



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.6.2012
COM(2012) 281 final

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

Managementbilanz der Kommission 2011 – Synthesebericht

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

Managementbilanz der Kommission 2011 – 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 sie auch fest, welche zentralen Managementthemen vorrangig angegangen und welche Maßnahmen zur Behebung der erkannten Mängel ergriffen werden müssen.

Im Jahr 2011 gab der Rechnungshof zum vierten Mal in Folge einen uneingeschränkt positiven Bestätigungsvermerk zum konsolidierten Abschluss ab. Was die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen anbelangt, schätzte der Rechnungshof die Fehlerquote¹ bei den Zahlungen insgesamt auf zwischen 2 und 5 %, einem gegenüber Ende 2006, als die wahrscheinlichste Fehlerquote noch über 7 % betrug, durchaus positiven Ergebnis. Dies zeigt, dass die Maßnahmen, die in der Vergangenheit ergriffen wurden, um die erkannten Mängel zu beheben, greifen und die kontinuierlichen Anstrengungen der Kommission Wirkung zeigen.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der Rechnungshof Änderungen an der Methodik beschlossen hat. Diese Änderungen erfolgen zum einen in Form einer Neudefinierung der als Grundlage für seine Audit-Stichprobe herangezogenen Finanzvorgänge (Vorfinanzierungen werden künftig ausgeschlossen, der Rechnungsabschluss wird künftig eingeschlossen) und betreffen zum anderen die Methode für die Quantifizierung von schweren Unregelmäßigkeiten bei öffentlichen Ausschreibungen in sämtlichen Politikbereichen. Im Haushaltsjahr 2011 wird ein Probelauf dieser neuen Methodik des Rechnungshofs durchgeführt. **Die neue Methodik wird dann ab dem Haushaltsjahr 2012 angewendet und dürfte automatisch dazu führen, dass die gemeldeten Fehlerquoten ab 2012 ansteigen werden.**

Die Kommission geht davon aus, dass diese Änderungen deutlich erläutert werden und die Fehlerquoten in den Jahresberichten so präsentiert werden, dass die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren gewährleistet bleibt. Die Kommission ist angesichts der Auswirkungen, die der

¹ Den Berechnungen des Rechnungshofes zufolge lag die Fehlerquote bei den Zahlungen insgesamt wahrscheinlich bei 3,7 % im Jahr 2010. Siehe Abschnitt 1.16 des Jahresberichts des Rechnungshofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2010 (ABl. C 326 vom 10. November 2011, S. 1).

Anstieg der veröffentlichten Fehlerquoten auf die Kontrollkosten haben dürfte, gleichwohl besorgt, denn dies könnte Beteiligte veranlassen, zusätzliche Kontrollen zu fordern, durch die sich der Verwaltungsaufwand sowohl für die Empfänger als auch für die Kommissionsdienststellen erhöhen würde.

2. FESTIGUNG DER GRUNDLAGE FÜR DIE ZUVERLÄSSIGKEITSGEWÄHR

2.1. Rechenschaftspflichten

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 Tätigkeitsbericht. Darin erläutern sie, inwieweit sie ihren Aufgaben gerecht geworden sind.² Zu dem Bericht gehört auch eine von ihnen unterzeichnete Zuverlässigkeitserklärung, mit der sie unter anderem die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Finanzvorgänge bestätigen. Ferner dokumentieren sie in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht etwaige Probleme, die sich bei ihrer Verwaltungstätigkeit ergeben haben und dem Kollegium zur Kenntnis gebracht werden sollten, damit sie auf politischer Ebene weiterbehandelt werden können. In jedem jährlichen Tätigkeitsbericht wird ausdrücklich bestätigt, dass das zuständige Kommissionsmitglied vor der endgültigen Unterzeichnung der Zuverlässigkeitserklärung über die zentralen Aspekte des betreffenden jährlichen Tätigkeitsberichts einschließlich etwaiger Vorbehalte informiert wurde.

Dieser Synthesebericht wird vom Kollegium in einer der wöchentlichen Kommissionssitzungen angenommen.

2.2. Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte

Die jährlichen Tätigkeitsberichte sind für den Europäischen Rechnungshof und die Entlastungsbehörde eine wichtige Informationsquelle. In seinem Jahresbericht 2010 hat der Rechnungshof 21 der insgesamt 49 jährlichen Tätigkeitsberichte qualitativ bewertet. Dabei kam er zu dem Ergebnis, dass 12 der von ihm geprüften jährlichen Tätigkeitsberichte 2010 eine „angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit“ bieten. Des weiteren befand der Rechnungshof, dass in sieben der betreffenden neun jährlichen Tätigkeitsberichte die Reichweite oder das Ausmaß der Vorbehalte hätte größer ausfallen müssen. In den jährlichen Tätigkeitsberichten 2011 wird erläutert, welche Maßnahmen die betreffenden Dienststellen ergriffen haben, um die vom Rechnungshof herausgestellten Mängel zu beheben.

Die geltenden Anweisungen für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2011 wurden weiter präzisiert, um die Qualität der für die Zuverlässigkeitserklärungen erbrachten Nachweise und die Lesbarkeit der Berichte zu verbessern. **Die Analyse der Kommission hat ergeben, dass im Großen und Ganzen die überarbeiteten Anweisungen kommissionsweit angemessen**

² Artikel 60 der Haushaltsordnung.

umgesetzt worden sind. Sämtliche Dienststellen haben Indikatoren für die Ordnungsmäßigkeit gemeldet, die alle wichtigen Haushaltsbereiche und Verwaltungsarten abdecken, und jene Dienststellen, die „nachfolgende Ereignisse“ gemeldet haben, haben diese in Übereinstimmung mit den geänderten Leitlinien mitgeteilt.

Außerdem hat die Kommission große Verbesserungen auf dem Weg zu einer objektiveren und genaueren Bestimmung des Umfangs der Vorbehalte und des betreffenden finanziellen Risikos festgestellt. Dabei handelt es sich um eine einheitlichere Verwendung von Fachbegriffen, eine einheitlichere Präsentation von Fehlerquoten, eine einheitlichere Berechnung gefährdeter Beträge und eine einheitlichere Anwendung der Wesentlichkeitskriterien sowie um eine bessere Nutzung der zuverlässigsten verfügbaren Informationen auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung.

Die zentralen Dienststellen der Kommission haben sich in ihrem fortwährenden Bemühen um Verbesserungen wieder frühzeitig in die Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte eingebracht, mit den Generaldirektionen und Dienststellen Kernthemen diskutiert und die notwendige Hilfestellung geleistet, um die Qualität der endgültigen Texte zu verbessern. Erneut haben sich (Vorab)-Peer-Reviews als wirksame Plattform für die verschiedenen Dienste erwiesen, die auf Augenhöhe ihre Meinungen darüber austauschen, wie sie einzelne Querschnittsthemen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten formulieren, ein kohärentes Vorgehen gewährleisten und festgestellte Schwächen angemessen beheben.

Die jährlichen Tätigkeitsberichte sind das wichtigste Instrument, mit dem die bevollmächtigten Anweisungsbefugten ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Kollegium nachkommen, und bilden die Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung. Die Kommission möchte die Lesbarkeit und Vergleichbarkeit der jährlichen Tätigkeitsberichte kontinuierlich verbessern. Sie hat das Generalsekretariat und die Generaldirektion Haushalt angewiesen, die Generaldirektionen und Dienststellen auch weiterhin zu unterstützen, sei es durch die regelmäßige Prüfung der geltenden Anweisungen, die Herausgabe von Leitfäden, Schulungen, die Qualitätsprüfung von Entwürfen jährlicher Tätigkeitsprogramme oder (Vorab-)Peer-Review-Sitzungen.

2.3. Meldung von Fehlerquoten

Je nachdem, wie sie die Wesentlichkeit bestehender Schwachstellen beurteilen, äußern die Generaldirektoren in ihren Zuverlässigkeitserklärungen Vorbehalte und/oder machen Bemerkungen zu Hauptelementen ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte. Dabei ist die Bewertung der aufgedeckten bzw. gemeldeten Fehlerquoten und der diesbezüglichen finanziellen Risiken ein Schlüsselement für die Klärung der Frage, ob es notwendig ist, einen Vorbehalt geltend zu machen.

Die Kommissionsdienststellen verfolgen in Bezug auf die Berücksichtigung und die Berechnung der Restfehlerquoten unterschiedliche Ansätze, die den Eigenheiten der Politikbereiche, für die sie zuständig sind, Rechnung tragen. Die Generalsekretärin und der Generaldirektor der GD Haushalt haben sich dafür eingesetzt, verschiedene Aspekte, darunter auch die Handhabung von Restfehlerquoten, weitgehend anzugleichen. Beispielsweise wurden die geltenden Anweisungen verbessert, um sicherzustellen, dass alle Dienststellen die gleichen Fachbegriffe und Kriterien verwenden, wenn es um die Restfehlerquote, die Verfolgung eines mehrjährigen Ansatzes und „nachfolgende Ereignisse“ (Ereignisse zwischen dem Jahresende und dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Berichts durch den bevollmächtigten Anweisungsbefugten Ende März) geht.

Viele Generaldirektionen haben inzwischen das mehrjährige Konzept für die Fehlermeldung übernommen. Alle anderen Dienststellen, die Mehrjahresprogramme verwalten, werden von der Kommission angewiesen, in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht das finanzielle Gesamtrisiko im Rahmen einer mehrjährigen Kontrollstrategie zu nennen, so dass dies ab dem Jahr 2012 der einzige Ansatz sein wird.

Die für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen haben im Berichterstattungsjahr eine neue gemeinsame Methode für die Bestimmung der Wesentlichkeit ausgearbeitet. Die Entscheidung, ob ein Vorbehalt geltend gemacht wird, wird demnach künftig auf der Grundlage eines Verfahrens getroffen, das aus folgenden drei Schritten besteht:

- Bewertung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme;
- vollständige Berücksichtigung der von den nationalen Behörden prognostizierten und in den jährlichen Kontrollberichten veröffentlichten Fehlerquoten, sofern diese verifizierbar sind; dieses Verfahren löst den bisher praktizierten Rückgriff auf im Vorfeld festgelegte voraussichtliche Fehlerquoten³ ab;
- Berücksichtigung eines kumulativen Restrisikos bei jedem Programm zwecks Überwachung der Korrekturfähigkeit mehrjähriger Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

Dieses Verfahren schließt zudem ein, dass die Ergebnisse, zu denen die Kommission bei der **unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zuverlässigkeitsgrade und der Bestätigungsvermerke der Mitgliedstaaten durchgeführten Bewertung der Kontrollsysteme für die operativen Programme** gelangt, in den jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlicht werden. Diese Vorgehensweise steht im Einklang mit dem Grundsatz der einzigen Prüfung und mit der Vorgabe, dass alle Mitgliedstaaten für ihr Kontrollumfeld selbst verantwortlich sind.

Diese Anstrengungen zur Angleichung der Wesentlichkeitskriterien stellen nach Meinung der Kommission eine wichtige Verbesserung dar, die zu größerer Kohärenz, Lesbarkeit und Transparenz der jährlichen Tätigkeitsberichte beiträgt. Die Kommission weist die für Regionalpolitik, Beschäftigung, Soziales und Integration, Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums sowie maritime Angelegenheiten und Fischerei zuständigen Generaldirektionen an, diese Angleichung fortzuführen und sich auf einheitliche Kriterien und eine einheitliche Aufmachung des jährlichen Tätigkeitsberichts 2012 zu verständigen. Die Generaldirektion „Inneres“ sollte, obschon sie nach Maßgabe anderer Rechtsgrundlagen arbeitet, so weit wie möglich in diesen Angleichungsprozess einbezogen werden.

2.4. Interne Prüfungen

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 2011 bei der Umsetzung von akzeptierten Auditempfehlungen erzielt wurden. Insgesamt wurden bis Ende 2011 80 % aller im Zeitraum 2007-2011 akzeptierten Empfehlungen umgesetzt. Ende 2011 war bei lediglich 24 der 118 sehr wichtigen Empfehlungen die Umsetzung in Bezug auf das ursprünglich vorgesehene Zieldatum über sechs Monate überfällig.

³ Die so genannten „Pauschalen für Finanzkorrekturen“.

Der Interne Auditdienst der Kommission hat im Mai 2012 den Jahresbericht 2011 über das interne Audit gemäß Artikel 86 Absatz 3 der Haushaltsordnung vorgelegt. Dem Jahresbericht wurde die zweite umfassende Stellungnahme des Internen Auditdienstes der Kommission beigelegt. Die Stellungnahme stützt sich auf die Arbeiten der Internen Auditstellen und des Internen Auditdienstes im Zeitraum 2009-2011 im Rahmen des koordinierten strategischen Auditplans. Im Mittelpunkt der Stellungnahme steht das Finanzmanagement.

Mit Ausnahme der Bereiche, zu denen einzelne Generaldirektoren in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht Vorbehalte geltend gemacht haben, wird das Finanzmanagement in der Stellungnahme positiv bewertet. Das geschätzte Gesamtvolumen der möglichen finanziellen Auswirkungen dieser Vorbehalte macht weniger als 2 % des Gesamthaushalts aus. Allerdings sind nicht alle Vorbehalte finanziell quantifizierbar, sondern bergen vielmehr ein mögliches Risiko für die Reputation der Beteiligten.

Die Kommission hat ferner zur Kenntnis genommen, dass der Interne Auditdienst in seinem der umfassenden Stellungnahme beigelegten Zusatz zur Hervorhebung von Sachverhalten („*emphasis of matter*“) auf bestimmte Sachverhalte hinweist, die ein Eingreifen der Kommissionsdienststellen erfordern:

- die Notwendigkeit, die Berechnung der Restfehlerquote kommissionsweit noch weiter zu vereinheitlichen;
- erkannte Schwachpunkte bei zentralen und dezentralen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Außenhilfebereich und insbesondere die Notwendigkeit, die von EU-Delegationen vorgenommene Planung, Berichterstattung und Kontrolle auf dem Gebiet der Finanzhilfeverwaltung zu verbessern;
- Politikbereiche, in denen das Fehlerrisiko noch zu hoch ist, sowie die besonderen Probleme bei der geteilten Mittelverwaltung auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik;
- die Notwendigkeit, Kontrollstrategien auf Ebene der Politikfamilien zu koordinieren und zu vereinheitlichen; dies gilt vor allem für die von den für die Forschungspolitik zuständigen Generaldirektionen verwalteten Programme für Kontrollen vor Ort;
- Mängel der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, insbesondere bei den Kontrollen der ersten Stufe in Verbindung mit Forderungen der für die Umsetzung von Hilfsprogrammen zuständigen Dienststellen;
- Maßnahmen, die Ende 2011 noch liefen und durch die erhebliche Risiken beseitigt werden sollten, beispielsweise durch die Verbesserung des Managements, der Projektverwaltung und der Verbuchung von Anlagevermögen im Fall der globalen Satellitennavigationssysteme; Verbesserung der Wirksamkeit von Ex-ante-Kontrollen im Zusammenhang mit Forderungen betreffend den Forschungsbereich; Steuerung der IT-Entwicklung zwecks Vermeidung von Doppelarbeiten; Überwachung von Zahlungsfristen durch mehrere Dienststellen und Umsetzung einer Betrugsbekämpfungsstrategie.

3. DURCH DIE JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTE ERLANGTE GEWÄHR DER ZUVERLÄSSIGKEIT UND VORBEHALTE DER GENERALDIREKTOREN

Nach Prüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte und insbesondere der von den einzelnen Generaldirektoren unterzeichneten Erklärungen stellt die Kommission fest, dass diese

ausnahmslos hinreichend Gewähr dafür bieten, dass die Mittel für den beabsichtigten Zweck und entsprechend den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet wurden, und dass mittels der angewandten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der einschlägigen Finanzvorgänge sichergestellt werden kann. Einige bevollmächtigte Anweisungsbefugte haben gleichwohl noch einige kleinere Probleme signalisiert und in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten Vorbehalte formuliert, was jedoch nicht die von ihnen insgesamt gebotene Gewähr in Frage stellt.

Vierzehn Generaldirektoren und zwei Direktoren von Exekutiveagenturen haben in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten für 2011 insgesamt **27 Vorbehalte** geäußert. Vorbehalte wurden von 17 Dienststellen formuliert, die zusammen über 90 % aller in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Finanzvorgänge (Einnahmen und Ausgaben) abwickeln, darunter 14 der 17 bereits im Jahr 2010 geäußerten Vorbehalte, in deren Zusammenhang Ende 2011 noch Maßnahmen liefen, sowie 13 neue Vorbehalte. Drei Vorbehalte aus dem Jahr 2010 wurden aufgehoben.

Der in den Vorbehalten bezifferte Gesamtrisikobetrag hat sich beträchtlich erhöht: Er stieg von 600 Mio. EUR (laut den jährlichen Tätigkeitsberichten 2010) auf **möglicherweise bis zu 3 564 Mio. EUR⁴** (laut den jährlichen Tätigkeitsberichten 2011) an. Aus dieser Zunahme der Vorbehalte und des Gesamtvolumens der gefährdeten Beträge darf gleichwohl nicht gefolgert werden, dass sich die von der Kommission geleistete Finanzverwaltung verschlechtert hat. Der Anstieg ist vielmehr auf eine Kombination unterschiedlicher technischer und struktureller Faktoren zurückzuführen:

- Sechs der 27 Vorbehalte beziehen sich auf ein und dasselbe Problem und Programm (7. Rahmenprogramm). Ursache hierfür ist der Umstand, dass für die Verwaltung des 7. Rahmenprogramms, das im Jahr 2011 an Dynamik zugelegt hat (siehe Abschnitt 3.5), nicht weniger als fünf Generaldirektionen und eine Exekutivagentur zuständig sind, was dazu führt, dass etwaige Vorbehalte möglicherweise mehrfach geäußert werden.
- Die relative Fortgeschrittenheit des mehrjährigen Haushaltsvollzugszyklus:
 - Bei den direkt verwalteten Mitteln hat die Programmgeneration 2007-2013 inzwischen ein Umsetzungsniveau erreicht, welches es bereits ermöglicht, Schlussfolgerungen aus Ex-post-Audits zu ziehen (dies erklärt die Einlegung des sich auf das 7. Forschungsrahmenprogramm beziehenden Vorbehalts).
 - Auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung beginnen die Mitgliedstaaten, Auditergebnisse auf der Grundlage zahlenmäßig ausgeweiteter Stichproben bei laufenden operativen Programmen zu melden (dies erklärt zum Teil den größer gewordenen Umfang der Vorbehalte der Generaldirektion „Regionalpolitik“).
 - Die meisten Programme für den Zeitraum 2007-2013 laufen inzwischen auf vollen Touren. Mit dem gestiegenen Umsetzungsgrad der Programme für den Zeitraum 2007-2013 hat sich auch das Volumen der betreffenden Zahlungen

⁴ Summe aller in den Vorbehalten quantifizierten Beträge (maximal 1 982 Mio. EUR) zuzüglich des geschätzten Risikogesamtbetrags (1 582 Mio. EUR) laut dem Vorbehalt der GD Haushalt bezüglich der traditionellen Eigenmittel. In den Fällen, in denen von der zuständigen Generaldirektion ein Mindest- und ein Maximalbetrag mitgeteilt wurden, wurde der Maximalbetrag berücksichtigt.

erhöht, was auch ein im Vergleich zu den Vorjahren größeres Risiko mit sich bringt.

- Auf dem Gebiet der Kohäsionspolitik hat der Umstand, dass anstelle der Pauschalschätzungen nunmehr mit den konkret von den Auditbehörden der Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerdaten gearbeitet wird, zwar eine bessere Bewertung der in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit bestehenden Risiken möglich gemacht, aber eben auch dazu geführt, dass zu mehr Programmen Vorbehalte geltend gemacht werden und die gefährdeten Beträge gestiegen sind.
- Die neuen Leitlinien für die Berücksichtigung von Vorfinanzierungen bei der Berechnung der Restfehlerquoten und der gefährdeten Beträge sehen vor, dass die Dienststellen vorherige Vorfinanzierungen, die bereits mit den Zwischen- und den Abschlusszahlungen verrechnet wurden, ebenfalls berücksichtigen und verhindern so, dass die Dienststellen die Quoten der bei Zwischen- und Abschlusszahlungen aufgedeckten Fehler zusammen mit der Fehlerquote bei den neuen Vorfinanzierungsausgaben, die ja noch null beträgt, zu einem dadurch natürlich niedrigerem Fehlerquoten-Durchschnittswert verrechnen.
- Bei einigen Programmen liegt das in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit bestehende Risiko nahe der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Leichte jährliche Schwankungen der Quote der aufgedeckten Fehler um die Wesentlichkeitsschwelle herum führen dazu, dass sich bei den betreffenden Vorbehalten Unterbrechungen ergeben.

Alle Generaldirektoren und Dienststellenleiter haben die Hauptgründe für ihre Vorbehalte und die entsprechenden Abhilfemaßnahmen dargelegt. Zu den am weitesten verbreiteten Problemen gehören die **komplexen Förderfähigkeitsbestimmungen für Finanzhilfeempfänger** (was sich auf die direkt zentral verwalteten Mittel auswirkt) und die falsche 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 (siehe Abschnitt 4.5).

Nach Bewertung der Kontrollergebnisse konnten drei Vorbehalte, die aus den Vorjahren übernommen worden waren, aufgehoben werden. Zur Aufhebung eines Vorbehalts wurden die bevollmächtigten Anweisungsbefugten gebeten, die Maßnahmen zur Beseitigung der ermittelten Schwachpunkte darzulegen sowie nachzuweisen, dass die Maßnahmen wirksam waren und die Mängel wirksam angegangen wurden. In den meisten Fällen geschieht dies in Form von Prüfungsnachweisen, welche belegen, dass die Fehlerquoten auf ein annehmbares Niveau gesunken sind oder dass die Systeme verstärkt wurden und nun ordnungsgemäß funktionieren.

3.1. Einnahmen

Die traditionellen Eigenmittel machen 12,2 % aller Gesamteinnahmen des EU-Haushalts 2011 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. Belgien trägt infolge seiner geografischen Lage einen Großteil (9,45 % im Jahr 2011) zu den Gesamteigenmitteln bei. Bei den von der Kommission vorgenommenen Kontrollen und bei den vom Rechnungshof durchgeführten Audits ist ein Problem zutage getreten, das den Abgleich der abgeführten Beträge mit den zugrundeliegenden Unterlagen betrifft. Der für den Haushaltsplan zuständige Generaldirektor

hat einen **Vorbehalt bezüglich der nicht hinreichend gewährleisteten Zuverlässigkeit des belgischen Abfertigungs- bzw. Buchführungssystems** geltend gemacht. Die Kommission hat diesbezüglich Abhilfemaßnahmen gefordert, darunter die Verstärkung der internen Kontrollen und umfassende externe Auditprüfungen des Buchführungssystems. Solange dieser Vorbehalt nicht ausgeräumt ist, besteht daher keine Gewissheit über die genaue Höhe der dem Konto der Kommission gutgeschriebenen belgischen Eigenmittelbeträge.

Die Kommission verweist auf die von den Behörden des betroffenen Mitgliedstaats zugesagten Maßnahmen im Rahmen der Aktionspläne zur Behebung der Mängel ihrer Systeme für die Bearbeitung von Zollanmeldungen und bekräftigt ihre Absicht, die Umsetzung streng zu überwachen.

3.2. Landwirtschaft und natürliche Ressourcen

Der Rechnungshof kam in seinem Jahresbericht 2010 angesichts der Tatsache, dass die geschätzte Fehlerquote⁵ etwas über 2 % beträgt, zu dem Schluss, dass beim Kapitel „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ ein sachlicher Fehler vorliegt. Er stellte gleichzeitig fest, dass bei den über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfassten Direktzahlungen, die 91,4 % aller EGFL-Ausgaben ausmachen, kein sachlicher Fehler vorliegt.

Der für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zuständige Generaldirektor äußerte in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 **drei Vorbehalte**:

- Aufgrund der Bedeutung des InVeKoS für die Verwaltung und Kontrolle der Agrarausgaben sowie aufgrund der schwerwiegenden **Mängel des InVeKoS in Bulgarien und Portugal** wurde der Vorbehalt von 2010 aus Reputationsgründen beibehalten, auch wenn die finanziellen Auswirkungen der Mängel die Wesentlichkeitsschwelle nicht überschritten. Der Vorbehalt von 2010 hatte sich auf Bulgarien, Rumänien und Portugal bezogen. Der Vorbehalt bezüglich Rumänien wurde im Jahr 2011 aufgehoben, da die von der Kommission durchgeführten Audits ergaben, dass der rumänische Aktionsplan abgeschlossen worden war und die durchgeführten Arbeiten für angemessen erachtet wurden.
- Es wurde ein neuer **Vorbehalt bezüglich der Ausgaben für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums** insgesamt geltend gemacht, weil die Restfehlerquote von bis zu 2,36 % den getroffenen Feststellungen zufolge im Jahr 2011 leicht über der Wesentlichkeitsschwelle lag. Hauptursache für diesen Anstieg der Fehlerquote sind die zahlreichen und/oder komplexen Bedingungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, durch die sich das Risiko, dass die Empfänger Fehler machen, erhöht und Kontrollen der nationalen Behörden schwieriger und kostenaufwändiger werden.
- Bezüglich der **Mängel bei der Überwachung und Kontrolle von zertifizierten biologischen Erzeugnissen** wurde ein Vorbehalt aus Reputationsgründen geltend gemacht. Die Ereignisse des Jahres 2011 haben gezeigt, dass die Kontrollen auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus für unzureichend erachtet werden und die von der EU geleistete Überwachung der Kontrollsysteme von Mitgliedstaaten und Drittländern

⁵ Der Rechnungshof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 2,3 %. Siehe Anhang 3.1 des Jahresberichts des Rechnungshofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2010 (ABl. C 326 vom 10. November 2011, S. 1).

(einschließlich der Überwachung der Kontrollstellen, die zur Einfuhr in die EU bestimmte biologische Erzeugnisse zertifizieren) möglicherweise Schwachstellen aufweist.

Die für maritime Angelegenheiten und Fischerei zuständige Generaldirektorin behielt ihren Vorbehalt bezüglich des **Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP)** bei, der sich auf ein in Deutschland durchgeführtes Programm bezieht, bei dem eine Korrektur erforderlich sein wird, sobald die betreffende Evaluierung abgeschlossen ist.

Die **für maritime Angelegenheiten und Fischerei zuständige Generaldirektorin** machte zudem einen **neuen Vorbehalt** geltend, der sich auf die **Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Europäischen Fischereifonds und auf die Investitionen an Bord von Fischereifahrzeugen** bezieht: In Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben wurden Fehler festgestellt, und außerdem wurde festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht hinreichend überprüft haben, ob sich durch die Investitionen an Bord von Fischereifahrzeugen die Fischfangfähigkeiten dieser Fischereifahrzeuge tatsächlich verbessert haben

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.

Die Generaldirektorin für Gesundheit und Verbraucher machte einen 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 geltend. Die meisten Fehler wurden bei Kostenaufstellungen von Mitgliedstaaten ermittelt, die die in den einschlägigen Vorschriften festgelegten Förderfähigkeitsbestimmungen nicht ordnungsgemäß anwenden. Die Generaldirektorin für Gesundheit und Verbraucher hatte bereits in den Jahren zuvor eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Fehlerquote auf dem Gebiet der Lebens- und Futtermittel zu reduzieren. Beispielsweise wurden die förderfähigen Ausgaben per Kommissionsbeschluss in den seit 1. Januar 2011 angelaufenen Veterinärprogrammen genauer und restriktiver definiert. Durch die Einführung von Pauschalbeträgen ab dem Jahr 2012 wird sich die Zahl der Fehler in den Kostenaufstellungen der Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren weiter verringern.

3.3. Kohäsion, Energie und Verkehr

Im kohäsionspolitischen Bereich liegt die geschätzte Fehlerquote schon seit vielen Jahren über die anderen Politikbereiche. Im Jahr 2010 schätzte der Rechnungshof die wahrscheinlichste Fehlerquote in diesem Bereich auf 7,7 %. Die festgestellte Fehlerquote unterliegt allerdings **jährlichen Schwankungen** und wird zudem durch das jeweilige Stadium des mehrjährigen Umsetzungszyklus beeinflusst. Das Jahr 2010 war das erste Jahr, in dem die meisten Programme im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften vollständig ausgeführt wurden, und die meisten nationalen Behörden führten Projekte durch und machten Ausgaben geltend, wodurch das inhärente Fehlerrisiko stieg.

Der **Generaldirektor für Regionalpolitik** äußerte **zwei Vorbehalte**: einen Vorbehalt aus Reputationsgründen, der sich auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für bestimmte operative Programme in Deutschland, Irland, Italien, Spanien und Ungarn sowie auf grenzübergreifende EFRE- bzw. Kohäsionsfonds-Programme im Zeitraum 2000-2006 bezieht, sowie einen Vorbehalt, der sich auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme des EFRE bzw. des

Kohäsionsfonds für bestimmte operative Programme in 18 Mitgliedstaaten⁶, auf die IPA-Verwaltungs- und Kontrollsysteme in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, auf die Programme zur europäischen territorialen Zusammenarbeit und auf ein Programm für das IPA⁷ bzw. die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Zeitraum 2007-2013 bezieht.

Der **Generaldirektor für Beschäftigung, Soziales und Integration** äußerte **zwei Vorbehalte**: einen Vorbehalt bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für operative ESF-Programme für den Zeitraum 2000-2006 (in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) sowie einen Vorbehalt bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für operative ESF-Programme für den Zeitraum 2007-2013 (in Belgien, Deutschland, Italien, Lettland, Litauen, Rumänien, der Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik und im Vereinigten Königreich) und des IPA-Programms für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Beide Vorbehalte wurden wegen schwerwiegender Defizite bei wichtigen Bestandteilen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die betreffenden operativen Programme formuliert.

Bei den Defiziten, auf die sich die Vorbehalte der beiden betroffenen Generaldirektionen beziehen, handelt es sich unter anderem um Mängel bei der Zertifizierung, hohe Fehlerquoten, mangelnde Einhaltung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe sowie der Förderfähigkeitsregeln, Mängel bei den Verwaltungsprüfungen oder fehlende Prüfpfade.

Die Kommission wird ihre Aufsichtsfunktion weiterhin konsequent wahrnehmen, indem sie die Mitgliedstaaten dazu auffordert, die in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen festgestellten Mängel zu beseitigen, Zahlungen zeitig unterbricht oder aussetzt oder notfalls Finanzkorrekturen vornimmt. Die Kommission wird ihre Bemühungen in diesen Bereichen in Form von konzertierten Präventiv- und Korrekturmaßnahmen bündeln. Sie hat im Rahmen der alle drei Jahre stattfindenden Überarbeitung der Haushaltsordnung sowie in den sektorspezifischen Vorschlägen angeregt, dass die akkreditierten Behörden der Mitgliedstaaten, wie bereits im agrarpolitischen Bereich der Fall, für sämtliche im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführten Programme alljährlich eine Zuverlässigkeitserklärung der Fachebene vorlegen.

Die für die Kohäsionspolitik zuständigen Generaldirektionen quantifizieren die Vorbehalte, indem sie den geschätzten Gesamtrisikobetrag und eine Einschätzung des finanziellen Risikos vornehmen.

- Der **(auf der validierten Fehlerquote beruhende) geschätzte Gesamtrisikobetrag** dient zur Quantifizierung der Fehlerquote bei den im Jahr 2011 erfolgten Zwischenzahlungen für sämtliche Programme im Zeitraum 2007-2013. Sie wird - nach Validierung durch die betroffenen Generaldirektionen - von der Kommission auf der Grundlage der von den Auditbehörden durchgeführten Vorgangsprüfung und der dabei festgestellten, im jährlichen Kontrollbericht 2011 der Auditbehörden gemeldeten Fehlerquoten berechnet. Der Risikobetrag beläuft sich in der Generaldirektion „Regionalpolitik“ auf 3,1 bis 6,8 % und in der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Integration“ auf 2,0 bis 2,5 %.
- Das **geschätzte finanzielle Risiko** bezeichnet die Auswirkungen der Programme für den Zeitraum 2007-2013 in den Fällen, in denen die betroffenen Generaldirektionen die

⁶ Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

⁷ Instrument für die Heranführungshilfe

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als nicht hinreichend gewährt betrachtet und daher einen Vorbehalt geltend gemacht haben. Die geschätzten finanziellen Auswirkungen der Vorbehalte belaufen sich im Fall der Generaldirektion „Regionalpolitik“ auf 632 Mio. bis 1,427 Mrd. EUR und im Fall der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Integration“ auf 59 Mio. EUR. Dies entspricht zwischen 2,1 und 4,8 % bzw. 0,6 % der im Jahr 2011 erfolgten Zahlungen.

Die Quantifizierungen, die der Generaldirektor für Regionalpolitik und der Generaldirektor für Beschäftigung, Soziales und Integration in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten vorgenommen haben, sind im Allgemeinen nicht unmittelbar mit den konsolidierten Fehlerquoten vergleichbar, die der Rechnungshof für den kohäsionspolitischen Bereich geschätzt und in seinem Jahresbericht veröffentlicht hat. Die Unterschiede lassen sich im Wesentlichen auf folgende Umstände zurückführen:

- Die *Mischung* der geprüften Programme kann sich auf die Prüfungsergebnisse auswirken. Der Rechnungshof zieht für seine Berechnungen ein repräsentatives Prüfmuster von Zahlungsvorgängen heran und rechnet die Ergebnisse dann auf sämtliche Ausgaben im kohäsionspolitischen Bereich hoch, wohingegen die Kommission die Fehlerquoten jeweils für die einzelnen Fonds, Programme oder Programmgruppen berechnet, die denselben Verwaltungs- und Kontrollsystemen unterliegen.
- Der *Berechnungszeitpunkt* ist nicht der gleiche: Die Kommission berechnet das finanzielle Risiko zu einem späteren Zeitpunkt des Kontrollzyklus als der Rechnungshof die von ihm gemeldete Fehlerquote. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten jährlichen Kontrollberichte beziehen sich vorschriftsgemäß auf die im Jahr 2010 erfolgten Ausgaben, wohingegen die alljährlich vom Rechnungshof gemeldete Fehlerquote auf der Grundlage der in dem betreffenden Jahr ermittelten Fehler berechnet wird.
- Die Kommission wendet *mehrfährige* Kontrollstrategien an, damit die bevollmächtigten Anweisungsbefugten das Funktionieren der Kontrollsysteme entsprechend bewerten können. Der Rechnungshof hingegen muss jedes Jahr eine Stellungnahme über die Rechnungsführung abgeben. Während bei einer sich über mehrere Jahre erstreckenden Betrachtung die Gefahr von Unregelmäßigkeiten bei einigen Programmen als überschaubar angesehen werden kann, ist es im Falle einer alljährlich stattfindenden Prüfung möglich, dass das Risiko bei einer Reihe von Programmen und Mitgliedstaaten zum Prüfungszeitpunkt über den geschätzten Durchschnittswerten liegt. Daher ist es **vollauf gerechtfertigt, dass der Risikobetrag, den die für strukturpolitische Maßnahmen zuständigen Kommissionsdienststellen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten melden, die verschiedenen Abhilfe- und Korrekturmaßnahmen im Rahmen der mehrjährigen Verwaltungs- und Kontrollsysteme beinhaltet** (wodurch Korrekturen noch einige Jahre, nachdem der Mitgliedstaat die Mittel an die Empfänger und die Kommission an den Mitgliedstaat ausgezahlt hat, möglich sind). Die Fehlerquote in der Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs fällt daher normalerweise höher aus, da sie Fehler beinhaltet, die in den Folgejahren, sobald alle Beteiligten in der Prüfkette zum Zuge gekommen sind, korrigiert werden können.
- Die Quantifizierung der Fehlerquoten erfolgt bisweilen auf der Grundlage *unterschiedlicher Annahmen*, insbesondere in Fällen, in denen der tatsächliche Betrag, den der Fehler ausmacht, nicht bekannt ist. Im Gegensatz zu den Kommissionsdienststellen quantifiziert der Rechnungshof beispielsweise schwer wiegende Verstöße gegen die Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe mit dem vollen Auftragsvolumen,

obwohl sich die dem EU-Haushalt tatsächlich entstehenden wirtschaftlichen Verluste auf die zusätzlichen Gewinnmargen der von den Verstößen profitierenden Auftragnehmer beschränken.

Die Kommissionsdienststellen haben die Fehler, die der Rechnungshof bezüglich des Zeitraums 2006-2009 festgestellt hat, analysiert und ihre Ergebnisse in einem einschlägigen Arbeitsdokument⁸ vorgestellt. Daraus geht hervor, dass es sich bei den im kohäsionspolitischen Bereich festgestellten Fehlern zumeist um Verstöße gegen die Förderfähigkeitskriterien oder um Fehler bei der Anwendung der Bestimmungen und Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe handelt. Weitere Fehlerquellen sind ungeeignete Prüfpfade und die falsche Berechnung des Kofinanzierungsanteils bei Einnahmen schaffenden Projekten. Die Analyse zeigt, dass die Hauptfehler im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit die Projektauswahl und nicht förderfähige Kosten betrafen, während bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Fehler vor allem bei der Angebotsbewertung, der Wahl der Ausschreibungsverfahren und der Publizität auftraten.

Die Kommission hat im Jahr 2011 Vorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorgelegt, die umfangreiche Verbesserungen (insbesondere bei der geteilten Mittelverwaltung, der ja ca. 80 % aller Haushaltsmittel unterliegen) vorsehen, damit die Finanzierungsregelungen effizienter gestaltet, das Fehlerrisiko vermindert, der bürokratische Aufwand für die Empfänger und sonstige Beteiligte verringert und die Betriebskosten der Kontrollen reduziert werden können. Im Zusammenhang mit der Änderung der Haushaltsordnung hat die Kommission ferner vorgeschlagen, die akkreditierten Einrichtungen – wie bereits im agrarpolitischen Bereich der Fall – zu verpflichten, alljährlich Zuverlässigkeitserklärungen für sämtliche unter die geteilte Mittelverwaltung fallenden Programme abzugeben.

Die Kommission hat sich in ihren Vorschlägen für den kohäsionspolitischen Bereich für den Zeitraum 2014-2020 zudem dafür ausgesprochen, die Finanzverwaltung und die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsverfahren zu verbessern, indem während des Jahres 10 % aller Zahlungen an die Mitgliedstaaten zurückgehalten werden und ein jährlicher Rechnungsabschluss vorgenommen wird, sobald die Mitgliedstaaten zertifizierte jährliche Rechnungen für die einzelnen Programme vorlegen.

Ein Bereich, in dem Verbesserungen vonnöten sind, ist beispielsweise die Übermittlung verlässlicher und vollständiger Finanzinformationen und Auditdaten von Seiten der Mitgliedstaaten. Die Kommission wird deshalb ab diesem Jahr die jährlichen Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten zusammen mit einer Analyse ihres Inhalts gemäß Artikel 319 AEUV der Entlastungsbehörde vorlegen. Gegebenenfalls wird die Kommission den nationalen Behörden gegenüber Empfehlungen abgeben, wie diese insbesondere die Instrumente für die Berichterstattung über die nationalen Auditergebnisse und über Stellungnahmen verbessern könnten, um einen besseren Beitrag zum Zuverlässigkeitsprozess der Kommission zu leisten.

⁸ „Fehleranalyse in der Kohäsionspolitik in den Jahren 2006-2009 – Maßnahmen der Kommission und weiteres Vorgehen“ (SEK(2011) 1179 endg.).

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. Ferner ruft die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, die von der Kommission vorgegebenen Leitlinien für die Fehlerbehandlung und für die Erstellung der jährlichen Kontrollberichte und der jährlichen Zusammenfassungen zu befolgen, damit letztere der Kommission als wertvolle zusätzliche Zuverlässigkeitsquelle und der Entlastungsbehörde als nützliche Informationsquelle dienen können. Die Kommission möchte alle Mitgliedstaaten ermutigen, dem Beispiel der 15 Mitgliedstaaten⁹ zu folgen, die ihren jährlichen Zusammenfassungen Zuverlässigkeitserklärungen beigefügt haben, und weitere Maßnahmen zu ergreifen, um ihren Willen zu einer wirtschaftlichen Verwaltung der EU-Mittel und zu mehr Transparenz unter Beweis zu stellen.

3.4. Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung

Nach der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sind die Vorschriften für die Verwaltung des EU-Haushalts und die einschlägige Rechnungsführung präzisiert worden. Die betreffenden Bediensteten des EAD und der Kommission wurden den Delegationen separat zugewiesen, um zum einen den unterschiedlichen Kernaufgaben in den Delegationen gerecht zu werden und zum anderen ein gewisses Maß an Flexibilität zu bewahren. Um sicherzustellen, dass die betreffenden Humanressourcen (und sonstigen Verwaltungsressourcen) für die vorgesehenen Zwecke eingesetzt werden, wurden den Delegationsleitern gemeinsam vom EAD und von der Kommission ausgearbeitete Anweisungen und Leitlinien für die Personalverwaltung in den Delegationen¹⁰ an die Hand gegeben.

Als Folge zur Reform der Haushaltsordnung vom 24. November 2010 haben die Leiter der EU-Delegationen dem jährlichen Bericht ihres nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten erstmals eine Zuverlässigkeitserklärung beigefügt.

Außerdem wurde für die Delegationsleiter ein zwischen dem EAD und der Kommission vereinbarter Rahmen¹¹ erlassen, der die Verwaltung der EU-Delegationen regelt. Zu diesem Zweck wurde ein Lenkungsausschuss für die Delegationen („EUDEL“) eingerichtet, der sich aus Vertretern des EAD und der Kommission zusammensetzt.

Wie vom Rechnungshof empfohlen, hat die Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit“ einen Schlüsselindikator für die Schätzung der finanziellen Auswirkungen von Restfehlern nach Abschluss aller Konformitätsprüfungen entwickelt, um die Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung im jährlichen Tätigkeitsbericht weiter zu stärken. Nachdem die Auditarbeiten inzwischen angelaufen sind, wird damit gerechnet, dass ein solcher Indikator für das Berichterstattungsjahr 2012 verfügbar sein wird. In der Generaldirektion

⁹ Folgende 15 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, Frankreich, Griechenland, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

¹⁰ Siehe den einschlägigen Vermerk von C. Day und D. O'Sullivan vom 20.12.2011.

¹¹ Gemeinsamer Beschluss der Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik vom 28.3.2012 über Verfahren der Zusammenarbeit bei der Verwaltung der Delegationen der Europäischen Union (JOIN(2012) 8 final).

„Erweiterung“ ist bereits ein solcher Indikator für die dezentral verwalteten Mittel verfügbar. Es wurde ein Pilotarbeitsplan umgesetzt, um die zentral verwalteten Mittel ebenfalls abzudecken.

Wie der Interne Prüfer in seiner umfassenden Stellungnahme betont hat, muss die durch die Kontrollen der dezentralisierten Delegationen im Außenhilfebereich gewährleistete Zuverlässigkeit durch eine bessere Planung und Aufsicht verbessert werden.

3.5. Forschung und andere interne Politikbereiche

Die von den für Forschung zuständigen Generaldirektionen entwickelte gemeinsame Audit-Strategie für das **Sechste Rahmenprogramm (RP6)** (2002-2006) hat sich in Bezug auf den Anwendungsbereich der Prüfung und die erzielten Prüfergebnisse bewährt. Zum Ende des Zeitraums sank die mehrjährige Restfehlerquote¹² deutlich auf ein Niveau, das der Zielmarke von 2 % sehr nahe kommt. Die Vorbehalte bezüglich des RP6 wurden aufrechterhalten, allerdings wären weitere Anstrengungen, um die Zielmarke von 2 % zu unterschreiten, angesichts der damit verbundenen Kontrollkosten nicht gerechtfertigt.

Die vom **Generaldirektor der Generaldirektion „Informationsgesellschaft und Medien“** gemeldete Quote der im Jahr 2011 beim **RP6** aufgedeckten Fehler (unter 2 %) bestätigte das bereits im Jahr 2010 verfolgte Konzept, die Zuverlässigkeitserklärung nicht näher zu qualifizieren, zumal damit gerechnet wurde, dass die mehrjährige Fehlerquote, die sich ja auf das gesamte RP6 bezieht, im Laufe des Jahres 2011 unter die Zielmarke fallen würde.

Das **Siebte Forschungsrahmenprogramm (RP7) (2007-2013)** gewann im Jahr 2011 an Dynamik, als die Hälfte seiner Laufzeit erreicht war und sich die ersten, beim Start des Programms angelaufenen Projekte ihrem Ende näherten. Die repräsentativen Auditstichproben haben ergeben, dass die Fehlerquote für die Gesamtpopulation - wie bereits im vergangenen Jahr von den vorläufigen Fehlerquoten angedeutet - über der 2%-Schwelle liegt. Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen und die Exekutivagentur für die Forschung¹³ haben folglich Vorbehalte bezüglich des RP7 ab dem Jahr 2011 geltend gemacht.

Die im Jahr 2011 eingeführten Vereinfachungsmaßnahmen dürften sich positiv auf die künftigen Fehlerquoten auswirken. Darüber hinaus sind unter anderem folgende Maßnahmen zur Fehlerreduzierung geplant: Verbesserung der Leitlinien für die Behandlung häufig auftretender Fehler und der diesbezüglichen Rückmeldungen an Teilnehmer und Prüfer; Verbesserung der Strategie für die Ex-ante-Kontrolle; Durchführung einer angemessenen Zahl von Ex-post-Prüfungen zwecks Reduzierung der Restfehlerquote über einen mehrjährigen Zeitraum in Kombination mit entsprechenden Rückforderungen. Trotz dieser Maßnahmen wird die Kontrollstrategie für das RP7 wahrscheinlich zu einer Restfehlerquote von 2 bis 5 % am Ende des RP7 führen.

Nach den geltenden Verfahrensvorschriften sind insgesamt sieben bevollmächtigte Anweisungsbefugte für die Verwaltung des Forschungshaushalts zuständig. Jeder von ihnen ist bemüht, eine repräsentative Fehlerquote für seinen Teil dieser Mittel zu ermitteln. Dies führt zu erheblichen Planungszwängen und zu mehrfachen, von unterschiedlichen Dienststellen durchgeführten Prüfungen bei denselben Empfängern. Aus diesem Grund wurde vereinbart,

¹² 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.

¹³ Der Vorbehalt der Exekutivagentur für die Forschung bezieht sich nur auf die Untertätigkeitsbereiche „Raumfahrt“ und „Sicherheit“.

dass ab dem Jahr 2012 eine **gemeinsame repräsentative Audit-Stichprobe** in der Forschungsfamilie eingeführt wird. Dadurch wird sich insbesondere die Auditbelastung für die Empfänger verringern, weil die Zahl der Wiederholungsprüfungen sinkt.

Der Generaldirektor für **Kommunikation** hielt den **erstmal im Jahr 2008 geäußerten Vorbehalt bezüglich der potentiellen Nichteinhaltung der geltenden Vorschriften zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums durch die Kommissionsdienststellen aus Reputationsgründen aufrecht**. Die meisten der im Aktionsplan vorgesehenen Korrekturen sind inzwischen umgesetzt worden, aber durch die kontinuierlichen Weiterentwicklungen im Medienbereich (wie dem Medienbeobachtungssystem oder der extensiven Nutzung von neuen Medien) entstehen, was die Vorschrifteneinhaltung anbelangt, neue Herausforderungen, die erst bewältigt werden müssen (was voraussichtlich im nächsten Jahr geschehen wird), bevor dieser Vorbehalt aufgehoben werden kann.

Die Fehlerquote bei den vom Generaldirektor für **Bildung, Audiovisuelles und Kultur** zentral verwalteten Maßnahmen¹⁴ **ging auf unter 2 % zurück**, und der im Jahr 2010 geäußerte Vorbehalt bezüglich der zentralen Direktverwaltung konnte aufgehoben werden, nachdem wirksame Abhilfemaßnahmen ergriffen und eine repräsentativere Stichprobe vorgenommen worden waren.

Der Direktor der Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur vermeldete Fortschritte bei der Umsetzung von Aktionsplänen zur Verbesserung der Kontrollsysteme für die Finanzhilfeverwaltung. Die Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur hob ihren im letzten Jahr geltend gemachten Vorbehalt bezüglich des Kultur- und Jugendprogramms auf, nachdem die betreffenden Fehlerquoten zurückgegangen waren. Allerdings **machte die Exekutivagentur einen neuen Vorbehalt geltend, der sich auf das Programm für lebensbegleitendes Lernen bezieht**. Um die Ursachen der genannten Vorbehalte zu beseitigen, hatte die Agentur zuvor bereits einen an den jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 anknüpfenden Aktionsplan angenommen, der Abhilfemaßnahmen für sämtliche von der Agentur verwalteten Programme (darunter das Programm für lebensbegleitendes Lernen) vorsah. Die Agentur wird ihre Anstrengungen fortsetzen, damit die Empfänger die einschlägigen Anforderungen und insbesondere die Pflicht zur Vorlage von Belegen einhalten.

Der Generaldirektor für **Inneres** äußerte im jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 **zwei Vorbehalte**, von denen einer die **Gefahr einer Rufschädigung wegen Verzögerungen bei der Einführung eines großen IT-Systems** und der andere das Projekt „SIS II“ betraf. Bei dem letztgenannten Projekt wurden im Jahr 2011 große Fortschritte auf dem Weg zu einer erfolgreichen Inbetriebnahme dieses großen IT-Systems erzielt. Zwar wurde der detaillierte Aktionsplan vollständig umgesetzt, aber es entstanden zusätzliche Verzögerungen infolge neuer Umstände, darunter die Tatsache, dass der zuständige Mitgliedstaat nicht in der Lage war, eines der für die Erprobung vorgesehenen Werkzeuge bereitzustellen, und der Umstand, dass in einigen Mitgliedstaaten neue Verzögerungen bei bestimmten Entwicklungsarbeiten entstanden oder aber dass sich auf Ebene des Zentralsystems Verzögerungen ergaben. Der zweite, neue Vorbehalt bezieht sich auf das finanzielle Risiko, 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“ ergibt. Diese Programme betreffen relativ neue Politikbereiche und richten sich zudem an neue

¹⁴ Diese machen 11 % sämtlicher vom Generaldirektor für Bildung, Audiovisuelles und Kultur verwalteten Mittel aus.

Empfänger. Der Generaldirektor für Inneres ist jedoch zuversichtlich, dass durch eine Erhöhung der Zahl der Finanzprüfungen und durch eine umfangreichere und bessere Aufklärung der Empfänger mit dafür Sorge getragen werden kann, dass die Fehlerquoten schon in naher Zukunft zurückgehen.

Der Generaldirektor für Unternehmen und Industrie hat seinen Vorbehalt in Bezug auf die Zuverlässigkeit der von der Europäischen Raumfahrtagentur ESA geleisteten finanziellen Berichterstattung ausgeweitet. Die Überwachungs- und Kontrollstrategie der Kommission für die ESA wurde im Jahr 2011 weiter verstärkt. Die Kommission wird die Finanzberichte der ESA weiterhin prüfen und die ESA bei der Umsetzung ihres Aktionsplans unterstützen, der auf die Empfehlungen des externen Auditausschusses der ESA zurückgeht und zu einer besseren Finanzberichterstattung an die Kommission beitragen soll. Angesichts der zurzeit laufenden Maßnahmen geht die Kommission davon aus, dass die bestehenden Mängel schon bald behoben werden, so dass dieser Vorbehalt dann eingeschränkt und letztlich ganz aufgehoben werden kann. Außerdem konnte mit Hilfe externer Sachverständiger die Zuverlässigkeit der sich auf Sachvermögen beziehenden Beträge in der EU-Bilanz 2011 sichergestellt werden.

Die Kommission ist zufrieden mit den Arbeiten, die ihre Dienststellen unternommen haben, um gegen die mangelhafte Einhaltung der geltenden Vorschriften zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums vorzugehen, und sie ermutigt sie, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit dieser Vorbehalt im Jahr 2012 aufgehoben werden kann. Sie begrüßt zudem die Leitlinien¹⁵ für den kommissionsinternen Umgang mit Rechten an geistigem Eigentum.

Die Kommission ist erfreut über die geringe Restfehlerquote am Ende des 6. Forschungsrahmenprogramms und hat die an die Prüfstrategie für das RP7 geknüpften Erwartungen und die geplanten Grenzen dieser Strategie zur Kenntnis genommen.

Die Kommission hat zudem von dem Vorbehalt Kenntnis genommen, der in Bezug auf das von der Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur verwaltete Programm für lebensbegleitendes Lernen geltend gemacht wurde, obschon Anstrengungen unternommen wurden, um die Empfänger besser über die Anforderungen aufzuklären. Sie fordert die Exekutivagentur auf, ihre Bemühungen zu verstärken.

Die Kommission räumt ein, dass die Entwicklung und Verwaltung von großen IT-Systemen wie dem SIS II besondere Herausforderungen mit sich bringt. Sie hat diesbezüglich bereits solide Steuerungsmechanismen eingeführt und wird, was das SIS II angeht, der Aufrechterhaltung einer wirksamen Steuerung und der engen Zusammenarbeit mit den Beteiligten weiterhin oberste Priorität beimessen.

¹⁵ „Practical guidelines for EC staff on dealing with IP-, Copyright- and Trademark-protected works“ vom November 2010.

4. QUERSCHNITTSTHEMEN UND LÖSUNGEN

4.1. Durch EU-Mittel bewirkter Zusatznutzen

Ein Bericht über die Managementbilanz der Kommission ist mehr als ein Bericht über die Einhaltung der Finanzvorschriften und über Fehlerquoten. Die Qualität der Ausgaben und der durch die EU-Mittel bewirkte Zusatznutzen sind wichtige Faktoren, die es nachzuweisen gilt. Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten legen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten dar, wie Personal und Finanzmittel eingesetzt wurden, um die vom Kollegium vorgegebenen politischen Ziele zu erreichen, und zeigen dabei auf, wie durch die politischen Maßnahmen ein Zusatznutzen für die EU-Bürger erzielt wurde. Gemäß den geltenden Anweisungen für die jährlichen Tätigkeitsberichte sollte dieser Form der Berichterstattung größere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Kommission hat im Februar 2012 erstmals einen Bericht nach Artikel 318 AEUV über die **Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse**¹⁶ vorgelegt. Der Bericht soll einen Überblick über die Ziele der EU-Programme und über die bis zum Evaluierungszeitpunkt erzielten Auswirkungen und Ergebnisse der betreffenden Umsetzungsphasen geben. In dem Bericht wird jedes Jahr eine begrenzte Anzahl von Programmen behandelt, für die einschlägige Evaluierungen vorliegen. Mittelfristig kann der Bericht somit eine breite Palette von im Rahmen unterschiedlicher Verwaltungsmethoden durchgeführten Finanzprogrammen erfassen. Der vorgelegte Bericht bezieht sich auf zwei Hauptbereiche der direkten Mittelverwaltung der EU: Bildung und Kultur sowie Forschung.

Der Interne Auditdienst hat große Anstrengungen unternommen, um einen Rahmen für seine Leistungsprüfungen festzulegen und ein einschlägiges internes Schulungsprogramm für Finanzprüfer zu entwerfen.

Die Kommission weist das Generalsekretariat an, Möglichkeiten zu prüfen, wie der jährliche Evaluierungsbericht nach Artikel 318 AEUV noch umfassender gestaltet werden kann, so dass unter weit gehendem Rückgriff auf verfügbare Leistungsinformationen (z.B. aus Evaluierungsberichten, jährlichen Tätigkeitsberichten und dem Haushaltsvorentwurf beigefügten Tätigkeitsübersichten) die gesamte Bandbreite der im Rahmen des Haushaltsplans finanzierten Tätigkeiten einschließlich geeigneter Angaben zu den entlastungsspezifischen Empfehlungen erfasst werden kann.

4.2. Transparente Berichterstattung über die Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen, Finanzkorrekturen und Einziehungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung¹⁷

4.2.1. Informationen über die Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen durch die Kommission

Entsprechend der in ihrem Aktionsplan von 2008 gegenüber der Entlastungsbehörde eingegangenen Verpflichtung, ihre Aufsichtstätigkeit bei strukturpolitischen Maßnahmen zu verstärken, hat die Kommission 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**

¹⁶ COM(2012) 40 final.

¹⁷ Bei den in diesem Absatz genannten Zahlen handelt es sich um vorläufige Angaben, da der Rechnungshof seine Prüfung des Jahresabschlusses 2011 noch nicht abgeschlossen hat.

Zahlungen, sobald es stichhaltige Hinweise auf signifikante Schwachstellen bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten gibt.

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 Zahlungsunterbrechungsinstruments für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 haben die auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung tätigen Generaldirektoren im Jahr 2011 förmliche Beschlüsse über **Zahlungsunterbrechungen** (Gesamtvolumen: 2,634 Mrd. EUR) **bei insgesamt 91 Programmen** erlassen. Das Kollegium hat zudem vier¹⁸ 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 vor Ort behoben wurden, dass die notwendigen Finanzkorrekturen vorgenommen wurden und dass kein Risiko mehr für künftige, von der Kommission zu zertifizierende Ausgaben besteht.

Die Kommission bekräftigt, dass bevollmächtigte Anweisungsbefugte 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.

4.2.2. Den Mitgliedstaaten von der Kommission auferlegte Finanzkorrekturen

Bei den übrigen gemeldeten **Finanzkorrekturen** handelte es sich um solche, die **den Mitgliedstaaten von der Kommission auferlegt** wurden. Die Generaldirektion „Regionalpolitik“ meldete aus EU-Audits im Zeitraum 2000-2011 resultierende Finanzkorrekturen in Höhe von insgesamt 7,13 Mrd. EUR. Die Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Integration“ meldete Finanzkorrekturen in Höhe von insgesamt 1,8 Mrd. EUR, und die Generaldirektion „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ meldete Finanzkorrekturen in Höhe von insgesamt 7,7 Mrd. EUR.

Der Anhang zum Jahresabschluss der Europäischen Union enthält ausführlichere Informationen über die von der Kommission beschlossenen und im Laufe des Jahres vorgenommenen Finanzkorrekturen sowie über Einziehungen.

4.2.3. Von den Mitgliedstaaten mitgeteilte Informationen über Finanzkorrekturen und Einziehungen

Die **Korrektur zu Unrecht gezahlter Beträge** ist ein wichtiger Aspekt einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Im Jahr 2011 wurden kontinuierliche Anstrengungen unternommen, um

¹⁸ Dabei handelt es sich um einen Aussetzungsbeschluss bezüglich des EFRE-Programms in Kalabrien (Italien) sowie um drei Aussetzungsbeschlüsse bezüglich ESF-Programmen auf den Balearen (Spanien), in Kalabrien und in der französischen Region Provence-Alpes-Côte d'Azur.

gegebenenfalls 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.

Bezüglich 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 mit einjähriger Verzögerung bis spätestens 31. März mitgeteilt, d.h. im Jahr 2011 wurden die Korrekturen für 2010 gemeldet. Die nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben gleichwohl die aktuellsten bekannten Zahlen seit Unterzeichnung ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte mitgeteilt.

In Bezug auf die Regionalpolitik meldeten die Mitgliedstaaten, dass sie bis Ende 2010 zu den Programmen des Zeitraums 2000-2006 Finanzkorrekturen in Höhe von insgesamt 5,1 Mrd. EUR vorgenommen hatten. Dabei handelte es sich nach Angaben der Mitgliedstaaten um Rücknahmen in Höhe von rund 4 Mrd. EUR (78 % des Gesamtbetrags) und um Einziehungen bei einzelnen Begünstigten in Höhe von insgesamt 1,1 Mrd. EUR (22 % des Gesamtbetrags).

Bezüglich der EFRE- bzw. Kohäsionsfondsprogramme des Zeitraums 2007-2013 meldeten die Mitgliedstaaten Finanzkorrekturen in Höhe von insgesamt 212 Mio. EUR (Rücknahmen: 156 Mio. EUR, bereits erfolgte Einziehungen: 31 Mio. EUR, noch nicht abgeschlossene Einziehungen: 25 Mio. EUR). Für das Jahr 2011 (bis zum Datum der Unterzeichnung des Tätigkeitsberichts) meldeten die Mitgliedstaaten bezüglich der EFRE- bzw. Kohäsionsfondsprogramme Korrekturen in Höhe von insgesamt 342 Mio. EUR.

Bezüglich der ESF-Programme im Zeitraum 2007-2013 haben die Mitgliedstaaten für das Jahr 2010 Finanzkorrekturen mit einem Gesamtvolumen von 52 Mio. EUR gemeldet (Rücknahmen: 33 Mio. EUR, bereits erfolgte Einziehungen: 4 Mio. EUR, noch nicht abgeschlossene Einziehungen: 15 Mio. EUR).

4.3. Vorfinanzierung

Die Kommission stellt fest, dass das Gesamtvolumen aller Vorfinanzierungen laut den Zahlen des vorläufigen Jahresabschlusses 2011 leicht zurückgegangen ist. Dieser Betrag setzt sich im Wesentlichen aus drei Komponenten zusammen:

- 1.) aus den traditionellen, im Rahmen unterschiedlicher Programme angebotenen Vorfinanzierungen, durch die den Empfängern die nötigen Mittel gegeben werden sollen, um ihre Programme und Maßnahmen anlaufen zu lassen; typisches Merkmal eines normalen Ausgabenprofils bei mehrjährigen Programmen sind höhere Vorfinanzierungsbeträge in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums. Da mehrere Programme dieser Art in den Jahren 2010 und 2011 an Dynamik gewonnen haben, nimmt die Bedeutung des Vorfinanzierungsanteils im Vergleich zu den Abschlusszahlungen immer mehr ab;
- 2.) aus den Finanzierungsinstrumenten, die bei den Strukturfonds und beim ELER zunehmend als ergänzendes Finanzierungsmittel eingesetzt werden. Die Finanzierungsinstrumente beinhalten definitionsgemäß einen großen Anteil an

Vorabzahlungen und werden daher mit Vorfinanzierungen gleichgesetzt. Die Kommission möchte die Kontrollen in diesem Bereich verschärfen (siehe Abschnitt 4.4);

- 3.) aus Vorfinanzierungen, die den Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung gewährt werden und durch weitere Vorfinanzierungen im Rahmen des Maßnahmenpakets gegen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise ergänzt werden können. Auch bei diesen Vorfinanzierungen wird die konkrete Umsetzung streng überwacht.

Vorfinanzierungen im Rahmen der verschiedenen Programme sind notwendig, um den Empfängern den Start der Projekte zu ermöglichen. Nichtsdestoweniger gilt es die finanziellen Interessen der EU zu wahren und sowohl operativen Zwängen als auch den Geboten der Kostenwirksamkeit Rechnung zu tragen. Die Kommission hat eine Reihe von Änderungen¹⁹ der Haushaltsordnung vorgeschlagen, die auf ein besseres Follow-up zu Vorfinanzierungen abstellen.

4.4. Finanzinstrumente

Finanzinstrumente besitzen Multiplikatorwirkung: Sie sind ein Mittel, um zusätzliche Ressourcen aus nationalen oder regionalen Haushalten, von öffentlichen oder privaten Banken oder von sonstigen Investoren anzulocken, um den für Investitionen verfügbaren Gesamtbetrag aufzustocken. Dieser Multiplikatoreffekt fällt je nach Art des Finanzierungsinstruments unterschiedlich aus. Bei einer Frühevaluierung wurde festgestellt, dass durch jeden Euro, der in ein Finanzierungsinstrument investiert wird, zwischen 3,40 und 7,50 EUR an zusätzlichen Mitteln mobilisiert werden können.

Der verstärkte Rückgriff auf Finanzierungsinstrumente stellt in punkto interne Kontrolle und Rechenschaftspflicht eine neue Herausforderung dar. Die Kommission überwacht diese Instrumente und veranlasst die entsprechende Berichterstattung gemäß Artikel 49 der interinstitutionellen Vereinbarung²⁰ für im Rahmen der zentralen indirekten Mittelverwaltung umgesetzte Instrumente und für gemeinsame Initiativen mit der EIB und dem EIF im Rahmen der Regionalpolitik.

Die Generaldirektionen, die auf **Finanzinstrumente** zurückgreifen, behandeln die politik- und governancebezogenen Aspekte dieser Instrumente in den Teilen 1 und 2 ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte, in Teil 3 gehen sie auf ihre Überwachung dieser Instrumente ein.

Die Kommissionsdienststellen haben ein einschlägiges Arbeitsdokument²¹ über die Verwendung von Finanzinstrumenten auf dem Gebiet der Strukturfonds (Stand: Ende 2010) erstellt. Außerdem wurde die geltende Rechtsgrundlage²² geändert, um die Berichterstattung über Finanz- und Umsetzungsprobleme zu einem regelmäßigen, standardisierten und obligatorischen Verfahren im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die Umsetzung von Programmen zu machen. Dadurch wird sich die Qualität der der Kommission vorliegenden Informationen ab Mitte 2012 erheblich verbessern. Die Kommission wird auf dieser Grundlage bis spätestens Oktober 2012 einen ersten Bericht über die Finanzinstrumente erstellen.

¹⁹ Siehe Artikel 87 Absatz 4 der geänderten Haushaltsordnung.

²⁰ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (2006/K 139/01).

²¹ SWD(2012) 36 final.

²² Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

Die Generaldirektion „Wirtschaft und Finanzen“ hat ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht eine Auflistung sämtlicher Finanzinstrumente, für deren politische Ausrichtung oder deren Umsetzung sie zuständig war, mit Angaben über die betreffenden Überwachungs- und Kontrollvorkehrungen sowie über die Verantwortlichkeiten der einzelnen Partner beigefügt, zudem hat sie eine Beschreibung der Berichterstattungsanforderungen und der Rechenschaftsketten beigefügt.

Die Generaldirektion „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ hat die geltende Rechtsgrundlage geändert. Die erforderlichen Bedingungen für die Schaffung bestimmter Finanzinstrumente, für eine konsequentere Umsetzung dieser Instrumente und für die Verwendung der diesen Instrumenten zugewiesenen Mittel wurden verschärft²³.

Die Kommission hat eine Evaluierung eingeleitet, auf deren Grundlage sie spätestens Ende 2012 eine mitgliedstaatspezifische Analyse sowie eine Gesamtevaluierung der Verwendung von Finanzinstrumenten vorlegen möchte.

Die Kommission führt zudem gegenwärtig eine nach Themenbereichen aufgeschlüsselte Prüfung der Umsetzung stichprobenhaft ausgewählter Finanzinstrumente durch, um zu bewerten, wie zuverlässig die Umsetzung dieser Instrumente auf den einzelnen Ebenen bis hinunter zur Ebene der einzelnen Empfänger ist.

Die Kommission weist alle Dienststellen an, über ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten Meldung zu erstatten. Sie weist zudem die für die Strukturfonds und für den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Dienststellen an, über die Ergebnisse der auf diesem Gebiet durchgeführten Evaluierungs- und Audittätigkeiten in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten für das Jahr 2012 Bericht zu erstatten.

Die Kommission fordert die übrigen Organe auf, ihren Vorschlag für den nächsten Programmplanungszeitraum, für den sie eine weitere Verbesserung der Kontrollmechanismen für Finanzinstrumente vorschlägt, positiv aufzunehmen.

4.5. Der weitere Weg: Kostenwirksamkeit der Kontrollen und risikoangemessene interne Kontrollsysteme

Die EU hat nicht nur die Pflicht, durch gründliche Kontrollen und wirksame Leistungsmessungen sicherzustellen, dass ihre Mittel ordnungsgemäß verwendet werden, sondern sie muss auch geeignete Maßnahmen ergreifen, um der Notwendigkeit nachzukommen, dass ihre Ausgabenprogramme vereinfacht werden, damit die Verwaltungslasten und -kosten für Mittelempfänger und für sämtliche sonstigen Beteiligten nach Maßgabe der Kommissionsmitteilung „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union“²⁴ reduziert werden. Zwar wurden bereits gewisse Fortschritte im Rahmen der

²³ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 679/2011 der Kommission vom 14. Juli 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

²⁴ KOM(2010) 543.

laufenden Programme²⁵ erzielt, aber die Kommission hat eine noch ehrgeizigere Vereinfachung für die Zukunft vorgeschlagen.

Voraussetzung für eine solide Haushaltsführung sind wirksame, effiziente und wirtschaftliche Kontrollen. Diese sollten durch entsprechende Strategien auf die mit höherem Risiko behafteten Bereiche ausgerichtet werden. Durch gezielte Kontrollen dieser Art würde dem europäischen Steuerzahler hinreichende Gewähr für die Zuverlässigkeit der Haushaltsführung geboten, und die Empfänger könnten sich somit stärker auf die Verwirklichung der politischen Ziele konzentrieren, als dies gegenwärtig der Fall ist.

4.5.1. Reform der Haushaltsordnung

Die Haushaltsordnung enthält die gemeinsamen Finanzregeln und –grundsätze für sämtliche Politikbereiche. Im Mai 2010 hat die Kommission ihr Vereinfachungsvorhaben mit der Überarbeitung der Haushaltsordnung²⁶ in die Wege geleitet. Ihr diesbezüglicher Vorschlag stellt auf eine stärkere Anpassung der Kontrollsysteme an die erkannten Risiken und auf eine höhere Kostenwirksamkeit der Kontrollen ab. Durch den Vorschlag wird ein klarer allgemeiner Umsetzungsrahmen vorgegeben, der sämtliche Formen der Mittelverwaltung abdeckt (darunter ein gemeinsamer Rahmen für die geteilte Mittelverwaltung) und einschlägige Regeln für innovative Finanzinstrumente und Preisgelder enthält. In Bezug auf die von der Kommission direkt verwalteten Finanzhilfen sieht der Vorschlag insbesondere vor, dass bei der Kostenberechnung beispielsweise Pauschalbeträge und –tarife oder standardisierte Stückkosten verwendet werden dürfen. Die Akzeptanz gemäß der „gängigen Buchführung des Zuwendungsempfängers“ geltend gemachter Kosten soll dadurch vereinfacht werden, und es sollen vereinfachte Verfahren für Kleinzuschüsse eingeführt werden.

Der aktuelle Entwurf zur Reform der Haushaltsordnung sieht zudem Bestimmungen vor, durch die die Dienststellen verpflichtet werden, Informationen über das von ihnen eingerichtete interne Kontrollsystem mitzuteilen, die Kosten und den Nutzen der durch ein solches System erfolgenden Kontrollen abzuschätzen und das voraussichtliche Fehlerrisiko anzugeben, wenn der Legislativbehörde neue oder geänderte Ausgabenvorschläge unterbreitet werden. Des Weiteren soll der bevollmächtigte Anweisungsbefugte nach der geänderten Haushaltsordnung verpflichtet sein, bei der Einrichtung interner Kontrollsysteme die Kostenwirksamkeit zu berücksichtigen und im jährlichen Tätigkeitsbericht eine Gesamtbewertung der Kosten und des Nutzens der Kontrollen abzugeben.

Die Generaldirektionen haben im Juni 2011 jeweils im Vorgriff auf diese Anforderungen den Legislativvorschlägen für die Ausgabenprogramme nach 2013 eine Schätzung der Kosten und des Nutzens der durch die Kontrollsysteme erfolgenden Kontrollen sowie eine Bewertung des voraussichtlichen Risikos der Nichteinhaltung der geltenden Bestimmungen beigelegt.

Da die Haushaltsordnung als zentrale Referenz für die sektorspezifischen Vorschriften gilt, drängt die Kommission das Europäische Parlament und den Rat, noch vor der Sommerpause zu einer Einigung zu gelangen.

²⁵ Beispielsweise wurden im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms im Jahr 2011 gezielte Vereinfachungsmaßnahmen eingeführt, und die Zeitspanne bis zur Zuschussgewährung konnte um fast 30 Tage verkürzt werden.

²⁶ KOM(2010) 815 endg..

4.5.2. Agenda zur Vereinfachung des MFR 2014-2020

Die größeren Möglichkeiten, die durch die Änderung der Haushaltsordnung geschaffen wurden, haben die Kommission in die Lage versetzt, Vorschläge für ehrgeizigere Vereinfachungsmaßnahmen vorzulegen, die besser auf die Begünstigten und die sonstigen Beteiligten ausgerichtet sind, wodurch sichergestellt wird, dass die EU-Mittel auf einer klaren, leicht verständlichen und einfachen Grundlage verauslagt werden können. Die Kommission hat verschiedene Vorschläge unterbreitet, durch die die Verhältnismäßigkeit und die Kostenwirksamkeit der Kontrollen verbessert werden sollen. Auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik würde beispielsweise durch die vorgeschlagene *Regelung für Kleinerzeuger* der Verwaltungsaufwand für einen großen Teil der Begünstigten verringert, ohne dass das finanzielle Risiko für die EU zunimmt. Ein weiteres Beispiel ist die für Empfänger von Forschungsmitteln vorgeschlagene Möglichkeit, dass diese künftig für ihre Kostenerklärungen ihre normalen Rechnungsführungspraktiken beibehalten könnten.

Damit durch die Vereinfachungen keine erhöhten Fehlerrisiken entstehen, hat die Kommission bei den von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen – wie vom Rechnungshof in dessen Stellungnahme Nr. 1/2010 gefordert – auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Kosteneffizienz der Kontrollen und dem zu erwartenden Ausmaß von Regelverstößen geachtet. Sie ist dabei insbesondere folgenden Forderungen des Rechnungshofes nachgekommen: konzeptionelle Verbesserung der Finanzierungsprogramme zwecks Verstärkung der Verwaltungs- und Kontrollmechanismen, Vereinfachung von Finanzhilferegulungen ohne Abstriche bei der Verwirklichung der politischen Ziele, Ausarbeitung geeigneter Benchmarks zur Bewertung der Risikobewältigung, die den Kosten und dem Nutzen der Kontrollen Rechnung tragen.

Diese Vereinfachungen würden die Kommission in die Lage versetzen, ihre Kontrollsysteme besser auf die ermittelten Risiken auszurichten und zudem würden sie die Fehlerwahrscheinlichkeit verringern.

4.6. Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission

Im Anschluss an die Annahme der neuen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission²⁷ wurde ein interner Aktionsplan²⁸ aufgestellt. Dieser sieht vor, dass alle Generaldirektionen bis spätestens 2013 eine interne Betrugsbekämpfungsstrategie ausarbeiten. In einigen jährlichen Tätigkeitsberichten werden einschlägige Maßnahmen (z.B. empfängerspezifische Risikoanalysen, enge Überwachung ausgewählter Projekte oder Verträge oder sonstige Maßnahmen zur Senkung von Betrugsrisiken) zusammen mit den Ergebnissen der im Berichterstattungsjahr ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und weiteren Elementen, die einen Rückschluss auf die Zuverlässigkeit zulassen, bereits aufgeführt. Dies soll in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2012 und 2013 zur Regel werden.

Die Kommission weist die Dienststellen daher an, in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten auch auf die Betrugsvorsorge im Rahmen der Bewertung der internen Kontrollsysteme und auf die Umsetzung der sektorspezifischen Strategien einzugehen und zu beschreiben, welche Maßnahmen zur Minderung der Betrugsrisiken ergriffen wurden.

²⁷ KOM(2011) 376 endg.

²⁸ SEK (2011) 787 endg.