



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.2.2014
COM(2014) 120 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht 2012 des Rechnungshofes

{SWD(2014) 60 final}

INHALTSVERZEICHNIS

Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht 2012 des Rechnungshofes	3
Zusammenfassung	3
Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht 2012 des Rechnungshofes	5
1. Umfang des Berichts	5
2 Hauptmerkmale des ERH-Berichts 2012.....	5
3 ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN.....	7
3.1 Leistung – EU-Haushalt und Ergebniserbringung	7
3.2 Förderfähigkeits- und Genauigkeitsfehler	10
3.3 VERBESSERUNG DER KONTROLLEN UND SYSTEME.....	12
4. Schlussfolgerung.....	16

BERICHT DER KOMMISSION

ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUF DEN JAHRESBERICHT 2012 DES RECHNUNGSHOFES

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Bericht stellt eine Analyse der Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes (Hof) für das Haushaltsjahr 2012 dar und entspricht den in Artikel 162 Absatz 5 der Haushaltsordnung festgelegten Verpflichtungen.

Aus den Prüfungsergebnissen des Hofes geht hervor, dass die konsolidierten Rechnungsabschlüsse des Jahres 2012 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Union vermittelten und keine wesentlichen Falschdarstellungen enthielten. Der Hof gelangte allerdings zu der Schlussfolgerung, dass die als Ausgaben anerkannten Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die geprüften zugehörigen Kontrollsysteme in allen Ausgabenbereichen bedingt wirksam waren. Eine Ausnahme bilden die Verwaltungsausgaben, bei denen keine Fehler auftraten. Für den Haushalt insgesamt stieg die wahrscheinlichste Fehlerquote von 3,9 % im Jahr 2011 auf 4,8 % im Jahr 2012. Der Hof stellte fest, dass ein erheblicher Anteil der geschätzten Gesamtfehlerquote auf Förderfähigkeitsfehler zurückzuführen war. Und schließlich hob der Hof hervor, dass die Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, die für 80 % der in der EU getätigten Ausgaben stehen, erheblich zu den geschätzten Gesamtfehlerquoten beitrugen und dass viele der festgestellten Fehler durch bessere Primärkontrollen auf Ebene der Mitgliedstaaten hätten aufgedeckt werden können.

Im vorliegenden Bericht werden die von den Mitgliedstaaten übermittelten Antworten nach drei thematischen Haupttrubriken – (1) Leistung – EU-Haushalt und Ergebniserbringung (2) Förderfähigkeits- und Genauigkeitsfehler und (3) Verbesserung der Kontrollen und Systeme analysiert.

Hinsichtlich der Leistung kritisierte der Hof den bestehenden Rahmen der Leistungsmessung und Berichterstattung. Die Mitgliedstaaten wurden daher um die Beantwortung von Fragen zur Leistungsmessung, Evaluierung und Berichterstattung bei kofinanzierten Programmen gebeten. Dreiundzwanzig Mitgliedstaaten gaben an, dass sie SMART-Ziele und RACER-Indikatoren nutzen. Sie nannten auch Einzelheiten zu verschiedenen Gesichtspunkten ihrer nationalen Leistungsmessungsverfahren. Bestätigt sich die positive Sichtweise der Mitgliedstaaten, könnte die Kommission ihre übergreifende, auf die Daten der Mitgliedstaaten gestützte Leistungsmessung und Berichterstattung verbessern.

Auf dem Gebiet der als Ausgaben erfassten Zahlungen ermittelte der Hof wiederkehrende Förderfähigkeitsfehler mit finanziellen Auswirkungen. Hierbei ging es um die nicht förderfähige Mehrwertsteuer in Kostenaufstellungen. Im Bereich der Landwirtschaft wies der Hof ferner darauf hin, dass erhebliche Mängel bezüglich dreier geprüfter Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) bestünden, die zu Förderfähigkeit- und Genauigkeitsfehlern führten. Alle betroffenen Mitgliedstaaten gaben an, dass sie Anstrengungen zur Berichtigung der Fehler im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer und zur Aktualisierung und Verbesserung

der LPIS-Datenbank unternommen hätten. Der Hof unterstrich die positiven Auswirkungen vereinfachter Kostenoptionen (SCO) im Bereich Beschäftigung und Kohäsion. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten teilte diese Meinung. Dies ist äußerst wichtig, denn die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen könnte ein Schlüsselement zur Fehlervermeidung bei Programmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sein.

Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung wendet die Kommission nach Möglichkeit das Konzept der Einzigigen Prüfung an, das heißt sie hat die Möglichkeit, sich auf die von nationalen Prüfbehörden durchgeführten Prüfungen und Kontrollen zu verlassen, sofern deren Zuverlässigkeit nachgewiesen ist und sofern die Verwaltungs- und Kontrollsysteme vollumfänglich wirksam sind. In seinem Bericht bezieht sich der Hof auf das Risiko, dass von den Prüfbehörden häufig keine zuverlässigen Informationen übermittelt werden. Zehn Mitgliedstaaten antworteten, dass sie keine Verbesserungen planten, da sie ihre Prüfbehörden für zuverlässig hielten. Die Mitgliedstaaten äußerten sich insgesamt zufrieden über die Leitlinien zur Fehlerbehandlung, die ihnen die Kommission an die Hand gab, sowie die von ihr 2012 und 2013 veranstalteten Seminare. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten brachte ihre Bereitschaft zur Schaffung wirkungsvoller, angemessener Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zum Ausdruck. Die Kommission ist sich zwar der Vorteile des Konzepts der Einzigigen Prüfung bewusst, muss aber die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten gewährleisten und führt daher Kontrollen und Prüfungen der Systeme der nationalen Prüfbehörden sowie der für die Umsetzung von EU-Programmen verantwortlichen, nationalen Stellen durch.

BERICHT DER KOMMISSION

ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUF DEN JAHRESBERICHT 2012 DES RECHNUNGSHOFES

1. Umfang des Berichts

Artikel 162 Absatz 5 der Haushaltsordnung besagt, dass die Kommission, sobald der Rechnungshof den Jahresbericht übermittelt hat, den betroffenen Mitgliedstaaten unverzüglich die Angaben dieses Berichts über die Verwaltung der Mittel mitteilt, für die sie zuständig sind. Die Mitgliedstaaten sollten innerhalb von sechzig Tagen antworten und die Kommission übermittelt dem Rechnungshof, dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 28. Februar des folgenden Jahres eine Zusammenfassung dieser Antworten.

Nach der Veröffentlichung des Jahresberichts des Rechnungshofes für das Haushaltsjahr 2012 setzte die Kommission die Mitgliedstaaten ordnungsgemäß von den Einzelheiten des Berichts in Kenntnis. Diese Informationen wurden in Form eines Schreibens und drei von den einzelnen Mitgliedstaaten auszufüllenden Anhängen dargestellt. Anhang I enthielt einen Fragebogen zu den einzelnen, den jeweiligen Mitgliedstaat betreffenden Ziffern im Bericht, Anhang II enthielt einen Fragebogen zu den Prüfungsfeststellungen bezüglich des betreffenden Mitgliedstaats, und Anhang III umfasste einen Fragebogen zu den themenbezogenen Feststellungen im Zusammenhang mit der geteilten Mittelverwaltung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2012 (DAS).

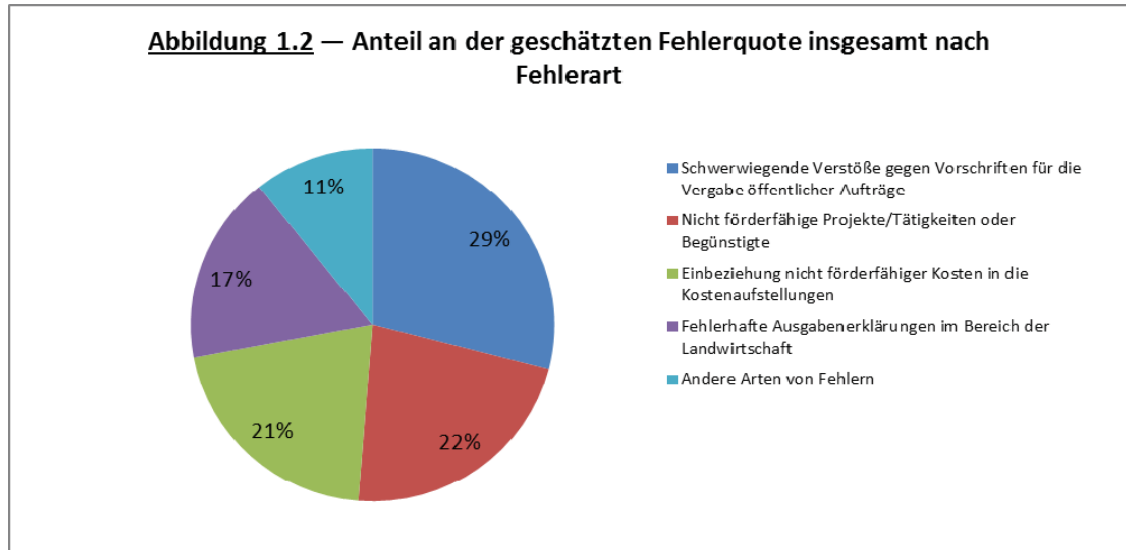
Der vorliegende Bericht analysiert die Antworten der Mitgliedstaaten in den drei thematischen Hauptrubriken – (1) Leistung – EU-Haushalt und Ergebnisbringung (2) Förderfähigkeits- und Genauigkeitsfehler und (3) Verbesserung der Kontrollen und Systeme. Begleitet wird er von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD), in der die Antworten der Mitgliedstaaten zu den Anhängen I und III enthalten sind.

2 Hauptmerkmale des ERH-Berichts 2012

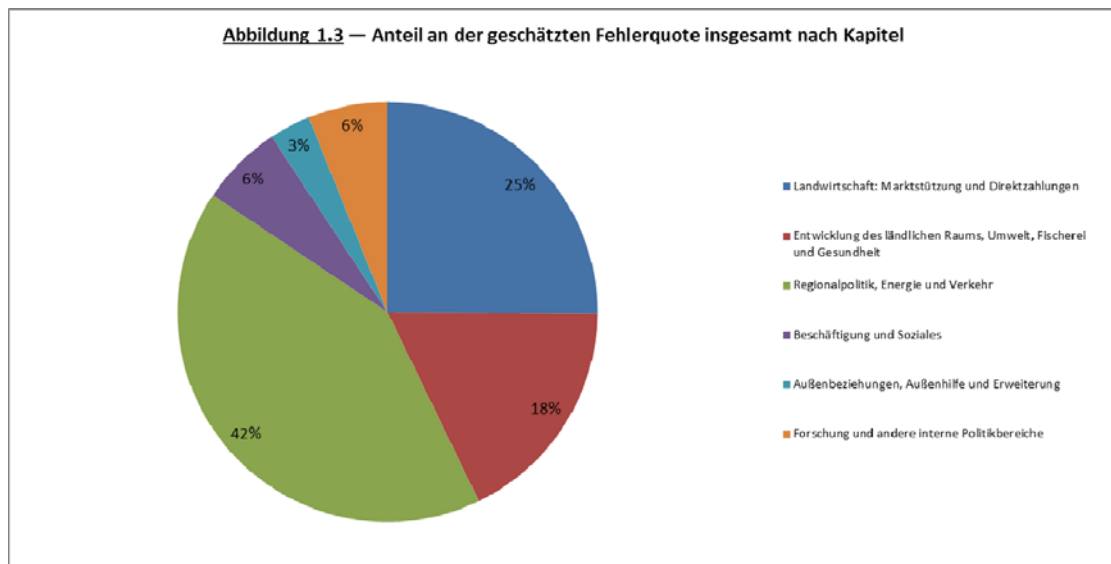
Aus den Prüfungsergebnissen des Hofes geht hervor, dass die konsolidierte Rechnungsführung des Jahres 2012 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Union vermittelte und keine wesentlichen Falschdarstellungen enthielt. Die Mittelbindungen in allen Ausgabenbereichen waren ebenfalls frei von wesentlichen Fehlern. Bei den als Ausgaben erfassten Zahlungen lautete die Schlussfolgerung des Hofes jedoch, dass diese Ausgaben in erheblichem Umfang von Fehlern betroffen waren und dass die zugehörigen, von ihm geprüften Kontrollsysteme im Allgemeinen nur teilweise wirkungsvoll waren. Der Hof gelangte auch zu dem Schluss, dass für das Jahr 2012 bei allen Themenkreisen ein Anstieg der wahrscheinlichsten Fehlerquote zu verzeichnen war. Für den Haushalt insgesamt ergab sich ebenfalls einen Anstieg von 3,9 % im Jahr 2011 auf 4,8 % im

Jahr 2012. Die fehleranfälligsten Ausgabenbereiche waren die Bereiche Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit (Kapitel 4) mit 7,9 % und Regionalpolitik, Energie und Verkehr (Kapitel 5) mit 6,8 %.

Betrachtet man die vom Hof im Jahr 2012 ermittelten Fehlerarten, so machten Förderfähigkeitsfehler einen erheblichen Anteil der geschätzten Gesamtfehlerquote aus, gefolgt von Fehlern bei der Auftragsvergabe. Der folgenden Abbildung ist eine Aufschlüsselung der Anteile der einzelnen Fehlerarten an der geschätzten Gesamtfehlerquote zu entnehmen.¹



Der Hof wies auch auf die Tatsache hin, dass er insgesamt gesehen schätze, dass die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung getätigten Ausgaben erheblich zu den geschätzten Gesamtfehlerquoten beitrugen. (siehe die nachfolgende Graphik 1.3):²



Der Hof merkte zum Schluss an, dass den Behörden der Mitgliedstaaten bei einem großen Anteil der Vorgänge, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von

¹ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 1.17.

² Anhang A zum vorliegenden Bericht.

Fehlern betroffen waren, genügend Informationen zur Verfügung gestanden hätten, um diese Fehler aufdecken und verhindern zu können.³

3 Zusammenfassung der Antworten der Mitgliedstaaten

3.1 LEISTUNG – EU-HAUSHALT UND ERGEBNISERBRINGUNG

Seit 2010 berichtet der Hof insbesondere auch über Leistungsthemen. In seinem Bericht für 2012 hob der Hof einige der wichtigsten in Erscheinung getretenen Themen hervor und ging auf die Lehren ein, die man aus seinen Sonderberichten für 2012 ziehen könne. Laut Aussage des Hofes erfolgt die *„Bewertung der Leistung [...] nach Maßgabe der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit)“*. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Leistung während der gesamten Dauer einer öffentlichen Intervention zu messen, und zwar bezogen auf Input, Output, Ergebnisse und Auswirkungen.⁴ Der Hof traf aber auch folgende Feststellung: *„In vielen Bereichen des EU-Haushalts gelten komplexe Rechtsrahmen und liegt der Schwerpunkt nicht genug auf der Leistung.“*⁵

Im Hinblick auf die Ergebnisse der Leistungsprüfung erklärte der Hof in seinem Bericht, dass *„er den Schwerpunkt auf drei Themen [legt], die im Hinblick auf das Erreichen der mit der nächsten Generation von Ausgabenprogrammen angestrebten Ergebnisse und Auswirkungen wichtig sind.“*⁶ Im Mittelpunkt stehen für ihn erstens SMART-Ziele und geeignete Indikatoren für die Programme, zweitens zuverlässige und zeitnahe Daten zur Leistung der Programme und schließlich Nachhaltigkeit der aus EU-Mitteln finanzierten Projekte.

Um diese Fragestellung geht es auch in den Sonderberichten des Hofes. In seinem Sonderbericht zur Integration von Drittstaatsangehörigen beispielsweise gelangte der Hof *„zu der Schlussfolgerung, dass — wenngleich die Kommission ausführliche Leitlinien zu Indikatoren zur Verfügung gestellt hat — vier der fünf geprüften Mitgliedstaaten erhebliche Mängel bei der Aufnahme der SMART-Ziele in ihre Programme, der Einrichtung angemessener IT-Systeme für die Datenerhebung und/oder der Berichterstattung über die Erreichung der Ziele aufwiesen. Infolgedessen waren Kommission und Mitgliedstaaten in ihrer Fähigkeit zur Überwachung und Steuerung der Programme behindert.“*⁷

In dem den Mitgliedstaaten übermittelten Fragebogen (Anhang III) wurde um die Beantwortung von Fragen zur Leistungsmessung, Evaluierung und Berichterstattung gebeten. Die Mitgliedstaaten hatten dort Gelegenheit zur Erläuterung ihrer nationalen Systeme zur Leistungsmessung bei kofinanzierten Programmen.

In ihren Antworten auf die Frage zu den bei der Leistungsmessung verwendeten Zielen und Indikatoren gaben 23 Mitgliedstaaten an, dass sie mit SMART-Zielen und RACER-Indikatoren arbeiten (siehe die nachfolgende Abbildung).

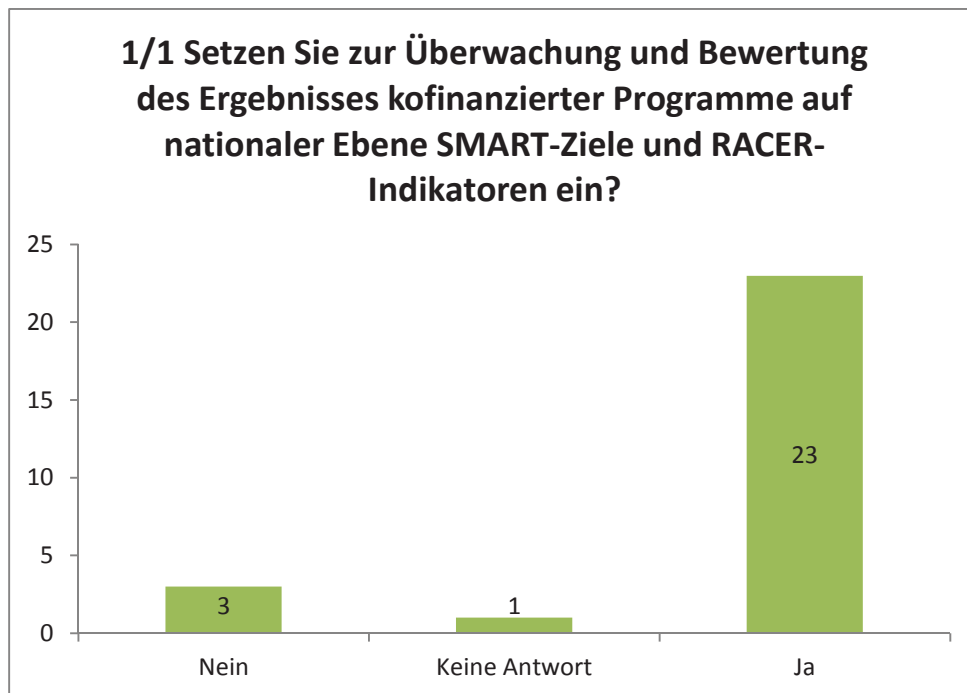
³ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffern 5.27 und 6.12.

⁴ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 10.2.

⁵ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 10.3.

⁶ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 10.26.

⁷ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 10.29.



Auch gaben 23 der 27 antwortenden Mitgliedstaaten an, dass sie die Festlegung von Zielen und Indikatoren für kofinanzierte Programme mit ihren Ansprechpartnern bei der Europäischen Kommission erörtern

In ihren Antworten übermittelten die Mitgliedstaaten Einzelheiten zu verschiedenen Aspekten ihrer Verfahren zur Leistungsmessung bei kofinanzierten Programmen. Die Antworten konzentrierten sich dabei auf vier Hauptelemente: einen allgemeinen Überblick über das Verfahren, die Leistungsüberwachung, die Evaluierung und die Berichterstattung.

Die Mitgliedstaaten übermittelten einen allgemeinen Überblick sowie eine Beschreibung des Verfahrens und der zuständigen Einrichtungen. In den Antworten wird die Überwachung und Evaluierung der Indikatoren sowie die Berichterstattung darüber beschrieben, die meist in den jährlichen Durchführungsberichten erfolgt. Das Verfahren insgesamt wird meist von den Verwaltungsbehörden oder den Monitoringausschüssen koordiniert. In bestimmten Fällen wird die Evaluierung und Berichterstattung jedoch systembedingt nicht von den Verwaltungsbehörden durchgeführt. Wie Estland und Ungarn angeben, werden Evaluierungen gewöhnlich von externen Sachverständigen durchgeführt.⁸ Ferner werden Evaluierungsprojekte im Allgemeinen für den Zeitraum von einem halben bis zu einem ganzen Jahr extern vergeben.⁹

Bezüglich der Überwachung beschrieben die Mitgliedstaaten die verwendeten Indikatoren. Österreich, Zypern, die Tschechische Republik und Polen gaben an, dass sie die Leistung auf der Grundlage von in den operationellen Programmen (OP) festgelegten Indikatoren messen.¹⁰ Bulgarien, Zypern und die Tschechische Republik erklärten, dass sie neben den Indikatoren auf der Ebene der operationellen

⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 164.

⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 189.

¹⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 131, S. 152, S. 154 und S. 239.

Programme auch auf Projektebene festgelegte Indikatoren verwendeten.¹¹ Bulgarien, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik führten aus, dass sie die Leistungsmessung mittels Festlegung von Ausgangs- und Zielwerten vornähmen, während Zypern und Griechenland berichteten, dass sie mit Wirtschafts-, Output- und Ergebnisindikatoren arbeiteten.¹² Dänemark gab an, dass es neben den Indikatoren aus den operationellen Programmen oder den jeweiligen Projekten auch unterstützende Informationen aus statistischen Quellen wie beispielsweise Daten des dänischen statistischen Amtes nutze.¹³

Zum Messen und Evaluieren der Indikatoren nutzten die Mitgliedstaaten verschiedene Methoden. Sechs Mitgliedstaaten gaben an, dass die Indikatoren einer lückenlosen Überwachung oder laufenden Überprüfung unterlägen. Bulgarien und die Tschechische Republik merkten zudem an, dass die Verpflichtungen und die erreichten Werte auf der Grundlage der Ausgangs- und Zielwerte verglichen würden.¹⁴ Und schließlich werden, wie beispielsweise Ungarn, Polen und Rumänien angaben, auch Erhebungen und Untersuchungen für die Leistungsmessung eingesetzt.¹⁵

Hinsichtlich der Berichterstattung stellten die Mitgliedstaaten die Form und die Terminierung ihrer Berichterstattungsverfahren in den Mittelpunkt. Die Berichterstattung erfolgt meist auf Jahresbasis im jährlichen Durchführungsbericht. Malta und Polen gaben an, dass sie auch mit zweijährlich erstellten Berichten arbeiteten, während aus der Tschechischen Republik verlautete, dass im monatlichen Überwachungsbericht regelmäßig über den Output berichtet werde.¹⁶ Berichte werden, beispielsweise in Ungarn, Spanien und Portugal, auch im Web veröffentlicht und über Branchennetzwerke bei bestimmten Zielgruppen verbreitet oder sie werden in öffentlichen Anhörungen erörtert, wie dies in Slowenien der Fall ist.¹⁷ Bulgarien erklärte, dass es darüber hinaus ein elektronisches System namens SIBILA entwickelt habe, um die Auswirkungen der aus dem Struktur- und dem Kohäsionsfonds zugewiesenen Mittel auf die bulgarische Wirtschaft zu bewerten.¹⁸

Österreich hob die Bedeutung der Leistung hervor und meinte, dass die Aufsichtsarchitektur ständig weiterentwickelt werden müsse, um sicherzustellen, dass die Richtlinien und Verordnungen funktionieren. Aus diesem Grund führe der ERH Leistungsprüfungen durch (siehe Kapitel 10 des Jahresberichts des ERH zum Haushaltsjahr 2012). Der österreichische Rechnungshof begrüße dies und sage zu, in Zukunft mehr Gebrauch von solchen Prüfungen zu machen.¹⁹ Dänemark merkt in ähnlicher Weise an, dass auch dem Kapitel „EU-Haushalt und Ergebniserbringung“ im Jahresbericht große Bedeutung beigemessen werde. In diesem Kapitel werde bestätigt, dass der Aufbau eines robusten Systems für eine ergebnisorientierte Berichterstattung und Wirkungsbewertung weiterhin im Mittelpunkt stehen müsse.²⁰

¹¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 140, S. 152 und S. 154.

¹² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 140, S. 152, S. 264, S. 152 und S. 185.

¹³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 158.

¹⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 140 und S. 155.

¹⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 186-7, S. 242 und S. 263.

¹⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 156.

¹⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 191, S. 272, S. 258 und S. 268.

¹⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 147.

¹⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 302.

²⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 303.

Im Allgemeinen fielen die Antworten der Mitgliedstaaten zu diesen Fragen sehr positiv aus. Die Herausforderung für die Kommission wird darin bestehen, ihre übergreifende Leistungsmessung und Berichterstattung auf der Grundlage der Daten aus den Mitgliedstaaten zu verbessern.

3.2 FÖRDERFÄHIGKEITS- UND GENAUIGKEITSFEHLER

Wie bereits erwähnt, machten Förderfähigkeitsfehler insgesamt, quer durch die verschiedenen Themenkreise hindurch, einen erheblichen Anteil - mehr als zwei Drittel - der geschätzten Fehlerquote des Haushalts insgesamt aus.²¹ In Kapitel 3 und 4²² seines Jahresberichts nennt der Hof Beispiele für derartige Fehler in verschiedenen Mitgliedstaaten. In Kapitel 3 beispielsweise werden Förderfähigkeits- und Genauigkeitsfehler im Zusammenhang mit dem System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen genannt. In Kapitel 4 geht der Hof besonders auf die Nichteinhaltung von Beihilfevoraussetzungen bei Investitionsprojekten ein.

Der Hof ermittelte ferner in Frankreich, Spanien, Italien, Polen, Portugal und Rumänien wiederkehrende Förderfähigkeitsfehler mit finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit nicht förderfähiger Mehrwertsteuer. Jedem der betroffenen Mitgliedstaaten wurde die Frage gestellt, ob die Zahlstellen mit der geltenden Rechtsgrundlage bei der MwSt-Erstattung vertraut seien, und jeder von ihnen bejahte dies.

Im Hinblick auf Kapitel 3 geht aus den Ergebnissen des Berichts des Hofes hervor, dass erhebliche Mängel bezüglich dreier geprüfter Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS)²³ bestanden, die zu Förderfähigkeits- und Genauigkeitsfehlern führten. Der Bericht des Hofes nennt vier Länder - Spanien, Österreich, Portugal und das Vereinigte Königreich (Nordirland) - in denen erhebliche Mängel bei den LPIS-Datenbanken²⁴ bestehen. Jedes einzelne dieser Länder gab an, dass Anstrengungen zur Aktualisierung und Verbesserung ihrer jeweiligen LPIS-Datenbanken unternommen worden seien. Laut Aussage der österreichischen Behörden werde das österreichische System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen ordnungsgemäß in regelmäßigen Abständen aktualisiert. Seit 2009, insbesondere aber seit 2012, seien große Anstrengungen zu Verbesserungen auf dem Gebiet der Luftaufnahmen unternommen worden.²⁵

Die Behörden gaben außerdem an, dass man ab 2013 die Beschaffung von Bildern neu gestalten werde. Dies werde regelmäßiger und genauere Aufnahmen ermöglichen.²⁶

Spanien beschrieb ausführlich, wie in diesem Land Mittel zur Behebung dieser Mängel umgesetzt werden.

Als Reaktion auf das Ersuchen der Kommission, Maßnahmen zur Beseitigung dieser Probleme zu treffen, habe man 2010 einen Aktionsplan mit den für erforderlich

²¹ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 1.17.

²² Kapitel 3 - Landwirtschaft, Marktstützung und Direktbeihilfen und Kapitel 4 - Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit.

²³ ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 3.22.

²⁴ ERH, Jahresbericht 2012, Kästen 3.1 und 3.3.

²⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 130.

²⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 130.

erachteten Abhilfemaßnahmen sowie einem besonderen Zeitplan für deren Durchführung entworfen.

Die in diesem Plan enthaltenen Maßnahmen würden auf der Grundlage eines vollständig konsolidierten und funktionsfähigen Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, dem LPIS, umgesetzt. Dieses System sei das Ergebnis eines hohen Niveaus schrittweise durchgeführter Investitionen und zeichne sich durch Transparenz und Qualität aus. Die Umsetzung dieser Maßnahmen führe folglich zu einer qualitativen Verbesserung des bestehenden Systems.

Portugal nahm mit der Feststellung, dass die Vollendung des Aktionsplans für das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen im Januar 2013 sicherlich eine Hilfe bei der Minderung der Auswirkungen dieser Fälle sein werde, zu seiner Situation Stellung.²⁷

Das Vereinigte Königreich äußerte mit ausdrücklicher Bezugnahme auf Nordirland, dass die nordirischen Behörden der Auffassung seien, dass die laufenden Arbeiten am Projekt zur Verbesserung des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen das Risiko für den Fonds verringert hätten.²⁸

Ein weiterer Bereich, in dem der Hof schwerwiegende Fälle der Nichteinhaltung von Beihilfenvoraussetzungen bei Investitionsprojekten feststellte, war die Entwicklung des ländlichen Raums. Die betroffenen Mitgliedstaaten wurden um eine Stellungnahme zu den Beihilfenvoraussetzungen bei Investitionsprojekten gebeten. Die Mehrheit von ihnen gab an, dass die Beihilfenvoraussetzungen zu komplex seien. Nichtsdestotrotz erklärten die meisten befragten Staaten an, dass trotz der komplexen Vorschriften alle Maßnahmen zur Sicherstellung einer korrekten Durchführung getroffen würden. Polen erklärte beispielsweise, dass die Beihilfenvoraussetzungen bei Investitionsprojekten vergleichsweise komplex seien und ihre Kontrolle daher nicht einfach sei. Polen unternahme jedoch alle Anstrengungen, um sicherzustellen, dass unter Einsatz sämtlicher verfügbarer Instrumente umfassend kontrolliert werde.²⁹

Litauen gab auch an, dass in seinem besonderen Fall eine korrigierte Zahlungsaufforderung bezüglich der Rückzahlung missbrauchter Fondsmittel an den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) übermittelt worden sei.³⁰

Auch Spanien versicherte, dass es die notwendigen Korrekturen vorgenommen habe und dass sich die im geprüften Vorgang festgestellten Mängel auf keinen anderen Vorgang auswirkten und der Fehler folglich nicht systematischer Art sei.³¹

In ähnlicher Weise äußerte sich auch Italien und sagte, dass es zu diesem besonderen Vorgang ergänzende Informationen zur Begründung übermittelt habe und dass die Zahlstellen die EU-Vorschriften in dieser Sache buchstabengetreu einhielten.³²

²⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 50.

²⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 56.

²⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 238.

³⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 78.

³¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 77.

³² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 201.

Die positiven Antworten der Mitgliedstaaten zu ihren Maßnahmen und Absichten werden von den Dienststellen der Kommission unter dem Aspekt der Sicherstellung einer wirkungsvollen Minderung der vom Hof ermittelten Risiken beobachtet.

3.3 VERBESSERUNG DER KONTROLLEN UND SYSTEME

In seinem Jahresbericht 2012 unterstrich der Hof die positiven Auswirkungen vereinfachter Kostenoptionen (SCO). Zuvor, im Jahr 2006, hatte der Hof empfohlen, dass die Kommission anstelle der Erstattung „tatsächlicher Kosten“ die Anwendung von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen ausweiten solle.

In der für die Prüfung 2012 in Bezug auf Kapitel 6 verwendeten Stichprobe von Vorgängen deckte der Hof im Zusammenhang mit der konkreten Nutzung vereinfachter Kostenoptionen keine quantifizierbaren oder nicht quantifizierbaren Fehler auf. Die Schlussfolgerung daraus lautete daher, dass Projekte, deren Kosten mithilfe vereinfachter Kostenoptionen geltend gemacht werden, weniger fehleranfällig sind und dass eine stärkere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen folglich positive Auswirkungen auf die Fehlerquote haben würde.

Die Mitgliedstaaten wurden befragt, ob sie der oben dargestellten Meinung des Hofes zu vereinfachten Kostenoptionen zustimmten. Alle Mitgliedstaaten bejahten diese Frage.

Die Mitgliedstaaten wurden auch um Angaben darüber gebeten, ob sie die Einführung vereinfachter Kostenoptionen planten und ob sie, sofern sie diese Optionen bereits nutzten, den Einsatz solcher Optionen stärker ausweiten würden. Auch hier herrschte bei der Beantwortung der Frage Einigkeit unter den Mitgliedstaaten. Luxemburg hob die Unterstützung, die es den Empfängern zu Beginn eines Programms oder Projekts leiste, mit der Aussage hervor, dass die Verwaltungsbehörde des ESF eine vergleichsweise einfache Präsentation erstellt habe, die den Antragstellern zu Beginn des Verfahrens zur Verfügung gestellt werde. Die Verwaltungsbehörde leiste darüber hinaus Empfängern, die um Hilfe bei Angelegenheiten der Haushaltsführung ersuchen, aktive Unterstützung und beseitige auf diese Weise alle wahrscheinlichen Fehlerursachen. Zudem vereinfache sie für den Empfänger die Verwaltung.³³

Zum Schluss wurden die Mitgliedstaaten um eine Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob die Kommission den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen ausreichend und angemessen fördere. Beinahe alle 27 befragten Staaten gaben an, dass seitens der Kommission mehr getan werden könne. Deutschland und Ungarn wiesen darauf hin, dass die Bewilligungsverfahren und Diskussionen im vorhergehenden Programmplanungszeitraum von 2007 bis 2013 langwierig gewesen seien.³⁴ Das Vereinigte Königreich erklärte darüber hinaus, dass eine aktive Ermutigung seitens der Kommission in einem früheren Stadium des Programmplanungszeitraums von 2007 bis 2013 willkommen gewesen wäre.³⁵ Österreich führte diesen Gedanken noch weiter aus und erklärte, dass die Kommission einerseits versucht hätte, den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen zu fördern, andererseits aber die Vergangenheit gezeigt habe, dass der Schlüsselfaktor für den erfolgreichen Einsatz vereinfachter Kostenoptionen durch den Mitgliedstaat darin bestehe, dass er bei der Nutzung

³³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 208.

³⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 175 und S. 186.

³⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 299.

vereinfachter Kostenoptionen zu 100 % sicher sein könne, dass die Kosten von der Kommission bzw. der Prüfbehörde akzeptiert würden. Und genau hier habe im Strukturfondszeitraum 2007-2013 das Hauptproblem gelegen. Obgleich die gesetzlich verankerten Pauschalregelungen theoretisch einen großen Umsetzungsspielraum geboten hätten, sei dieser Spielraum in der Praxis durch eine Reihe von Auslegungen wieder eingeschränkt worden. Damit hätte sich das Risiko für die durchführenden Behörden, dass die im Zusammenhang mit vereinfachten Kostenoptionen in Rechnung gestellten Kosten von der Kommission oder der Prüfbehörde nicht akzeptiert würden, erhöht.³⁶

Rumänien und Malta forderten, dass die Kommission mehr Leitlinien zur Verfügung stellen solle. Rumänien führte dazu näher aus, dass unter dem Gesichtspunkt der Anwendung der Bestimmungen der europäischen Verordnungen für den Zeitraum von 2014 bis 2020 weitere angemessene Leitlinien und Schulungen erforderlich gewesen wären.³⁷

Zypern und Lettland führten Einzelheiten dazu aus, wie die von der Kommission geleistete Unterstützung und Hilfestellung beschaffen sein könnte. Zypern erklärte, dass man verstärkt Workshops und Seminare für den Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedstaaten einsetzen sollte, während Lettland die Verbreitung von Informationen und Beispielen empfehlenswerter Verfahren bei der Anwendung verschiedener Arten vereinfachter Kosten forderte. Auch hielt es Informationen über besondere Gebiete, in denen diese Kosten angewendet werden können, und eine Standardmethode für besondere Gebiete und Kosten für wünschenswert.³⁸

Schweden unterstützte die Empfehlung des Hofes, dass die Kommission die Ex-ante-Genehmigung der im Rahmen der vereinfachten Kostenoptionen entwickelten Pauschalsätze fortsetzen und weiter ausbauen sollte. Laut Aussage Schwedens müsste die Kommission zur Erreichung dieses Ziels mehr Mittel für die Entwicklung vereinfachter Kostenoptionen im Hinblick auf eine verstärkte Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Genehmigung von Pauschalsätzen vorsehen. Auch müsse eine Zusammenarbeit mit den Prüfern der Kommission aufgebaut werden, damit geklärt werde, in welcher Weise die allgemeine Rechtsgrundlage im Hinblick auf die vereinfachten Kostenoptionen auszulegen sei. Zu diesem Zweck müsse die Übermittlung von Informationen an die Länderreferate sowie die Zusammenarbeit mit ihnen verstärkt werden, damit der Vorgang der Einführung von Vereinfachungsmaßnahmen in die operationellen Programme der Mitgliedstaaten einfacher gestaltet werden könne.³⁹

Das Interesse der Mitgliedstaaten an einer Erweiterung der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen ist sehr wichtig, denn dies zählt zu den Schlüsselementen für die Verringerung des Fehlerrisikos bei den Programmen im Rahmen des neuen MFR.

Zum Thema Kontrollen erwähnt der Hof in den Kapiteln 5 (Regionalpolitik, Energie und Verkehr) und 6 (Beschäftigung und Soziales) seines Berichts mehrmals das Risiko, dass die Prüfbehörden häufig unzuverlässige Informationen übermitteln. Daraus ergab sich die Empfehlung des Hofes, dass die Kommission *„sich dafür einsetzen [sollte], dass sich die Arbeit der Prüfbehörden sowie die Qualität und*

³⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 130.

³⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 263.

³⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 203.

³⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 296.

*Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten und Stellungnahmen gelieferten Informationen verbessern.*⁴⁰

Die Mitgliedstaaten wurden um Angaben über mögliche Pläne zur Einführung von Regelungen zur Verbesserung der Lage gebeten. Insgesamt zehn Mitgliedstaaten gaben an, dass sie keine Verbesserungen planten, da sie ihre Prüfbehörden für zuverlässig hielten und in bestimmten Fällen von der Kommission sogar eine Bestätigung dafür erhalten hätten. Laut Aussage Portugals, um ein Beispiel zu nennen, werden die in den jährlichen Kontrollberichten und Stellungnahmen übermittelten Informationen als qualitativ gut und hinreichend zuverlässig erachtet.⁴¹

Zypern betont, dass die EU ihre Zufriedenheit mit dem Niveau der jährlichen Prüfberichte der Aufsichtsbehörden zum Ausdruck gebracht habe.⁴²

Luxemburg erklärte, dass keine seiner Prüfbehörden in der Stichprobe für die Prüfung des Hofes im Jahr 2012 erfasst worden sei, dass ihre Berichte aber im Allgemeinen immer von der Kommission akzeptiert worden seien. Zudem hätten die Verwaltungssysteme in Luxemburg einen einfachen, transparenten Aufbau.⁴³

Irland schließlich wies darauf hin, dass die Prüfbehörde in Bezug auf Betrug keine spezielle Risikobewertung durchführe. Man sei der Auffassung, dass das Programm mit Verwaltungsprüfungen (sowohl Dokumentenprüfungen als auch Vor-Ort-Kontrollen) ausreiche, um eine angemessene Gewähr für eine Minderung des Betrugsrisikos zu bieten.⁴⁴

Zu den häufiger genannten Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Verbesserung der Lage zu unterstützen, zählte die Bereitstellung von umfangreicheren Anleitungen und Schulungen durch die Kommission. Einige Mitgliedstaaten bezeichneten auch eine Verbesserung der Maßnahmen zur Qualitätskontrolle in den Prüfbehörden als notwendig. Eine Überwachung und Evaluierung der Prüfbehörden durch externe Stellen wurde zwar weniger häufig genannt, aber im Hinblick auf die Prüfbehörden einiger Mitgliedstaaten für erforderlich erachtet.

Die Tschechische Republik übermittelte eingehende Informationen über die Maßnahmen, die bereits zur Umsetzung der Empfehlungen des Hofes zum Thema Prüfbehörden getroffen wurden. Sie führte Einzelheiten zum (2012 umgesetzten) Aktionsplan an und berichtete über die Absicht zur Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Strukturfonds, die unter anderem auch die Zentralisierung von Prüftätigkeiten beinhalte. Die Tschechische Republik hob die Erstellung eines Handbuchs für Prüftätigkeiten und die internen und externen Schulungen hervor, die dem Personal angeboten würden.

Die tschechischen Behörden teilten abschließend mit, dass die oben beschriebenen Änderungen dem ERH durch Vertreter der Prüfbehörde (Finanzministerium) persönlich mitgeteilt worden seien. Die Tschechische Republik habe alle von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen eingeleitet und beabsichtige, auch weiterhin mit den Dienststellen der Kommission in Verbindung zu bleiben, um die

⁴⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, ERH, Jahresbericht 2012, Ziffer 6.14.

⁴¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 256.

⁴² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 152.

⁴³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 208.

⁴⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 195.

Qualität und Zuverlässigkeit der Informationen zu erhöhen. Sie würde weitere, von der Kommission unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Arbeit der Prüfbehörde veranstaltete Seminare begrüßen.⁴⁵

Hinsichtlich der Prüfbehörden schließlich äußerten sich die Mitgliedstaaten insgesamt zufrieden über die Leitlinien zur Fehlerbehandlung, die ihnen die Kommission an die Hand gab, sowie die von ihr 2012 und 2013 veranstalteten Seminare und schlossen mit der Aussage, dass weitere Leitlinien bzw. Schulungen immer willkommen seien⁴⁶ Unter den als besonders hilfreich und Mehrwert schaffend bezeichneten Initiativen wurden verschiedene Seminare und Leitlinien über das Ziehen von Stichproben genannt, die in Italien, Lettland, Slowenien, der Slowakei und Griechenland stattfanden.⁴⁷ Litauen, Malta und Polen⁴⁸ befanden die vom OLAF veranstalteten Tagungen und Konferenzen für nützlich, während Lettland und Bulgarien⁴⁹ hervorhoben, wie lohnend die Tagung der „Gruppe der Amtskollegen“ für Prüfer gewesen sei. Deutschland merkte positiv an, dass zusätzlich zu den Seminaren auch Kontaktpersonen der Europäischen Kommission zur ausführlichen Beantwortung individueller Fragen leicht erreichbar seien.⁵⁰

Zur weiteren Stärkung der Systeme schreibt der neue Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik vor, dass die Verwaltungsbehörden wirkungsvolle, angemessene Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung einführen. Auf die Frage, ob sie eine Bewertung des Betrugsrisikos ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme durchführen, antworteten über 60 % der Mitgliedstaaten, dass dies der Fall sei. Ein vergleichbarer Prozentanteil der Mitgliedstaaten gab an, dass sie dafür sorgten, dass zur Minderung von Betrugsrisiken wirkungsvolle, angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen bestünden. Ein geringerer Anteil von Mitgliedstaaten – knapp über 50 % – schließlich meldete, dass bei ihnen Indikatoren festgelegt worden seien, aus denen die Ergebnisse der Kontrollen zur Aufdeckung und Verhinderung von Betrug hervorgingen (siehe die nachfolgende Tabelle).

Antwort	2/1 Führt Ihr Mitgliedstaat derzeit eine Bewertung des Betrugsrisikos seiner Verwaltungs- und Kontrollsystemen durch?	2/2 Wenn ja, sorgt Ihr Mitgliedstaat anschließend dafür, dass zur Minderung von Betrugsrisiken wirkungsvolle, angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen bestehen?	2/3 Berichtet Ihr Mitgliedstaat über Indikatoren, aus denen die Ergebnisse der zur Aufdeckung und Verhinderung von Betrug dienenden Kontrollen hervorgehen?
Entfällt	0	6	0
Nein	7	0	9
Keine Antwort	3	3	4
Ja	17	18	14

⁴⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 155-156.

⁴⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 299.

⁴⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen S. 201, S. 202, S. 267, S. 264 und S. 185.

⁴⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 205, S. 214 und S. 238.

⁴⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 202 und S. 140.

⁵⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung muss sich die Kommission bei der Überwachung des EU-Haushalts auf die Systeme und Kontrollen der Mitgliedstaaten stützen können. Die Kommission ist sich zwar der Vorteile des Konzepts der Einzigen Prüfung bewusst, weiß aber auch um das vom Hof gemeldete Risiko, dass die Prüfbehörden unzuverlässige Daten liefern könnten. Aus diesem Grund wird sie ihre Kontrollen und Prüfungen der Systeme der nationalen Prüfbehörden sowie der für die Umsetzung von EU-Programmen verantwortlichen, nationalen Stellen fortsetzen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Aus dem Jahresbericht des Hofes für das Jahr 2012 geht hervor, dass die Verringerung der Fehlerzahl auf dem Gebiet der geteilten Mittelverwaltung weiterhin im Mittelpunkt stehen muss. Der Hof merkte an, dass den Mitgliedstaaten bei den meisten Vorgängen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung genügend Informationen zur Verfügung gestanden hätten, um diese Fehler aufdecken und verhindern zu können. Der Hof äußerte sich zudem kritisch über die mangelnde Effizienz bei einigen Prüfbehörden und wies außerdem darauf hin, dass die Leistung nicht stark genug im den Mittelpunkt gerückt werde.

Die Mitgliedstaaten stellten dieses Jahr in ihren Antworten einige ihrer Anstrengungen zur Umsetzung der Empfehlungen des Hofes detailliert dar.

Vom Hof aktiv unterstützte Maßnahmen wie die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen sind in einigen Mitgliedstaaten bereits fester Bestandteil der Haushaltsführung bei Programmen und Projekten. Darüber hinaus riefen die Mitgliedstaaten die Kommission zur Unterstützung und Förderung eines umfassenderen Einsatzes vereinfachter Kostenoptionen auf.

Viele Mitgliedstaaten teilen die Meinung des Hofes über den Mangel an Effizienz bei den Prüfbehörden nicht. Einige wiesen darauf hin, dass die Kommission sich in bestimmten Fällen vollkommen auf die Arbeit der Prüfbehörden stütze (indem der Status nach Artikel 73⁵¹ gewährt wird). Nichtsdestotrotz scheint man auf Ebene der Mitgliedstaaten mit der Unterstützung der Kommission am Kapazitätsaufbau der Prüfbehörden zu arbeiten.

Was die Leistung betrifft, so gaben die Mitgliedstaaten in ihren Antworten zu erkennen, dass sie Leistungsfragen derzeit großes Gewicht beimessen und sich für die Schaffung und Förderung einer leistungsorientierten Kultur einsetzen.

Zu Beginn des neuen Programmplanungszeitraums lassen die in enger Zusammenarbeit mit der Kommission unternommenen Anstrengungen der Mitgliedstaaten darauf schließen, dass bereits mehrere konkrete Maßnahmen getroffen wurden. Diese Maßnahmen sollen zu weiteren Verbesserungen führen und sich bei der Förderung und Aufrechterhaltung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung als hilfreich erweisen. Dies wiederum wird die Fehlerrisiken verringern.

⁵¹ Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.