmängel wahrscheinlich zu niedrig angesetzt sind.

Die Kommission nimmt ferner zur Kenntnis, dass der Interne Auditdienst in seinem der umfassenden Stellungnahme beigefügten Zusatz zur Hervorhebung von Sachverhalten („emphasis of matter“) auf drei Sachverhalte hinweist, die ihrer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen:

Erstens wird, was die jährlichen Tätigkeitsberichte anbelangt, in der umfassenden Stellungnahme betont, dass die von Seiten der Leiter der EU-Delegationen erfolgende Berichterstattung (durch wirksameren Rückgriff auf den Bericht über die Verwaltung der Außenhilfe und durch verbesserte Vorkehrungen für die Unterstützung, Koordinierung und Beaufsichtigung) verstärkt und die unterschiedlichen Konzepte für kosteneffiziente Kontrollen und eine einheitliche Präsentation der Gesamtrisikobeträge noch stärker einander angeglichen werden sollten.

Zweitens werden alle Dienststellen ersucht, die Effizienz und die Wirksamkeit der Kontrollstrategien durch bessere Mengen- und Qualitätsindikatoren zu erhöhen; dies gilt insbesondere für die Risikobewertung, die Festlegung der Auditziele und die Überwachung der Kontrolltätigkeiten.

Drittens wird in der umfassenden Stellungnahme unter Verweis auf die Ergebnisse der in einigen für zentrale Ausgabenbereiche zuständigen Generaldirektionen (AGRI, RTD und DEVCO) durchgeführten Überprüfung betont, wie wichtig verlässliche Fehlerquoten für den Zuverlässigkeitsprozess und in der Folge für die Geltendmachung etwaiger Vorbehalte sind, und es werden spezifische Empfehlungen für die den Auditprüfungen unterzogenen Dienststellen abgegeben.

6 QUERSCHNITTSTHEMEN UND LÖSUNGEN

6.1 Komplexität der auf nationaler Ebene festgelegten Förderfähigkeitsbestimmungen

Wie in den Vorjahren waren die inkorrekte Anwendung der Förderfähigkeitskriterien und die Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe die häufigsten Fehler, die der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2011 monierte. Einige Förderfähigkeitsbestimmungen sind auf nationaler Ebene festgelegt worden, weil den Mitgliedstaaten Gelegenheit gegeben werden sollte, auf ihre nationalen Programme wie auch auf mit EU-Mitteln finanzierte Projekte ein und dieselben nationalen, regionalen oder lokalen Vorschriften anzuwenden. Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, etwaige Fehler aufzudecken und gänzlich zu beheben sowie **den zuständigen nationalen Behörden einschlägige Leitlinien an die Hand zu geben und bei jeder Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten ihrerseits den durchführenden Stellen weitere Leitlinien vorgeben müssen, damit die geltenden Bestimmungen eingehalten werden.**

Die Kommission ergreift geeignete Maßnahmen, wenn sie feststellt, dass nationale Förderfähigkeitsbestimmungen zu komplex sind oder nicht im Einklang mit den EU-

Bestimmungen stehen. Beim ESF beispielsweise gibt es bereits Fortschritte bei der Ausweitung des Rückgriffs auf vereinfachte Kostenoptionen, die an die Stelle der detaillierten und bisweilen mit hohem Aufwand verbundenen nationalen Förderfähigkeitsbestimmungen treten sollen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass, wenn von diesen Optionen Gebrauch gemacht wird, der Verwaltungsaufwand für die Finanzhilfeempfänger abnimmt, die Durchführungskosten sinken und die Fehlerquoten zurückgehen. Daher wird empfohlen, die vereinfachten Kostenoptionen nach Möglichkeit auch bei mit EFRE-Mitteln kofinanzierten Programmen zu nutzen.

Die Generaldirektion „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ wird im Laufe des Jahres 2013 ihre Leitlinien für die Festlegung von Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe überarbeiten und dabei sowohl den bisherigen Erfahrungen Rechnung tragen als auch die erforderlichen Präzisierungen vornehmen, um den zuständigen Verwaltungs- und Prüfbehörden mehr Klarheit zu verschaffen (siehe obigen Abschnitt 3.3).

6.2 Normen für die interne Kontrolle

Die Kommission hat den Überblick über die interne Kontrolle, den der für den Haushalt zuständige Generaldirektor erstellt hat, zur Kenntnis genommen und begrüßt die positive Entwicklung bei der Effizienz der Kontrollsysteme und bei der Einbettung von Normen in die alltäglichen operativen Verfahren.

Die Kommission weist die Generaldirektion „Haushalt“ an, die Normen für die interne Kontrolle weiter zu vereinfachen, noch stärker auf Effizienz und Wirksamkeit auszurichten und entsprechend zu überarbeiten.

6.3 Die Auswirkungen von im Wege der Delegation bevollmächtigten Stellen auf die Kette für die Zuverlässigkeitserklärungen

Die neue Haushaltsordnung sieht vor, dass neue Arten von im Wege der Delegation bevollmächtigten Stellen geschaffen werden können (z.B. Gemeinsame Unternehmen), und es bestehen bereits verschiedene Formen der ausgelagerten Verwaltung. In Bezug auf diese Stellen kommen zunehmend Bedenken und Vorbehalte auf, die sich auf die Zuverlässigkeitsgewähr beziehen (REA, EACEA, Artemis, ENIAC, die Bedenken bezüglich der finanziellen Berichterstattung bei der ESA usw.). Die Kommission folgert daraus, dass die Beaufsichtigung durch die übergeordneten Dienststellen verbessert werden muss.

Die Kommission weist die Generaldirektion „Haushalt“ an, spezifische Leitlinien mit den wichtigsten Strategien für die interne Kontrolle der ausgelagerten Verwaltung und mit bewährten Praktiken für die Beaufsichtigung und Kontrolle durch die übergeordneten Generaldirektionen und ihre Dokumentation auszuarbeiten.

Generaldirektionen, die über Gemeinsame Unternehmen Haushalte ausführen, sollten etwaigen negativen Kontrollergebnissen (höhere Fehlerquoten) oder etwaigen Mängeln der Kontrollsysteme (fehlende Ex-post-Kontrollen) auch dann Rechnung tragen, wenn diese Unternehmen einem separaten Entlastungsverfahren unterliegen.

Die Kommission bekräftigt, dass sich die Zuverlässigkeitserklärung unabhängig von der

angewandten Verwaltungsmethode auf sämtliche Ressourcen bezieht, die ihren Generaldirektionen zugewiesen wurden. Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten sollten daher sicherstellen, dass die Zuverlässigkeitserklärung auch jene Ressourcen abdeckt, die von im Wege der Delegation bevollmächtigten Stellen verwaltet werden, und erforderlichenfalls entsprechende Vorbehalte geltend machen.

6.4 Schutz des EU-Haushalts durch Zahlungsunterbrechungen bzw. -aussetzungen, Finanzkorrekturen und Einziehungen

Die Kommission kommt konsequent ihrer Aufsichtspflicht nach und fordert, wenn Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckt werden, letztere sofort auf, die Mängel unverzüglich zu beheben. Gegebenenfalls nimmt sie auch Zahlungsunterbrechungen oder -aussetzungen sowie Finanzkorrekturen vor. Laut dem Bericht des Europäischen Rechnungshofs für 2011 hätten zwei Drittel aller Fehler von den nationalen Behörden aufgedeckt und behoben werden können.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, ihren Willen zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und der Transparenz unter Beweis zu stellen, indem sie erforderlichenfalls ihre der Ausgabenbescheinigung gegenüber der Kommission vorgeschalteten Kontrollmaßnahmen – und insbesondere die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene – während des verbleibenden Teils des Programmplanungszeitraums verschärfen.

Die Kommission hat ihre Dienststellen aufgefordert, betroffene Zahlungen zu unterbrechen bzw. diesbezügliche Aussetzungsverfahren vorzuschlagen, sobald die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung veranlasst die Kommission die Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen, sobald es stichhaltige Hinweise auf signifikante Schwachstellen bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten gibt. Aus den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen „Regionalpolitik und Stadtplanung“ und „Beschäftigung, Soziales und Integration“ geht hervor, dass es hier deutliche Verbesserungen gegeben hat.

Die Kommission bekräftigt, dass die bevollmächtigten Anweisungsbefugten Zahlungsverfahren systematisch unterbrechen und dem Kollegium die Aussetzung der Verfahren vorschlagen sollten, wenn die entsprechenden Bedingungen gegeben sind und solange die zuständigen Behörden die notwendigen Korrekturmaßnahmen noch nicht durchgeführt haben.

Die diesbezüglichen Maßnahmen der Kommission sind im Jahr 2012 weiter vereinheitlicht worden. Dies gilt vor allem für den kohäsionspolitischen Bereich, in dem die Generaldirektionen „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ und „Beschäftigung, Soziales und Integration“ nunmehr ein und dieselbe Vorgehensweise verfolgen. Was die Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen im landwirtschaftlichen Bereich anbelangt, so wird die Kommission prüfen, wie die geltenden Kommissionsvorschriften so angepasst werden können, dass ein gezielteres Eingreifen möglich wird. Für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 sieht der Kommissionsvorschlag zur Schaffung einheitlicher Bestimmungen für im Wege der geteilten Mittelverwaltung verwaltete EU-Fonds eine weitere Angleichung der bei all diesen Fonds (einschließlich ländliche Entwicklung)

vorgenommenen Zahlungsunterbrechungen sowie die Möglichkeit, in bestimmten Fällen Nettokorrekturen vorzunehmen, vor.

Die Kommission begrüßt den Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Änderung von Artikel 43 ihres Vorschlags für eine neue Verordnung über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020, durch den ihre Möglichkeiten zur Aussetzung von Zahlungen bei Aufdeckung schwerer Mängel ausgeweitet würden und eine weitere Angleichung der Rechtsvorschriften über politikbereichsübergreifende Zahlungsaussetzungen möglich würde; sie ersucht den Rat, den Vorschlag des Parlaments zu billigen.

6.4.1 Informationen über die Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen durch die Kommission

Die Dienststellen, die Transaktionen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung vornehmen, haben alle Entscheidungen über die Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten vermerkt. Diese Informationen beziehen sich auf die betreffenden operativen Programme, die betroffenen Mitgliedstaaten, die Art der Mängel, die zentralen Gründe für die Entscheidung und die haushaltspolitischen Auswirkungen der Entscheidung. Sie sind von besonderer Bedeutung für eine angemessene Zuverlässigkeitsgewähr und für die Rechenschaftsablegung.

Nach der Einführung des neuen Zahlungsunterbrechungsinstrumentes für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 haben die auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung tätigen Generaldirektionen im Jahr 2012 förmliche Beschlüsse über **Zahlungsunterbrechungen in insgesamt 140 Fällen (Gesamtvolumen: 4,8 Mrd. EUR)** erlassen. Das Kollegium hat zudem (im Laufe des Jahres 2012 und im ersten Quartal 2013) **sieben¹⁶ Beschlüsse über die Aussetzung von Zahlungen** für Programme des Programmplanungszeitraums 2007-2013 erlassen. Die betreffenden Zahlungen werden so lange nicht wieder aufgenommen, bis die bevollmächtigten Anweisungsbefugten eindeutige Prüfbelege dafür erhalten, dass die Ursachen für die Unterbrechung bzw. Aussetzung behoben wurden, dass die notwendigen Finanzkorrekturen vorgenommen wurden und dass kein Risiko mehr für künftige, von der Kommission zu bescheinigende Ausgaben besteht.

6.4.2 Den Mitgliedstaaten von der Kommission auferlegte Finanzkorrekturen

Mitgliedstaaten, die keine zuverlässigen Verwaltungs- und Kontrollsysteme haben, werden von der Kommission Finanzkorrekturen auferlegt.

Insgesamt war die Kommission im Jahr 2012, was die Wiedereinziehung von zu Unrecht gewährten Beträgen und Finanzkorrekturen betrifft, sehr aktiv. Das Gesamtvolumen der im Jahr 2012 in sämtlichen Politikbereichen vorgenommenen Finanzkorrekturen und

¹⁶ Dabei handelt es sich um zwei Aussetzungsbeschlüsse bezüglich des EFRE (ein Programm in Kalabrien und eines im Saarland) sowie um fünf Aussetzungsbeschlüsse bezüglich ESF-Programmen in der Tschechischen Republik und in der Slowakei (im Jahr 2012) sowie in Frankreich, in Deutschland und im Vereinigten Königreich (im ersten Quartal 2013).

Wiedereinzahlungen beläuft sich auf rund 4,3 Mrd. EUR (2011: 1,8 Mrd. EUR). Diese beträchtliche Zunahme gegenüber dem Vorjahr ist vor allem auf den Abschluss des EFRE-Programms für den Zeitraum 2000-2006 und die damit verbundenen Finanzkorrekturen zurückzuführen.

Die Generaldirektion „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ meldete für die Programmplanungszeiträume 1994-1999, 2000-2006 und 2007-2013 Finanzkorrekturen in Höhe von insgesamt 2,6 Mrd. EUR, die auf im Jahr 2012 durchgeführte EU-Audits zurückgingen. Für die gleichen Zeiträume meldeten die Generaldirektionen „Beschäftigung, Soziales und Integration“ und „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ Finanzkorrekturen in Höhe von 430 Mio. EUR bzw. 610 Mio. EUR.

Die Kommission wird ab September 2013 eine Mitteilung mit einer benutzerfreundlichen Darstellung der Beträge, die im Vorjahr im Wege von Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen eingezogen wurden, ausarbeiten und kommt damit einem Wunsch des Europäischen Parlaments nach. Die Mitteilung wird sich mit den Vorsorge- und den Korrekturmaßnahmen befassen und nach Möglichkeit aufzeigen, wie diese zu einer dauerhaften, sich in niedrigeren Fehlerquoten widerspiegelnden Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme beitragen.

6.4.3 Von den Mitgliedstaaten mitgeteilte Informationen über Finanzkorrekturen und Einziehungen

Die **Korrektur zu Unrecht gezahlter Beträge** ist ein wichtiger Aspekt einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Im Jahr 2012 wurden kontinuierliche Anstrengungen unternommen, um notwendig gewordene Finanzkorrekturen durchzusetzen, die Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben über Finanzkorrekturen und Einziehungen zu verbessern und die Anwendung bewährter Verfahren zu fördern, damit sich die Einziehungsmechanismen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU verbessern.

Zum Bereich der geteilten Mittelverwaltung bieten die jährlichen Tätigkeitsberichte detaillierte Informationen über die von den Mitgliedstaaten umgesetzten und der Kommission gemeldeten Finanzkorrekturen sowie eine Bewertung der nationalen Kontrollsysteme. Im kohäsionspolitischen Bereich führen die Mitgliedstaaten Finanzkorrekturen durch, die sich aus ihren eigenen Audittätigkeiten sowie aus EU-Audits ergeben. Diese Korrekturen werden jeweils kumulativ für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 mitgeteilt, und zwar mit einjähriger Verzögerung bis spätestens 31. März, d.h. im Jahr 2012 wurden die Korrekturen für 2011 gemeldet. Zusätzlich zu den Korrekturen infolge von EU-Audits vermeldeten die Mitgliedstaaten auf eigene Audits zurückgehende Korrekturen in Höhe von insgesamt 938 Mio. EUR. Die nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben jeweils die aktuellsten bekannten Zahlen seit Unterzeichnung ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte mitgeteilt¹⁷.

¹⁷ Die den landwirtschaftlichen Bereich betreffenden Angaben über Finanzkorrekturen und Einziehungen beziehen sich auf das Berichtsjahr.

6.5 Jährliche Zusammenfassungen und Zuverlässigkeitserklärungen der Mitgliedstaaten

Die Übermittlung verlässlicher und vollständiger Finanzinformationen und Auditdaten von Seiten der Mitgliedstaaten ist verbesserungswürdig. Die Kommission wird deshalb weiterhin gemäß Artikel 319 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Anhang II der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission die jährlichen Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten der Entlastungsbehörde vorlegen.

Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, ihren Leitlinien für die Fehlerbehandlung und für die Erstellung der jährlichen Kontrollberichte und der jährlichen Zusammenfassungen Folge zu leisten, damit letztere der Kommission als wertvolle zusätzliche Zuverlässigkeitsquelle und der Entlastungsbehörde als nützliche Informationsquelle dienen können. Die Kommission ermutigt alle Mitgliedstaaten, dem Beispiel jener Mitgliedstaaten zu folgen, die ihren jährlichen Zusammenfassungen Zuverlässigkeitserklärungen beigelegt haben, und weitere Maßnahmen zu ergreifen, um ihr Streben nach einer wirtschaftlichen Verwaltung der EU-Mittel und mehr Transparenz unter Beweis zu stellen. Im Jahr 2012 sind 18 Mitgliedstaaten den Empfehlungen der Kommission gefolgt und haben von sich aus eine Gesamtanalyse vorgelegt; 11 Mitgliedstaaten¹⁸ haben in ihren jährlichen Zusammenfassungen eine Erklärung über die allgemeine Zuverlässigkeit abgegeben.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Gesamtzuverlässigkeitsprozess von gültigen und verlässlichen Zuverlässigkeitserklärungen aller Beteiligten auf europäischer und auf nationaler Ebene abhängt. Sie befürwortet daher die Abgabe nationaler Zuverlässigkeitserklärungen. Das Europäische Parlament hat am 17. April 2013 in seiner Entschließung zur Entlastung die Ausarbeitung neuer Muster für von den Mitgliedstaaten auf geeigneter politischer Ebene abzugebende nationale Verwaltungserklärungen gefordert. Die Kommission kommt dieser Forderung gerne nach und möchte das Europäische Parlament und den Rat zur Teilnahme an einer Arbeitsgruppe einladen, die bis Ende dieses Jahres Empfehlungen für die Nutzung nationaler Erklärungen ausarbeiten könnte. Im landwirtschaftlichen Bereich ist eine Zuverlässigkeitserklärung der Zahlstellenleiter erforderlich, die sich auf die Vollständigkeit, die Genauigkeit und die Richtigkeit der Rechnungsabschlüsse sowie auf die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsgemäßheit der ihnen zugrunde liegenden Transaktionen bezieht.

Die Kommission begrüßt, dass im Zuge der Überarbeitung der Haushaltsordnung jährliche Verwaltungserklärungen der von den Mitgliedstaaten als für die Verwaltung und Kontrolle von EU-Mitteln verantwortlich benannten Stellen für alle im Wege der geteilten Mittelverwaltung bewirtschafteten Gelder eingeführt werden. Durch die neue Bestimmung über die geteilte Mittelverwaltung wird eine verstärkte Berichterstattungspflicht eingeführt, die die obligatorische Vorlage von Verwaltungserklärungen, Rechnungsabschlüssen, jährlichen Zusammenfassungen der durchgeführten Audits und Kontrollen sowie Prüfbescheinigungen vorsieht und jedem

¹⁸ Folgende 11 Mitgliedstaaten haben von sich aus in ihren jährlichen Zusammenfassungen eine allgemeine Zuverlässigkeitserklärung in Bezug auf den ESF und den EFRE abgegeben: Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Vereinigtes Königreich und Zypern.

Mitgliedstaat die Möglichkeit gibt, auf geeigneter politischer Ebene sich auf diese Informationen stützende Erklärungen abzugeben.

Die Kommission erhofft sich von den verstärkten Berichterstattungspflichten eine sehr viel höhere Gewähr für die Zuverlässigkeit der Verwendung von EU-Mitteln in den Mitgliedstaaten und eine effizientere Berichterstattung von Seiten der Mitgliedstaaten. Sie wird die Mitgliedstaaten weiterhin ermutigen, nationale Zuverlässigkeitserklärungen abzugeben.

6.6 Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Nach der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission¹⁹ sind alle Generaldirektionen verpflichtet, bis spätestens 2013 eine interne Betrugsbekämpfungsstrategie auszuarbeiten. In einigen jährlichen Tätigkeitsberichten werden neben den Ergebnissen der im Berichterstattungsjahr ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und weiteren Zahlen, die einen Rückschluss auf die Zuverlässigkeit zulassen, bereits einige einschlägige Maßnahmen aufgeführt (z.B. empfangerspezifische Risikoanalysen, die enge Überwachung ausgewählter Projekte oder Verträge oder sonstige Maßnahmen zur Senkung von Betrugsrisiken). Dies soll in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2013 zur Regel werden.

Die Kommission begrüßt, dass die meisten Generaldirektionen bereits große Fortschritte bei der Ausarbeitung und Einführung einer internen Betrugsbekämpfungsstrategie erzielt haben. Sie weist alle Dienststellen an, dies bis Ende 2013 zu tun und auch weiterhin in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten auf die Betrugsvorsorge im Rahmen der Bewertung der internen Kontrollsysteme einzugehen.

Die Kommission hat am 6. Dezember 2012 einen umfassenden und ehrgeizigen Aktionsplan zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung angenommen. Dieser sieht eine Reihe von Maßnahmen für ein besseres Vorgehen gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung einschließlich MwSt.-Betrug vor und schließt auch den im Juli 2012 von der Kommission vorgeschlagenen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug ein. Dieser Mechanismus gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei Bedarf die Steuerschuldnerschaft umzukehren, so dass die MwSt.-Schuldnerschaft bei Warenlieferungen oder Dienstleistungen auf den steuerpflichtigen Empfänger verlagert wird. Dadurch sollen die Mitgliedstaaten viel besser gegen komplexe Betrugsdelikte wie Karussellbetrug vorgehen können. Damit etwaigen neuen Formen von Betrug begegnet werden kann, können im Rahmen des Schnellreaktionsmechanismus auch andere Betrugsbekämpfungsmaßnahmen eingeführt bzw. genehmigt werden. Der Aktionsplan geht mit zwei an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen für gezielte Maßnahmen gegen aggressive Steuerplanung und Steueroasen einher. Im Zollbereich hält sich die Kommission strikt an die Empfehlungen aus den bisherigen Prüfungen des Europäischen Rechnungshofs.

Ferner hat die Kommission einen ehrgeizigen Vorschlag für eine Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug

¹⁹ KOM(2011) 376 endgültig.

vorgelegt, durch die ein einheitlicher und besserer Schutz der EU-Einnahmen erreicht werden soll.

Im Zusammenhang mit dieser vorrangigen Maßnahme ist die Frage aufgekommen, wie sich derartige Einnahmeausfälle auf die Verfügbarkeit von EU-Eigenmitteln auswirken. Diesbezüglich möchte die Kommission allen Betroffenen versichern, dass sie, wann immer es erforderlich ist, darauf hinweisen wird, dass eine wirksame Einnahmenerhebung oberstes Gebot ist.