



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 2. März 2017
(OR. en)

6880/17

FIN 162

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	28. Februar 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 120 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF, DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2015

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2017) 120 final**.

Anl.: **COM(2017) 120 final**



Brüssel, den 27.2.2017
COM(2017) 120 final

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

**Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Rechnungshofs zum
Haushaltsjahr 2015**

{SWD(2017) 101 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	1
2. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN	1
2.1 URSACHEN DER FEHLER UND MAßNAHMEN ZUR FEHLERBEHEBUNG	1
2.2. WIRTSCHAFTLICHKEIT DES EU-HAUSHALTS	5
2.3. FOLGEMAßNAHME ZU DEN EMPFEHLUNGEN DES RECHNUNGSHOFES AN DIE MITGLIEDSTAATEN.....	9
3. SCHLUSSFOLGERUNG.....	9
ANHANG I: ZUSAMMENGEFASSTE ERGEBNISSE FÜR ALLE MITGLIEDSTAATEN IN BEZUG AUF DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK UND DEN WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND TERRITORIALEN ZUSAMMENHALT	11

1. EINLEITUNG

Nachdem der Europäische Rechnungshof (im Folgenden „Rechnungshof“) seinen Jahresbericht für 2015 am 13. Oktober 2016 vorgelegt hatte, unterrichtete die Kommission die Mitgliedstaaten gemäß der Haushaltsordnung¹ über dessen Inhalt in Bezug auf das Management von Fonds, für die sie verantwortlich sind. Die Mitgliedstaaten wurden außerdem ersucht, einen Fragebogen zu beantworten, der sich auf drei Hauptthemen konzentrierte:

- 1) Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge in den wichtigsten Ausgabenbereichen der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, mit einem besonderen Fokus auf die Fehlerursachen;
- 2) Leistung des EU-Haushalts unter Hervorhebung einerseits der Verknüpfungen zwischen EU-Prioritäten im Rahmen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und nationale Prioritäten und andererseits der Leistung auf Projektebene bei der geteilten Mittelverwaltung;
- 3) Folgemaßnahme zu den Empfehlungen des Rechnungshofes an die Mitgliedstaaten.

Dieser Bericht enthält eine Zusammenfassung der Antworten der Mitgliedstaaten. Beigefügt ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD), in der die Antworten der Mitgliedstaaten ausführlicher dargelegt sind.

2. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN

2.1 URSACHEN DER FEHLER UND MAßNAHMEN ZUR FEHLERBEHEBUNG

Den Mitgliedstaaten wurde eine Liste mit 19² Beispielen der Hauptursachen für Fehler bei der Rechtmäßigkeit und der Ordnungsmäßigkeit von EU-Ausgaben vorgelegt. Sie wurden gebeten, durch eine Einstufung in die Kategorien „in vollem Umfang relevant“, „weitgehend relevant“, „teilweise relevant“ und „nicht relevant“ anzugeben, wie relevant diese Beispiele sind. Die Beispiele stützten sich auf die Feststellungen des Rechnungshofes und der Kommission sowie auf in den jährlichen Tätigkeitsberichten der betreffenden Generaldirektionen der Kommission über einen Zeitraum von zwei Jahren vorgebrachte Vorbehalte.

Die konsolidierten Antworten hinsichtlich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Kohäsionspolitik werden in **Table 1** zusammengefasst, welche die vier durch die Mitgliedstaaten am häufigsten als „in vollem Umfang relevant“ oder als „nicht relevant“ bewerteten Aussagen enthält. Eine Übersicht über die konsolidierten Antworten der Mitgliedstaaten wird in **Diagramm 1** und **Diagramm 2** in **Anhang 1** dargestellt.

¹ Artikel 162 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

² SWD, S. 114.

Tabelle 1 – Hauptursachen für Fehler bei der GAP und der Kohäsionspolitik gemäß Antworten der Mitgliedstaaten

Aussagen, die Mitgliedstaaten häufiger als „in vollem Umfang relevant“ bewertet haben	Aussagen, die Mitgliedstaaten häufiger als „nicht relevant“ bewertet haben
<ul style="list-style-type: none"> • Aussage 17 „Mehr Bemühungen sind notwendig, um echte Vereinfachungen für die Begünstigten und die Programmdurchführung zu erzielen“ (15 MS – BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, PT, RO, SE, UK) • Aussage 1 „Anzahl und Komplexität der Vorschriften und Überregulierung“ (9 MS – AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, SE) • Aussage 11 „Nationale und regionale Behörden und Endbegünstigte müssen sensibilisiert, gezielt geschult, methodisch unterstützt und mit Leitlinien versorgt werden“ (8 MS – BE, BG, CY, EE, EL, PL, RO, SK) & Aussage 18 „Wissen, Erfahrung und empfehlenswerte Verfahrensweisen werden auf nationaler und/oder EU-Ebene ausgetauscht, um weitverbreitete Mängel/Unzulänglichkeiten/Fehler zu beseitigen“ (8 MS – BE, CY, EL, LU, PT, RO, SK, UK) <u>mit gleicher Gewichtung</u> • Aussage 12 „Ressourcen müssen aufgestockt oder optimiert und Verwaltungskapazitäten müssen ausgebaut werden“ (6 MS – ES, HR, IT, PT, RO, SK) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aussage 2 „Fehlerhafte Umsetzung geltender EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht“ (24 MS – BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Aussage 10 „Ineffiziente Sanktionsmechanismen bei Verstößen oder eine niedrige Sanktionsrate“ (21 MS – AT, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Aussage 7 „Unzureichende Qualität und Aktualität des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS)“ (17 MS – BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK) • Aussage 16 „Durch neue Rechts- und/oder Regulierungs- und/oder Verfahrensrahmen eingeführte Änderungen reichen wahrscheinlich nicht aus, um die Fehlerursachen signifikant zu verringern“ (16 MS – AT, BG, CY, DE, DK, EL, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SK).

Es wurde zudem eine zusätzliche Analyse für jeden wichtigen EU-Ausgabenbereich durchgeführt, die bis auf die folgenden Ausnahmen die Trends der konsolidierten Antworten bestätigt:

- In Bezug auf die GAP und die Kohäsionspolitik haben die Mitgliedstaaten auch die ausreichenden Kenntnisse in der Anwendung der Vergabevorschriften und der Vorschriften über staatliche Beihilfen sowie nur für die GAP auch die komplexen Förderfähigkeitsregeln mit am häufigsten als „in vollem Umfang relevante“ Fehlerursachen eingestuft.
- In Bezug auf die Kohäsionspolitik haben die Mitgliedstaaten die bessere Nutzung von Informationen zur Aufdeckung und Beseitigung von Fehlern mit am häufigsten als „nicht relevante“ Fehlerursache eingestuft.

Die Mitgliedstaaten legten Beispiele für Maßnahmen zur Beseitigung der Fehlerursachen vor.

i) Vereinfachung der Regelungen

Mehrere Mitgliedstaaten, z. B. DE, EL, FR, HR, HU, PT, SE, UK, waren der Auffassung, dass komplexe Regelungen, die steigende Zahl der Rechtsvorschriften und Rechtsprechungen, Unterschiede zwischen dem Recht und Prüfungen bei der Auslegung verschiedener Rechtsvorschriften und Regelungen, die übermäßige Prüfungsdokumentation und Verwaltungslast, die Notwendigkeit des Ausbaus der Verwaltungskapazitäten, Schwierigkeiten

bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen zu allgemeinen Rechtsvorschriften oder Regelungen zu den Hauptgründen für hohe Risiken und Fehler bei den EU-Ausgaben gehören.

Um geeignete Abhilfe zu schaffen, gaben die Mitgliedstaaten, z. B. CZ, DE, DK, FI, FR, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK, UK, an, dass sie ihre Bemühungen um Vereinfachung, wie z. B. Straffung der nationalen Förderfähigkeitsregeln auf das erforderliche Mindestmaß und keine Überregulierung der EU-Verordnungen, fortsetzen, indem sie vereinfachte Kostenoptionen, Pauschalbeträge, indirekte Kosten, Kosten je Einheit oder Durchschnittskosten verwenden und einen Regelsatz für indirekte Kosten oder Pauschalbetrag-Optionen einführen, wie sie im Rechtsrahmen und damit verbundenen delegierten Rechtsakten vorgesehen sind.

Ein Beispiel wurde von DE³ vorgelegt, mit der Antwort, dass „für das operationelle ESF-Programm 2014-2020 auf Bundesebene das Abwicklungssystem für fünf Beihilfe-Leitlinien erfolgreich vereinfacht wurde, sodass nur Personalkosten und Honorare einzeln abgerechnet werden. Alle anderen Kostenposten, wie z. B. indirekte Verwaltungskosten und Materialkosten, werden nun unter Verwendung eines Pauschalsatzes zusätzlich zu den einzeln abgerechneten Personalkosten und Honoraren abgerechnet. Für Ausgaben, die mittels eines Pauschalsatzes verrechnet werden, sind keine Belege erforderlich.“

Es ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten die Vereinfachungsmaßnahmen im Allgemeinen als positive Erfahrung und bewährte Praktiken betrachteten.

Die Mitgliedstaaten haben praktische Erfahrungen in Bezug auf Möglichkeiten zur Vereinfachung gesammelt. Dennoch ist eine weitere Vereinfachung nötig, insbesondere unter Berücksichtigung einer Reduzierung der Verwaltungslast und der Wirksamkeit von Kontrollen zu angemessenen Kosten.

ii) Weitere Verbesserung der Systeme und Förderung bewährter Praktiken

Die Mitgliedstaaten setzen ihre Bemühungen zur Verbesserung des Systems für die Verwaltung des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) fort, indem sie sich auf präventive Maßnahmen und bewährte Praktiken in verschiedenen Bereichen konzentrieren, zum Beispiel:

- Entwicklung eines Umsetzungsplans für die Auftragsvergabe, Gründung eines speziellen Teams für die Vergabe öffentlicher Aufträge, das eine beratende Funktion hat, und IT-Systeme für die Vergabe öffentlicher Aufträge.
- Durchführung von Verwaltungs- und Systemprüfungen (insbesondere in Bezug auf die Vergabe- und Beihilfavorschriften) vor der Auszahlung von EU-Ausgaben und/oder, wo möglich, vor der endgültigen Zahlung.
- Umsetzung von Aktionsplänen – insbesondere in Bezug auf die Unterbrechung der Zahlungsfrist und Aussetzungen – die Fehlerursachen, Schwächen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und Mängel bei den EU-Ausgaben beseitigen.
- Durchführung von Sitzungen mit Begünstigten, Interessenträgern und lokalen Behörden, die zu den wichtigsten Empfängern von Finanzhilfen und EU-Mitteln gehören, um die gemeinsame Förderfähigkeit, Auftragsvergabe, staatliche Beihilfe und andere Fragen zu diskutieren und Fallstudien zu bewährten Praktiken zu entwickeln.

Ex-ante-Konditionalitäten im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und staatlicher Beihilfe haben sich bei der Einrichtung von vorbeugenden Maßnahmen und bei der Verbesserung der Systeme für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 als nützlich erwiesen.

Die Mitgliedstaaten setzen sich dafür ein, effektiv funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu gewährleisten. Es besteht

³ SWD, S. 250.

jedoch weiterer Bedarf an Wissen und Sachkenntnis, Austausch von Erfahrungen und Verbreitung der besten Verfahrensweisen auf EU- und nationaler Ebene.

iii) Stärkung der vorbeugenden und berichtenden Kapazität

Mehrere Mitgliedstaaten (z. B. AT, BE, CY, LU, IE, PL, PT, SK) haben die Bedeutung von proaktiven Maßnahmen zur Vorbeugung, Ermittlung und Berichtigung von Fehlern in der GAP und in der Kohäsionspolitik unterstrichen, wobei ein besonderer Fokus beispielsweise auf kontinuierlicher Schulung, umfassender Anleitung und detaillierten Checklisten sowie der Beseitigung von Bedingungen liegt, die schwer eingehalten oder überprüft werden können. Andere Maßnahmen umfassen Treffen zwischen den zuständigen nationalen und regionalen Behörden und Förderern von EU-Projekten sowie Interessenträgern (insbesondere, um die Verwaltung und Funktionsweise der ESI-Fonds, die Förderfähigkeitsregeln etc. zu diskutieren) und ein Risikobewertungssystem, das es ermöglicht, die Kontrollen auf Risikokategorien unter den Ausgaben zu konzentrieren. In Bezug auf Investitionsmaßnahmen wird auch auf eine neue computergestützte Gegenprüfung der in Abwicklung befindlichen Zahlungen und bereits geleisteter Zahlungen in Verbindung mit einer erweiterten Gegenprüfung der geografischer Informationen, die beim Beihilfeantrag angegeben wurden, mit den bei den Vor-Ort-Kontrollen gesammelten Informationen verwiesen.

Mehrere Mitgliedstaaten, z. B. CZ, LT, LV, NL, RO, SI, erwähnten im Kontext der GAP die Umsetzung von Fehler-Aktionsplänen, die regelmäßig an die Kommission übermittelt werden. FR wies daraufhin, dass die EGFL- und ELER-Aktionspläne dazu beigetragen haben, bestimmte Risiken und Fehlerursachen zu steuern.

Einige Mitgliedstaaten betonten Verbesserungen bei ihren präventiven Kapazitäten, die auf den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zugeschnitten wurden. Beispielsweise gab PL⁴ an, dass die Europäische Kommission in der Kohäsionspolitik einen Mechanismus eingeführt habe, mit dem die jährlichen Ausgabenerklärungen begleitet von einer Verwaltungserklärung und einer jährlichen Zusammenfassung der Abschlussberichte von Prüfungen und Kontrollen, die zur Intensivierung von Kontrolltätigkeiten vor Bekanntgabe der Ausgaben in den Jahresabrechnung beitragen, dargestellt werden.

Die gewonnenen Erkenntnisse haben zu gestärkten präventiven und berichtenden Kapazitäten und besseren IT-Funktionalitäten geführt, die die Wirksamkeit der Kontrollen erhöhen.

iv) Risikoanalyse

Einige Mitgliedstaaten, z. B. BG, DE, FR, MT, NL, erklärten, dass die Risikobewertung und -analyse ein andauernder Prozess ist, der verschiedene Kontroll- und Auditergebnisse berücksichtigt, um insbesondere Ursachen für Fehler zu erkennen.

PL⁵ verwies auf die „Ex-ante-Bewertung, die in Bezug auf die Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit von spezifischen Maßnahmen innerhalb des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 durchgeführt wurde. Es wurde auf die Leitlinie der Kommission im Bereich Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen und Bewertung von Risiken und

⁴ SWD, S. 355.

⁵ SWD, S. 357.

Fehlern verwiesen. Bei der Bewertung seien Praktiken, Erfahrungen und Kontrollergebnisse aus dem vorherigen Programmplanungszeitraum berücksichtigt worden.

CY⁶ antwortete in Bezug auf die Kohäsionspolitik, dass „eine Stichprobenmethodik entwickelt worden ist, die die Bewertung der identifizierten Risiken berücksichtigt und wirksame, präventive und angemessene Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung einführt“.

ES⁷ erwähnte in Bezug auf den ESF, dass „ein System zur Risikoanalyse und Betrugsbekämpfung entworfen worden ist, das aus einem Selbstbewertungsinstrument zur Identifizierung und Bekämpfung von Risiken bei den EU-Ausgaben für den Zeitraum 2014-2020 besteht“. HU⁸ hat auch hervorgehoben, dass die „Verwaltungsbehörden jährlich eine Betrugsrisikobewertung in Einklang mit den einschlägigen Leitlinien der Kommission durchführen“.

Die Mitgliedstaaten vertraten außerdem die Ansicht, dass es zu angemessenen Kosten nicht möglich ist, geringfügige Fehler zu vermeiden.

Techniken zur Risikoanalyse tragen zu einer besseren Zielausrichtung der Kontrollen und Ressourcen bei. Es ist jedoch nicht möglich, zu angemessenen Kosten geringfügige Fehler zu vermeiden.

v) Zusammenhang zwischen der Grundlage für die Zahlung und der geschätzten Fehlerquote bei den EU-Ausgaben

Die Mitgliedstaaten waren in ihren Antworten sehr unterschiedlicher Auffassung, was einen etwaigen Zusammenhang zwischen der Grundlage für die Zahlung (Kostenerstattung und Zahlungsanspruch) und der Fehlerquote bei den wichtigsten EU-Ausgabenbereichen betrifft.

Mehrere Mitgliedstaaten vertraten das Argument, dass ein solcher Zusammenhang bestehe. Beispielsweise hob IE⁹ hervor, dass die Korrelation zwischen der Grundlage für die Zahlung und der Fehlerquote offensichtlich sei. In Fällen, in denen die Grundlage für die Zahlung eher statisch ist, wie z. B. in Bereichen, in denen Berechnungen sich auf Ansprüche stützen, die keinen großen Schwankungen im Laufe der Zeit ausgesetzt sind, ist die Fehlerquote tendenziell gering. In komplexeren Systemen, wie z. B. solche, die die Einreichung von Informationen, wie Rechnungen und Belege, als Grundlage für die Zahlung erfordern, ist das Risiko, dass Fehler auftreten, viel höher. Die Erfahrung mit dem ESF zeigt, dass je komplexer die Grundlage und die Regeln für eine Zahlung sind, umso höher ist das Risiko von Fehlern in Bezug auf solche Zahlungen. Für den EFRE jedoch erhöht sich das Risiko, sobald es eine erhebliche Verzögerung zwischen der Umsetzung und der Bescheinigung eines Projekts gibt“.

Andere Mitgliedstaaten vertraten andere Positionen hinsichtlich der Agrar- und Kohäsionspolitik. Beispielsweise erwähnte LV¹⁰, dass „das Fehlermaß von der Art des Projekts und nicht von den Ausgaben abhängt. Beihilfemaßnahmen in Form von Investitionen ziehen ein viel höheres Risiko nach sich, als Direktzahlungen/Beihilfemaßnahmen in Form von Flächenzahlungen, da die Umsetzung von Beihilfemaßnahmen in Form von Investitionen komplex, weitreichend und langwierig ist, sich auf die Durchführung von komplexen, detaillierten Kontrollen stützt und personalintensiv ist“.

Die Mitgliedstaaten vertreten sehr unterschiedliche Ansichten in Bezug auf einen etwaigen Zusammenhang zwischen der

⁶ SWD, S. 189.

⁷ SWD, S. 448.

⁸ SWD, S. 279.

⁹ SWD, S. 290.

¹⁰ SWD, S. 304.

2.2. WIRTSCHAFTLICHKEIT DES EU-HAUSHALTS

Die Mitgliedstaaten gaben Beispiele für die Verknüpfungen zwischen den EU-Prioritäten im Rahmen der Strategie Europa 2020 (einschließlich Horizont 2020) und nationalen Prioritäten. Sie erwähnten auch Maßnahmen, die ergriffen wurden, um Synergien und Ergänzungen zwischen ESI-Fonds und nationalen Programmen anzustreben. Schließlich wurde in den Antworten der Mitgliedstaaten besonderes Gewicht auf die Verknüpfungen zwischen den politischen Prioritäten der EU und EU-finanzierten Projekten sowie auf zugehörige ergebnisorientierte Systeme und Überwachung gelegt.

i) Verknüpfung von politischen Prioritäten der EU und nationalen Prioritäten

Mehrere Mitgliedstaaten, z. B. CY, CZ, EL, FR, HU, IE, LU, MT, PT, PL, SI, SK, UK, erklärten, dass die Partnerschaftsabkommen den Entwicklungsbedarf jedes Landes festlegen und eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, die für jedes thematische Ziel erwartet werden (Umsetzung der Ziele der Strategie Europa 2020), darlegen, wie von der EU-Gesetzgebung verlangt. Sie konzentrieren Ressourcen auch auf eine begrenzte Anzahl an Politikbereichen, die zu den Zielen der Strategie Europa 2020 beitragen. Dieser Fokus wird durch ein Paket von elf thematischen Zielen sichergestellt, die der direkten Umsetzung direkt der Ziele der Strategie Europa 2020 dienen. Damit wird eine Bündelung der Förderung auf die wichtigsten Wachstumsthemen gewährleistet, was die Wirkung von EU-Investitionen maximiert.

Eine große Zahl an Mitgliedstaaten, u.a. CZ, CY, DE, DK, EL, FR, HU, IE, LT, RO, SI, gab weitere Details zu FuE-Programmen und -Erfolgen sowie zu Verknüpfungen zwischen den EU- und nationalen Prioritäten und der zugehörigen Kohärenz mit Horizont 2020 an.

Beispielsweise hob IE¹¹ hervor, dass „nationale Forschungs- und Innovationsprioritäten im Programm zur Priorisierung der Forschung (PF) dargelegt sind, das den fünfjährigen Zeitraum zwischen 2013 bis 2017 umfasst. Die PF-Strategie wurde im Zeitraum von 2011 bis 2012 entwickelt und wurde stark von den aufkommenden Themen und Strukturen von Horizont 2020 beeinflusst. Daher sind die nationalen und die EU-Programme stark aufeinander abgestimmt“.

Die Mitgliedstaaten gaben auch Beispiele für Synergien zwischen den EU- und den nationalen Programmen. So erwähnte CY¹², dass eine „bessere Koordination und maximal mögliche Synergien zwischen allen Fonds vorwiegend durch die Arbeit des Lenkungsausschusses für Planung und strategische Überwachung erreicht wurden. Synergien und Ergänzungen zwischen den ESI-Fonds und den nationalen Programmen wurde erreicht, weil alle Maßnahmen, die gefördert werden – entweder aus den ESI-Fonds oder aus nationalen Mitteln –, Teil sektorbezogener nationaler Strategien (z. B. digitale Strategie, Strategie für die Entsorgung, Strategie für die Anpassung an den Klimawandel etc.) sind.

Die Mitgliedstaaten bemühen sich, den Fokus auf die Verknüpfung von politischen Prioritäten der EU, wie Europa 2020, Horizont 2020, und nationalen Prioritäten zu

¹¹ SWD, S. 290.

¹² SWD, S. 191.

ii) Verknüpfung von EU-finanzierten Projekten und politischen Prioritäten der EU

Mehrere Mitgliedstaaten, z. B. DE, PT, UK wiesen darauf hin, dass der EU-Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eine Verknüpfung der EU-Prioritäten und der Nutzung von ESI-Fonds erfordert. Die Ziele sind in den Partnerschaftsabkommen und den jeweiligen operationellen Programmen für jeden ESI-Fonds dargelegt. Die Mitgliedstaaten, z. B. PT, erwähnen auch den Beitrag einiger Themenbereiche, wie FuE, Beschäftigung und soziale Inklusion zu den EU-Prioritäten.

DE¹³ hob insbesondere hervor, dass „Die Erhöhung des Beitrags des *Bundeslandes* für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in Europa und das Befassen mit gemeinsamen Anliegen hinsichtlich der Förderung aus dem ESI-Fond den Ausgangspunkt der Strategie für jedes operative Programm des EFRE bilden. Die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten, die von jedem *Land* festgelegt wurden, sind bereits mit Europa 2020 verknüpft worden. Output-Indikatoren wurden auf Projektebene eingeführt. Da jede Prioritätsachse und somit auch jede Maßnahme Teil eines Bewertungs-/Leistungssystems ist, das dazu dient, spezifische Zielwerte, wie z. B. Ergebnisindikatoren, zu erreichen, besteht eine automatische Verknüpfung mit den Zielen von Europa 2020. Dies ist (im Wesentlichen) der Grund, weshalb kein zusätzliches Messsystem eingerichtet worden ist/wird“.

RO¹⁴ antwortete, dass „die operationellen Programme, die aus ESI-Fonds 2014-2020 finanziert werden, vorwiegend unter Berücksichtigung der Ziele von Europa 2020, der länderspezifischen Empfehlungen und der einschlägigen Europäischen Sektorstrategien, ausgearbeitet worden sind.“

Die politischen Prioritäten der EU, wie z. B. Europa 2020, sind vorwiegend durch den Leistungsrahmen, der in den Partnerschaftsabkommen und operationellen Programmen verankert ist, verknüpft.

iii) Ergebnisorientiertes System der EU-finanzierten Projekte

Mehrere Mitgliedstaaten, z. B. AT, DE, IE, FR, LU, SI, SK, UK, erwähnten, dass die Ergebnisorientierung von Programmen und Projekten gemäß den rechtlichen Anforderungen für den Zeitraum 2014-2020 gegeben ist. Sie verweisen auf die Identifizierung solider Interventionslogik für jede Programmgestaltung, die die spezifischen zu erreichenden Ziele in Indikatoren (finanziell, Output, Ergebnis) mit Ausgangswert, Meilensteinen und Zielen bemisst. Es bleibt jedoch eine Herausforderung, Einheitlichkeit in die leistungsbezogene Terminologie zu bringen.

Die Mitgliedstaaten äußern unterschiedliche Meinungen über den Nutzen, auf allen Ebenen der Umsetzung Ziele festzulegen. Beispielsweise erwähnte CZ¹⁵, dass „im Kontext der Programmplanung für jedes spezifische Ziel Indikatoren festgelegt wurden, um die Messbarkeit des Output und zugehöriger Ergebnisse in direktem Zusammenhang mit den Zielen des Programms sicherzustellen“ und, dass „wir es allgemein jedoch bevorzugen, uns in erster Linie auf die Verknüpfung zwischen quantifizierten Indikatoren und Ergebnisindikatoren zu konzentrieren statt auf die Überwachung von Ergebnisindikatoren auf Projektebene. Angesichts

¹³ SWD, S. 253.

¹⁴ SWD, S. 402.

¹⁵ SWD, S. 204.

der Natur von Ergebnisindikatoren ist es sehr häufig schwierig, sie in solchem Detail zu überwachen und zu bewerten“.

AT¹⁶ antwortete, dass es bei der Landwirtschaft „eine Verknüpfung mit den nationalen Bestimmungen gibt und dass diese Verknüpfung auf Projektebene jedoch mehr Bürokratie nach sich ziehen würde“.

DE¹⁷ erklärte, dass „der Katalog von Indikatoren mittels Output-Indikatoren auf Projektebene und Ergebnisindikatoren auf Programmebene misst, ob die Ziele erreicht wurden. Auf Projektebene wurden keine Ergebnisindikatoren festgelegt (in Einklang mit der entsprechenden Rechtsgrundlage). Die Ergebnisindikatoren zeigen alle Änderungen der Situation an und messen regelmäßig den relativen Anteil. Dies kann nicht für individuelle Projekte vorgenommen werden. Es wird angenommen, dass es eine bestimmte Zahl an Projekten braucht, bevor Änderungen offensichtlich werden und es möglich ist, sie zu messen. Aus diesem Grund werden klassische Ergebnisindikatoren nur auf Programmebene bewertet.“

Die Ansichten der Mitgliedstaaten ändern sich zugunsten eines Fokus auf Ergebnisse, da sie sich bemühen, Leistungsrahmen einzuführen. Dies gewährleistet, dass EU-Programme und Projekte auf viele verschiedene Arten und auf mehreren Ebenen Auswirkungen haben. Es bleibt jedoch eine Herausforderung, Einheitlichkeit in die leistungsbezogene Terminologie zu bringen.

iv) Überwachungsrahmen

Insgesamt stellen die Mitgliedstaaten die Überwachung von ergebnisorientierten Systemen in einem größeren Kontext, indem sie auf Ex-ante-Bewertungen zum Zwecke der Vorbereitung von Partnerschaftsabkommen und operationellen Programmen und/oder andere Bewertungen, Studien und Folgenabschätzungen, die für den Zeitraum 2014-2020 vorgesehen sind, verweisen. Ihre Antworten heben auch die unterschiedlichen Bezugnahmen auf laufende und regelmäßige Bewertungen und andauernde Überwachungen der Erreichung von allgemeinen und spezifischen Zielen, (gemeinsamem) Output und Ergebnisindikatoren hervor. Einige Mitgliedstaaten (z. B. DE, FR, PL) gaben auch an, dass Sie für 2023 Ziele, Meilensteine und Werte festgelegt haben.

Insbesondere bezogen sich mehrere Mitgliedstaaten auf einige regulatorische Bestimmungen, die die Verlässlichkeit von Daten für die Überwachung der Erreichung von politischen Zielen im Zeitraum 2014-2020 stärken würde, wie z. B. die verpflichtende Anwendung gemeinsamer Indikatoren mit Ausgangswerten, Meilensteinen und Zielen und EU-weite einheitliche Messstandards.

BE¹⁸ antwortete, dass „das Überwachungssystem des operationellen Programms ‚Wallonia-2020.EU‘ darauf abzielt, die Erreichung der Ziele der festgelegten Indikatoren zu überwachen. Zusätzlich sind Meilensteine bestimmt worden, um den Fortschritt der Ergebnisse, die zur Erreichung der Ziele führen werden, zu überwachen. Schließlich sieht der Bewertungsplan für Wallonien, der am 11. Dezember 2015 vom Überwachungsausschuss genehmigt wurde, vor, dass Bewertungen durchgeführt werden, um die Erreichung von Zielen mittels Achsen (mit einem besonderen Fokus auf der Beschäftigung) zu bewerten“.

¹⁶ SWD, S. 124.

¹⁷ SWD, S. 254.

¹⁸ SWD, S. 132-133.

FR¹⁹ gab an, dass „die Überwachung von Outputs für den EFRE auf Projektebene durchgeführt werden wird, wohingegen die Überwachung der Ergebnisse auf Makroebene anhand der spezifischen Zielen, die erreicht werden sollen, gemessen werden wird. Die Verordnungen sehen keine Überwachung von Ergebnisindikatoren auf Projektebene vor. Für den ESF wird die Überwachung von Outputs und Ergebnissen auf Projektebene durchgeführt werden“.

Schließlich kann mit Sicht auf den organisatorischen Rahmen ein Beispiel von HU²⁰ dienen, wo eine „Arbeitsgruppe für die Überwachung und Bewertung die Indikatoren, Politikindizes und horizontale Anforderungen, die im Überwachungs- und Informationssystem festgelegt sind, überwacht sowie die zentrale Überwachungseinheit, die u. a. die Leistungsindikatoren in Zusammenarbeit mit Verwaltungsbehörden auf monatlicher Basis überwacht“.

Die Mitgliedstaaten befassen sich mit der Frage, wie der Fortschritt in Richtung der Erreichung von Zielen und Ergebnissen in Bezug auf die EU-Förderung kurz-, mittel- und langfristig überwacht werden soll.

2.3. FOLGEMAßNAHME ZU DEN EMPFEHLUNGEN DES RECHNUNGSHOFES AN DIE MITGLIEDSTAATEN

Die Mitgliedstaaten haben fast einstimmig geantwortet, dass sie Systeme für die Folgemaßnahmen zu den der in den Jahres- und Sonderberichten formulierten Empfehlungen des Rechnungshofes eingerichtet haben. Einige Mitgliedstaaten erklären, dass die Empfehlungen des Rechnungshofes und der Kommission von der zuständigen Behörde für die Verwaltung der EU-Fonds, einschließlich bescheinigender Stellen und Prüfstellen, überwacht werden. Die Folgemaßnahmen unterscheiden sich jedoch:

DK²¹ gab an, dass in Bezug auf ELER/EGFL das „dänische Amt für Landwirtschaft und Fischerei seit 2012 systematisch allen Empfehlungen aus den Prüfungen nachgekommen ist. Die Verwaltung wird in jedem Quartal über die Entwicklungen informiert und kann entsprechende Maßnahmen ergreifen. Die betreffenden Dienststellen erhalten zur Information auch Berichte, Sonderberichte etc., selbst wenn diese keine spezifischen Empfehlungen für Dänemark enthalten“.

DE, IE, und LU merkten an, dass die Empfehlungen des Rechnungshofes auch durch verschiedene Foren auf EU-Ebene, die von der Kommission oder während strukturierter bilateraler Zusammenkünfte mit der Kommission organisiert werden, weiterverfolgt werden. LU und SE gaben an, dass die Berichte des Rechnungshofes und die entsprechenden Schlussfolgerungen des Rates in Arbeitsgruppen des Rates behandelt werden.

PT²² antwortet, dass „derzeit ein Informationssystem entwickelt wird. Es wird alle Informationen über fondsbezogene Kontrollen/Prüfungen und die Ergebnisse dieser Kontrollen und Prüfungen enthalten. Dieses System wird genutzt werden, um etwaige Empfehlungen weiterzuverfolgen und etwaige festgestellte Fehler zu beheben“.

¹⁹ SWD, S. 245.

²⁰ SWD, S. 283-284.

²¹ SWD, S. 215.

²² SWD, S. 386.

Hinsichtlich bereichsüberschneidender Nachbereitung auf nationaler Ebene, erwähnte DE²³, dass die „relevanten Bundes- und Regionalbehörden die häufigsten Fehlerursachen und mögliche Abhilfemaßnahmen regelmäßig gemeinsam diskutieren. Dies umfasst die Einrichtung von thematischen Arbeitsgruppen auf Bundes- und Regionalebene zu den Ergebnissen des EuRH, die ihrer Natur nach systematisch und überregional operieren (z. B. die Expertengruppe zu öffentlicher Beschaffung und staatlicher Beihilfe der ESIF-Prüfbehörde)“.

Schließlich erwähnte AT²⁴, dass „im Jahresbericht oder Sonderberichten des EuRH im Prinzip keine Empfehlungen an bestimmte Mitgliedstaaten gegeben werden. Die Beschreibungen der Ergebnisse neigen dazu, sehr allgemein zu bleiben und zielen oft nicht auf einen bestimmten Mitgliedstaat oder gar ein bestimmtes Programm oder Projekt ab. Dies gestaltet eine Nachbereitung schwieriger. Für den EFRE sind jedoch angemessene Folgemaßnahmen zu den einzelnen während der Prüfung getroffenen Feststellungen gegeben“.

Die Mitgliedstaaten bemühen sich um Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Rechnungshofes; es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den dafür eingerichteten Systemen und Verfahren.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission verpflichtet sich, weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten auf eine niedrigere Fehlerquote, eine verbesserte Finanzverwaltung und einen Mehrwert des EU-Haushalts hinzuarbeiten.

Die Mitgliedstaaten haben in ihren Antworten gezeigt, dass sie sich der Hauptursachen für Fehler bewusst sind und verpflichtet sind, weiterhin daran zu arbeiten, dass ein wirksames Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gewährleistet ist. Die Mitgliedstaaten gehen die Fehlerursachen durch Anwendung verschiedener Vereinfachungsmöglichkeiten an, und indem sie ihre präventiven und berichtenden Kapazitäten stärken, insbesondere auf der Grundlage von gewonnenen Erkenntnissen, verbesserten IT-Technologien, Instrumenten für die gezielte Datensuche und Techniken des Risikomanagements. Die Mitgliedstaaten setzen gegebenenfalls auch Aktionspläne um, über die sie der Kommission regelmäßig Bericht erstatten. Ex-ante-Konditionalitäten, insbesondere im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und der staatlichen Beihilfe, wurden bei der Einrichtung von vorbeugenden Maßnahmen und bei der Verbesserung der Systeme für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ebenfalls eingesetzt.

Die Antworten bestätigen, dass die Mitgliedstaaten einen mehrjährigen Kontroll- und Prüfzyklus anwenden und dass berichtende Maßnahmen bis zum Ende des Programmplanungszeitraums umgesetzt werden können. In diesem Zusammenhang betonte Polen²⁵, dass „die jährliche Fehlerrate, die vom Europäischen Rechnungshof berechnet wird, im Kontext des mehrjährigen Charakters von EU-Interventionen (einschließlich Nettofinanzkorrekturen) zu betrachten ist“. Die Mitgliedstaaten vertraten außerdem die Ansicht, dass es zu angemessenen Kosten nicht möglich ist, geringfügige Fehler zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, eine Verknüpfung zwischen den politischen Prioritäten der EU für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und den nationalen Prioritäten zu gewährleisten. Ihre Antworten zeigen, dass sie EU-Prioritäten bei der Identifizierung von nationalen politischen Richtungsvorgaben, der Planungsentwicklungen und der Umsetzung nationaler Maßnahmen, z. B. in Einklang mit länderspezifischen Empfehlungen, berücksichtigen.

²³ SWD, S. 255.

²⁴ SWD, S. 126.

²⁵ SWD, S. 469.

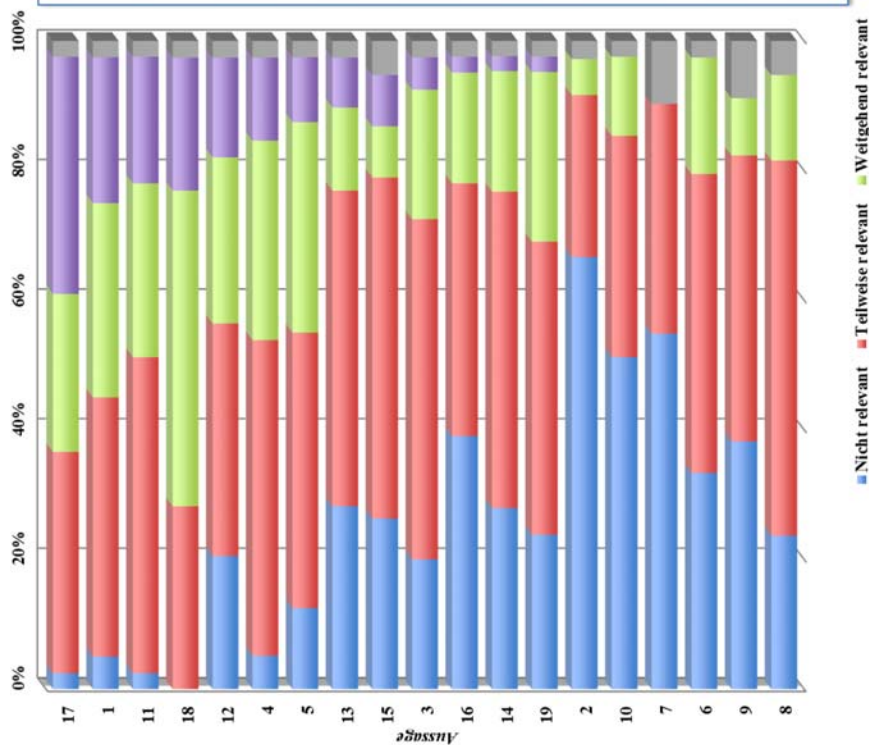
Die diesjährigen Antworten zeigen, dass politische Prioritäten der EU vorwiegend durch den in den Partnerschaftsabkommen und operationellen Programmen, die zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vereinbart wurden, verankerten Leistungsrahmen mit EU-finanzierten Projekten verknüpft sind. Die Mitgliedstaaten legen den Fokus zunehmend auf Ergebnisse, da sie sich bemühen und Ressourcen dafür aufwenden, einen Rahmen von übergreifenden Zielen, spezifischen Zielen und operationalen Zielen einzuführen. Dies gewährleistet, dass EU-Programme und -Projekte auf viele verschiedene Arten und auf mehreren Ebenen Auswirkungen haben. Es bleibt jedoch eine Herausforderung, Einheitlichkeit in die leistungsbezogene Terminologie zu bringen. Daher sollte der Fokus auf die Wirtschaftlichkeit des EU-Haushalts beibehalten werden.

Schließlich verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Rechnungshofes; es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den dafür eingerichteten Systemen und Verfahren.

ANHANG I: ZUSAMMENGEFASSTE ERGEBNISSE FÜR ALLE MITGLIEDSTAATEN IN BEZUG AUF DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK UND DEN WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND TERRITORIALEN ZUSAMMENHALT

Diagramm 1 – Hauptgründe in den wichtigsten EU-Ausgabenbereichen, sortiert nach „in vollem Umfang relevant“

Anteil der Mitgliedstaaten

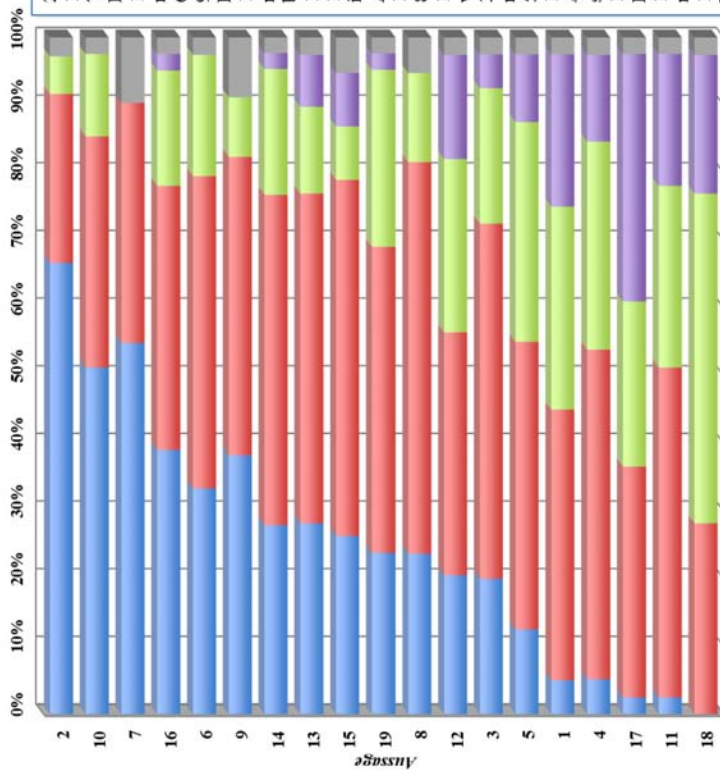


17. Mehr Bemühungen sind notwendig, um echte Vereinfachungen für die Begünstigten und die Programmdurchführung zu erzielen
1. Anzahl und Komplexität der Vorschriften und Überregulierung
 11. Nationale und regionale Behörden und Endbegünstigte müssen sensibilisiert, gezielt geschult, methodisch unterstützt und mit Leitlinien versorgt werden
 18. Wissen, Erfahrung und empfehlenswerte Verfahrensweisen werden auf nationaler und/oder EU-Ebene ausgetauscht, um weitverbreitete Mängel/Unzulänglichkeiten/Fehler zu beseitigen
 12. Ressourcen müssen aufgestockt oder optimiert und Verwaltungskapazitäten müssen ausgebaut werden
 4. Ausreichende Kenntnisse in der Anwendung der Vergabevorschriften, der Vorschriften über staatliche Beihilfen und anderer geltender EU-Rechtsvorschriften und Regeln
 5. Komplexe Förderfähigkeitsregeln
 13. Die Qualität wesentlicher Aspekte der Überwachungs- und Kontrollsysteme muss verbessert werden.
 15. Verfügbarkeit hinreichend robuster Aktionspläne zur Beseitigung der Fehlerursachen und Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und/oder zur Beseitigung der Mängel bei den EU-Ausgaben
 3. Nichtbeachtung der aus EU- oder nationalen Rechtsvorschriften und Regeln erwachsenden rechtlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen
 16. Durch neue Rechts- und/oder Regulierungs- und/oder Verfahrensrahmen eingeführte Änderungen reichen wahrscheinlich nicht aus, um die Fehlerursachen signifikant zu verringern
 14. Bessere Nutzung der in den Unterlagen auf Ebene des Begünstigten und auf Ebene der nationalen/regionalen Stellen zur Verfügung stehenden Informationen, um Fehler aufzudecken und zu beseitigen
 19. Die erwarteten Ergebnisse der Maßnahmen treten nicht immer schon nach kurzer Zeit zutage
 2. Fehlerhafte Umsetzung geltender EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht
 10. Ineffiziente Sanktionsmechanismen bei Verstößen oder eine niedrige Sanktionsrate
 7. Unzureichende Qualität und Aktualität des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS)
 6. Mängel bei den Förderfähigkeitsregeln, die dazu führen können, dass Regeln umgangen werden
 9. Fortbestehendes Risiko der Fehlinterpretation der als beihilfefähig einzustufenden Fläche im Rahmen der Basisprämienregelung
 8. Fehler bei den Beihilfeanträgen

■ Nicht relevant ■ Teilweise relevant ■ Weitehend relevant ■ In vollem Umfang relevant ■ keine Angabe

Diagramm 2 – Hauptgründe in den wichtigsten EU-Ausgabenbereichen, sortiert nach „nicht relevant“

Anteil der Mitgliedstaaten



2. Fehlerhafte Umsetzung geltender EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht
10. Ineffiziente Sanktionsmechanismen bei Verstößen oder eine niedrige Sanktionsrate
7. Unzureichende Qualität und Aktualität des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS)
16. Durch neue Rechts- und/oder Regularierungs- und/oder Verfahrensrahmen eingeführte Änderungen reichen wahrscheinlich nicht aus, um die Fehlerursachen signifikant zu verringern
6. Mängel bei den Förderfähigkeitsregeln, die dazu führen können, dass Regeln umgangen werden
9. Fortbestehendes Risiko der Fehlinnterpretation der als beihilfefähig einzustufenden Fläche im Rahmen der Basisprämienregelung
14. Bessere Nutzung der in den Unterlagen auf Ebene des Begünstigten und auf Ebene der nationalen/regionalen Stellen zur Verfügung stehenden Informationen, um Fehler aufzudecken und zu beseitigen
13. Die Qualität von Schlüsselaspekten der Aufsichts- und Kontrollsystem muss verbessert werden.
15. Verfügbarkeit hinreichend robuster Aktionspläne zur Beseitigung der Fehlerursachen und Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und/oder zur Beseitigung der Mängel bei den EU-Ausgaben
19. Die erwarteten Ergebnisse der Maßnahmen treten nicht immer schon nach kurzer Zeit zu Tage
8. Fehler bei den Beihilfeanträgen
12. Ressourcen müssen aufgestockt oder optimiert und Verwaltungskapazitäten müssen ausgebaut werden
3. Nichtbeachtung der aus EU- oder nationalen Rechtsvorschriften und Regeln erwachsenden rechtlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen
5. Komplexe Förderfähigkeitsregeln
1. Anzahl und Komplexität der Vorschriften und Überregulierung
4. Ausreichende Kenntnisse in der Anwendung der Vergabevorschriften, der Vorschriften über staatliche Beihilfen und anderer geltender EU-Rechtsvorschriften und Regeln
17. Mehr Bemühungen sind notwendig, um echte Vereinfachungen für die Begünstigten und die Programmdurchführung zu erzielen
11. Nationale und regionale Behörden und Endbegünstigte müssen sensibilisiert, gezielt geschult, methodisch unterstützt und mit Leitlinien versorgt werden
18. Wissen, Erfahrung und empfehlenswerte Verfahrensweisen werden auf nationaler und/oder EU-Ebene ausgetauscht, um weitverbreitete Mängel/Unzulänglichkeiten/Fehler zu beseitigen

■ Nicht relevant ■ Teilweise relevant ■ Weitgehend relevant ■ In vollem Umfang relevant ■ keine Angabe