150282/EU XXV. GP
Eingelangt am 10/07/17

Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Juni 2017
(OR. en)

10413/17
ADD 1

FIN 378

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Juni 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 351 final - (PART 2/2)
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2016

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 351 final - (PART 2/2).

Anl.: COM(2017) 351 final - (PART 2/2)

www.parlament.gv.at

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 13.6.2017
COM(2017) 351 final

PART 2/2

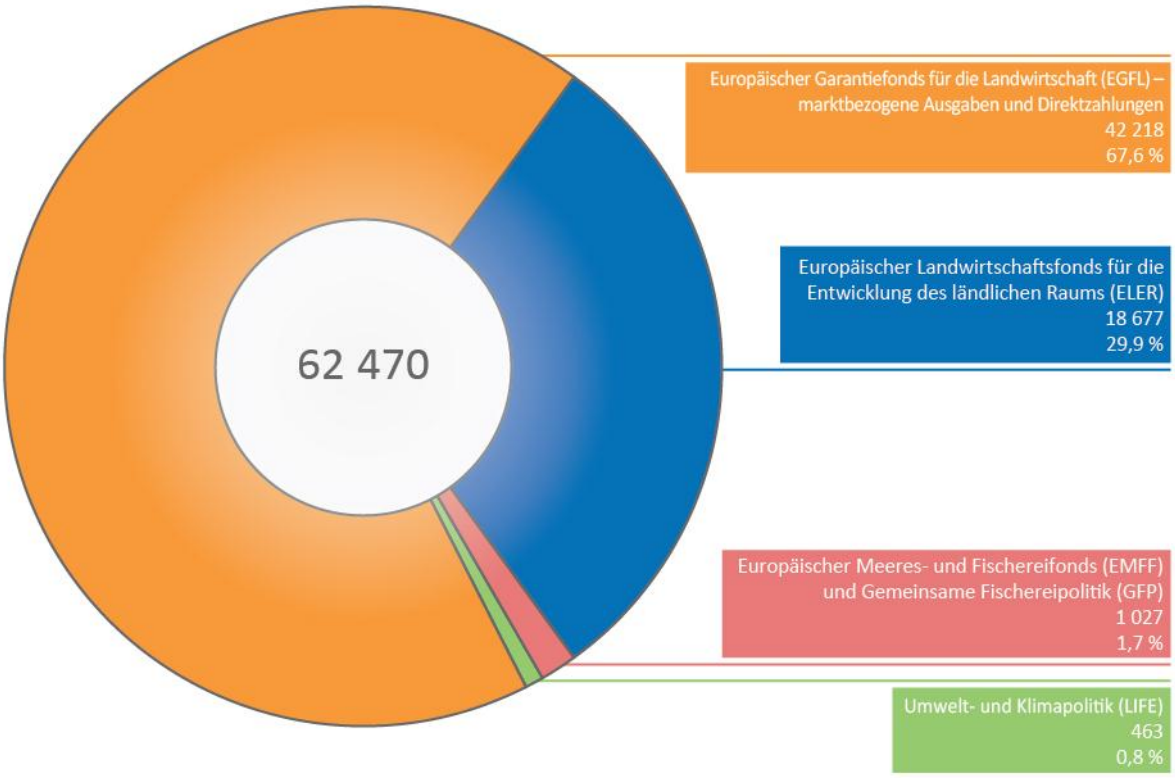
BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF

Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2016

www.parlament.gv.at

1.3. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen (Rubrik 2)[95]

2016 wurden unter der Rubrik 2 62,5 Mrd. EUR vorgesehen; dies entspricht einem Anteil von 40,2 % des gesamten EU-Haushalts für 2016. Rubrik 2 betrifft die beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Säule I besteht aus den Maßnahmen zur Marktstützung und aus über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGLF) finanzierten Direktzahlungen und Säule II umfasst die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierte Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums. Zu dieser Rubrik gehören ferner der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF), die internationale Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) [d. h. die regionalen Fischereiorganisationen (RFMOs) und die nachhaltigen Fischereiabkommen (SFA)] sowie Aktivitäten in den Bereichen Klima und Umwelt im Rahmen des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE).



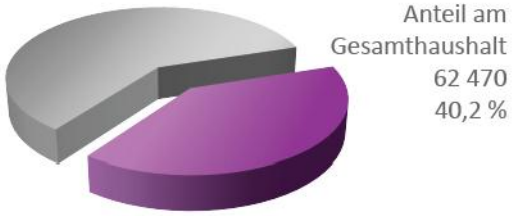


Abbildung: oben: Unter Rubrik 2 im Jahr 2016 finanzierte Hauptprogramme / unten: Anteil der Rubrik 2 am Gesamthaushalt 2016. Alle Beträge in Millionen EUR.

Unterstützung der Programme für die Prioritäten der Kommission:

Die Maßnahmen dieser Rubrik tragen zur Verfolgung der Kommissionsprioritäten „Beschäftigung, Wachstum und Investition“ und „Energieunion und Klima“ sowie in gewissem Umfang der Priorität „Digitaler Binnenmarkt“ bei. Außerdem sind sie für die Zielsetzungen der Strategie „Europa 2020“ im Bereich nachhaltiges Wachstum sowie für die Förderung eines intelligenten und integrativen Wachstums im Hinblick auf Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Innovationsförderung von Bedeutung.

Ernährungssicherheit und Förderung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum *für EU-Landwirtschaft und ländliche Räume sind die wichtigsten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2014-2020. Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft konzentrieren sich auf die weitere Verbesserung der Situation von Primärerzeugern in der Lebensmittelkette, indem sie die Möglichkeiten des landwirtschaftlichen Betriebs sowie des Agrar- und Nahrungsmittelsektors,* mit *Übersee- und Inlandsmärkten zu konkurrieren, stärken und das Einkommen im landwirtschaftlichen Betrieb durch Direktzahlungen unterstützen, wobei diese jetzt weitestgehend von der Produktion entkoppelt sind. Im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ist der* Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums auf das wirtschaftliche*, soziale und ökologische Wohlergehen des ländlichen Raumes sowie die Nachhaltigkeit der ländlichen Umgebung ausgerichtet.*

Die Kernpriorität des Europäischen Meeres- und Fischereifonds *unter dem Finanzrahmen 2014-2020 besteht darin, die Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik zu intensivieren, indem ökologisch nachhaltige, ressourcenschonende, innovative, wettbewerbsfähige und wissensbasierte Fischereien und Aquakulturen unterstützt werden. Zu den weiteren Zielen zählen Beschäftigungsförderung und die Intensivierung des territorialen Zusammenhalts, Verbesserung des Marketings und der Verarbeitung von Fischereierzeugnissen sowie die Unterstützung der Umsetzung der Integrierten Meerespolitik. Das LIFE-Programm ist ein spezifisches, an Umwelt- und Klimaschutz gebundenes Finanzierungsinstrument, das Bedürfnissen im Zusammenhang mit Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen Rechnung tragen soll. Es funktioniert zusätzlich zu dem für 2014-2020 eingeführten Hauptkonzept des Mehrjährigen Finanzrahmens und impliziert, dass Umwelt- und Klimaschutz integraler Bestandteil aller wichtigen Instrumente und Maßnahmen ist. LIFE ist ein wichtiges Instrument, das zur Erfüllung der Verpflichtungen der EU beim Erreichen der* Ziele für nachhaltige Entwicklung *und zur Durchführung der Agenda 2030 beiträgt.*

Für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) entsprach die Durchführung der ersten Jahre des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 größtenteils den Erwartungen. Hinsichtlich Stabilisierung der Agrarmärkte, Einkommen von Landwirten und Sicherstellung der Versorgung mit öffentlichen Gütern, allesamt Teil der politischen Prioritäten 2016, waren die Ergebnisse der Maßnahmen positiv. Das Haushaltsjahr 2016 war das erste Jahr der Durchführung des neuen Systems der Direktzahlungen im Rahmen der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-2020. Trotz der 2016 beobachteten Verzögerungen konnten die Mitgliedstaaten Direktzahlungen an Landwirte auszahlen und eine Vollzugsquote von 97,8 % an Mittelzuweisungen erreichen, womit rund 7 Millionen Landwirte und circa 90 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche der EU (155,5 Mio. Hektar) abgedeckt werden konnten.

Hinsichtlich der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik sind die vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum bezüglich der Durchführung den anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) im Rahmen der Teilrubrik 1B und der Rubrik 2 voraus. Dies ist auf einige besondere Bestimmungen für den reibungslosen Übergang vom vorherigen Programmplanungszeitraum 2007-2013 zurückzuführen, die von besonderer Bedeutung für sogenannte ‚jährliche Maßnahmen' (Agrarumwelt- und forstwirtschaftliche Maßnahmen, ökologische Landwirtschaft, Tierschutz usw.) sind und fast die Hälfte der förderfähigen Ausgaben des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ausmachen. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ist auch in Bezug auf den Abschluss der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2007-2013 weit voraus. Über zwei Drittel dieser Programme wurden 2016 abgeschlossen und die verbleibenden werden vermutlich 2017 abgeschlossen.

Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)

Für den **Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft** blieb die Durchführung der Finanzierung von Direktzahlungen an Landwirte und marktbezogenen Ausgaben während der ersten Jahre des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 im Zeitplan. Und das, obwohl einige außergewöhnliche Marktstützungsmaßnahmen, die in den Jahren 2014-2016 eingeführt wurden, angewendet werden mussten (insbesondere zwei Pakete an außergewöhnlichen Maßnahmen zur Unterstützung der Landwirte in der EU, hauptsächlich im Milchsektor, die in den Haushaltsplänen 2015, 2016 und 2017 mit einem Gesamtbetrag von 1680 Mio. EUR veranschlagt wurden).

Marktbezogene Ausgaben

Innerhalb der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) werden sektorspezifische Förderprogramme an verschiedenen Punkten im jeweiligen Lebenszyklus durchgeführt: beispielsweise ist es für die nationalen Weinsektor-Stützungsprogramme 2014–2018 die zweite Programmplanungsphase seit der Reform 2009; die Imkereiprogramme folgen einer dreijährigen Programmplanungsphase, wobei 2017 das erste Jahr des neuen Dreijahresprogramms ist. Im Allgemeinen befindet sich die Durchführung im Zeitplan, wobei sich über die Jahre eine positive Entwicklung bei der Ausführung abzeichnet. Das Schuljahr 2016/2017 ist das letzte Jahr der Durchführung des Schulobst- und -gemüseprogramms und des Schulmilchprogramms. Sie werden zur Effizienzsteigerung, gezielteren Unterstützung und Verbesserung der Bildungsdimension ab dem 1. August 2017 unter einem einheitlichen rechtlichen Rahmen zusammengeführt.

Weitere Marktstützungsmaßnahmen wie Beihilfe für die private Lagerhaltung und öffentliche Intervention für bestimmte Milcherzeugnisse wurden beibehalten. Darüber hinaus wurden außergewöhnliche Marktmaßnahmen für gezielte Beihilfen, außergewöhnliche Anpassungsbeihilfen und die Beihilfe zur Verringerung der Milcherzeugung für Milcherzeuger aufgrund der besonders ungünstigen Marktentwicklungen 2015 und 2016 durchgeführt. Für bestimmte Erzeuger von Obst und Gemüse wurden ab dem zweiten Halbjahr 2014 mit Blick auf das weiterhin geltende russische Importverbot für bestimmte EU-Agrarerzeugnisse Sonderfördermaßnahmen wurden durchgeführt. Die oben genannten Maßnahmen haben dazu beigetragen, das Gleichgewicht für die betroffenen Sektoren wiederherzustellen. Sie haben tatsächlich zur Preiserhöhung für Landwirte beigetragen, was die dringend benötigte Unterstützung für die betroffenen Erzeuger in den Mitgliedstaaten belegt. Die europäische Landwirtschaft konnte ihre Belastbarkeit zeigen und alternative inner- und außereuropäische Märkte erschließen (insbesondere in Asien und den USA), wie aus den Handelsstatistiken hervorgeht: Der jährliche Wert an EU-Lebensmittelexporten erreichte 2016 einen neuen Rekordwert von 130,7 Mrd. EUR, was einer Steigerung von 1,5 % gegenüber 2015 entspricht – d. h. einen Exportüberschuss von fast 19 Mrd. EUR bedeutet, und das trotz des kontinuierlichen Verlusts des russischen Markts.

Dennoch setzte sich die abwärts gerichtete Preisentwicklung in einigen gefährdeten Sektoren fort. Dies rechtfertigt die fortgesetzte Intervention, um den Markt im Gleichgewicht zu halten und die Erzeuger beim Erschließen von alternativen Absatzmärkten oder Erzeugnissen zu unterstützen.

Sonderbeihilfe für Milcherzeuger

Vor dem Hintergrund der sinkenden Milcherzeugerpreise in der EU im ersten Halbjahr 2016 und dem anhaltenden Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, kündigte die Kommission im September 2016 eine Sondermaßnahme zur Verringerung der Milcherzeugung an. *Für die Beihilfe zur Verringerung der Milcherzeugung wurden 150 Mio. EUR bereitgestellt.*[96] *Der endgültige Ausgabenbetrag ist von der Bestätigung der Aufnahme der Maßnahme abhängig.*

Die neuesten offiziell verfügbaren Daten (bis zu Mai 2017) zeigen 2016 eine kumulierte Zunahme der Milchlieferungen in der EU von 2,8 Mio. Tonnen, z. B. +4,4 % verglichen mit dem Vorjahreszeitraum 2015. Bis Juni 2016 sank der durchschnittliche Milchpreis in der EU um 16 % auf 25,7 Cent/kg.

Im Rahmen der im September 2016 eingeführten Maßnahme reduzierten 52 000 teilnehmende Landwirte im 4. Quartal 2016 ihre Milchlieferungen um 852 000 Tonnen (64 % der Gesamtabnahme der Milchproduktion in der EU in diesem Zeitraum).

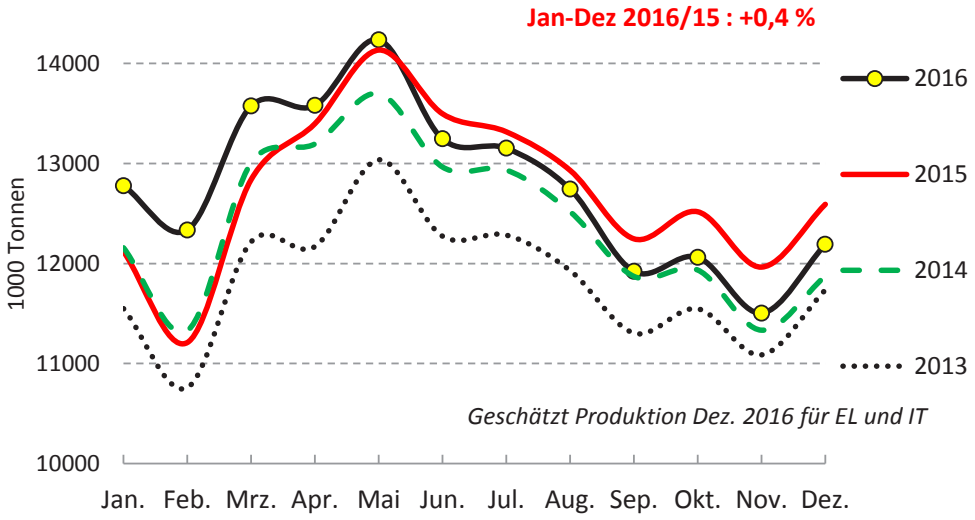


Abbildung: Gesammelte Kuhmilch in der EU. Quelle: Estat – newcronos. Letzte Aktualisierung Januar 2017

Gleichzeitig ermöglichte die Marktanpassung, dass sich die EU-Milchpreise ab-Hof ab August 2016 schnell wieder erholten und im Dezember ein durchschnittlicher EU-Preis von 33,05 EUR Cent/kg erreicht wurde (z. B. 29 % Zunahme seit Juli).

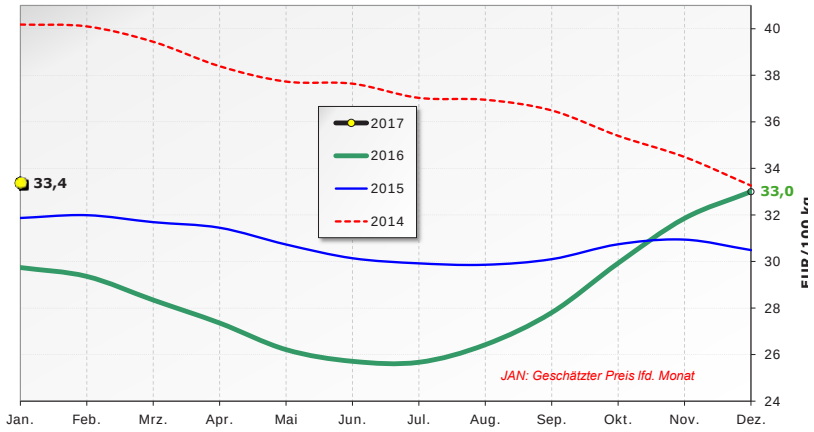


Abbildung: An die Erzeuger gezahlte Kuhmilchpreise in der EU (gewichtetes Mittel für die gesamte EU)

Zusammenfassend kann der Mehrwert der EU-Maßnahme bestätigt werden, da durch die Beihilfe zur Verringerung der Milcherzeugung:

in Schwierigkeiten befindliche Landwirten finanzielle Unterstützung erhielten, wovon die Landwirte profitierten, die den Bedarf an die Nachfrage anpassten;

ein Beitrag zur effektiven Anpassung des EU-Marktes für Milcherzeugnisse geleistet wurde;

als indirekte Folge des Letzteren die Milchpreiserholung im zweiten Halbjahr 2016 (zusammen mit anderen Faktoren[97]) beeinflusst wurde.

Direktzahlungen

Hinsichtlich Direktzahlungen deckte der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft 2015 bereits einige Elemente der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-2020 ab, darunter die Konvergenz der Beihilfeniveaus zwischen den Mitgliedstaaten („externe Konvergenz"). Ab 2016 war die neue Struktur für Direktzahlungen uneingeschränkt funktionsfähig. Die neuen Elemente sorgen dafür, dass Direktzahlungen fairer verteilt werden, „grüner" sind, somit Nachhaltigkeit fördern und den Klimawandel bekämpfen und dass sie gezielter verteilt werden, beispielsweise an jüngere Landwirte, kleinere landwirtschaftliche Betriebe oder Landwirte in Bereichen mit naturbedingten Benachteiligungen. Über die obligatorischen Elemente der Direktzahlungsregelung hinaus profitieren die Mitgliedstaaten von dem signifikanten Maß an Flexibilität bei der Durchführung, die es seit den 2014[98] beschlossenen Wahlmöglichkeiten nach der Hauptanwendung gibt. Diese Wahlmöglichkeiten erlauben den Mitgliedstaaten, die Förderung zielgerichtet an ihrem spezifischen Kontext auszurichten.

Im Jahr 2015 (Haushaltsjahr 2016), dem ersten Jahr der Umsetzung des reformierten Systems, profitierten rund 7 Millionen Landwirte von Direktzahlungen. Die durch die Zahlungen ermittelte Gesamtfläche betraf 90 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche der EU (155,5 Mio. Hektar).

Dennoch beeinträchtigte die laufende Durchführung der Reform der Direktzahlungen den Zeitplan der Zahlungen der Mitgliedstaaten an die Landwirte im Haushaltsjahr 2016, der in bestimmten Fällen verzögert wurde.

Die neue Ebene der „Ökologisierung" des Systems für Direktzahlungen[99], die erstmals seit dem Antragsjahr 2015 (Haushaltsjahr 2016) eingeführt wurde, soll sicherstellen, dass ein Großteil der EU-Agrarfläche nach den grundlegenden Prinzipien der ökologischen und klimaschonenden Praxis bewirtschaftet wird. Im Jahr 2015 waren 75 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche mindestens einer der Verpflichtungen zur „Ökologisierung" unterworfen. Der geschätzte Gesamtanteil für das Antragsjahr 2016 beträgt 77 %[100]. Im Jahre 2016 führte die Kommission eine Überprüfung durch, um zu ermitteln, wie das System im ersten Jahr angewendet wurde[101]. Durch diese Prüfung konnten Schwächen, die verhinderten, dass das Ökologisierungssystem sein volles Potenzial entfalten konnte, festgestellt werden und mögliche Abhilfemaßnahmen in Betracht gezogen werden. Die Kommission schlug anschließend zahlreiche Verbesserungen für die relevante Verordnung[102] vor, die ab dem Direktzahlungsantragsjahr 2018 (2017 für Mitgliedstaaten, die dies wünschen) in Kraft treten sollen.

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

*Hinsichtlich des **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums** sind alle 118* Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum *funktionsfähig und werden derzeit umgesetzt.*

Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen durch Empfänger wurden auf der Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen veröffentlicht. Ende 2016 waren rund 31,9 Mrd. EUR an Projekte und Empfänger gebunden. Dies entspricht 21,3 % der gesamten öffentlichen Mittelzuweisungen, die für 2014-2020 geplant sind. Hinsichtlich der Zahlungen aus Mitteln des EU-Haushalts für Mitgliedstaaten beliefen sich die von den Mitgliedstaaten bis Ende 2016 erhaltenen Zahlungsanträge auf insgesamt 10,1 Mrd. EUR, was 10 % der Gesamtmittelzuweisung für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 entspricht.

Im Jahr 2016 legten die Mitgliedstaaten ihre jährlichen Durchführungsberichte zur Umsetzung der ersten beiden Jahre des Programmplanungszyklus, d. h. für 2014 und 2015, vor. Die Umsetzung befindet sich wieder auf Kurs, trotz der verspäteten Einführung vieler Programme, was hauptsächlich der späten Einführung des Rechtsrahmens geschuldet ist. Tatsächlich wurde im Fall des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ein reibungsloser Übergang zur neuen Programmplanungsphase durch die Aufstellung von Übergangsbestimmungen, das Vorhandensein von bereits eingerichteten Zahlstellen (d. h. eine Benennung von Behörden nicht erforderlich) sowie durch die verbreitete Anwendung mehrjähriger Mittelbindungen, darunter flächenbezogene Zahlungen, sichergestellt.

Hinsichtlich der bisher erzielten Ergebnisse wird eine signifikante Beschleunigung für die kommenden Jahre erwartet, nach einem durch für die Einrichtung der Strategie notwendigen relativ langsamen Start. Die meisten Programme wurden 2015 gebilligt (lediglich 9 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden 2014 gebilligt). Einige Ergebnisse können bereits hervorgehoben werden: Etwa, dass über 33 % der für 2020 gesteckten Ziele schon erreicht sind, was den prozentualen Anteil an landwirtschaftlicher Fläche unter Bewirtschaftungsverträgen angeht und dass diese zur biologischen Vielfalt beitragen. Oder, dass 39 % des Zielwerts erreicht ist hinsichtlich der Abdeckung der ländlichen Bevölkerung durch lokale Entwicklungsstrategien. 1,6 Mio. Hektar wurden bei der Umstellung auf oder bei der Beibehaltung der ökologischen Landwirtschaft gefördert (15,7 % der zu fördernden bewirtschafteten Fläche)[103].

Es wurden bereits etwa 300 operationelle Gruppen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-AGRI) eingerichtet. Diese vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums finanzierten Projekte zielen darauf ab, innovative Lösungen und Möglichkeiten für einen wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaftssektor zu fördern. Im November 2016 wurde eine unabhängige Studie zur Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft[104] abgeschlossen. Aufgrund des frühen Stadiums der Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft konnte die Studie zwar noch keine vollwertigen Schlussfolgerungen liefern, allerdings konnte die Aufnahme des freiwilligen Programms (in 96 von 111 möglichen Plänen für die Entwicklung des ländlichen Raums in 26 Mitgliedstaaten) als „beeindruckend“ eingestuft werden, wobei der von Landwirten betriebene Ansatz als „wirklich unverwechselbar“ und „sehr geschätzt von Interessengruppen“ bezeichnet wurde. Darüber hinaus wurden der gesamteuropäische Ansatz der EIP und die Möglichkeit, gemeinsame Lehren zu ziehen und länder- und regionalübergreifende Partnerschaften einzugehen, als potenziell leistungsstarke Punkte der Initiative bewertet. Der Studie zufolge gibt es eine solide Basis für externe Kohärenz mit anderen Politikbereichen („Horizont 2020“, ökologische und regionale Politik), aber dass in diesem Stadium das Bewusstsein für diese gemeinsamen Möglichkeiten und Synergien noch weitestgehend fehlt. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Interessengruppen die Finanzierung der Entwicklung des ländlichen Raums derzeit priorisieren. Es wird erwartet, dass durch das Netzwerk der Europäischen Innovationspartnerschaft mit der Konsolidierung des Prozesses über verschiedenen Länder und Regionen in Europa hinweg die Möglichkeiten zur Verknüpfung der EU-Initiativen sichtbarer werden.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und die diesbezüglichen Programme wurden im Rahmen der Studie mit dem Titel „Mapping and analysis of the implementation of the Common Agriculture Policy“ (Abbildung und Analyse der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik) untersucht. Der

abschließende Bericht wurde im November 2016[105] veröffentlicht. Die Studie liefert eine umfassende Analyse der Optionen, für die sich die Mitgliedstaaten mit Blick auf die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik in der aktuellen Programmplanungsphase mit den beiden Säulen entschieden haben. Sie bietet auch eine qualitative Analyse der möglichen Auswirkungen dieser Optionen. Die Studie bestätigt, dass die neue Flexibilität der Gemeinsamen Agrarpolitik zu mehr Diversifizierung bei der Umsetzung geführt hat. Dabei wurden die Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weisen und in einer Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten genutzt. Als wesentliche Erkenntnisse aus der Studie werden genannt: die begrenzte Koordinierung zwischen den Durchführungsmöglichkeiten der Säulen 1 (Direktzahlungen) und 2 (Entwicklung des ländlichen Raums) durch die Mitgliedstaaten; außerdem die Tatsache, dass Durchführungsmöglichkeiten als besonders relevant für das Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik, nämlich der rentablen Nahrungsmittelerzeugung, betrachtet werden; wobei sie im Allgemeinen im Vergleich zur Gemeinsamen Agrarpolitik des vorherigen Zeitraums als eher auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten bewertet werden. Zusätzlich sind die Optionen der Mitgliedstaaten generell kohärent, aber Möglichkeiten für Synergien könnten besser genutzt werden. Zudem gibt das Fehlen maßgeschneiderter und zielgerichteter Möglichkeiten für Instrumente von Säule 1 und Maßnahmen von Säule 2 Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der Optionen der Mitgliedstaaten.

Deutlicher Akzent auf Vereinfachungen

Anfang 2015 begann die Kommission mit der Durchführung eines umfangreichen Vorhabens zur Vereinfachung der gesamten EU-Agrarvorschriften. Im Jahr 2016 folgten diesem Vorhaben verschiedene Änderungen in delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten*, insbesondere folgende:*

Die Regeln hinsichtlich des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems *wurden vereinfacht, unter anderem durch die Einführung der* präventiven vorläufigen Gegenkontrollen*. Bestimmte Bestimmungen für Direktzahlungen wurden flexibler gestaltet, insbesondere bei der fakultativen gekoppelten Unterstützung.*

Im Bereich der Gemeinsamen Marktorganisation wurden bestimmte sektorspezifische Bestimmungen vereinfacht (z. B. hinsichtlich öffentlicher Intervention, privater Lagerhaltung und Handelsmechanismen – Lizenzen). Diese Vereinfachungen wurden im Rahmen der Angleichung der Verordnungen auf Kommissionsebene an den Lissabon-Vertrag ausgeführt. Das Angleichungsvorhaben wird dazu beitragen, die Anzahl der Verordnungen von über 200 auf 40 zu verringern. In dieser Phase wurden 19 neue Rechtsakte im Amtsblatt veröffentlicht, 30 wurden infolge der oben genannten Aktivität aufgehoben und 57 Verordnungen wurden als überholt erklärt.

Änderungen an den vier grundsätzlichen Rechtsakten der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Zweck der Vereinfachung (einschließlich Flexibilität und Subsidiarität) wurden im Rahmen der „Omnibus-Verordnung" vorgeschlagen. Diese Vorschläge sind eine direkte Folge des umfangreichen Screenings der Rechtsvorschriften der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2015 und konzentrieren sich auf die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (z. B. um die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten anzukurbeln) sowie auf Direktzahlungen (mit Vereinfachungen der Vorschriften für aktive und für junge Landwirte).

Im Jahr 2016 wurde nach dem ersten Jahr ihrer Anwendung eine Überprüfung bestimmter Vorschriften zur „Ökologisierung" durchgeführt, um unter Anderem den Vereinfachungsbedarf festzustellen. Als Ergebnis der Überprüfung strebt die Kommission Änderungen bestimmter Ökologisierungsvorschriften in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 an, um klarer darzustellen, was von Landwirten verlangt wird, um bestimmte technische Anforderungen zu beseitigen, um für mehr Flexibilität für Landwirte oder alternative Lösungen zu sorgen, wo dies zur Steigerung des ökologischen und Klimavorteils der Ökologisierung führen würde, und um ausgewählte Anforderungen und Voraussetzungen zu harmonisieren.

Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Beim **Europäischen Meeres- und Fischereifonds** verlängerte die späte Einführung der Verordnung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (Mai 2014) den Verhandlungsprozess mit den Mitgliedstaaten, der im Dezember 2015 abgeschlossen wurde. Die Jahre 2015 und 2016 wurden für den Abschluss des

Verhandlungsprozesses dieser Programme und für vorbereitende Arbeiten zur Durchführung genutzt, etwa für die Einrichtung der Begleitausschüsse des Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Bis Mai 2017 haben 17 Mitgliedstaaten der Kommission die Benennung der Behörden zur Verwaltung des Fonds mitgeteilt, was eine Voraussetzung für die Übermittlung von Zwischenzahlungen ist.

Da sich der Europäische Meeres- und Fischereifonds in den Mitgliedstaaten noch immer in einer frühen Phase der Umsetzung befindet, wurden in den ersten jährlichen Durchführungsberichten, die zum 31. Mai 2016 fällig waren, wenig Informationen über die erzielten Ergebnisse bereitgestellt. Wie in der Dachverordnung für den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds vorgesehen, bereitete die Kommission Ende 2016 den ersten zusammenfassenden Jahresbericht für die anderen Institutionen vor, der Informationen über alle Europäischen Struktur- und Investitionsfonds[106] enthielt. Der Bericht liefert wertvolle Informationen auf der Ebene der Projektauswahl, was hinsichtlich des Erfolgs der späteren Projektdurchführung ein wesentlicher Schritt ist. Beispielsweise zielen rund 80 % der für den Zeitraum vorgesehenen Projekte des Europäischen Meeres- und Fischereifonds darauf ab, **kleine und mittlere Unternehmen** sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Flotte und von Aquakulturunternehmen gestärkt werden. Der Beginn der Durchführung verlief relativ langsam, zumal nur 10 % der bis Ende 2015 ausgewählten Projekte sich auf die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen konzentrieren. Rund 90 % aller bis Ende 2015 für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds ausgewählten Projekte fördern **Ressourceneffizienz und Umweltschutz**. Die meisten dieser Projekte haben den Schutz und die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt durch signifikante Erhöhung der physischen Kontrolle von Anlandungen und Verringerung des Volumens an unerwünschten Fängen und der damit verbundenen Förderung der Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik zum Ziel.

Partnerschaftliche Abkommen über nachhaltige Fischerei (SEPAs)

Die Partnerschaftlichen Abkommen über nachhaltige Fischerei (SEPAs, Sustainable Fisheries Partnership Agreements) stellen einen Richtwert für die Organisation und Regelung der Aktivität von externen Fischereiflotten dar. Sie tragen durch Projekte im Bereich der Fischereiorganisation, Überwachung und Kontrolle, wissenschaftliche Kapazitäten und Forschung sowie durch Förderung von handwerklichen Fischereien signifikant zur Verbesserung der Fischereiaufsicht in Entwicklungsländern bei.

Ende 2016 waren insgesamt 14 Protokolle über **partnerschaftliche Abkommen über nachhaltige Fischerei** in Kraft. Einerseits konnten Verhandlungen über die Verlängerung von Protokollen mit Mauritius und den Komoren abgeschlossen werden (die Unterschrift für Letzteres ist von Verbesserungen abhängig, die dieses Land hinsichtlich der Konformität mit illegalem, nicht gemeldetem und nicht reguliertem Fischereirecht machen wird). Andererseits sind die Verhandlungen mit Guinea-Bissau und Gabun noch im Gange. Schließlich hat der Rat Verhandlungsrichtlinien mit Blick auf die neuen Partnerschaftlichen Abkommen über nachhaltige Fischerei mit Tansania, Kenia und Ghana angenommen. Für diese drei Länder wurden als erste Stufe des Verhandlungsprozesses externe Bewertungen vorgenommen.

Die Mittel für Verpflichtungen für 2016 beliefen sich auf 132 Mio. EUR und wurden bis zu 98 % in Anspruch genommen. Die Mittel für Zahlungen betrugen 130,3 Mio. EUR und wurden nur zu 91 % in Anspruch genommen. Dies ist größtenteils auf einige Verzögerungen bei der Umsetzung der sektoralen Förderprogramme zurückzuführen, die zur nachhaltigen Entwicklung des Fischereisektors in einigen EU-Partnerländern beitragen.

Finanzierungsprogramm für die Umwelt und für Klimapolitik (LIFE)

*Im Jahr 2016 wurden durch das **LIFE**-Programm 315 Mio. EUR zur Kofinanzierung von 157 neuen Projekten in 23 Mitgliedstaaten bereitgestellt, die wiederum 236 Mio. EUR an Investitionen anregten.*[107]

Diese Projekte zeigen für eine Reihe von Themen die besten Praktiken für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (z. B. Umwelt und Ressourceneffizienz, Anpassung an den Klimawandel, Natur und Biodiversität, Klimaschutz und Governance und Information) und kurbeln die Verbreitung dieses Know-hows in der gesamten EU an. Nach der Einführung eines speziellen Unterprogramms für Klimaschutzmaßnahmen sind über 300 Anträge für traditionelle Projekte mit dem Fokus auf Klimaschutzzielen eingegangen und 65 wurden, basierend auf den Ergebnissen der beiden ersten Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen

(2014 und 2015), finanziert.

Ebenfalls 2016 wurden 52 Projekte für die LIFE Best Awards[108] ausgewählt, die von sechzehn verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2015 abgeschlossen wurden. Diese Projekte decken einen großen Themenbereich ab und wurden anhand einer Reihe von Kriterien ausgewählt, wie beispielsweise den Beitrag an unmittelbarer und langfristiger ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Verbesserung, dem Maß an Innovation und Übertragbarkeit, der Relevanz für die EU-Politik sowie die Kosteneffizienz.

Zusätzlich zu den sechs laufenden, integrierten Projekten[109] wurden in den Bereichen Natur, Wasser und Luft im Jahr 2016 sieben neue Projekte gestartet. Endergebnisse aus integrierten Projekten stehen in diesem frühen Stadium der Durchführung noch nicht zur Verfügung. Allerdings haben einige einen starken Katalysatoreffekt vor Ort, d. h. als Ergebnis eines der in LIFE integrierten Projekte wurde eine der strengsten Verordnungen für Festbrennstoffkessel in der EU in der Region Malopolska (Polen) im Januar 2017 einstimmig angenommen (siehe das folgende Beispiel).

Region Małopolska - Luftqualitätsplan

Im LIFE-Programm integrierte Projekte haben eine breite, ehrgeizige Perspektive. Durch die Kombination von Mitteln aus zahlreichen Quellen bringen sie verschiedene Interessengruppen zusammen und stärken die Bürger, strukturelle Hemmnisse mit langfristigen, nachhaltigen Lösungen zu überwinden.

Das Projekt in Małopolska ist ein typisches Beispiel. Nach einem Anfangsbudget von 15 Mio. EUR bewirkte die Beteiligung von regionalen Behörden, 50 Gemeinden und der Zivilgesellschaft schließlich Mittel in Höhe von 800 Mio. EUR. *Das Projekt schafft Know-how, organisatorische Kapazitäten und hilft der Region bei der Umsetzung eines Luftqualitätsplans. Zu den frühen Ergebnissen zählt die neue Rechtsvorschrift für Heizkesselemissionen, die im Januar 2017 einstimmig im regionalen Parlament angenommen wurde, wobei die angrenzenden Regionen (Schlesien, Niederschlesien, Massowien, Lodzie und Opolskie) nachziehen wollen.*

Über die Zuschüsse für Projekte und Organisationen hinaus fördert das LIFE-Programm Klimaschutzmaßnahmen mit Finanzierungsinstrumenten. Das Finanzierungsinstrument für Energieeffizienz (PF4EE) sollte anfänglich ein Fördervolumen von bis zu 540 Mio. EUR besitzen. Allerdings erwartet die Europäische Investitionsbank nunmehr infolge der 2015 und 2016 unterzeichneten Operationen und mit Blick auf die anstehenden Projekte, dass 1 Mrd. EUR an neuen Investitionen in Energieeffizienz während der Pilotphase 2014–2017 erreicht werden (430 Mio. EUR von der Europäischen Investitionsbank und 570 Mio. EUR von Finanzintermediären) und dass damit 10 Mitgliedstaaten abgedeckt werden. Bis Ende 2016 wurden sechs Verträge mit Intermediärbanken unterzeichnet.

Im Jahr 2016 wurde als Reaktion auf die Kommentare des Europäischen Rechnungshofs (Zuverlässigkeitserklärungsbericht 2014) ein Aktionsplan eingerichtet, um Verbesserungen bei den verzögerten Zahlungen im Rahmen des LIFE-Programms zu erreichen. Die geplanten Maßnahmen erwiesen sich als erfolgreich: die Statistiken zu Zahlungsverzögerungen für 2016 zeigen einen Anteil von 3,9 % an verzögerten Zahlungen.

Die externe analytische Studie zur Unterstützung der Halbzeitüberprüfung des LIFE-Programms 2014-2020 wurde im März 2017 abgeschlossen.[110] Die Überprüfung wurde in einer frühen Phase der Umsetzung des Programms durchgeführt. Die Mehrheit der Projekte müssen erst noch gestartet werden und es gibt in diesem Stadium noch keine bewertbaren Ergebnisse. Daher konzentrierte sich die Überprüfung hauptsächlich auf die eingerichteten Prozesse sowie auf die erwarteten Ergebnisse, die auf der Programmgestaltung und der bisherigen Projektauswahl basieren.

Entsprechend den vorläufigen, in der externen Studie vorgestellten Ergebnissen verläuft das LIFE-Programm hinsichtlich der Erreichung seiner Ziele im Zeitplan, obwohl die zugesprochenen Projekte erst in 4-5 Jahren zustande kommen werden. Der vorläufige Nachweis der aggregierten Gesamtleistung für die ersten beiden Jahre des LIFE-Programms zeigt, dass 70 % der als Meilensteine angegebenen Ziele im Mehrjährigen Arbeitsprogramm 2014-2017 erreicht werden, beispielsweise mit dem Ziel der besseren Erhaltung von 114 Arten, 59 natürlichen Lebensräumen und 85 Natura-2000-Gebieten. LIFE-Projekte, die bereits gestartet wurden, werden der externen Studie zufolge die folgenden Ergebnisse erbringen:

- Verringerung des Energieverbrauchs (rund 600 000 MWh/Jahr) durch Best-Practice-Lösungen;
- Steigerung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen (rund 500 000 MWh/Jahr aus verschiedenen Quellen);
- Beitrag zur Verbesserung der Bewahrung des Status von 59 natürlichen Lebensräumen und

114 Arten von europäischen Interesse sowie von 85 Natura-2000-Gebieten;

- Reduzierung des negativen Wirkungen von Chemikalien auf die Gesundheit und die Umwelt für rund 1,6 Millionen Menschen über 5 Jahre;
- Ausrüstung von 35 Mio. Hektar mit Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie die Entwicklung von Best-Practice-Lösungen zur Anpassung in zahlreichen Bereichen.

Die vorläufigen Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung gehen auch davon aus, dass der Nutzen für die Gesellschaft von einigen der Projekte im Rahmen der Einreichung von Vorschlägen für das LIFE-Programm 2014 1,7 Mrd. EUR betragen wird. Allein diese Zahl stellt das Vierfache der Kosten des Budgets für das LIFE-Programm 2014 dar. Die Studie bestätigt auch, dass das Programm seine Rolle als Katalysator durchaus erfüllt, denn Berechnungen zufolge wird erwartet, dass jeder Euro, den das LIFE-Programm finanziert, weitere 23 EUR aus anderen Quellen für ökologische und Klimaziele finanziert werden.

Der Mehrwert des LIFE-Programms für die EU wird von fast allen Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit anerkannt. Dieser basiert auf dessen Unterstützung der konsequente Weiterentwicklung und Anwendung der EU-weiten Umwelt- und Klimagesetzgebung und -Politik. LIFE beantwortet auch grenzübergreifende Herausforderungen, die ein Mitgliedstaat allein nur schwer bewältigen kann. Das Programm ermöglicht es, Verantwortung besser zu teilen und fördert die Solidarität für die Verwaltung / Erhaltung von ökologischen Werten in der EU und es stellt eine Plattform auf EU-Ebene für die Teilung Best-Practice-Aktivitäten und Demonstrationsvorhaben dar. Und es zeigt Aktivitäten, die durch das LIFE-Programm gefördert werden, aber aufgrund ihrer Definition nicht auf nationaler Ebene finanziert werden würden. Es fokussiert relativ kleine Projekte, welche wiederum weitere Maßnahmen und die Einbeziehung der Umweltschutzpolitik in wichtige EU-Finanzierungsinstrumente mobilisieren. LIFE priorisiert Projekte, die kopiert werden können und die Kapazität haben, zu marktfähige Lösungen für ökologische Probleme zu werden (Beispiel, s. unten).

Innovative Technologie für die kostengünstige Produktion von energieeffizienten Farbstoff-Solarzellen

Dieses schwedische Projekt zeigte das Produktionspotenzial und die Skalierbarkeit von Siebdruck als Produktionsverfahren zur Fertigung von Farbstoff-Solarzellen (DSCs, Dye-Sensitised Solar Cells). In Kombination mit dem gewählten Produktionsverfahren ist diese Solartechnologie nachhaltig, umweltfreundlich und ohne toxische Emissionen. Die zur Herstellung von Farbstoff-Solarzellen unter Anwendung der Projekttechnologie wurden mit 80 EUR/m2 (den projektierten Kosten) kalkuliert.

Die Studie zur Unterstützung der Halbzeitüberprüfung unterstreicht auch einige Aspekte, die verbessert oder weiter erörtert werden könnten, wie beispielsweise die Vereinfachung der Verfahren zur Finanzhilfenverwaltung, die Notwendigkeit, die strategische Ausrichtung des Programms zu verbessern sowie die Verbesserung der Kommunikationsstrategie, um Zielgruppen besser anzusprechen. Die Kommission plant, diese Aspekte in der Ausarbeitung des zweiten mehrjährigen LIFE-Arbeitsprogramms 2018-2020 zu berücksichtigen.

Durchführungsaspekte

Die Direktzahlungen des **Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft** nach der früheren Regelung vor der Reform 2013 der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden reibungslos und rechtzeitig mit den Berechnungen und Zuweisungen der Förderung von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten ausgeführt. Direktzahlungen decken jährliche Zahlungsregelungen für Landwirte ab, die nicht Teil des „Programm"-Ansatzes sind. Daher unterscheiden sich die damit verbundenen Probleme von denjenigen, die mit der Umsetzung von Instrumenten, die auf mehrjährigen „Programmen" basieren, einhergehen. Die vorherigen Reformen der Direktzahlungen und zahlreicher Agrarsektoren, wie beispielsweise der „Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik" 2008, implizierten einen kontinuierlichen Prozess der Entkopplung der Förderung von der Produktion. Die Berechnung und Zuweisung von Fördermitteln für Landwirte nach den Reformen waren hinsichtlich der Durchführung anspruchsvolle Aufgaben, insbesondere für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Aber sie wurden effizient ausgeführt, was die zuverlässige haushaltspolitische Ausführung teilweise zeigt.

Bei der **Entwicklung des ländlichen Raums (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums)** wurde im Zeitraum zwischen 2007-2013 eine Reihe von Korrekturen an den individuellen Programmen der Mitgliedstaaten vorgenommen, welche die Empfehlungen aus den Halbzeitüberprüfungen berücksichtigten und zusätzliche Mittel zur Bewältigung neuer Herausforderungen (Gesundheitscheck) sowie der Wirtschaftskrise (Europäisches Konjunkturerholungsprogramm) bereitstellte. Die meisten Änderungen betrafen Übertragungen von Mittelzuweisungen zwischen einzelnen Maßnahmen, Anpassungen der vorgesehenen Mittelempfänger sowie die Förderkriterien. Die wichtigsten Gründe für Budgetänderungen waren Änderungen der strategischen Prioritäten, geringe Ausschöpfungsraten sowie die Notwendigkeit, unvorhergesehene Probleme oder Schwierigkeiten zu überwinden, die sich infolge der im Wandel befindlichen wirtschaftlichen oder umfassenderen politischen/gesetzlichen Bedingungen ergeben hatten. Die endgültige Ausschöpfungsrate für 64 abgeschlossene von insgesamt 92 Programmen für den Zeitraum 2007-2013 beträgt 99,1 %.

Bis 2015 erstellte der Europäische Rechnungshof fünf Sonderberichte, die in direktem Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums stehen[111]. Die wichtigsten Empfehlungen des Rechnungshofes wurden von der Kommission aufgegriffen. Insbesondere wurden die Empfehlungen hinsichtlich der Verbesserung der Orientierung und der Beseitigung von Hindernissen bei der Akzeptanz von Finanzierungsinstrumenten im Kontext der Modifizierung der Vereinfachung des Durchführungsrechtsakts des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (Verordnung (EU) Nr. 808/2014) im April 2016 sowie im Vorschlag der Kommission für die Verordnung zur Modifizierung der sektorspezifischen Basisrechtsakte (COM(2016) 605 final) berücksichtigt.

Im Jahr 2016 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof den Sonderbericht 36/2016: Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013. Der Rechnungshof prüfte, ob die Regeln und Verfahren für den Abschluss eine Grundlage für den effizienten und rechtzeitigen Abschluss der Programme für die Kommission und die Mitgliedstaaten liefern. Der Rechnungshof kam zu dem Schluss, dass die Abschlussrichtlinien bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums rechtzeitig und umfassend waren und dass sie eine adäquate Basis für die Mitgliedstaaten bieten, sich effizient auf den Abschluss vorzubereiten. Darüber hinaus bot die Kommission effiziente, zusätzliche Unterstützung für die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten.

Was den **Europäischen Fischereifonds** (EFF, den Vorgänger des Europäischen Meeres- und Fischereifonds) angeht, wurde der EU-Fischereisektor starken strukturellen Änderungen unterzogen, was teilweise auf die weltweite Wirtschaftskrise zurückzuführen ist, was zu einer Spitze in der Ölverarbeitung führte. Die niedrigen Kraftstoffpreise und die schrittweise Verringerung der Größe der EU-Flotte sowie weitere substanzielle Restrukturierungsmaßnahmen haben zu wesentlichen Änderungen in dem Sektor geführt. In den vergangenen Jahren verzeichnete die EU-Flotte Nettogewinne auf Rekordniveau (im Jahr 2014 eine Zunahme von 50 % gegenüber dem Niveau der Gewinne im Jahr 2013). Zudem wurden Fortschritte beim Ausgleich zwischen Fangkapazität und Fangmöglichkeiten in der gesamten EU-Flotte erzielt.

Die Ende 2016 fertiggestellte, externe analytische

Studie zur Unterstützung der **Ex-post Evaluierung des Europäischen Fischereifonds 2007-2013**[112] zeigte, dass bis Mai 2015 die Summe der EU-Zahlungen für den Europäischen Fischereifonds 71 % der gesamten, ursprünglich für den Europäischen Fischereifonds vorgesehenen Mittel ausmachte (es wurden 2812 Mio. EUR ausgezahlt). Trotz verschiedener Verwaltungsprobleme, die mitunter zu signifikanten Aufhebungen von Zulassungen[113] und automatischer Aufhebung von Mittelbindungen durch Anwendung der N+2-Regel führten, zeigen die von den Mitgliedstaaten für den Abschluss des Europäischen Fischereifonds eingereichten Dokumente, dass die Zahlungen über 90 % der vorgesehenen Beträge erreicht haben. Dennoch stufen die Verwaltungsbehörden verschiedener Mitgliedstaaten die administrative Belastung noch immer als zu hoch ein, obwohl die Festlegung und Verteilung der Verwaltungsaufgaben in den meisten Mitgliedstaaten als insgesamt gut angesehen wird. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wurde der Europäische Fischereifonds zentral implementiert, was den relativ geringen Umfang des Sektors und des Programms verglichen mit anderen europäischen Strukturfonds wiedergibt. In einigen dezentralisiert organisierten Mitgliedstaaten wurden bestimmte Maßnahmen an regionale, zwischengeschaltete Stellen delegiert. Die durchschnittliche Anzahl an administrativen Stellen pro eine Million Euro an vorgesehenen Mitteln des Europäischen Fischereifonds wird auf 0,3 Vollzeitäquivalente geschätzt (Schätzung basiert auf Befragungen bei den Verwaltungsbehörden des Europäischen Fischereifonds).

Die externe Studie bestätigte auch, dass das eingerichtete Überwachungssystem keine belastbaren Informationen lieferte und dass es viele Datenlücken gab. Das veranlasste die Kommission, ein neues Gemeinsames Überwachungs- und Bewertungssystem im Rahmen des Europäischen Meeres- und Fischereifonds zu entwickeln. Dieses mit den Mitgliedstaaten entwickelte System wird nun umgesetzt und beginnt, Daten von besserer Qualität zu liefern.

Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele

Angesichts der Tatsache, dass die Ex-post-Bewertungen zur Leistungsfähigkeit der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 von den Mitgliedstaaten erst Ende 2016[114] an die Kommission übermittelt wurden, plant die Europäische Kommission einen hochrangigen Synthesebericht für 2017. Daher beruhen die im Folgenden berichteten Ergebnisse für diese Programme im Wesentlichen auf den über die Programmumsetzung verfügbaren Überwachungsdaten.

Intelligentes Wachstum

Im Zeitraum 2007-2013 ging von der Gemeinsamen Agrarpolitik ein starker positiver Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Agrarsektors aus, da diesem Sektor Finanzmittel gezielt zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit angeboten wurden. Die Faktorproduktivität des EU-Agrarsektors konnte von 2007 bis 2013 insgesamt um 0,9 % jährlich gesteigert werden (in der EU-13[115] um 1,8 %). Dies ist ein eindeutiger Beleg für die effizientere Nutzung der Produktionsfaktoren.

Mit Finanzmitteln zur **Entwicklung des ländlichen Raums** wurden Projekte zum Wissensaufbau, Investitionen, unterschiedliche Kooperationsformen und Innovationen gefördert. Die Innovationsförderung konnte an 156 600 landwirtschaftliche Betriebe weitergeleitet werden, die somit neue Produkte und Technologien in ihren landwirtschaftlichen Unternehmen einführen konnten. Rund 3 Millionen Landwirte wurden erfolgreich geschult und über 44,8 Mrd. EUR wurden für die Förderung der Modernisierung von 430 000 landwirtschaftlichen Betrieben aufgewendet. Fast 70 000 Kleinstbetriebe wurden gefördert oder geschaffen. Hinsichtlich der Entwicklung erhielten rund 2 000 Kooperationsprojekte mit Schwerpunkt auf der Entwicklung neuer Produkte oder neuer Techniken im Zeitraum 2007-2013 Fördermittel.

Hinsichtlich des **Europäischen Fischereifonds** kam die externe analytische Studie zur Unterstützung der Ex-post-Bewertung 2007-2013 zu dem Fazit, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Fischereiflotte durch die Förderung des Europäischen Fischereifonds durch Beschleunigung der Stilllegung des unprofitablen Flottenteils, Vereinfachung der Modernisierung der verbleibenden Flotte, durch Fischereihäfen und Landeplätze sowie durch Erhöhung des Mehrwerts von Fischprodukten durch Förderung von Investitionen in Marketing und Verarbeitung unterstützt werden konnte. Im Aquakultursektor blieben die Ergebnisse trotz einer Steigerung der Produktionskapazität hinter den Erwartungen zurück, zumal die EU-Aquakulturproduktion über den Zeitraum des Europäischen Fischereifonds hauptsächlich aufgrund der ungünstigen Marktbedingungen stagnierte. Die Fallstudie und Analysen nach Ausgabenkategorien zeigten einen allgemeinen Konsens der Empfänger und Verwaltungsbehörden darüber, dass der Europäische Fischereifonds zur wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit der Mittelempfänger

beigetragen hat, insbesondere im Schalen- und Weichtiersektor. Auch andere Maßnahmen wie die Investitionen in die Verarbeitungsprozesse durch die Fischzüchter, Zertifizierung der Qualitätssicherung etc. trugen zur Wettbewerbsfähigkeit der Projektnehmer bei. Allerdings scheint die Wirkung des Europäischen Fischereifonds auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Aquakultur insgesamt bestenfalls marginal zu sein.[116] Hinsichtlich Innovationen konzentrierten sich die Aktivitäten von Fischereien hauptsächlich auf die Selektivität von Fanggeräten, was auf die gesetzlichen Anforderungen und Anlandeverpflichtung sowie Treibstoffeffizienz aufgrund hoher Treibstoffkosten zurückzuführen ist. Innovationen im Fischereisektor waren primär ökologisch orientiert, trugen aber auch zur Wettbewerbsfähigkeit der Flotte bei, insbesondere was die Fortschritte bei der Treibstoffeffizienz angeht.[117]

Der Europäische Fischereifonds führte auch die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (CLLD, Community-Led Local Development) als eine innovative Art zur Bekämpfung des Rückgangs des Fischereisektors. Eine neue vom Netz für Fischereiwirtschaftsgebiete durchgeführte Analyse zeigte, dass die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung den Hauptmechanismus zur Bereitstellung von Förderungen für kleine Küstenfischereiflotten darstellen. Es wurden 170 Mio. EUR an diese Mittelempfänger weitergeleitet. Dies half, die Einkommensquellen beispielsweise durch Tourismus zu diversifizieren oder den Mehrwert der Fänge durch abgekürzte Formen von Marketing zu erhöhen.

Nachhaltiges Wachstum

Im Zeitraum 2007-2013 waren mehr als 80 % der gesamten Zahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der sogenannten „Cross-Compliance“ - der Einhaltung von Grundstandards im Bereich Umweltschutz (sowie Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz)[118] durch Landwirte - im Zusammenhang. Teile des Beitrags des **Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft** zur nachhaltigen Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen und Klimaschutzmaßnahmen waren die Folge dieser Maßnahmen. Darüber hinaus ermöglichte der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft durch die Unterstützung der Landwirte die schrittweise Aufgabe schädlicher intensiver Produktionsverfahren. Die Treibhausgasemissionen aus dem Landwirtschaftssektor (inklusive Böden) gingen weiter kontinuierlich zurück - und in der EU-28 zwischen 2000 und 2014 um 10,1 %, d. h. um durchschnittlich 0,8 % pro Jahr.

Im Rahmen von **Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum** wurden unterschiedliche flächenbezogene Finanzierungen gewährt, um Bewirtschaftungsverfahren zu unterstützen, die sich als vorteilhaft für den Erhalt der biologischen Vielfalt und den Schutz von Böden, Wasser und der Luft sowohl in landwirtschaftlichen Gebieten als auch in Waldgebieten erwiesen haben. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 erhöhte sich die nach Agrarumwelt-Regelungen bewirtschaftete Fläche auf 47 Mio. Hektar. Dies entsprach über 25 % der im Jahr 2013 in der EU-27[119] landwirtschaftlich genutzten Fläche. Insbesondere betraf die Unterstützung von Landwirten bei der Umstellung auf ökologische Landwirtschaft oder die Beibehaltung derselben eine Fläche von 7,7 Mio. Hektar. Diese Maßnahmen spielten eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Umweltleistung der Landwirtschaft in der EU.

Hinsichtlich des **Europäischen Fischereifonds** zeigte die externe analytische Studie zur Unterstützung der Ex-post-Evaluierung 2007-2013, dass zum Ende des Zeitraums des Europäischen Fischereifonds das Ziel zur Anpassung der EU-Fischereiflottenkapazität mit der Unterstützung des Europäischen Fischereifonds bezüglich der Verringerung der Flottenleistung und Bruttoraumzahl erfüllt wurde. Dennoch ist der Fortschritt bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Fischereien größtenteils das Ergebnis der Fischereiverwaltungen, mit einem geschätzten Beitrag des Europäischen Fischereifonds von rund 66 % an der Gesamtflottenreduktion. Obwohl die meisten Verwaltungsbehörden anerkannten, dass der Europäische Fischereifonds zur Reduzierung der Umweltbelastung durch Fischen beitrug, war der Anteil der zum Schutz und Erhalt der Biodiversität unter dem Europäischen Fischereifonds eingeführten Projekte vergleichsweise gering. Das war zu erwarten, zumal das Programm auf die Fischerei- und Aquakulturentwicklung (entweder zur Verringerung der Umweltbelastung oder zur Sicherstellung, dass diese Belastung nicht auf inakzeptabel hohem Niveau liegt) und weniger auf Ziele der Biodiversität ausgerichtet war. Es gab auch andere Finanzierungsquellen, wie etwa LIFE+, dessen Aufgabenbereich spezifischer auf den Schutz und Erhalt von Biodiversität ausgerichtet ist[120].

Integriertes Wachstum

Die Kombination von **Direktzahlungen und Marktstützungsmaßnahmen** hat dazu beigetragen, Arbeitsplatz- und Produktionsverluste zu begrenzen.[121] Im Jahr 2015 lag die Beschäftigungsquote im ländlichen Raum bei 65 %.

Dies war für die 11 Millionen Landwirte der EU, die 22 Millionen bei diesen Landwirten regelmäßig beschäftigten Arbeitskräfte und für alle von der Landwirtschaft Abhängigen – z. B. 22 Millionen Beschäftigte in der Lebensmittelverarbeitung und im Lebensmitteleinzelhandel sowie für Arbeitnehmer im Gastronomiebereich und für weitere Arbeitnehmer in vor- oder nachgelagerten Sektoren (im gesamten Sektor 44 Millionen Arbeitsplätze) von großer Bedeutung. Auch die GAP hat durch ihre Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu einer ausgewogenen territorialen Entwicklung in der EU beigetragen. Gleichzeitig wurden Direktzahlungen größtenteils von der Produktion entkoppelt und Landwirte konnten frei auf Marktsignale reagieren.

Durch Maßnahmen zur **Entwicklung des ländlichen Raums** förderte die Gemeinsame Agrarpolitik auch eine ausgewogene territoriale Entwicklung in der EU. Durch diese Maßnahmen wurden im Zeitraum 2007-2013 fast 53 000 Vorhaben zur Verbesserung der Grundversorgung im ländlichen Raum unterstützt (z. B. in den Bereichen Verkehr, Elektrizität und Haushaltsführung). Die durch Anwendung der zahlreichen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums erfolgten Zahlungen kamen der großen Mehrheit an landwirtschaftlichen Betrieben und deren Arbeitskräften zugute. Sie sind ein entscheidendes Element zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung.

53 000

Vorhaben zur Verbesserung der Grundversorgung im ländlichen Raum (z. B. in den Bereichen Verkehr, Elektrizität und Haushaltsführung)

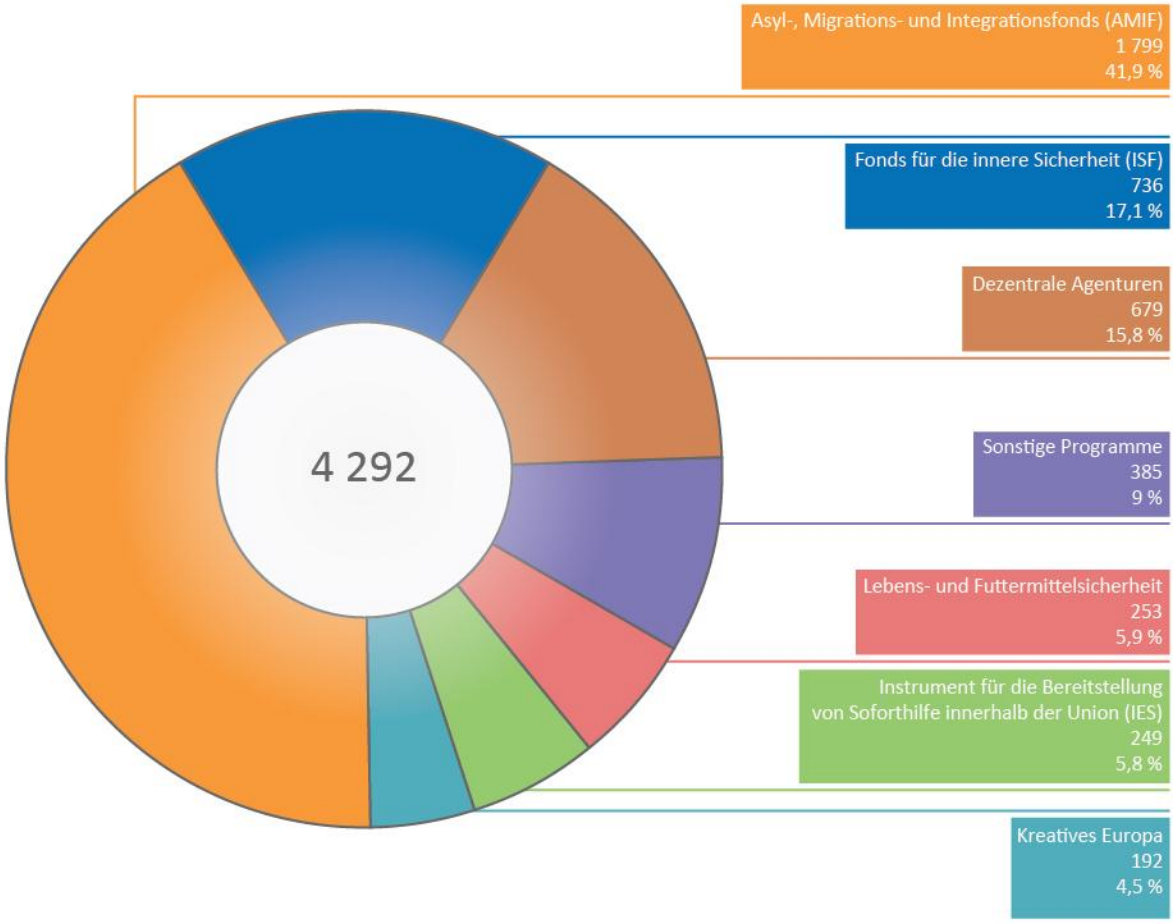
Hinsichtlich des **Europäischen Fischereifonds** kam die externe analytische Studie zur Unterstützung der Ex-post-Bewertung 2007-2013 zu dem Schluss, dass Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung zum Erhalt und zur Schaffung von Beschäftigung und zur beschleunigten Modernisierung der Branche beitrugen. Nachhaltige Entwicklung von lokalen Fischereigebieten (Achse 4) ermöglichte den Erhalt und die Schaffung von Beschäftigung und stellte das Hauptpolitikinstrument zur Verbesserung der Lebensqualität in Gebieten dar, die von Fischereien abhängig sind. Es wird geschätzt, dass der Europäische Fischereifonds insgesamt zur Schaffung von rund 20 000 Arbeitsplätzen beitragen konnte. Angaben zum Erhalt von Arbeitsplätzen stehen lediglich für Achse 4 zur Verfügung, wobei geschätzt wird, dass zum Erhalt von 9000 Arbeitsplätzen[122] beigetragen werden konnte.

Es wird geschätzt, dass der Europäische Fischereifonds zur Schaffung von rund

20 000 Arbeitsplätzen beitragen konnte.

1.4. Sicherheit und Unionsbürgerschaft (Rubrik 3)[123]

Unter Rubrik 3 sind im EU-Haushalt mehrere Programme (mit einem Budget von 4 Mrd. EUR bzw. 2,6 % des gesamten EU-Haushalts 2016) zur Unterstützung bei der Bewältigung dringender politischer Herausforderungen (z. B. in den Bereichen Sicherheit, Asyl, Migration und Integration von Drittstaatsangehörigen, Gesundheit und Verbraucherschutz, sowie hinsichtlich Kultur und Bürgerdialog) zusammengefasst. Die Finanzierung ist auf Projekte abgestimmt, bei denen die Zusammenarbeit mit der EU erhebliche Effizienzgewinne mit sich bringt.



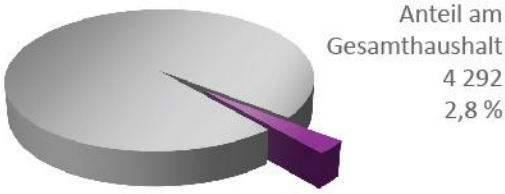


Abbildung: oben: Unter Rubrik 3 im Jahr 2016 finanzierte Hauptprogramme / unten: Anteil der Rubrik 3 am Gesamthaushalt 2016. Alle Beträge in Millionen EUR.

Unterstützung der Programme für die Prioritäten der Kommission:

Die Programme unter Rubrik 3 tragen hauptsächlich zur Verfolgung der von der Juncker-Kommission vorgegebenen Prioritäten „Justiz und Grundrechte“ und „Migration“ bei. Trotz des geringen Budgets leisten diese Programme einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“. Zum Beispiel steht das Gesundheitsprogramm an der Schnittstelle zwischen intelligentem und integrativem Wachstum: Es finanziert die Aufnahme von Innovation im Gesundheitswesen und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Reform ihrer Gesundheitssysteme. Gleichzeitig verfolgt es die Arbeit an der Gesundheitsförderung und Präventivmaßnahmen gegen Krankheiten. Es überwindet die zunehmenden Ungleichheiten im Gesundheitssektor *mit Maßnahmen für die Gesundheit von benachteiligten Gruppen sowie, seit 2015, mit einem besonderen Schwerpunkt auf Flüchtlingen. Der* Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds[124] *trägt durch die Finanzierung von Projekten zur Integration von Nicht-EU-Bürgern zu integrativem Wachstum bei.*

1.4.1. Fortschritt der Programme 2014-2020

2016 war ein weiteres kritisches Jahr, in dem Europa seine Fähigkeit zur Überwindung der Migrationsprobleme und zur Bewältigung der Sicherheitsbedrohungen demonstrieren musste. Frühe Daten zeigen, dass die Zahl der an den Außengrenzen der EU aufgegriffenen irregulären Migranten abgenommen hat (von 1,8 Mio. im Jahr 2015 auf 0,5 Mio. im Jahr 2016). Die Zahl illegaler Einreisen in Griechenland sank aufgrund der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei dramatisch; allerdings ist die Zahl der illegalen Einreisen aus Libyen weiter sehr hoch.

Zwei dafür eingerichtete Fonds – mit einem kombinierten Budget von 11 Mrd., überwiegend (70 %) unter der geteilten Mittelverwaltung durch nationale Programme sowie unter der direkten Mittelverwaltung durch Notfallfinanzierung - tragen zur Überwindung dieser Herausforderungen bei: der **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)** und der **Fonds für innere Sicherheit (ISF)** mit seinen Strängen ISF-Grenzen und ISF-Polizei. Im Jahr 2016 wurden beide Programme beschleunigt umgesetzt.

AMIF – Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Migrationsverwaltung durch Maßnahmen in den Bereichen Asyl, legale Migration und Integration von Drittstaatsangehörigen, Rückkehr, Neuansiedlung und Umsiedlung

Der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds unterstützt verschiedene Arten von Projekten:

- **Asylprojekte**: Im Jahr 2016 gaben die Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Programme des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds 49,4 Mio. EUR aus. Dies bot 366 426 Asylsuchenden Beihilfen durch zahlreiche Projekte im Umfeld der Aufnahme- und Asylsysteme (z. B. Prozesskostenhilfe und rechtliche Vertretung, Sozialberatung, gezielte Leistungen für benachteiligte Gruppen).
- **Projekte für legale Migration und Integration**: Im Jahr 2016 gaben die Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Programme des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds 43,8 Mio. EUR aus. Sie unterstützten damit 1 602 041 Drittstaatsangehörige durch Integrationsmaßnahmen, wie beispielsweise Bildung und Ausbildung, darunter Sprachkurse und vorbereitende Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, Beratung und Unterstützung in den Bereichen Unterbringung, Bestreitung des Lebensunterhalts sowie administrative und rechtliche Orientierung, medizinische und psychologische Versorgung im Rahmen nationaler, lokaler und regionaler Strategien.
- **Rückkehrprojekte**: Die Mitgliedstaaten intensivierten mit Unterstützung des Fonds ihre Bemühungen um freiwillige Rückkehr und erzwungene Abschiebungen. Im Jahr 2016 gaben die Mitgliedstaaten 105,9 Mio. EUR aus, um 26 187 Personen durch Programme zur freiwilligen Rückkehr die Rückreise zu ermöglichen. 11 561 Personen wurden durch Abschiebemaßnahmen in Übereinstimmung mit den im Unionsrecht aufgeführten Regeln zurückgeführt. Mit dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds wurde auch die Integrierte Rückkehrmanagement-Anwendung (IRMA) finanziert. Dies ist eine sichere Plattform zur Vereinfachung der gemeinsamen Planung von Rückkehrmaßnahmen und zur Unterstützung der Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache beim Sammeln und Austauschen von Informationen.
- **Neuansiedlung:** Am 20. Juli 2015 vereinbarten die Mitgliedstaaten die Neuansiedlung von 22 504 Personen, bei denen eine eindeutige Notwendigkeit des internationalen Schutzes vor Drittländern

besteht. Die Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 sorgt dafür, dass für jeden für jeden von der Türkei von den griechischen Inseln rückübernommenen Syrer ein anderer Syrer aus der Türkei in der EU angesiedelt wird. Im Jahr 2016 siedelten die Mitgliedstaaten insgesamt 14 205 Personen an, was eine erhebliche Steigerung gegenüber den Vorjahren darstellt. In Übereinstimmung mit der Verordnung zum Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds wird dem ansiedelnden Mitgliedstaat ein Pauschalbetrag in Höhe von 10 000 EUR[125] bzw. 6000 EUR je angesiedelte Person bereitgestellt.

– **Umsiedelung**: Im Jahr 2016 wurde ein zusätzlicher Betrag von 1040 Mio. EUR zur Unterstützung der Umsiedelung von 160 000 Personen zwischen September 2015 und September 2017 zugewiesen. In Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Rates wird dem Umsiedlungsmitgliedstaat ein Pauschalbetrag in Höhe von 6000 EUR pro umgesiedelte Person bzw. es wird Italien und Griechenland ein Pauschalbetrag von 500 EUR pro umgesiedelte Person bereitgestellt. Dies half, die Umsiedlungsüberstellungen zu beschleunigen. Ende 2016 wurden durchschnittlich 1000 Umsiedlungen pro Monat von Griechenland aus und 700 pro Monat von Italien aus durchgeführt. Ende 2016 waren insgesamt 9923 Menschen (2649 aus Italien und 7274 aus Griechenland) umgesiedelt worden; damit ist man noch weit vom Zielwert für September 2017 entfernt.

Das CITIES-GROW-Projekt („Integration von Migranten durch wirtschaftliche Aktivität in Städten“) wird von EUROCITIES (dem Netzwerk wichtiger Städte in Europa) koordiniert. 16 europäische Städte nehmen teil: Athen, Barcelona, Birmingham, Brighton & Hove, Dresden, Danzig, Gent, Helsinki, Lissabon, München, Nantes, Nikosia, Riga, Rotterdam, Tampere und Utrecht.

Unter den am Projekt teilnehmenden, von gemeinsamen Integrationsproblemen betroffenen Städten werden Paare gebildet. Eine ist die betreuende Stadt; mit der umsetzenden Stadt, die Standards erhöhen und Änderungen durchführen möchte, tauscht sie Erfahrungen aus und bietet unabhängige Unterstützung an. Beide Parteien profitieren durch den Austausch von Know-how, Erfahrung und bewährten Verfahren zur optimalen Umsetzung konkreter lokaler Maßnahmen zur erfolgreichen Integration von Drittstaatsangehörigen und Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben. Miteigentümerschaft und Kollaboration zwischen Entscheidungsträgern sowie Anspruchsberechtigten und maßgeblichen Akteuren durch Schaffung von Unterstützungsnetzen stellt die Fortführung der während des Projekts gewonnenen Erkenntnisse über die Projektlebensdauer hinaus sicher.

Vier Mentorenprogramme wurden schon organisiert:

- *Abstimmung Käufer und Lieferanten: Zugang zu öffentlichen und privaten Verträgen für Immigrantenunternehmer;*
- *Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und lokalen Arbeitsagenturen und Bildungseinrichtungen, um die beruflichen Fähigkeiten so zu fördern, dass für die Anstellung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ausreichen;*
- *Leistungen zur Förderung und Unterstützung von Migrantenunternehmern;*
- *Antidiskriminierungsstrategien auf dem lokalen Arbeitsmarkt.*

Fonds für die innere Sicherheit

Die Kommission arbeitet zusammen mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (gemeinhin als Frontex bezeichnet) und den Mitgliedstaaten weiter auf eine effektive Präsenz auf See hin. Die Agentur setzt jeden Tag im zentralen Mittelmeerraum durchschnittlich pro Tag 600 Beamte ein, zugleich wurden während des ganzen Jahres 2016 dauerhaft 15 Schiffe, vier Flugzeuge und zwei Helikopter für die gemeinsame Operation Triton abgestellt. Im Jahr 2016 wurden im zentralen Mittelmeerraum 174 500 Menschen gerettet. Im östlichen Mittelmeerraum standen täglich im Durchschnitt 760 Beamten Griechenland im Rahmen der gemeinsamen Operation Poseidon zur Seite. Zudem wurden 10-12 maritime Einrichtungen (Offshore- und Küsten-Patrouillenschiffe, Küsten-Patrouillenboote) sowie andere Geräte (d. h. Helikopter, Patrouillenfahrzeuge und Busse sowie Vans mit Infrarotsichtgeräten) während des ganzen Jahres eingesetzt.

2016 gaben die Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Programme des Fonds für die innere

Sicherheit 133,6 Mio. EUR zur Unterstützung der Grenzkontrollpolitik aus. Damit konnten die Mitgliedstaaten ihre Investitionen in nationale Grenzschutzkapazitäten signifikant erhöhen, z. B. durch den Erwerb von hochwertigen Ressourcen, die für das effektive Verwaltung der Außengrenzen im Kontext des derzeit hohen Migrationsdrucks wesentlich sind (z. B. Käufe von Helikoptern oder Booten, notwendige Aktualisierungen oder Wartung von IT-Systemen).

Als Teil der Bemühungen zur Bewältigung der Migrationskrise wurde die Umsetzung des „Hotspot"-Konzepts in Griechenland und Italien fortgesetzt.

Die Mitgliedstaaten gaben 2016 zur Förderung der Politik zur Unterbindung von organisierter Kriminalität im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit 35 Mio. EUR für Projekte in den Bereichen Verhinderung und Bekämpfung von Kriminalität aus. Diese Mittel waren von wesentlicher Bedeutung bei der Verbesserung der Kapazitäten in Mitgliedstaaten für den Umgang mit grenzübergreifenden Angelegenheiten: 2016 wurden beispielsweise 2382 Strafverfolgungsbeamte zu grenzüberschreitenden Themen (Terrorismus, organisierte Kriminalität, Korruption) geschult.

2016 wurde von den Mitgliedstaaten ein Betrag von 10,88 Mio. EUR im Rahmen der nationalen Programme des Fonds für die innere Sicherheit für Projekte im Bereich Risiken und Krisen ausgegeben. Der Schwerpunkt dieser Projekte lag auf der Verhinderung und Bekämpfung von Krisensituationen, einschließlich Terrorismus, sowie auf Frühwarnmechanismen.

Effektive Verwaltung der Außengrenzen: Hotspots erhalten operative und finanzielle Unterstützung von der Kommission und betreffenden Agenturen[126].

*Im Jahr 2016 richtete **Griechenland** fünf vollständig funktionsfähige Hotspots ein (Lesbos, Leros, Kos, Chios und Samos). Die Hotspots besitzen eine kombinierte Kapazität von 7450 Plätzen und wurden für die Registrierung von Migranten genutzt. Ab dem 20. März 2016 wurden die Hotspots an die Erfordernisse der Erklärung EU-Türkei angepasst, um das Asylverfahren zu verbessern und die rasche Rückkehr von den Inseln in die Türkei zu erleichtern.*

*In **Italien** waren zum 31. Dezember 2016 vier Hotspots (Lampedusa, Trapani, Taranto und Pozzallo) mit einer kombinierten Kapazität von 1600 Plätzen einsatzbereit. Darüber hinaus teilte Italien am 7. Dezember 2016 mit, dass das Land das Hotspot-Verfahren in 15 Ausschiffungshäfen anwenden würde. Trotz der beispiellos hohen Zustroms an Migranten im Jahr 2016 verzeichnete Italien große Fortschritte bei der Registrierung und Identifizierung von Migranten erzielen und konnte den Gesamtanteil an Fingerabdruckabnahmen für das Gesamtjahr 2016 auf 97 % steigern.*

Ende 2016 wurde allen in Hotspotbereichen ankommenden Migranten die Fingerabdrücke abgenommen. Sie wurden durchsucht, registriert und über Folgemaßnahmen informiert, insbesondere durch die zahlreichen Informationskampagnen, die Einrichtung von Informationsständen etc. Neben den Sicherheitsüberprüfungen beinhalteten der Hotspot-Arbeitsablauf und Umsiedlungsprozess integrierte und systematische Gesundheitschecks. Außerdem wurden die Aufnahmebedingungen verbessert, wobei gefährdeten Personengruppen, darunter Kindern, besondere Aufmerksamkeit zuteilwurde.

Instrument für die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der EU

Im Jahr 2016 führte die Ankunft einer bedeutenden Zahl von Flüchtlingen in die Europäische Union dazu, dass die EU das Instrument für die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union (ESI)[127] schuf, um nationale Behörden bei der Organisation von humanitären Hilfsleistungen als Reaktion auf die Flüchtlings- und Migrationskrisen zu unterstützen. Für den Planungszeitraum 2016 bis 2018 wurden bis zu 700 Mio. EUR für den ESI bereitgestellt. Im Jahr 2016 war Griechenland der einzige Mitgliedstaat, der die beiden in der Verordnung genannten Bewilligungsbedingungen [128] erfüllte; alle bis dato nach dieser Verordnung finanzierten Maßnahmen zielten darauf ab, die humanitäre Situation in Griechenland zu bewältigen. Ende 2016 wurden 190 Mio. EUR für die Beauftragung von 14 UN-Agenturen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zugewiesen, um Soforthilfe im Wasser-, Sanitär- und Hygienebereich, Unterkunft, Gesundheit, Schutz und Bildung zu leisten. Es wurden Unterkünfte für über 35 000 Flüchtlinge bereitgestellt und 417 Notunterkünfte für unbegleitete Minderjährige geschaffen.

EU-Katastrophenschutzverfahren

Im Jahr 2016 wurde das Katastrophenschutzverfahren der Union 26 Mal aktiviert, um auf die Katastrophen innerhalb und außerhalb der Union zu reagieren. Das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC, Emergency Response Coordination Centre) – d. h. das operative Drehkreuz des Mechanismus – erleichterte und koordinierte den Einsatz[129] von Experten und Hilfsgütern aus teilnehmenden Staaten[130] in einer Vielzahl von Krisensituationen. Im Februar 2016 startete die Kommission im Rahmen dieses Mechanismus zusammen mit EU-Mitgliedstaaten den Europäischen Medizincorps – eine direkte Antwort auf die im Rahmen der internationalen Reaktionen auf die Ebola-Krise gewonnenen Erkenntnisse.

Unterstützung des Dialogs mit Bürgerinnen und Bürger – Europa für Bürgerinnen und Bürger

Das Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger soll über zwei Stränge zum Verständnis von Bürgerinnen und Bürgern der EU, seiner Geschichte sowie zu deren Diversität beitragen. Die Halbzeitüberprüfung des Programms Europa für Bürgerinnen und Bürger wird derzeit durchgeführt und in den kommenden Monaten abgeschlossen. Die Finanzierung erfolgt unter direkter Verwaltung. Im Jahr 2016 wurden von 2496 Anträgen 396 Vorschläge ausgewählt:

Die 38 unter der Kategorie „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ unterstützten Initiativen regen dazu an, über die Ursachen von totalitären Regimen in der neuzeitlichen Geschichte Europas nachzudenken und den Opfern ihrer Verbrechen zu gedenken.

Die 237 städtepartnerschaftlichen Projekte, 30 Stadtnetzwerks- und 25 Zivilgesellschaftsprojekte unter dem Strang „demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung“ legten den Schwerpunkt auf die Geschichtsbewusstsein, gemeinsame Geschichte und Werte und auf Bürgerbeteiligung und demokratisches Engagement in Anbetracht der Flüchtlings- und Migrationskrise sowie der nachhaltigen Wirkung der Finanzkrise.

Justizprogramm

Im Jahr 2016 trug das Justizprogramm (mit einem Budget von 47,7 Mio. EUR) zur Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Rechtsraums bei. Betriebskostenzuschüsse wurden an 13 Partnerorganisationen vergeben, die EU-Netzwerke darstellen, die im Umfeld der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen aktiv sind oder Zugang zu Gerichten haben. Dazu zählen beispielsweise „Council of the Notariats of the EU“, „European Organisation of Prison and Correctional Services“, „Fair Trials Europe“, „Victims Support Europe“ sowie „European Network of Councils for the Judiciary“. Die Betriebskostenzuschüsse trugen dazu bei, diese Einrichtungen und finanzierte Aktivitäten weiterzuentwickeln, wie etwa Netzwerks- und Sensibilisierungsmaßnahmen, Unterstützung und Ergänzung der EU-Politik und Legislativtätigkeiten.

Rechte, Gleichheit und Unionsbürgerschaftsprogramme

Im Jahr 2016 wurde das Rechte-, Gleichheits- und Unionsbürgerschaftsprogramm mit einem Budget von 59,9 Mio. EUR ausgestattet. Betriebskostenzuschüsse wurden an sieben EU-Netzwerke vergeben, beispielsweise „Women Against Violence“, „Child Helpline International“ und „European Network of Ombudspersons for Children“. Diese Netzwerke kümmern sich aktiv um die Verhinderung und Bekämpfung von allen Formen von Gewalt gegen Kinder und Frauen sowie um den Schutz von Opfern dieser Gewalt und um Rechte von Kindern. Auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung wurde die Förderung fünf Partnerorganisationen zugesprochen, zum Beispiel „Transgender Europe“ und „Age Platform Europe“. Auf dem Gebiet der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wurde die Förderung dem „European Network Against Racism“ und auf dem Gebiet der Gleichstellung der Geschlechter der „European Women's Lobby“ zugesprochen. Die Netzwerk- und Sensibilisierungsaktivitäten trugen zur weiteren Entwicklung der Kapazitäten dieser Organisationen bei. Sie unterstützten und ergänzten aber auch die politische und legislative Arbeit in diesen wichtigen Bereichen.

Verbraucherprogramm

Im Jahr 2016 wurden die dem Verbraucherprogramm zugewiesenen operativen Mittel in Höhe von 23,7 Mio. EUR hauptsächlich zur Unterstützung der Entwicklung der evidenzbasierten Verbraucherrechte verwendet sowie zur Durchsetzung und Förderung der Verbraucherrechte im Binnenmarkt durch Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau von Verbraucherorganisationen. Die jährlichen Mittelzuweisungen für das Netz der europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) machen rund ein Drittel der jährlichen operativen Mittel aus, da es sich um ein wichtiges Netz zur Bereitstellung von Informationen und beim Beistand für Verbraucher bei der Durchsetzung ihrer Rechte bei grenzüberschreitenden Käufen sowie beim Zugang zu geeigneter Streitbeilegung handelt.

Lebens- und Futtermittel

Im Jahr 2016 verlief die Umsetzung der 130 nationalen Veterinärprogramme, die mit 160 Mio. EUR im Rahmen des Lebens- und Futtermittelprogramms kofinanziert wurden, planmäßig. Durch diese Programme werden übertragbare Tierkrankheiten und –seuchen bekämpft, die sich direkt auf die öffentliche Gesundheit auswirken können, da sie die Ernährungssicherheit betreffen und da einige der Tierkrankheiten auf Menschen übertragbar sind. Zudem kann der Ausbruch von Tierkrankheiten zu erheblichen wirtschaftlichen Kosten führen, sowohl auf dem europäischen Binnenmarkt als auch auf den Exportmärkten. Dazu kommt, dass der EU-Haushalt und die Haushalte der Mitgliedstaaten durch die Kosten für die Seuchenkontrolle direkt belastet werden. Allerdings ist die Ausrottung von Krankheiten eine langfristige Aufgabe, die kontinuierliche und konsequente Arbeit über lange Zeiträume erfordert.

Ebenfalls im Jahr 2016 wurden 22 nationale Überwachungsprogramme für Schadorganismen von Pflanzen (5 mehr als 2015) zur Früherkennung und Tilgung von Schädlingsausbrüchen kofinanziert. Die Globalisierung des Pflanzenhandels hat, zusammen mit dem Klimawandel, das Risiko des Schädlingsbefalls von Pflanzen signifikant erhöht. Daher ist die Früherkennung und Steuerung von entscheidender Bedeutung für die Minderung der Konsequenzen für den Handel und die Wirtschaft.

Neben der Kofinanzierung der nationalen Programme stellt die EU finanzielle Unterstützung für Soforthilfemaßnahmen zur frühzeitigen Eindämmung von Tierkrankheiten und Schädlingsausbrüchen bereit. Die frühzeitige Eindämmung ist besonders wichtig, da Ausbrüche für den EU-Haushalt, die nationalen Haushalte und die Agrargemeinschaft mit enormen Kosten verbunden sein können, wenn keine sofortige Behandlung erfolgt und der Ausbruch außer Kontrolle gerät. So hat beispielsweise die Maul- und Klauenseuche 2001, die sich vom Vereinigten Königreich aus in andere Länder ausbreitete, geschätzte Kosten in Höhe von 12 Mrd. EUR verursacht.

Im Jahr 2016 waren die Soforthilfemaßnahmen gegen die Dermatitis nodularis (LSD, Lumpy Skin Disease) ein großer Erfolg. Sie wurden sofort umgesetzt und es ist gelungen, den Ausbruch der Krankheit in Griechenland und Bulgarien einzudämmen. Die EU ergriff im Rahmen der Soforthilfemaßnahmen zusätzliche Maßnahmen und finanzierte die sofortige Anschaffung von Impfstoffen gegen die Lumpy-Skin-Krankheit in einer Reihe von Drittländern auf dem Balkan (Serbien, Kosovo, Montenegro und Albanien), wo durch rasche Notimpfungen die Verbreitung tief in das Territorium der Union hinein verhindert werden konnte. Die von der EU finanzierten Soforthilfemaßnahmen blockierten die Verbreitung der Krankheit. Die EU richtete auch Impfstoffbank für Dermatitis nodularis ein, um die Mitgliedstaaten mit einer raschen Lieferung von Impfstoffen bei aktuellen und im Vorfeld von künftigen Ausbrüchen zur Seite zu stehen.

In den letzten Jahren ermöglichte die Kofinanzierung von Soforthilfemaßnahmen der EU die erfolgreiche Eindämmung des Afrikanischen Schweinefiebers (ASF), das durch die Wanderung von Wildschweinen aus Weißrussland und der Ukraine in die vier betroffenen Mitgliedstaaten eingeschleppt wurde. Die Krankheit hat sich weder in den von der Infektion betroffenen Mitgliedstaaten noch in andere Länder ausgebreitet. Durch die sofortigen, zielgerichteten und vielseitigen Reaktionen der EU auf das Afrikanische Schweinefieber- und die Lumpy-Skin-Krankheitsausbrüche konnten die negativen Wirkungen im Rahmen gehalten werden. Andernfalls hätten die Seuchen katastrophale Auswirkungen auf die Tiergesundheit und Nachhaltigkeit des Sektors haben können.

Gesundheitsprogramm

Im Jahr 2016 lag der Schwerpunkt des Gesundheitsprogramms hauptsächlich auf der Gesundheitstechnologiebewertung und dem Aufbau Europäischer Referenznetzwerke, die Millionen von Europäern helfen, die an seltenen Krankheiten leiden. Die Finanzmittel des Gesundheitsprogramms wurden auch verwendet, um Maßnahmen zur Eingrenzung der Ausbreitung von Ebola und Zika durch Verbesserung der Vorsorge-und Reaktionsmaßnahmen der Mitgliedsstaaten zu unterstützen, insbesondere durch die Maßnahmen des Gesundheitssicherheitsausschusses (Einreisekontrollen, Verletztentransporte, Vermeidung der Übertragung beim Krankentransport und im Krankenhausumfeld). Es wurden einige Angleichungen vorgenommen, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit der Finanzierung von Maßnahmen zur Gesundheit von Flüchtlingen als unmittelbare Reaktion auf den hohen Zustrom von Flüchtlingen in die Mitgliedstaaten der EU. Für 14 Mio. EUR wurden elf Maßnahmen zur Steigerung der Sensibilisierung und Verpflichtung hin zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern, Flüchtlingen und Migrantinnen, Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von gefährdeten Migranten und Flüchtlingen in Europa sowie für Maßnahmen und Schulungen für Gesundheitsberufe und mit Migranten und Flüchtlingen arbeitenden Strafverfolgungsbeamten finanziert.

Unter Berücksichtigung der aus der Ex-post-Evaluierung des vorherigen Gesundheitsprogramms aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 führen die Kommissionsdienststellen einen Maßnahmenplan zur Verbesserung der Programmüberwachung und des Fortschritts- und Ergebnisberichtswesens durch.

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung des dritten Gesundheitsprogramms zeigen eine gesteigerte Fähigkeit zur Adressierung wichtiger medizinischer Bedürfnisse in Bereichen, in denen Mehrwert geschaffen werden kann (etwa bei Resistenzen gegen antimikrobielle Arzneimittel, elektronischen Gesundheitsprodukten im Kontext des digitalen Binnenmarktes und der Innovation im Gesundheitswesen). Sie zeigte, dass das dritte Gesundheitsprogramm auf veränderte Gegebenheiten und Trends anspricht, beispielsweise in Bezug auf Krisenbewältigung. Die Migrantenkrise von 2015 stellte eine frühe und beispiellose Prüfung für die Fähigkeit des Programms dar, insbesondere angesichts der gesamteuropäischen Tragweite der Krise und der Belastung, die sie für die bestehende öffentliche Gesundheitsinfrastruktur darstellte. Auf der Negativseite zeigte die Evaluierung zeigte, dass das Gesundheitsprogramm unter geringer Sichtbarkeit litt und dass die resultierende Verbreitung Raum für Verbesserungen bietet.

Programm Kreatives Europa

Das Programm Kreatives Europa unterstützt die kulturellen und kreativen Sektoren in Europa, insbesondere den audiovisuellen Sektor, um die kulturelle und linguistische Diversität zu fördern und den Wettbewerbsfähigkeit zu stimulieren. 56 % des Budgets sind für das „Unterprogramm MEDIA“, 31 % für das „Unterprogramm Kultur“ und 13 % für den sektorübergreifenden Aktionsbereich reserviert. Der Mehrwert für Europa beruht auf der Komplementarität mit nationalen öffentlichen Mitteln und auf der Unterstützung transnationaler Aktivitäten und Kooperation, der Förderung von Größenvorteilen und der Berücksichtigung von Ländern mit geringen Kapazitäten. Darüber hinaus bewährt sich das Programm mit der steigenden Teilnehmerzahl und Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik als nützliches Instrument für die Strategie der EU hinsichtlich internationaler Kulturbeziehungen.

Im Zeitraum 2014-2016 wurde das Programm wie geplant umgesetzt. Im Jahr 2016 wurden 5408 Anträge auf Fördermittel gestellt (771 für Kultur, 4363 für MEDIA und 274 für den sektorübergreifenden Aktionsbereich), wovon 2097 zur Förderung ausgewählt wurden (102 für Kultur, 1983 für MEDIA und 12 für den sektorübergreifenden Aktionsbereich).

MEDIA

MEDIA liefert die wichtigste finanzielle Unterstützung für die Anpassung der audiovisuellen Wirtschaft an den Digitalen Binnenmarkt. Im Jahr 2016 wurde der 25. Geburtstag des Unterprogramms MEDIA gefeiert werden. Während dieser Zeit hat sich das Unterprogramm MEDIA einen exzellenten Ruf in der audiovisuellen Wirtschaft auf europäischer und internationaler Ebene als eine Marke erarbeitet, die künstlerische Qualität und Kreativität repräsentiert. Im 4. Jahr in Folge ging der Oscar für den besten fremdsprachigen Film an einen, von MEDIA geförderten Film, an Son of Saul. Ein weiterer von der EU kofinanzierter Film, Amy, gewann den besten Dokumentarfilm.

Der Oscar für den besten fremdsprachigen Film ging im 4. Jahr in Folge an einen von MEDIA geförderten Film.

Im Jahr 2016 stellte MEDIA finanzielle Unterstützung für zahlreiche Initiativen und audiovisuelle Gebiete bereit:

- Das automatische Fördersystem „Distribution“ stellte 20 Mio. EUR zur Vereinfachung der Verbreitung von nicht-nationalen Filmen zur Verfügung und erreichte ein Publikum von 52 Millionen Menschen. Es wurden neue Zielgruppen angesprochen, beispielsweise durch Filmfestivals. Ein Beispiel ist das Cinekid Festival, das jedes Jahr während der Herbstferien in den Niederlanden organisiert wird und rund 50 000 Kinder als Publikum durch über 500 audiovisuelle Produktionen erreicht und vom Festival ausgewählt werden.
- MEDIA hat erfolgreich dazu beigetragen, neue Filme zu schaffen, die das Potenzial haben, internationales Publikum und internationale Anerkennung zu erhalten. Im Jahr 2011 führte ein geringer Entwicklungszuschuss von 33 000 EUR zur Produktion des Films *Toni Erdmann*, der 2016 in die Kinos kam und in Deutschland innerhalb von 3 Wochen 300 000 Besucher in die Kinos lockte, in der ersten Woche in Frankreich 105 000 und der in 100 Ländern weltweit verkauft wurde und zum besten fremdländischen Film bei der Oscar-Verleihung 2017 nominiert wurde.
- MEDIA unterstützt Europa Cinemas, ein Netz von rund 1000 europäischen Kinos in 33 europäischen Ländern und untersucht einen signifikanten Anteil an nicht-nationalen europäischen Filmen, was wiederum Bildungs- und Marketingmaßnahmen bereitstellt. Es wird geschätzt, dass jeder in das Netzwerk investierte Euro 13 Euro durch zusätzliche Besucher generiert.
- In Anbetracht des wandelnden Geschäfts- und Regulierungsumfelds hat MEDIA eine Reihe von „Begleitmaßnahmen“ zur Förderung Anpassungsbemühungen der audiovisuellen Wirtschaft finanziert. So unterstützt MEDIA beispielsweise, da Urheberrechtsbestimmungsänderungen zur Verbesserung des Online-Zugriff vorgeschlagen werden, die Erstellung von einsatzbereiten Katalogen mit europäischen Inhalten. Insgesamt wurden 108 europäische Filme in durchschnittlich 10 Ländern bereitgestellt, was zu einem Gesamtbetrag rund 950 Online-Freigaben führte.

Kultur

Transnationale Kooperationsprojekte erhalten den Großteil des Budgets im Rahmen des Kulturprogramms. Diese Projekte ermöglichen Organisationen jeder Art und Größe Koproduktionen und sie tragen zum Kapazitätsaufbau bei, indem sie in Fähigkeiten und Ausbildung investieren, neue Geschäftsmodelle erwägen und diese testen und die Herausforderungen der Digitalisierung annehmen. Sie ermöglichen es einer großen Zahl von Künstlern und Kulturschaffenden, grenzübergreifend zu arbeiten und zu kooperieren (im Jahr 2016: 31,5 % der Projekte). Das Programm fördert auch 23 gesamteuropäische mitgliederbasierte Strukturen, die 4000 berufsständische Organisationen durch den Programmteil „Europäische Netzwerke“ für Peer-Learning, Austausch bewährter Verfahren und Kapazitätsbildung zusammenschließen. Darüber hinaus hat die neue Maßnahme „Europäische Plattformen“ neue und flexiblere Möglichkeiten geschaffen, die internationale Karriere von aufstrebenden Künstlern zu fördern. Beispielsweise eine Plattform von 13 Musikveranstaltungen, die Werke von 837 Bands aus 36 verschiedenen Ländern vorstellen und diesen helfen, neue Zuhörer in ganz Europa zu erreichen.

Allein im Jahr 2016 wurden 520 Kulturorganisationen, die 1952 Stellen schaffen dürften, durch vom Kulturprogramm finanzierte Projekte mit Finanzmitteln von insgesamt 93,5 Mio. EUR für kulturelle Kooperationsaktivitäten in ganz Europa gefördert, wobei die Kofinanzierung der EU mit anderen Finanzierungsquellen kombiniert wurden. Dies kann zu den 147 Kooperationsprojekten hinzuaddiert werden, die 2014 und 2015 ausgewählt wurden, an denen insgesamt 847 Kulturorganisationen beteiligt waren und die halfen, 3288 Stellen zu schaffen, von denen 705 dauerhaft waren.

So wird beispielsweise das Projekt „Boosting careers of animation young artists with video mapping“ dank einer Finanzhilfe von unter 300 000 EUR während der Projektdauer 11 vorübergehende und 5 dauerhafte Arbeitsstellen schaffen. Zudem ergeben sich Beschäftigungsmöglichkeiten für rund 400 junge Animationskünstler durch eine Kooperation mit Kreativwirtschaft, öffentlichen Institutionen und europäischen Kunst- und Designuniversitäten.

1.4.2. Ergebnisse der Programme 2007-2013

Im Jahr 2016 startete die Kommission Ex-post-Evaluierungen der Jahre 2011-2013 für drei Fonds: den Europäischen Integrationsfonds (773,09 Mio. EUR), den Europäischen Flüchtlingsfonds (654,10 Mio. EUR) und den Europäischen Rückkehrfonds (647,97 Mio. EUR), die die Vorgänger dessen waren, was heute der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) ist. Ein vierter Fonds, der Außengrenzenfonds (1654,21 Mio. EUR), dessen Maßnahmenarten nun unter dem Fonds für Innere Sicherheit umgesetzt werden, wird ebenfalls bewertet. Zusammen wurden diese Fonds als „SOLID-Programm“ bezeichnet und liefen von 2007 bis 2013 mit Mittelzuweisungen in Höhe von 3729,37 Mio. EUR, wobei die Durchführung bis 2016 weiter lief.

Obschon der Evaluierungsbericht der Kommission zu den Kriterien Effektivität, Wirksamkeit, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert der Fonds noch nicht zur Verfügung steht, liegen bereits vorläufige Feststellungen aus Untersuchungen externer Auftragsnehmer über Aufnahmeraten (die noch aktualisiert werden können) und Ergebnisse für jeden der Fonds vor, die Folgendes zeigen:

Die Ausschöpfung der den Mitgliedstaaten und teilnehmenden Ländern bis Dezember 2016 zugewiesenen Finanzmittel im Zeitraum 2007-2013 unterschied sich von Fonds zu Fonds und variierte über den Zeitraum. Aber insgesamt können die Ausschöpfungsraten der vier Fonds als zufriedenstellend angesehen werden, auch in Anbetracht des Migrationsdrucks, der eine konstante Anpassung der Richtlinien und Maßnahmen auf sich rasch ändernde Umstände erforderlich machte. Die durchschnittlichen Ausschöpfungsraten je Fonds für den Zeitraum 2007-2013 waren wie folgt:

- Europäischer Integrationsfonds: 69,80 %
- Europäischer Flüchtlingsfonds: 76,10 %
- Rückkehrfonds: 69,31 %
- Außengrenzenfonds: 74,66 %

Die Leistung des SOLID-Programms verbesserte sich mit der Zeit: Die Ausschöpfungsraten stiegen im Zeitraum 2011-2013 signifikant: der Europäische Integrationsfonds erreichte 77 %, der Europäische Flüchtlingsfonds 81 %, der Rückkehrfonds 81 % und der Außengrenzenfonds 87 %.

Europäischer Integrationsfonds

Die Studie des Auftragsnehmers ergab, dass die Ergebnisse insbesondere bei der Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien für die Immigrationspolitik in der EU bei der Entwicklung und Durchführung des Integrationsprozesses für neu in Mitgliedstaaten angekommene Drittstaatsangehörige gut waren. Der Fonds förderte viele Projekte, die darauf abzielten, Immigranten direkte Leistungen zur Verfügung zu stellen, etwa Sprachkurse und Beratungsleistungen. Insgesamt erreichten die im Zeitraum 2011-2013 durchgeführten Projekte mindestens zwei Millionen Drittstaatsangehörige, was rund 10 % aller in dem Zeitraum in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen entspricht. Hinsichtlich der Wirkung stellten 18 von 26 Mitgliedstaaten eine starke Auswirkung des Europäischen Integrationsfonds auf die Entwicklung und Verbesserung der Qualität von Einführungsprogrammen fest und beobachteten eine Wirkung des Europäischen Integrationsfonds in Bezug auf die Sprachkenntnisverbesserung, Förderung der Staatsbürgerkunde und Verbesserung der Kenntnis der Aufnahmegesellschaft. Der Europäische Integrationsfonds lieferte in der Mehrheit der Mitgliedstaaten einen wichtigen Beitrag zum Integrationsprozess von Drittstaatsangehörigen, denn 22 von 26 Mitgliedstaaten befanden, dass der Europäische Integrationsfonds die Durchführung von Maßnahmen ermöglichte, die ansonsten über nationale Ressourcen hätten finanziert werden müssen, und dass er einen hohen Mehrwert in der EU generierte.

Rückkehrfonds

Vorläufige Feststellungen zeigen, dass der Fonds hinsichtlich des Beitrags zur Entwicklung eines integrierten Rückkehrverwaltungssystems größtenteils effektiv war, insbesondere beim Erreichen einer größeren Ausgewogenheit zwischen freiwilliger und erzwungener Rückkehr. Mit der Rückkehrfondsförderung wurde eine Reihe von Werkzeugen entwickelt, die das Rückkehrmanagement in der EU und in Mitgliedstaaten verbessert, wie etwa die aktive

Förderung der freiwilligen Rückkehr und die Durchführung von „multi-stakeholder"-Ansätzen, die interessierte Kreise der Zivilgesellschaft stärken. Mit dem Rückkehrfonds wurden zusätzliche Gelder zur Finanzierung von neuen Maßnahmen oder zum Ausbau vorhandener Maßnahmen bereitgestellt, darunter auch solche, die die Anzahl der freiwilligen im Vergleich zu erzwungenen Rückkehrern betrafen. Allerdings wurde die Wirksamkeit von Aktionen, die der Intensivierung der Kooperation mit Drittländern diente, von externen Faktoren beeinträchtigt, beispielsweise durch Bereitschaft zur Zusammenarbeit von Behörden in Partnerländern auf dem Gebiet der Rückkehr und Reintegration.

Europäischer Flüchtlingsfonds

Im Zeitraum 2011-2013 half der Europäische Flüchtlingsfonds den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Bereitstellung konkreter Unterstützung für Asylsuchende bei der Bewältigung dringender und alltäglicher Probleme. Darüber hinaus organisierten die Mitgliedstaaten Neuansiedlungsprogramme. Mit dem Europäischen Flüchtlingsfonds wurde die Neuansiedlung von insgesamt 9058 Personen gefördert. Nach den vorläufigen Feststellungen aus den Berichten der Auftragnehmer wurden die Ziele des Fonds hinreichend konkretisiert, um die meisten der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bedürfnisse hinsichtlich der Verbesserung der nationalen Asylsysteme (Aufnahmebedingungen für Asylsuchende, Integration von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, fairere und effektivere Asylverfahren) abzudecken. Mithilfe des Europäischen Flüchtlingsfonds konnten die in dem Zeitraum gestiegenen Bedürfnisse in den Mitgliedstaaten angepasst werden, insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung von akzeptablen Aufnahmebedingungen trotz gestiegenen Asylantenzustroms und zur Beschleunigung der Asylverfahren in EU-Aufnahmeländern, die im Verlauf der Zeit immer dringender wurden. In diesem Kontext waren Soforthilfemaßnahmen bei der Bewältigung von Notfallsituationen besonders relevant. Einen Mehrwert lieferte der Europäische Flüchtlingsfonds den Mitgliedstaaten und nichtstaatlichen Akteuren durch die Bereitstellung zusätzlicher Finanzierungsmittel, die die Durchführung von Projekten ermöglichten, die ansonsten wohl nicht umgesetzt worden wären. Es scheint so zu sein, dass der größte Mehrwert in den Mitgliedstaaten zu verzeichnen war, die vergleichsweise geringe nationale Mittel und weniger weit entwickelte Asylsysteme besitzen. Hier bestand der Mehrwert darin, dass das dortige Asylsystem teilweise (re)strukturiert werden konnte. In anderen Mitgliedstaaten bestand der Mehrwert des Europäischen Flüchtlingsfonds in der Fähigkeit, innovative Projekte zu finanzieren sowie in der Bereitstellung vorher nicht vorhandener Leistungen oder der Erweiterung des Umfangs von Aktivitäten und der Bewältigung der Bedürfnisse neuer und schutzbedürftigerer Personengruppen.

Außengrenzenfonds

Die vorläufigen Feststellungen des Auftragnehmerberichts zeigen, dass die finanzielle Unterstützung durch den Außengrenzenfonds von großer Bedeutung für die Durchführung der notwendigen Verbesserungen der EU-Außengrenzen-Verwaltungssysteme zu Zeiten der Haushaltsstrenge und der Zunahme des Migrationsdrucks war. Er trug entscheidend zur Anwendung des Schengen-Besitzstands durch Unterstützung der Entwicklung und Aktualisierung auf nationaler Ebene von umfangreichen IT-Informationssystemen, wie VIS[131] und SIS II[132], sowie zur Fähigkeit der Grenzüberwachung von Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der konsularischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei. Im Kontext knapper nationaler Finanzierungsmittel war Fonds besonders wichtig bei der Sicherstellung der Kohärenz von Systemen, die erst dann funktionstüchtig werden, wenn alle Bausteine fertiggestellt sind (etwa SIS II und VIS). Die durch Außengrenzenfonds kofinanzierten Maßnahmen unterstützte die Gesamtstruktur der Grenzpolitik der Union. Reguläre Grenzübertritte wurden aufgrund von durch den Außengrenzenfonds finanzierten Kontrollgates schneller. Die nationalen Komponenten des integrierten Grenzkontrollsystems zum Schutz der Außengrenzen der EU wurden signifikant verstärkt, insbesondere in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung der nationalen Komponenten des Europäischen Überwachungssystems; Ausbildung von Konsulats- und Grenzbeamten; Kooperation zwischen unterschiedlichen nationalen Interessengruppen und mit dem Grenzschutz befassten EU-Agenturen sowie in Bezug auf eine bedeutende Aktualisierung der Hauptinformationssysteme. Der Mehrwert des Fonds

ist mit der durch Mitgliedstaaten aufgebauten finanziellen Solidarität verbunden, die an ihren Außengrenzen extrem unterschiedliche Situationen zu bewältigen haben. Der Fonds schuf eine materielle Solidarität zwischen den Ländern, deren Migrationsdruck an den Grenzen am größten war und denjenigen Ländern, deren Grenzen weniger belastet waren. Dank des Zuweisungsmechanismus wurde der Großteil der Ressourcen den Ländern mit der größten Belastung zugeordnet (zumeist Länder des südlichen Mittelmeerraums).

Lebens- und Futtermittel

Am 26. April 2016 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof seinen Sonderbericht zur Leistungsprüfung von Programmen zur Tilgung von Tierseuchen für den Zeitraum 2009-2014. Der Rechnungshof prüfte durch Beurteilung des Ansatzes Kommission sowie dem Design und der Umsetzung der Mitgliedstaatenprogramme, ob nationale Veterinärprogramme Tierseuchen adäquat eindämmen konnten. Der Sonderbericht des Rechnungshofes kam zu dem Schluss, dass der Ansatz der Kommission solide war und mit guten technischen Gutachten, Risikoanalysen und Mechanismen zur Priorisierung von Ressourcen untergestützt wurde. Der Rechnungshof räumte ein, dass es einige bemerkenswerte Erfolge zu verzeichnen gab, zum Beispiel der Rückgang der Fälle von boviner spongiformer Enzephalopathie (BSE) bei Rindern, Salmonellen bei Geflügel und Tollwut bei Wildtieren.

Gesundheitsprogramm

Die Ex-Post-Evaluierung des zweiten Gesundheitsprogramms wurde im Juli 2016 fertiggestellt und ein Bericht der Kommission wurde an das Europäisches Parlament und den Rat[133] geschickt.

Die Evaluierung befand, dass das Programm eine Reihe von wertvollen Ergebnissen mit einer eindeutigen Verknüpfung zu den Prioritäten der EU und der nationalen gesundheitspolitischen Prioritäten erzielt hat. Der größte Mehrwert durch die finanzierten Projekte und gemeinsamen Maßnahmen ergab sich durch den Austausch von optimalen Verfahren zwischen Mitgliedstaaten und verbesserte Kooperation durch Vernetzung. Beispielsweise die gesamteuropäische Kooperation zwischen Gesundheitstechnologie bewertende Agenturen und methodologischen Leitlinien zur Bewertung innovativer Gesundheitstechnologien, durch die Entscheidungsträger wertvolle Innovationen erkennen können; der Austausch von optimalen Verfahren bei der Entwicklung und Umsetzung von nationalen Plänen im Bereich seltener Krankheiten und die Standardisierung der Nomenklaturen, die Mitgliedstaaten bei der Richtlinienentwicklung für seltene Krankheiten sowie verbesserter Zugang von Angehörigen der Gesundheitsberufe auf relevante Informationen zu seltenen Krankheiten; verbesserte und erweiterte Bereitschaft von Laboratorien, hochansteckende Krankheitserreger zu entdecken; Verbesserung von Instrumenten zur Unterstützung der Auswahl der kosteneffizientesten Präventionsstrategien gegen Herz-Kreislauferkrankungen durch wissenschaftliche Daten und innovativen Instrumenten; Unterstützung von Organkontrollen durch die Entwicklung von wichtigen Grundsätzen der guten Praxis und Standard-Evaluierungsinstrumenten.

Die Ergebnisse der Maßnahmen wurden unterschiedlich verbreitet. Daher ist nicht regelmäßig sichergestellt, dass wichtige Interessenträger erreicht werden oder dass Ergebnisse übernommen werden und konkrete Aktionen und spürbare Auswirkungen zur Folge haben. Obwohl sich Synergien mit dem EU-Forschungsprogramm ergaben, gibt es immer noch Verbesserungspotenzial, insbesondere in Bezug auf andere EU-Finanzierungsinstrumente, wie den Strukturfonds.

1.5. Europa in der Welt (Rubrik 4)[134]

Es wurden 9,1 Mrd. EUR an Mitteln für Verpflichtungen aus Programmen unter der Rubrik 4 bereitgestellt, was 5,9 % des gesamten EU-Haushalts 2016 entspricht. Es sei angemerkt, dass die EU-Entwicklungshilfe durch den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) verstärkt wird, der nicht vom EU-Haushalt, sondern von Direktzahlungen der EU-Mitgliedstaaten finanziert wird.

Rubrik 4 des Finanzrahmens beinhaltet alle von der Kommission unternommenen auswärtigen Maßnahmen und umfassen ein breites Spektrum an Maßnahmen, wie beispielsweise Entwicklungshilfe, Heranführungshilfe und humanitäre Hilfe oder Maßnahmen, die zu Stabilität und Frieden, der Förderung der Menschenrechte beitragen oder Wahlbeobachtungsmissionen und viele andere Maßnahmen.

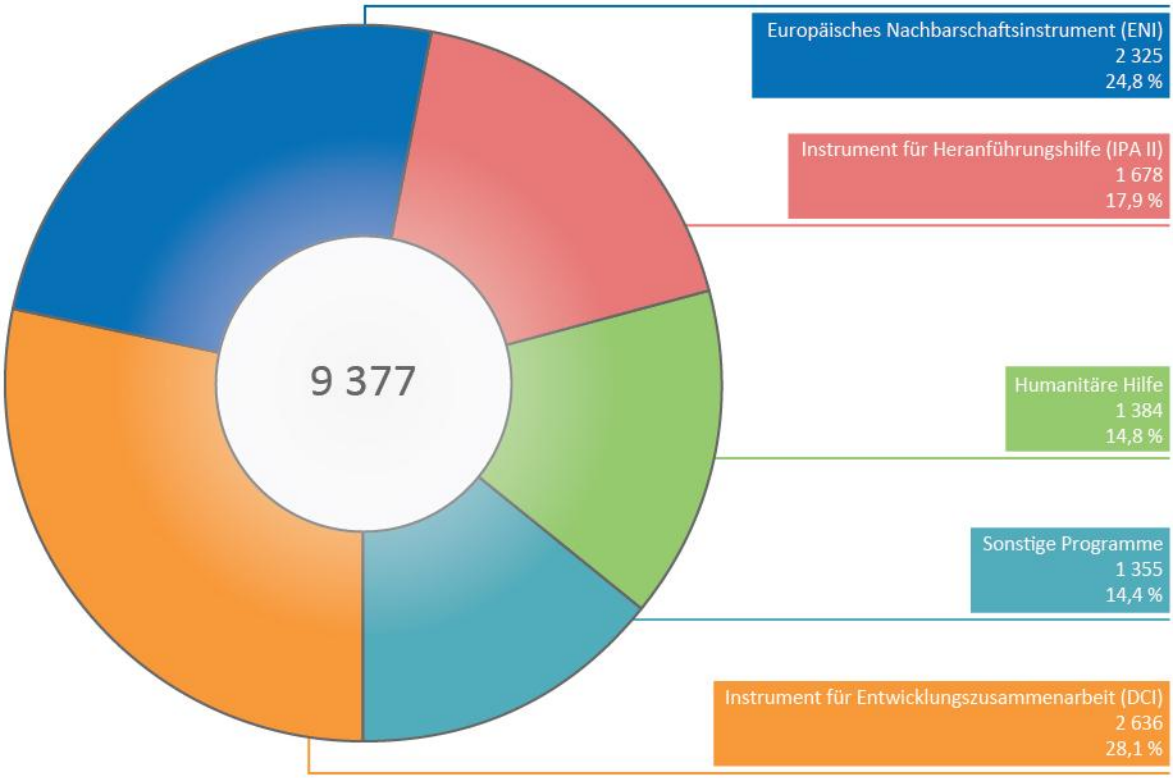


Abbildung: oben: Wichtigste Programme, die 2016 unter der Rubrik 4 finanziert wurden. Unten: Anteil der Rubrik 4 am Gesamthaushalt. Alle Beträge in Millionen EUR.

Unterstützung der Programme für die Prioritäten der Kommission:

Mit den Programmen unter Rubrik 4 werden die von der Juncker-Kommission vorgegebene Prioritäten „Die EU als globaler Akteur“ und „Migration“ verfolgt. Darüber hinaus wird mit den Programmen insbesondere die externe Dimension anderer Prioritäten der Juncker-Kommission unterstützt (u. a. „eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“, „Beschäftigungswachstum und Investitionen“ und „Ein auf gegenseitigem Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte“ mit einem ausgeprägten Sicherheitsaspekt.

Im Jahr 2016 betrafen viele der wichtigsten Maßnahmen unter der Rubrik 4 die beispiellose Größenordnung an humanitären Krisen. Nicht zuletzt die andauernden Migrationsprobleme in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas. Durch Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe bekämpft die Union auch die Ursachen der Migration auch auf langfristigere Weise.

Viele der Programme sind so gestaltet, dass rasch und flexibel auf wechselnde politische Prioritäten reagiert werden kann und sind daher für die erfolgreiche Implementierung der globalen Strategie der EU vom Juni 2016 von entscheidender Bedeutung.

Die Verwaltung und die Verwendung eines erheblichen Anteils der Finanzmittel unter Rubrik 4 erfolgt durch internationale Organisationen, wie Agenturen der Vereinten Nationen. Der verbleibende Teil wird entweder direkt von der Kommission zentral verwaltet, oder indirekt von den begünstigten Ländern oder mittels geteilter Mittelverwaltung.

1.5.1. Fortschritt der Programme 2014-2020

Auch im Jahr 2016 war die Kommission ein führender Akteur der internationalen Reaktion auf alle großen natürlichen und vom Menschen verursachten humanitären Krisen. Sie **verwaltete einen beispiellos hohen Haushalt an humanitären Hilfen in Höhe von rund 2025 Mio. EUR** für Nahrung, Unterkunft, Schutz und Gesundheit von **120 Millionen Menschen in mehr als 80 Ländern**[135]. Der zugewiesene Betrag von 1384 Mio. EUR unter Rubrik 4 wurde durch die Mobilisierung der Soforthilfereserve sowie anderer Quellen auf insgesamt 1603 Mio. EUR aufgestockt. Zusätzliche Beträge aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sowie für die Soforthilfe in der EU wurden ebenfalls mobilisiert. Ein signifikanter Anteil davon wurde, einschließlich der auf ad-hoc-Basis freigegebenen zusätzlichen Finanzierungsmittel, für die Unterstützung von Flüchtlingen in den Ländern und Regionen aufgewendet, die am meisten von der **syrischen Flüchtlingskrise** betroffen sind; aber die EU hat auch ihren Beitrag zur Linderung akuter Krisen in anderen Teilen der Welt mit substanziellen Beiträgen, die in den Südsudan, Jemen, Irak, das Tschadbecken und in Länder, die von El Niño betroffen flossen.

Ein weiteres Beispiel rascher EU-Maßnahmen und der von der Kommission gezeigten Flexibilität ist die **Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei**. Die im Januar 2016 für einen Zeitraum von zwei Jahren errichtete Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei stellt einen gemeinsamen Koordinationsmechanismus bestehender Instrumente dar (d. h. humanitärer und nicht-humanitärer Unterstützung), der sicherstellen soll, dass auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen und Aufnahmegemeinden in der Türkei in umfassender und koordinierte Weise eingegangen wird. Eine effiziente Ausweitung 2016 mit einem Gesamtbudget von 3 Mrd. EUR (1 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt, 2 Mrd. EUR von Mitgliedstaaten) bedeutete, dass Ende 2016 von den eingeplanten 2,2 Mrd. EUR annähernd die Hälfte vergeben und nahezu 750 Mio. EUR ausgezahlt waren.

Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei ermöglichte der EU auch, im Jahr 2016 das **soziale Sicherheitsnetz für Notfälle (ESSN)** zu starten. Das ESSN (Emergency Social Safety Net) ist ein großes, innovatives humanitäres Programm für außerordentliche Bedürfnisse, das anfänglich mit EU-Mitteln in Höhe von 348 Mio. EUR ausgestattet wurde und vom Welternährungsprogramm umgesetzt wird. Es wurde aufgestellt, um bis zu **einer Million der am meisten gefährdeten Flüchtlinge in der Türkei** auf effiziente Weise mit regelmäßigen Bargeldzuweisungen mittels elektronischer Debitkarte zu helfen. Die ersten Bargeldausschüttungen wurden im Dezember 2016 durchgeführt.

Darüber hinaus unterstützt die Kommission, neben der humanitären Soforthilfe, die längerfristigen Lebensgrundlagen, sozioökonomischen und Bildungsperspektiven von Flüchtlingen und der Aufnahmegemeinden in der Türkei. Unter anderem wurde mit März 2016 ein Vertrag für das 37-Millionen-Euro-Bildungsprojekt („Generation Found“) unterzeichnet[136], das durch das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) durchgeführt wird.

Einige der tendenziellen Ergebnisse des Projekts aus frühen Berichten auf Maßnahmenebene[137] lassen vermuten, dass durch das Programm 60 000 Kindern Unterrichtsmaterialien erhalten und 10 392 Kinder psychosoziale Programme sowie Programme zur Förderung des sozialen Zusammenhalts nutzen werden. 2081 Bedienstete im Bildungswesen wurden geschult und 7950 syrische Bedienstete im Bildungswesen erhielten Fördergelder. Es wurden drei Kinderschutzeinrichtungen und sechs Räume für Erwachsene und Heranwachsende eingerichtet.

Zusätzlich zur Türkei unterstützt die Kommission weiter auch andere Länder in unmittelbarer Nachbarschaft von Syrien, wie Jordanien, den Libanon und Irak. Hier wurde auch ein zunehmender Anteil der **nicht-humanitären Hilfe** der EU bereitgestellt. Der **als Reaktion auf die Syrienkrise eingerichtete regionale Treuhandfonds der Europäischen Union („Madad-Fonds“)** sammelt Beiträge aus dem EU-Haushalt und von Mitgliedstaaten, um Projekte zu finanzieren, die auf die längerfristigen wirtschaftlichen, schulischen und sozialen Bedürfnisse von Flüchtlingen sowie der Aufnahmegemeinden und Verwaltungen ausgerichtet sind. Im Jahr 2016 wurden 377,8 Mio. EUR für neue Maßnahmen veranschlagt, Verträge für 321 Mio. EUR unterzeichnet und 129 Mio. EUR an Projekte ausgezahlt. Ende 2016 erreichte der Fonds eine Gesamtsumme von 932 Mio. EUR an gezeichneten Beiträgen und 767 Mio. EUR an von seinem Vorstand genehmigten Maßnahmen, wobei dies alles innerhalb von wenig mehr als 18 Monaten organisiert und der Vorgabewert von 1 Mrd. EUR annähernd erreicht wurde.

Migrationssteuerung und Mobilität blieben auch im Jahr 2016 für die **Entwicklungszusammenarbeit der EU** eine Priorität.

Mit Blick in die Zukunft hat die Kommission im Jahr 2016 auch einen Vorschlag für einen neuen **Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik** eingeführt, der eine gemeinsame Vision und Aktionsrahmen für Entwicklungspolitik bereitstellt, der für die EU und seine Mitgliedstaaten gelten soll.

Die 1,8 Mrd. EUR des **Treuhandfonds für Afrika der EU** der 2016 eingerichtet wurde, soll die Kapazitäten in Partnerländern zur besseren Steuerung der Migration sowie der Flüchtlingsströme verbessern. Er soll auch die eher strukturellen Ursachen von irregulärer Migration und Zwangsvertreibung bekämpfen. Bis Ende 2016 wurden 106 Projekte im Wert von 1589 Mio. EUR genehmigt, wobei im Jahr 2016 594 Mio. EUR beauftragt und 175 Mio. EUR ausgegeben wurden.

Im Jahr 2016 schlug die Kommission aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Investitionsoffensive für Europa einen ambitionierten **Europäische Investitionsoffensive für Drittländer** für Afrika und die europäischen Anrainerländer vor, das als Mittel zur Überwindung der Hauptursache für Migration dienen soll. Im Rahmen dieser Offensive soll der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung bis zu 44 Mrd. EUR an Investitionen aus dem Gesamthaushaltsplan der Union mobilisieren.

Im Jahr 2016 förderte der EU-Haushalt die kontinuierlichen Bemühungen der Union bei Friedensicherung, Konfliktprävention, Reaktion auf Krisen und Stärkung der internationalen Sicherheit. Im Rahmen des **Stabilitäts- und Friedensinstruments (IcSP)** wurden im Jahr 2016 ein Rekordbetrag von 271,5 Mio. EUR für Krisenreaktion, von 27 Mio. EUR für Konfliktpräventions-, Friedensbildungs- und Krisenvorsorgemaßnahmen sowie von 224,7 Mio. EUR für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zugewiesen.

Der Fokus auf die Verflechtung von Entwicklung und Sicherheit wurde bei der Gestaltung anderer Programme und Maßnahmen noch verstärkt, insbesondere in Afrika südlich der Sahara (z. B. durch die Friedensfazilität für Afrika).

Die unter diesem Haushaltsplan laufenden Maßnahmen der Kommission trugen auch im Jahr 2016 zur Stabilisierung der Nachbarländer bei. Ein Beispiel ist die **Ukraine**, wo der Konflikt das ganze 2016 hindurch andauerte und wo die finanzielle und technische Unterstützung der EU beispielsweise zur Förderung der weiteren Friedensbemühungen sowie der Reformen einen wesentlichen Beitrag lieferte. Im Jahr 2016 mobilisierte die EU 25,6 Mio. EUR i, Rahmen des **Stabilitäts- und Friedensinstruments (IcSP)**, um die Krise in dem Land zu überwinden und vom Konflikt betroffene Bevölkerungsgruppen zu unterstützen, wobei 14,6 Mio. EUR bereits vergeben wurden. 5 Mio. EUR[138] wurden der OSCE-Überwachungsmission für ein Interimreaktionsprogramm in dem Land zur Verfügung gestellt. 1,2 Mrd. EUR an **Makrofinanzhilfe (MFA) für die Ukraine** waren, vorbehaltlich der Erfüllung der politischen Auflagen, an Auszahlungen im Jahr 2016 geplant. Das Makrofinanzhilfe-Programm dient dazu, den externen Finanzierungsbedarf des Landes zu decken. Die vorgesehene Auszahlung wurde aufgrund der finanziellen und wirtschaftlichen, von der Ukraine nicht erfüllten politischen Voraussetzungen[139] verzögert. Trotz eines Regierungswechsels führte die Ukraine 2016 mit einigen Ausnahmen mit beständigem Tempo Reformen in einer Reihe von Sektoren in der Wirtschaft und der Gesellschaft durch. Zudem war die EU einer der größten

humanitären Geldgeber in der Ukraine, wo Projekte direkt dazu beitrugen, eine halbe Million Menschen mit Nahrung, Unterkünften, Gesundheitsdienstleistungen und psychologischer Hilfe zu versorgen.

Im Jahr 2016 trug die Finanzierung der EU auch zum Erreichen eines wichtigen Projektmeilensteins auf dem Gelände der Nuklearkatastrophe von Tschernobyl in der **Ukraine** bei. Als Teil eines Projekts, das die Freisetzung von Radioaktivität des zerstörten Reaktors für die nächsten 100 Jahre verhindern soll, wurde am 29. November 2016 der letzte Abschnitt der riesigen bogenförmigen Konstruktion über die Reaktoranlage bewegt. Die Gesamtkosten des Projekts der neuen Schutzhülle **„New Safe Confinement“** betragen rund EUR 1,5 Mrd. EUR und wurden gemeinsam von der EU, der Ukraine der Europäischen Bank für Wiederaufbau und der internationalen Gemeinschaft finanziert. Die EU trug mit 210 Mio. EUR im Rahmen der **Technischen Hilfe für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (TACIS)** sowie mit 220 Mio. EUR, mit 40 Mio. EUR davon allein im Jahr 2016, im Rahmen des **Instruments für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC)** bei. Es ist geplant, das Projekt Ende 2017 abzuschließen.

1.5.2. Ergebnisse der Programme 2007-2013

Im Jahr 2016 wurden eine Reihe von Prüfungen und Evaluierungen veröffentlicht, die neue Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Programme im Zeitraum 2007-2013 ergaben.

Krisenreaktion in Drittländern – ein flexibles externes Programm

Das **Stabilitätsinstrument (IfS)** war ein strategisches Programm für 2007-2013, das der Bewältigung der Sicherheits- und Entwicklungsprobleme diente. Seine **Krisenreaktionskomponente (IfS CRC)**[140] sollte eine rasche und flexible erste Reaktion auf politische Krisen und Naturkatastrophen in Drittländern ermöglichen. In den Jahren 2007-2013 wurden rund 1076 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt für Maßnahmen der Krisenreaktionskomponente des Stabilitätsinstruments reserviert.

Evaluierungsbelegen[141] zufolge war diese Komponente des Stabilitätsinstruments für das auswärtige Handeln der EU wichtig.

Bei der Evaluierung der Krisenreaktionskomponente des EU-Stabilitätsinstruments (IfS CRC) 2007-2013 konnte festgestellt werden, dass diese Komponente in der EU Mehrwert generierte und Lücken im Instrumentarium der existierenden Krisenreaktionsinstrumente füllen konnte.

Die Fazilitäten für Politikberatung und Vermittlung (PAMF) der Krisenreaktionskomponente des EU-Stabilitätsinstruments wurde als besonders positives Beispiel herausgegriffen. Die Fazilitäten für Politikberatung und Vermittlung machten auf weniger als 1 % der gesamten Finanzierung und 4 % der Projekte aus. Die Fazilitäten ermöglichten schnelle und zielgerichtete Maßnahmen in den Bereichen Politikberatung, technische Hilfe, Vermittlung und Versöhnung mit einem Betrag von bis zu 2 Mio. EUR. Die Einsatzzeit wurde aufgrund der Tatsache, dass die Fazilitäten für Politikberatung und Vermittlung auf jährlich zu überprüfenden Finanzierungsentscheidungen basiert, kurz gehalten. Diese wichtige Eigenschaft machte die Fazilitäten zu einem äußerst komplementären Instrument für bestehende Reaktionsinstrumente der EU-Mitgliedstaaten sowie deren Geber.[142]

Es zeigte sich, dass Maßnahmen hinsichtlich der Ergebnisse am wirksamsten waren, wenn sie politisch bzw. im politischen Dialog und/oder mit anderen Finanzierungen koordiniert wurden. Beispielsweise fand die IfS-CRC-Finanzierung für die **Reform des primären Gesundheitsversorgungssektors** im **Libanon** parallel zu einem landeseigenen institutionellen Reformprozess statt, der dessen Wirkung verstärkte. Der IfS-CRC-Maßnahme wurde zugutegehalten, dass sie der **Reduzierung von Spannungen zwischen Libanesen und syrischen Flüchtlingen** diente, indem den Zugang zu und die Verbesserung von Gesundheitsleistungen für den gefährdeten Bevölkerungsteil des Libanon förderte[143].

Bei der Bewertung wurde allerdings auch festgestellt, dass die Gesamtwirkung der Krisenreaktionskomponente des EU-Stabilitätsinstruments besser gewesen wäre, wenn

politisches Engagement Maßnahmen insgesamt noch systematischer unterstützt hätte. Also nicht nur auf der Ebene der EU-Delegationen, sondern auch in Bezug darauf, inwiefern das Instrument in die längerfristige EU-Krisenreaktion hineinpasst.

Als weiteren Kritikpunkt stellte die Evaluierung heraus, dass die Maßnahmen der Krisenreaktionskomponente des EU-Stabilitätsinstruments unzureichend verbessert, überwacht und bewertet wurden. Das Programm hätte auch wirksamer sein können, wenn sein Potenzial als operatives Testfeld für die zunehmende Notwendigkeit der EU, auf Krisen zu reagieren, vollständig anerkannt worden wäre.

Armutsbekämpfung – Evaluierungsbelege aus Bangladesch (2007-2013)

Die EU arbeitete im Zeitraum 2017-2013 eng mit anderen Entwicklungspartnern, darunter mit Mitgliedstaaten, an dem Gesamtziel der **Armutsbekämpfung**. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklungszusammenarbeit von Dänemark, Schweden und der EU mit **Bangladesch**. Während des Zeitraums zahlten die drei Partner insgesamt 1,38 Mrd. EUR aus, wobei der EU 57 % zufielen, größtenteils finanziert über das **Instrument für Entwicklungszusammenarbeit**[144] **(DCI)** und das **Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)**.

Eine Evaluierung[145] für 2016 zur Entwicklungszusammenarbeit ergab, dass der Beitrag der EU **durch den strategischen Ansatz zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Handels- und Wirtschaftsentwicklungspolitik sich als besonders wirksam erwies**. Ein Ansatz, der Bangladesch unter Anderem ermöglichte, seine Exporte in die Union signifikant zu steigern. Die EU war andererseits in der Lage, diese Handelsverbindungen zu nutzen, um Verbesserungen in Bereichen wie Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie zu beschleunigen. Dennoch gab es auch Bemühungen, die nicht zu spürbaren Verbesserungen geführt haben: dies betrifft insbesondere die Fokussierung des Instruments auf Verbesserungen bei Governance und Menschenrechten.

Forschung und Innovation in der Entwicklung – Belege aus einer thematischen Evaluierung

Vor dem Kontext der **internationalen Entwicklung** ergab die Evaluierung[146] für 2016 Informationen über die Unterstützung der EU für internationale **Forschung und Innovation**.

Während des Zeitraums 2007-2013 reservierte die EU rund 1,1 Mrd. EUR (einschließlich des Europäischen Entwicklungsfonds) für die Unterstützung von Entwicklungsprojekten mit einer Forschungs- und Innovationskomponente. Zu den EU-Finanzierungsquellen zählten das **Instrument für Entwicklungszusammenarbeit** (DCI; sowohl auf geografischer wie auch thematischer Linie), das **Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument** (ENPI), sowie der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) mit Mitteln außerhalb des EU-Haushalts.

Die Evaluierung ergaben sich Hinweise, dass Forschungs- und Innovationsergebnisse, die sich aus von der EU geförderten Projekten ableiten ließen, für Entwicklungsprozesse genutzt werden konnten. Beispielsweise war dies der Fall im **Umfeld einer Agrarentwicklungsarbeit**, aber auch im Bereich von **Programmen der öffentlichen Gesundheit**, wo Forschungsergebnisse zu Krankheiten und Arzneimitteln aufgegriffen wurden. Zudem ergab die Evaluierung, dass die von der EU finanzierte IKT-Infrastruktur den **Informationsfluss und Wissenstransfer** sowie die Bildung von Netzwerken zwischen einzelnen Forschern vereinfachen konnte. Die Wirkung auf institutioneller Ebene wurde als weniger offensichtlich bewertet.

Die Evaluierung kommt allerdings zu dem Schluss, dass die Wirksamkeit und Effizienz Forschungs- und Innovationsförderung durch das Fehlen eines gesamtstrategischen Ansatzes gedämpft wurde.

Abschnitt 2
Ergebnisse der internen Kontrolle und Finanzverwaltung

Der zweite Abschnitt dieses Berichts befasst sich mit der Verwaltung des EU-Haushalts im Jahr 2016 durch die Kommission.[147]

Die Unterabschnitte 2.1 und 2.2 dieses Berichts zeigen anschaulich, wie sich die Kommission bei der Finanzverwaltung und der internen Kontrolle um die Einhaltung der höchsten Standards bemüht.

Letztlich ist das Ziel eine kosteneffiziente Finanzverwaltung – somit: Vereinfachung von Verfahren, Schutz des EU-Haushalts vor Fehlern und Betrug durch Präventiv- und Abhilfemaßnahmen sowie Wahrung einer angemessenen Balance zwischen den Kosten und Nutzen von Kontrollen.

Diese Managementbewertung wird durch eine Zusammenfassung der Ergebnisse des **Internen Auditdienstes** (Unterabschnitt 2.3), der vom **Auditbegleitausschusses** durchgeführten Arbeit (Unterabschnitt 2.4) und der **Folgemaßnahmen zur Entlastung und externe Auditempfehlungen** (Unterabschnitt 2.5) ergänzt.

Auf der Grundlage dieser Elemente **übernimmt die Kommission die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des Haushalts** (Unterabschnitt 2.6).

Der Gesamtrisikobetrag bei Abschluss wird auf weniger als 2 % der relevanten Gesamtausgaben geschätzt.

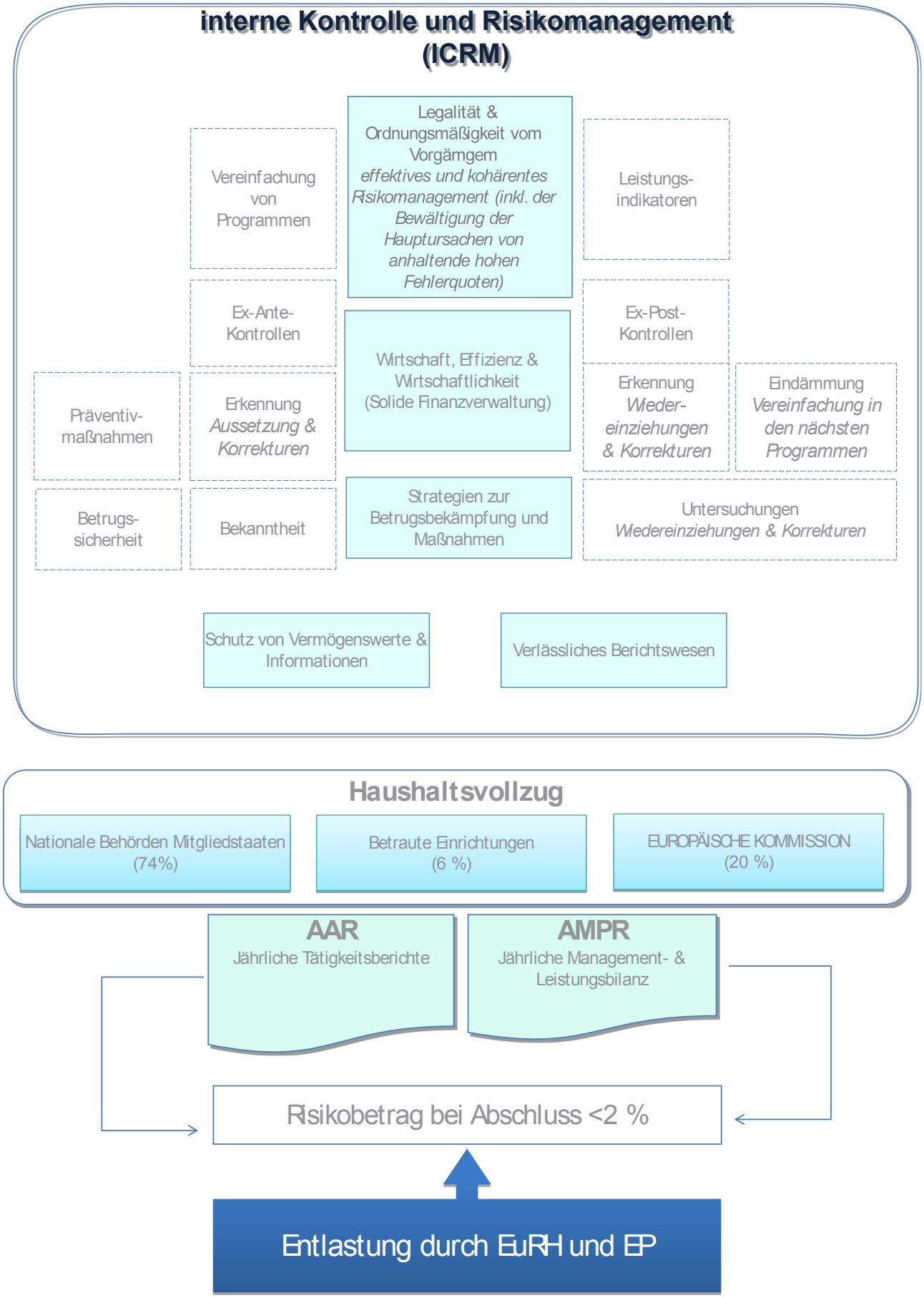
Die mehrjährigen Kontrollmechanismen der Kommissionsdienststellen stellen eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sicher.

Die in den folgenden Jahren vorgenommen Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen schützen den EU-Haushalt sehr gut.

Schließlich werden die bereichsübergreifenden organisatorischen Verwaltungsfortschritte für 2016 in Unterabschnitt 2.7 dieses Berichts hervorgehoben.

Schematische Darstellung des integrierten Modells der Kommission zu innerer Kontrolle und Risikomanagements

Die Abbildung auf der nächsten Seite zeigt, wie die unterschiedlichen Dimensionen des integrierten Modells der Kommission zu innerer Kontrolle und Risikomanagement (ICRM, Internal Control & Risk Management) verzahnt sind. Die fünf Interne Kontrollziele lassen sich mit dem Einsatz von Präventiv- und Kontroll-/Abhilfemaßnahmen erreichen, die die drei Mittelverwaltungsarten abdecken. Darüber hinaus ist auch das Kontrollmodel haushaltsjahresübergreifend angelegt, wie auch die Programme selbst. Und dies sowohl in Bezug auf die Fehlererkennung und -korrektur (z. B. bei der Umsetzung von Ergebnissen aus Ex-post-Kontrollen) als auch in Bezug auf Verarbeitung von Feedback aus gewonnenen Erkenntnissen zur Anpassung von künftigen Programmen (z. B. bei der Vereinfachung der Rechtsvorschriften) und/oder Kontrollsystemen (z. B., indem Kontrollen risikodifferenzierter angelegt werden). Während der Lebenszyklen der Programme Verwaltungsberichte auf Jahresbasis erstellt, und zwar von den Dienststellen in jährlichen Tätigkeitsberichten und von der Kommission in ihrer Gesamtheit in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz.


interne Kontrolle und Risikomanagement (ICRM)
Legalität & Ordnungsmäßigkeit vom Vorgämgem
effektives und kohärentes Risikomanagement (inkl. der Bewältigung der Hauptursachen von anhaltende hohen Fehlerquoten)
Vereinfachung von Programmen
Leistungs-indikatoren
Ex-Ante-Kontrollen
Ex-Post-Kontrollen
Wirtschaft, Effizienz & Wirtschaftlichkeit (Solide Finanzverwaltung)
Präventiv-maßnahmen
Erkennung Aussetzung & Korrekturen
Erkennung Wieder-einziehungen & Korrekturen
Eindämmung Vereinfachung in den nächsten Programmen
Betrugs-sicherheit
Bekanntheit
Strategien zur Betrugsbekämpfung und Maßnahmen
Untersuchungen Wiedereinziehungen & Korrekturen
Schutz von Vermögenswerte & Informationen
Verlässliches Berichtswesen
Haushaltsvollzug
Nationale Behörden Mitgliedstaaten (74%)
Betraute Einrichtungen (6 %)
EUROPÄISCHE KOMMISSION (20 %)
AAR
Jährliche Tätigkeitsberichte
AMPR
Jährliche Management- & Leistungsbilanz
Risikobetrag bei Abschluss <2 %
Entlastung durch EuRH und EP

2.1. Zielerreichung hinsichtlich der internen Kontrolle

Die Kommission verwendet ein dezentralisiertes Finanzverwaltungsmodell. Gemäß der Haushaltsordnung[148], ist der Anweisungsbefugte der Kommission das Kollegium der Kommissionsmitglieder. Das Kollegium delegiert die Finanzverwaltungsaufgaben an die Generaldirektoren oder Dienststellenleiter, die zu bevollmächtigten Anweisungsbefugten werden.

Auf Institutionsebene hat die Kommission Gemeinsame Standards definiert, die die Merkmale, die diese internen Kontrollsysteme mindestens erfüllen müssen, festlegen.

Die Kommission hat den internen Rahmen für interne Kontrollen im Einklang mit dem COSO-Rahmenwerk aktualisiert (COSO, Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission).

Diese internen Kontrollstandards beruhen auf dem COSO[149]-Rahmenwerk. Im Einklang mit der neuesten Überarbeitung von COSO, das von einem auf der Einhaltung von Vorschriften basierendes in ein der Einhaltung von Prinzipien basierendes System geändert wurde, hat **die Kommission den internen Kontrollrahmen kürzlich** entsprechend aktualisiert.[150] Diese überarbeiteten internen Kontrollprinzipien treten für die Kommissionsdienststellen spätestens Ende 2017 in Kraft. Ziel dieser Überarbeitung ist es, einerseits eine solide interne Kontrolle sicherzustellen und andererseits die erforderliche Flexibilität bereitzustellen, die Dienststellen benötigen, um Anpassungen an ihre spezifischen Merkmale und Umstände durchführen zu können. Das ist insbesondere im Hinblick auf die Bemühungen, Kontrollsysteme eher risikobasiert und kostenwirksam zu verändern, unter anderem durch verbesserte Synergie- und Effizienzgewinne, sinnvoll.[151]

Innerhalb dieser Rahmenbestimmungen und entsprechend der Verantwortung der Generaldirektoren als bevollmächtigte Anweisungsbefugte richtet **jede Kommissionsdienststelle** die Organisationsstruktur und die internen Kontrollsysteme ein, mit denen am besten sichergestellt wird, dass ihre politischen und operationellen Ziele erreicht werden.

Die Standards der internen Kontrolle wurden wirksam eingeführt und erfolgreich angewendet

Die Verwaltung der einzelnen Kommissionsdienststellen prüft die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme regelmäßig und analysiert die Ergebnisse, die sich aus dieser Prüfung ergeben.

Aufgrund dessen kamen alle Kommissionsdienststellen für 2016 zu dem Schluss, dass die **Standards für interne Kontrollen wirksam eingeführt** und erfolgreich angewendet wurden[152]. Allerdings berichteten 22 Kommissionsdienststellen von der Notwendigkeit, die Wirksamkeit in speziellen Standards wie folgt zu verbessern:

Abbildung: Anzahl der für weitere Verbesserungen vorgeschlagene Standards

Zusätzlich zur Beurteilung des Managements der internen Kontrollsysteme prüft **der Rechnungsführer** die lokalen Finanzsysteme der Kommissionsdienststellen. Die einwandfreie Funktionsweise der lokalen Systeme, aus denen die Daten in das zentrale Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) übernommen werden, ist grundlegende Voraussetzung für die Gesamtzuverlässigkeit der Konten. Die Prüfungsergebnisse des Rechnungsführers für die lokalen Finanzsysteme für 2016 zeigen, dass die System hinreichend ausgereift sind und kontinuierlichen Verbesserungen unterliegen. Die für die Programmplanungsphase 2014-2020 in den vergangenen Jahren für die Finanzverwaltung eingeführten neuen Systeme unterstützen mehr eingebettete automatische Kontrollen und stellen so die Beachtung der geltenden Verordnungen sicher. Dies sorgt für bessere Ressourcennutzung, Reduzierung von Fehlern und die Standardisierung von Prozessen und Verfahren für die Verwaltung von Programmen unter gemeinsamen Rechtsvorschriften. Zu den weiteren, festgestellten Stärken zählen verbesserte Finanzaufsichtssysteme und -instrumente, gute Dokumentierung von Verfahren und hohe Fachkompetenz der Mitarbeiter. Allerdings wurden für einige Dienste[153] Empfehlungen oder Ermahnungen ausgesprochen, unter Anderem hinsichtlich der Datenkonsistenz zwischen lokalen IT-Systemen und ABAC, der Aktualität der Aufzeichnungen, Qualität der registrierten Informationen, Aktualität von nach Umorganisation

angepassten Anleitungen und Dokumentation oder Mitbenutzung von Kontrollsystemen.

Aufgrund dieser Einschätzungen konnten die Kommissionsdienststellen das Erreichen der in der Haushaltsordnung[154] definierten internen Kontrollziele berichten. Dies ist in den folgenden Unterabschnitten über die Effizienz der Finanzverwaltung, die wirksame Steuerung der Risiken im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit, die Kosteneffizienz von Kontrollen und die Strategien zur Betrugsbekämpfung zusammengefasst.

2.1.1. Effizienz der Finanzverwaltung

Im Jahr 2016 begann die Kommission mit der Überarbeitung seiner wichtigsten Finanzgeschäftsprozesse in Hinblick auf die Wahrung der höchsten Standards für die Finanzverwaltung im Kontext schwindender Ressourcen. Zu den Bereichen für potenzielle Synergien und Effizienzgewinne zählen Vereinfachung und Harmonisierung von Regeln und Verfahren, moderne und vernetzte Finanz-IT-Systeme, weitere Externalisierung und gegenseitige Unterstützung bei der Sachkenntnis im Finanzbereich. Der Fokus dieser Maßnahmen ist **Effizienzsteigerung in der Finanzverwaltung**: geringer Bürokratieaufwand, verhältnismäßige Kosten für Kontrollen von Begünstigten, niedrigere Fehlerquoten, verbesserte Datenqualität, kürzere „Vorlaufzeit bis zur Finanzhilfegewährung“ und „Zahlungsfrist“-Zeiträume.

Im Rahmen der Bemühungen um **Vereinfachungen** wurde die Überarbeitung des Fortschrittsanzeigers vorbereitet. Erstmalig wurde die Vereinfachung des Haushaltsvollzugs nicht nur auf Kommissions- sondern auch auf Mitgliedstaatenebene überwacht. Auch die Arbeit an der Vereinfachung der Finanzvorschriften wurde, zusammen mit Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens und der Revision der Haushaltsordnung fortgesetzt, auch im Hinblick auf eine stärkere Ergebnisorientierung durch vermehrte Verwendung von auf Leistungen und Ergebnissen beruhenden Pauschalbeträgen, -preisen und -zahlungen. Lesen Sie dazu auch die nach Politikbereich im ersten Abschnitt dieses Projekts erwähnten Vereinfachungsbemühungen.

Beachtliche Fortschritte wurden im Jahr 2016 auch bei der digitalen Verwaltung von Finanzhilfen (eGrants) und der digitalen Auftragsvergabe (eProcurement) gemacht, einschließlich der Schaffung eines zentralen Eingangsportals für die Kommunikation und den Austausch von Informationen mit Interessenträgern, das allen Diensten zur Verfügung steht (SEDIA). Anfang 2017 wurden Governance-Strukturen zur Beaufsichtigung der Lieferung einer integrierten Unternehmenslösung eingerichtet.

Hinsichtlich der **Kontrolleffizienz** zeigen die Daten in Anhang 6, dass die globale **mittlere Nettozahlungsfrist** der Kommissionsdienste (21,4 Tage 2016) unter 30 Tagen liegt und mit den Jahren stetig verringert wurde. Die globale mittlere Bruttozahlungsfrist (24,9 Tage) wird erstmalig nach einer Empfehlung des Ombudsmanns angegeben. Sie stellt die mittlere Zahlungsfrist und enthält alle eventuellen Aussetzungszeiträume.

2.1.2. Effektivität beim Umgang mit Risiken im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit

Kontrollmodelle

Die Kommission ist letztlich dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass EU-Haushaltsmittel ordnungsgemäß ausgegeben werden, unabhängig davon, ob die Mittel von den Kommissionsdienststellen selbst (direkte Mittelverwaltung; ca. 20 %) implementiert, Körperschaften (indirekte Mittelverwaltung; ca. 6 %) anvertraut oder von Behörden der Mitgliedstaaten (geteilte Mittelverwaltung; ca. 74 %) umgesetzt werden. Bei 80 % der Haushaltsmittel ist die Kommission überwiegend von der Verlässlichkeit der Verwaltungs- und Kontrollinformationen von Mitgliedstaaten und anderen beauftragten Einrichtungen auf deren eigenen Kontrollsystemen abhängig. Auf Sekundärebene kann die Kommission, allerdings ohne „Duplizierung“ der Kontrollebenen, Audits durchführen, um die Verlässlichkeit von Kontrollsystemen, die Kontrollergebnisse und/oder Berichte zur Verwaltung zu überprüfen.

In allen Haushaltsvollzugsarten **umfassen die Kontrollmodelle sowohl Präventiv- als auch Korrekturmaßnahmen**.

– *Präventivmaßnahmen*[155] beinhalten typischerweise Kontrollen Vor-Ort-Kontrollen[156] andere Ex-ante-Kontrollen[157]. Sie werden von der Kommission durchgeführt, bevor eine Zahlung erfolgt oder Ausgabe akzeptiert wird, die ein

Mitgliedstaat oder eine andere beauftragte Einrichtung deklariert hat. Mögliche Zahlungsunterbrechungen/-aussetzungen an Mitgliedstaaten bei gravierenden Mängeln in Verwaltungs- und Kontrollsystemen haben auch einen präventiven Charakter. Zusätzlich stellt die Kommission Behörden von Mitgliedstaaten und Mittelempfängern Schulungen und Beratungen zur Verfügung.

– *Korrekturmaßnahmen* beinhalten typischerweise Finanzkorrekturen oder Einziehungen von irregulären, von einem Mitgliedstaat oder Mittelempfänger deklarierten Ausgaben. Sie werden nach Ex-post-Kontrollen[158], die die Kommission durchführt, vorgenommen, nachdem eine Zahlung erfolgt ist oder eine Ausgabe akzeptiert wurde, die ein Mitgliedstaat oder eine andere beauftragte Einrichtung deklariert hatte.

Auch wenn alle Finanzvorgänge vor der Zahlung durch die Kommission einer Ex-ante-Kontrolle[159] unterliegen, so ist die Intensität hinsichtlich Häufigkeit und/oder Tiefe dieser Kontrollen von den involvierten Risiken und Kosten abhängig. Daher werden risikodifferenzierte Ex-ante-Kontrollen üblicherweise nicht an Ort und Stelle durchgeführt (inakzeptables Kosten-Nutzen-Verhältnis), wogegen dies bei Ex-post-Kontrollen (auf repräsentativen Stichproben oder Risikobewertung basierend) normalerweise der Fall ist.

Die Ausgabenprogramme der Kommission und damit auch die Kontrollsysteme und Verwaltungszyklus sind **mehrjährig konzipiert.** Tatsächlich werden Fehler, die in einem bestimmten Jahr entdeckt werden, in den nachfolgenden Jahren korrigiert.

Letztlich werden Fehler und Fehlerursachen, die von der Kommission oder den Mitgliedstaaten durch Audittätigkeit entdeckt werden, bei der Erarbeitung von (vereinfachter) Rechtsvorschriften berücksichtigt und der (Neu-)Gestaltung von Kontrollen berücksichtigt, um die Fehlerquote in der Zukunft weiter zu reduzieren.

Um zu ermitteln, ob der EU-Haushaltsplan wirksam geschützt ist, bestimmen die Kommissionsdienststellen einen Indikator für die „Fehlerquote“ und weisen diesen Indikator und die zugehörigen Risikobeträge für die unterschiedlichen Phasen während des Zyklus aus:

– ***Risikobetrag bei Zahlung*** (*beruht auf der ermittelten Fehlerquote*); nachdem vor der Zahlung ordnungsgemäße Ex-ante-Kontrollen durchgeführt sind, aber noch keine Korrekturmaßnahmen für nach der Zahlung gefundene Fehler vorgenommen wurden;

– ***Risikobetrag bei Berichtlegung*** (*beruht auf der Restfehlerquote*); nachdem einige Korrekturmaßnahmen nach der Zahlung bereits vorgenommen wurden, aber andere in den folgenden Jahren noch zu erwarten sind. *Da dieses Konzept lediglich auf Vorbehalten der jährlichen Tätigkeitsberichte beruht, handelt es sich nicht um ein „Gesamtkonzept“, insbesondere weil es nicht maßgebliche Ausgaben beinhaltet, die nicht unter Vorbehalt sind (d. h. für diese ist Restfehlerquote <2 %)*;

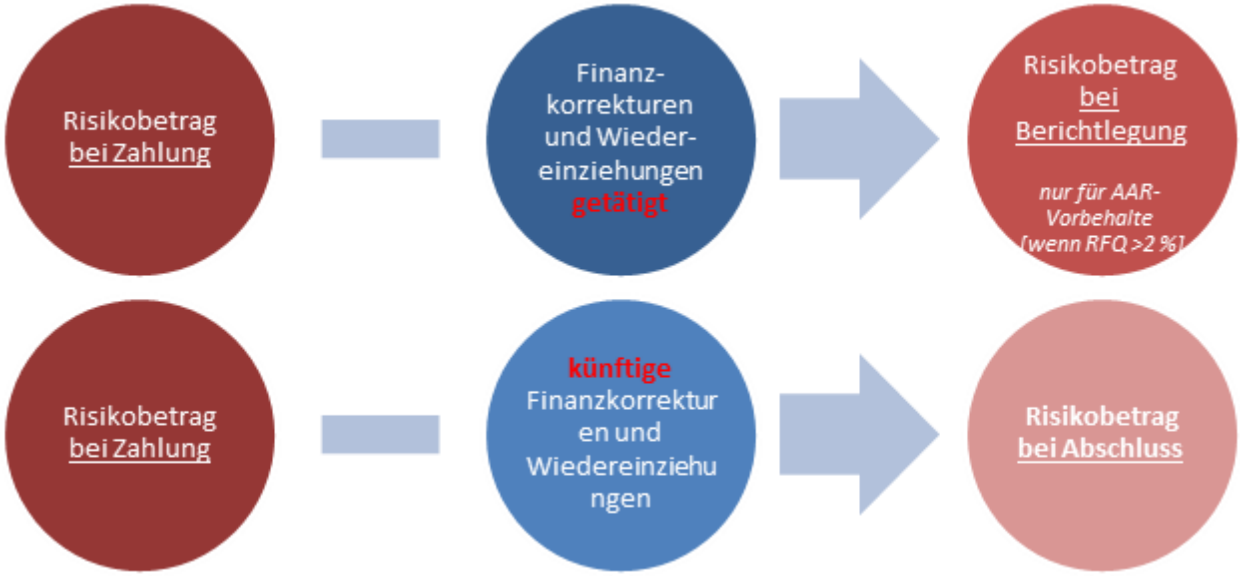
Risikobetrag bei Abschluss *(d. h. auch unter Berücksichtigung der künftigen Korrekturen)*; nachdem alle Korrekturmaßnahmen in den folgenden Jahren umgesetzt wurden.

Definitionen des Risikobetragskonzepts und zugehörige Konzepte, siehe Anhang 3.

*Für ein gegebenes Jahr ist der („Brutto“)-**Risikobetrag bei Zahlung**, nachdem die Ausgaben akzeptiert und/oder Zahlungen getätigt wurden, größer als 2 % der maßgeblichen Ausgaben. Das stimmt mit den Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs überein.*

*Dennoch wurden **Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen** vorgenommen und werden während des nachfolgenden Jahres bzw. der nachfolgenden Jahre vorgenommen, die bereits den („Zwischen-“)**Risikobetrag bei Berichtlegung** verringern. In der Zwischenzeit werden Vorbehalte aus Gründen vollständiger Transparenz (nur) für diejenigen Programme vergeben, für die die Restfehlerquote (RER, Residual error rate) zum Zeitpunkt der Berichtlegung (der jährlichen Tätigkeitsberichte) noch nicht unter 2 % gesunken ist.*

*Darüber hinaus wird geschätzt, dass, nachdem auch **voraussichtliche künftige Korrekturen** berücksichtigt sind, zum Ende des Lebenszyklus der Programme vorgenommen sein werden, der zukunftsgerichtete („Netto“-)**Risikobetrag bei Abschluss** unter 2 % ist.*



Kontrollergebnisse für 2016

Die detaillierten Ergebnisse für das Haushaltsjahr 2016 sind in der Tabelle „Geschätzter Risikobetrag bei Abschluss“ auf der folgenden Seite dargestellt.

Risikobetrag bei Zahlung

Im Rahmen von Ex-post-Kontrollen (z. B. durch Audits an Ort und Stelle), die durchgeführt wurden, nachdem die Zahlungen bereits freigegeben sind, können zumindest Teile[160] von den Fehlern ermittelt werden, die nach der ordnungsgemäßen Durchführung von Ex-ante-Kontrollen unentdeckt geblieben wären. Damit kann der Weg zu deren Korrektur freigemacht werden (z. B. durch Implementierung und sogar Extrapolation von Auditergebnissen).

Über die Jahre hat die Kommission ihre Finanzverwaltung erfolgreich verbessert. Dies belegt nicht nur der Rückgang der Fehlerquoten, die von der Kommission ermittelt wurden, sondern auch der Fehlerquoten, vom Europäischen Rechnungshof ermittelt wurden. Diese jährlich geschätzten Quoten von zweistelligen Werten in einigen Politikbereichen (besonders Kohäsion) vor 2009 auf erheblich niedrigere, derzeitige Werte – unter 5 % in den meisten Politikbereichen und um bzw. unter 2 % in einigen anderen Bereichen.

Für das Jahr 2016 wird geschätzt, dass - basierend auf ermittelten oder vergleichbaren Fehlerquoten - die mittlere Gesamtfehlerquote der Kommission zwischen 2,1 % und 2,6 % (2015 zwischen 2,3 % und 3,1 %) des Gesamtbetrags der maßgeblichen Ausgaben liegt. Der entsprechende **Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung** beträgt geschätzt zwischen 2,9 Mrd. EUR und 3,6 Mrd. EUR (2015 zwischen 3,3 Mrd. EUR und 4,5 Mrd. EUR). Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf das kohäsionsinhärente niedrigere Fehlerrisiko für Programme des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens zurückzuführen.

Politikbereich	Gesamtbetrag der maßgeblichen Ausgaben (1)	Geschätzter Risikobetrag bei Zahlung (2) = Mittlere Fehlerquote auf (1)		Voraussichtliche künftige Korrekturen (3) = Bereinigter Anteil an Einziehungen und Korrekturen auf (1)		Geschätzter Risikobetrag bei Abschluss (4) = (2)-(3)	
		Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert
Landwirtschaft	57 552,7	1419,6 (2,47 %)	1419,6 (2,47 %)	1173,4 (2,04 %)	1173,4 (2,04 %)	246,2 (0,43 %)	246,2 (0,43 %)
Kohäsion	45 403,7	961,2 (2,12 %)	1573,6 (3,47 %)	700,3 (1,54 %)	798,0 (1,76 %)	261,0 (0,57 %)	775,6 (1,71 %)
Außenbeziehungen	10 183,7	166,0 (1,63 %)	166,0 (1,63 %)	43,3 (0,43 %)	43,3 (0,43 %)	122,7 (1,20 %)	122,7 (1,20 %)
Forschung, Industrie, Raumfahrt, Energie und Transport	13 586,3	320,1 (2,36 %)	381,4 (2,81 %)	98,6 (0,73 %)	99,8 (0,73 %)	221,4 (1,63 %)	281,6 (2,07 %)
Sonstige interne Politikbereiche	4532,0	35,1 (0,77 %)	39,4 (0,87 %)	8,1 (0,18 %)	8,1 (0,18 %)	27,0 (0,60 %)	31,4 (0,69 %)
Sonstige Dienstleistungen und Verwaltung	5869,5	12,2 (0,21 %)	14,9 (0,25 %)	0,5 (0,01 %)	0,6 (0,01 %)	11,8 (0,20 %)	14,3 (0,24 %)
Gesamt	137 127,9	2914,2 (2,13 %)	3594,9 (2,62 %)	2024,2 (1,48 %)	2123,2 (1,55 %)	890,1 (0,65 %)	1471,8 (1,07 %)

Tabelle: Geschätzter Risikobetrag bei Abschluss (in Mio. EUR) für maßgebliche Ausgaben im Jahr 2016 Details, s. Anhang 2-A und Definitionen, s. Anhang 3.

Hinsichtlich der Art und Ursache von anhaltend hohen Fehlerquoten kommen die Kommission und der Europäische Rechnungshof zu den gleichen Schlussfolgerungen. Es werden weitere Maßnahmen für Programme mit anhaltend hohen Fehlerquoten unternommen, um die Ursachen zu bekämpfen (Details, s. unten).

Risikobetrag bei Berichtlegung

Innerhalb des mehrjährigen Kontexts der Programme und Kontrollstrategien werden alle im Laufe der Jahre erkannten Fehler schließlich auch korrigiert. Die Kommissionsdienststellen liefern jedes Jahr bei der Erstellung der jährlichen Abschlussberichte einen *zwischenzeitlichen aktuellen Status* für ihre (üblicherweise kumulativen) Programmausgaben, erkannte Fehler und durchgeführten Korrekturen – *zu diesem Zeitpunkt*.

Ein wichtiger Aspekt beim Vollzug des EU-Haushalts ist die Tatsache, dass die geeignete Prävention bzw. Erkennung und nachfolgende Korrektur der zu Fehlern, Irregularitäten und Betrug führenden Schwachpunkte des Systems sichergestellt werden muss.

Die Kommission ergreift Präventiv- und Korrekturmaßnahmen gemäß den EU-Rechtsvorschriften, um **den EU-Haushalt gegen illegale oder irreguläre Ausgaben zu schützen**.

Als Ultima Ratio muss die Kommission, wenn präventive Mechanismen nicht greifen, im Rahmen seiner Aufsichtspflicht Korrekturmaßnahmen ergreifen.

Das primäre Ziel von Finanzkorrekturen und Einziehungen besteht darin, dass mit dem EU-Haushalt nur Ausgaben finanziert werden, die die rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllen.

Es folgt die Darstellung des Arbeitsablaufs von Korrekturmaßnahmen:

Eine Finanzkorrektur wird **bestätigt**, sobald sie von dem Mitgliedstaat akzeptiert oder von der Kommission beschlossen wird. Eine Finanzkorrektur wird als **umgesetzt** betrachtet, sobald die Korrektur angewendet wird und in den Kommissionskonten ausgewiesen ist. Das bedeutet, dass die Finanztransaktion vom bevollmächtigten Anweisungsbefugten in den folgenden Fällen validiert wurde: Abzug von der Zwischen- oder Restzahlung, Einziehungsanordnung und/oder einer Aufhebungstransaktion.[161]

Fonds	Summe Zahlungen EU-Haushalt 2016	Summe an bestätigten Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2016	% der Zahlungen des EU-Haushalts	Summe umgesetzter Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2016	% der Zahlungen des EU-Haushalts
Landwirtschaft:	*56 454*	*2087*	*3,7 %*	*1948*	*3,5 %*
EGFL	44 084	1387	*3,1 %*	1662	*3,8 %*
Entwicklung des ländlichen Raums	12 370	700	*5,7 %*	286	*2,3 %*
Kohäsionspolitik:	*37 134*	*1204*	*3,2 %*	*943*	*2,5 %*
EFRE	21 067	706	*3,3 %*	623	*3,0 %*
Kohäsionsfonds	7449	102	*1,4 %*	1	*0,0 %*
ESF	8148	389	*4,8 %*	235	*2,9 %*
FIAF/EFF	422	14	*3,2 %*	17	*3,9 %*
EAGFL, Abteilung Ausrichtung	48	(5)	*(11,0) %*	67	*140,1 %1 %*
Interne Politikbereiche	*23 165*	*309*	*1,3 %*	*318*	*1,4 %*
Externe Politikbereiche	*10 277*	*173*	*1,7 %*	*175*	*1,7 %*
Verwaltung	9325	4	*0,0 %*	4	*0,0 %*
GESAMT	**136 355***	**3777**	***2,8 %***	**3 389**	***2,5 %***

Tabelle: Übersicht Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2016[162] *(in Mio. EUR)*
**Ausgenommen 61 Mio. EUR an Auszahlungen unter der Rubrik Besondere Instrumente*

Im Jahr 2016 betrug die Gesamtsumme an Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 3,8 Mrd. EUR (bestätigt) bzw. 3,4 Mrd. EUR (umgesetzt). In dem Betrag sind 2016 durchgeführte Korrekturen und Wiedereinziehungen enthalten, unabhängig von dem Jahr, in dem die Ausgaben ursprünglich angefallen sind. Weitere Details, s. Anhang 4.

Arten von Finanzkorrekturen 2016 und kumulative Ergebnisse 2010-2016

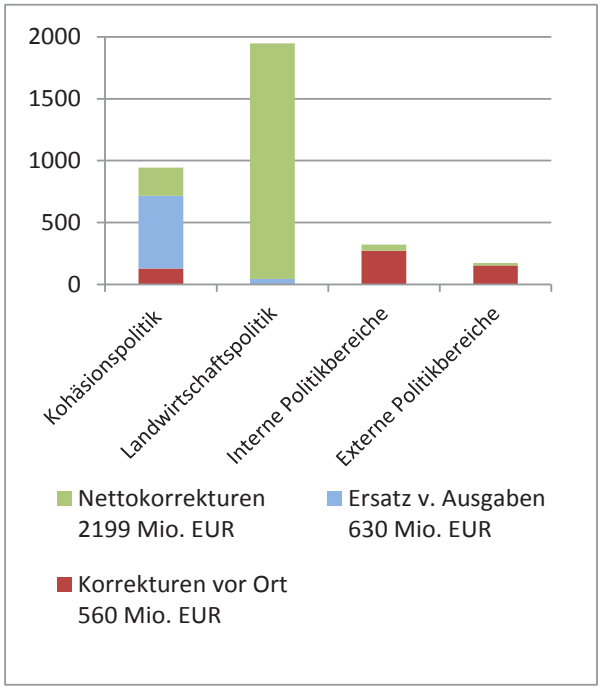


*Abbildung: Arten von 2016 **umgesetzten** Finanzkorrekturen (in Mio. EUR)*

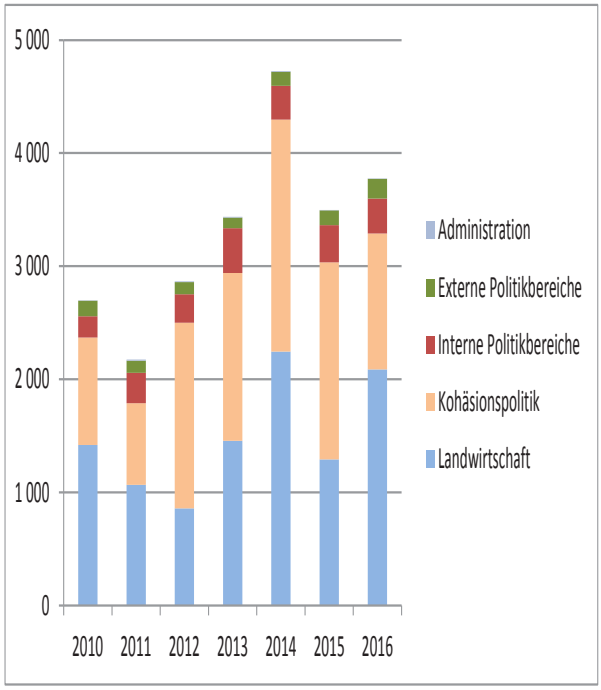


*Abbildung: Im Zeitraum 2010-2016 **bestätigte** Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen, kumulativ (in Mio. EUR)*

Nettokorrekturen, die zu einer Erstattung zugunsten des EU-Haushalts führen sind charakteristisch für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums sowie für direkte und indirekte Verwaltung.

Für die Kohäsionspolitik sind Nettokorrekturen bis zum Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Ausnahme. Unter dem neuen rechtlichen Rahmen behält die Kommission 10 % für jede Zwischenzahlung bis zur Fertigstellung aller Kontrollverfahren. Diese Kontrollen stellen sicher, dass schwerwiegende Mängel nicht zu einem erheblichen Risikograd bei vom Mitgliedstaat unentdeckt oder unkorrigiert gebliebenen Ausgaben führen können. Sonst muss die Kommission Nettofinanzkorrekturen vornehmen.

Kumulative Zahlen liefern brauchbarere Informationen über die Bedeutung der von der Kommission verwendeten Korrekturmechanismen, da sie den mehrjährigen Charakter der meisten Ausgabenprogramme der EU berücksichtigen und die Wirkung von einmaligen Ereignissen neutralisieren.

Beim Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) betrug der mittlere Korrektursatz für Finanzkorrekturen der Kommission für den Zeitraum 1999 bis Ende 2016 gemäß dem Konformitätsabschlussverfahren 1,8 % der Ausgaben (ausschließlich Nettofinanzkorrekturen) - siehe Anhang 4, Abschnitt 2.4.

Gemäß den Kontrollen der Kommission betrug beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und beim Europäischen Sozialfonds (ESF) der kombinierte Satz an Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2007-2013 am Ende des Jahres 2016 1,7 % der zugewiesenen Finanzmittel - siehe Anhang 4, Abschnitt 3.4.2.

Während des Zeitraums 2010-2016 belief sich der bestätigte mittlere Betrag auf 3,3 Mrd. EUR bzw. 2,4 % des mittleren Betrags an aus dem EU-Haushalt getätigten Zahlungen. Dagegen betrug der mittlere implementierte Betrag für diesen Zeitraum 3,2 Mio. EUR bzw. 2,3 % der Zahlungen.

Mit Blick auf die geprüfte Stichprobe wird ein Teil der (kumulativen) Ausgaben vollständig fehlerbereinigt sein, wogegen der andere Teil von ähnlichen Fehlern betroffen sein wird. Wenn die Fehlerquote in diesem Stadium noch immer als wesentlich (d. h. über dem Wesentlichkeitskriterium von 2 % liegt) betrachtet werden würde, dann würde für das betroffene Programm Vorbehalt ausgesprochen oder im jährlichen Tätigkeitsbericht beibehalten werden.

*In ihren **jährlichen Tätigkeitsberichten 2016** haben 29 bevollmächtigte Anweisungsbefugte uneingeschränkte Zusicherung vorgelegt, während 20 Erklärungen Einschränkungen erhielten bei insgesamt 37 Vorbehalten. Weitere Details, siehe Abschnitt 2.2 und Anhang 2-B.*

Der **Risikobetrag bei Berichtlegung** aus (nur) den Programmen, die Vorbehalten unterliegen, wird auf **1,6 Mrd. EUR** geschätzt, verglichen mit 1,3 Mrd. EUR im Jahr 2015. Details, s. unten in Abschnitt 2.2.

Risikobetrag bei Abschluss

Innerhalb des gleichen mehrjährigen Kontexts von Programmen und Kontrollstrategien ist es auch möglich, auf das Ende des Programmlebenszyklus voraus zu schauen[163], und abzuschätzen, wie viele Korrekturen durch Ex-post-Kontrollen in der Zukunft noch zu erwarten sind. Tatsächlich ist es so, dass, da die Ausgaben des laufenden Jahrs mitunter noch keinen (endgültigen) Ex-post-Kontrollen unterzogen werden konnten, die zugehörigen Korrekturen erst während des darauffolgenden Jahres bzw. der darauffolgenden Jahre zustande kommen. Der künftige Risikobetrag bei Abschluss kann erst abgeleitet werden, nachdem alle bereits vorgenommenen und/oder künftig umzusetzenden Korrekturen berücksichtigt sind.

Ein Indiz für „geschätzte künftige Korrekturen" könnten die historischen Korrekturen sein (z. B. der historische 7-Jahresdurchschnitt). Allerdings haben sich die Merkmale und Risiken der Programme sowie die Modalitäten der zugehörigen Kontrollsysteme und die Korrekturkapazitäten weiterentwickelt (z. B. vereinfachte leistungsbezogene Mechanismen und angepasste Kontrollen). Sogar die historischen Daten sind von *spezifischen* (einmaligen, nicht-baulichen) Ereignissen beeinflusst. Daher sind die historischen Daten mitunter nicht die beste Basis für das Schätzen der künftigen Korrekturkapazität. In diesen Fällen berichtigt und ersetzt der bevollmächtigte Anweisungsbefugte diese, um eine bessere und konservative Schätzung zu erhalten.

*In ihren jährlichen Tätigkeitsberichten 2016 haben die Kommissionsdienststellen sowohl die Basis (das 7-Jahresmittel ihrer historischen tatsächlichen Korrekturen) als auch ihre zugunsten ihrer **besten aber konservativen Schätzungen für die künftige (Ex-post) Korrekturkapazität für die laufenden Programme** bekannt gegeben. Zu den Kategorien für derartige Berichtigungen zählen die folgenden: Neutralisierung aller spezifischen (einmaligen, nicht-baulichen) Ereignisse aus der Vergangenheit, Herausnahme von Ex-ante-Korrekturelementen (z. B. Einziehung nicht genutzter Vorfinanzierung, Gutschriften für Rechnungen), Betrachten eines neueren historischen Mittels (z. B. GD AGRI lediglich die letzten 5 Jahre betrachten, um eine bessere Basis zu erhalten), Betrachten der verschiedenen inhärenten Risiken und/oder Kontrollmodalitäten für die leistungsbezogenen Mechanismen (z. B. für Kohäsion auf Basis des von den Kommissionsdienststellen geschätzten kumulativen Restrisikos (KRR), nach Validierung der Fehlerquoten und der von den Audit- und Zertifizierungsbehörden für jedes operationelles Programm berichteten Finanzkorrekturen), Vermeidung der Anwendung desselben prozentualen Anteils bei der risikoarmen Finanzierung von Agenturen etc., oder gar die Betrachtung, dass die strukturellen künftigen Ex-post-Korrekturen 0 sein würden (z. B. Generaldirektionen, die nur Ex-ante-Kontrollsysteme und zugehörige Korrekturen haben, die die Fehler bereits im Voraus reduzieren).*

Wie in der oben stehenden Tabelle „*Geschätzter Risikobetrag bei Abschluss*" dargestellt, betragen die geschätzten künftigen Korrekturen für die Ausgaben von 2016 zwischen 2,0 Mrd. EUR und 2,1 Mrd. EUR bzw. zwischen 1,5 % und 1,6 % der Summe der maßgeblichen Ausgaben. Dies ist weniger als 2015 (zwischen 2,1 Mrd. EUR und 2,7 Mrd. EUR bzw. zwischen 1,5 % und 1,9 %), wieder hauptsächlich für Kohäsion (was, wie oben erwähnt, aufgrund des niedrigeren zu korrigierenden Risikobetrags bei Zahlung logisch ist). In jedem Fall kann diese Schätzung, verglichen mit den tatsächlichen in 2016 vorgenommenen Korrekturen und Wiedereinziehungen (3,8 Mrd. EUR bestätigt oder 3,4 Mrd. EUR umgesetzt) und das implementierte 7-jährige Mittel (3,3 Mrd. EUR bzw. 3,2 Mrd. EUR; 2,4 % bzw. 2,3 %), als eine konservative Schätzung betrachtet werden.

Die resultierend geschätzte Summe an **Risikobetrag bei Abschluss** für die Ausgaben 2016 betragen

zwischen 0,9 Mrd. EUR und 1,5 Mrd. EUR bzw. zwischen 0,7 % und 1,1 % der Summe der maßgeblichen Ausgaben. Dies ist niedriger als für 2015 (zwischen 1,2 Mrd. EUR und 1,8 Mrd. EUR bzw. 0,8 % und 1,3 %), wieder hauptsächlich aufgrund von Kohäsion (wie oben erwähnt, eine Folge des geringeren inhärenten Fehlerrisikos des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens.

Schlussfolgerungen

Angesichts der Tatsache, dass die **Summe des Risikobetrag bei Abschluss geschätzt weniger als 2 % der Summe der maßgeblichen Ausgaben** beträgt, wurde gezeigt, dass die mehrjährigen Kontrollmechanismen der Kommissionsdienststellen generell eine adäquate Verwaltung der Risiken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Regularität der Transaktionen sicherstellen und dass die in den Folgejahren vorgenommenen **Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen** den **EU-Haushalt wirklich schützen**.

Der geschätzte Gesamt-Risikobetrag bei Abschluss ist kleiner als 2 %.

Zwischenzeitlich werden weitere Maßnahmen für Programme mit anhaltend hohen Fehlerquoten unternommen, um die Ursachen zu bekämpfen.

Zudem werde Vorbehalte aus Gründen der Transparenz im jährlicher Tätigkeitsbericht für diejenigen Programme vergeben, für die die Restfehlerquote (RER, Residual Error Rate) zum Zeitpunkt der Berichtlegung noch nicht unter 2 % gesunken ist (s. unten, Abschnitt 2.2).

Hinsichtlich der Art und Ursache von anhaltend hohen Fehlerquoten kommen die Kommission und der Europäische Rechnungshof zu den gleichen Schlussfolgerungen; d. h. Systemschwächen bei Verwaltungs- und Kontrollsystemen (insbesondere in Mitgliedstaaten, Drittländern und internationalen Organisationen*/Agenturen), verschärft durch den komplexen Rechtsrahmen, mit dem die EU-Politik umgesetzt wird. Aus dieser Kombination von Faktoren lassen sich mit den Jahren die häufigsten Arten von Fehler wie folgt herausstellen:*

- nicht förderfähige Ausgaben;

- nicht förderfähige Mittelempfänger / Projekte / Durchführungsfristen;

- Verstoß gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und staatliche Beihilfen;

- unzureichende aussagekräftige Dokumentation zu Absicherung der Ausgabenerklärungen; sowie

- falsche Erklärungen von förderfähigen Bereichen im Landwirtschaftsbereich.

Allerdings finden sich in Politikbereichen, die weniger komplexen Förderfähigkeitskriterien[164] unterliegen, geringere Fehlerquoten. Dies zeigt sich durch die deutlich geringere Fehlerquote bei Programmen, die auf „Berechtigungs-"Regelungen[165] als bei Kostenerstattungsregelungen beruhen. Daher scheint Vereinfachung das effizienteste Mittel zur Verringerung des Fehlerrisikos sowie des Kosten und Kontrollaufwands[166] zu sein.

Für Programme mit anhaltend hohen Fehlerquoten ergreift die Kommission kontinuierlich präventive und korrektive Maßnahmen, um die Ursachen sowie deren Auswirkungen zu bekämpfen. Die Generaldirektionen führen die gezielten Maßnahmen durch, um die Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu stärken; aus dem vorheriger Programmplanungszeitraum gewonnene Erkenntnisse haben Verbesserungen bei der Gestaltung von aufeinanderfolgenden Generationen von Programmen geführt[167]; die Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 umfasst ein signifikantes Paket an Vorschlägen zur Vereinfachung[168] der auf den Vollzug des EU-Haushalts anzuwendenden Vorschriften.

Weitere Details in der Mitteilung der Kommission „Fehlerursachen und ergriffene Maßnahmen (Artikel 32 Absatz 5) der Haushaltsordnung)" – COM(2017) 124 vom 28.2.2017.

2.1.3. Kosteneffizienz von Kontrollen

Ein wichtiger Aspekt der Strategie „Ergebnisorientierter Haushalt“ der Kommission besteht darin, die Kosteneffizienz bei der Gestaltung und Implementierung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen sicherzustellen, dass diese Fehler verhindern, erkennen und korrigieren. Kontrollstrategien sollten daher in riskanteren Bereichen strengere und häufigere Kontrollen beinhalten und Kosteneffizienz sicherstellen.

Die Haushaltsordnung[169] verlangt von den bevollmächtigten Anweisungsbefugten, in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten eine Kosten-Nutzen-Analyse von Kontrollen vorzunehmen.

Alle 49 Kommissionsdienststellen haben die Kosteneffizienz und die Effizienz ihrer Kontrollsysteme bewertet. Folglich waren erstmalig im Jahr 2016 alle Kommissionsdienststellen in der Lage, eine Bilanz zur Kosteneffizienz ihrer Kontrollen abzugeben. Die meisten Dienststellen verwendeten 2016 den Kosten/Fonds-Indikator. Einige Dienststellen verwendeten sogar beide Indikatoren (Kosten/Fonds und Kosten/Nutzen) und eine Minderheit verwendete lediglich den Kost/Nutzen-Indikator. Hinsichtlich der geteilten Mittelverwaltung wiesen vier[170] Generaldirektionen bei der Kosteneffizienz von Kontrollen auch eine Bewertung der Kosten bei den **Mitgliedstaaten** aus.

Auf der Grundlage der obigen Bewertung wurden alle Kommissionsdienststellen aufgefordert, ihre Kontrollsysteme mit Blick darauf zu überprüfen, dass sichergestellt ist, dass sie **risikobasiert und kostenwirksam** sind, unter gebührender Berücksichtigung von Verwaltungsumfeld und der Art der finanzierten Maßnahmen. Zunehmend ergreifen Kommissionsdienststellen Maßnahmen, die die Organisationsstruktur und Beweglichkeit verbessern:

- Ende des Jahres 2015 hatten 25 Dienststellen ihre Kontrollsysteme überprüft; die Hälfte[171] hatte Maßnahmen zur Verbesserung der Kosteneffizienz ergriffen. Die Übrigen[172] kamen zu dem Schluss, dass keine Änderungen nötig waren.
- Ende des Jahres 2016 hatten 35 (von 49) Dienststellen (71 %) ihre Kontrollsysteme überprüft. 17 davon (49 %) haben[173] oder werden[174] sie anpassen, während die übrigen 18 Dienststellen[175] zu dem Schluss kamen, dass keine Änderungen nötig waren.

Die finanzielle Bedeutung der 49 Kommissionsdienststellen variiert erheblich. Die Mittelverwaltung ist **hochkonzentriert** auf einige wenige, große mittelbewirtschaftende Dienststellen verteilt (wobei über 40 % der Zahlungen allein vom GD AGRI und 80 % von 6 Kommissionsdiensten getätigt werden). Es folgt eine lange Reihe anderer, deutlich kleinerer, mittelbewirtschaftender Dienststellen (die „letzten“ 5 % der Zahlungen werden von 33 (d. h. von zwei Drittel) der Kommissionsdiensten getätigt).

In manchen Bereichen haben die Dienststellen ihre Ressourcen zur **Steigerung der Kosteneffizienz von Kontrollen** zusammengeschlossen. Als praktisches Beispiel haben die mit Forschungsfragen befassten Dienststellen mit der Einrichtung der zentralen Unterstützungsfunktion unter anderem die Ex-post-Prüfungsstrategie „Horizont 2020“ zusammengestellt. Diese Einrichtung dient 20 der betroffenen bevollmächtigten Anweisungsbefugten. Davon sind acht Generaldirektionen, vier Exekutivagenturen, sieben Gemeinsame Unternehmen und eine EU-(Regulierungs-)Behörde. Dies hat zu größenbedingten Vorteilen geführt und die Kosteneffizienz von Kontrollen in diesen Dienststellenverbessert.

Die Kommission setzt ihre Bemühungen zur Verbesserung der Kosteneffizienz von Kontrollen weiter fort. In dieser Hinsicht haben die Audittätigkeit der Internen Auditdienstes (IAS) für Kontrollstrategien in den Dienststellen, die Ausgaben aus den wichtigsten Politikbereichen verwalten, und das laufende IAS-Audit über Rahmen/Vereinbarungen der Kommission zu Schätzung, Bewertung und Berichtswesen über Kosteneffizienz von Kontrollen bereits und werden weitere detaillierte Informationen liefern.

2.1.4. Strategien zur Betrugsbekämpfung

Die Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission (CAFS) wurde 2011 beschlossen und jeder Kommissionsdienst hat, seine eigene Strategie zur Betrugsbekämpfung für den Bereich, für den er verantwortlich ist, entwickelt, implementiert und wenn nötig aktualisiert. Die Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission fordert jeden Kommissionsdienst auf, eine solche Strategie bis Ende 2013 umzusetzen. OLAF (das Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung) empfiehlt den Kommissionsdienststellen, ihre Strategie regelmäßig zu aktualisieren, um auf Änderungen im Umfeld der Betrugsbekämpfung zu reagieren. Wie in der folgenden Tabelle dargestellt, haben die meisten

Dienste der Kommission nach der Einführung 2013 eine Aktualisierung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie vorgelegt.

Jahr der AFS-Aktualisierung	2017 *	2016	2015	2014	2013 **	Noch keine Strategie eingeführt ***	Gesamt
Zahl der Kommissionsdienste	9	16	13	1	9	1	**49**

Tabelle: Aktualisierungen der Betrugsbekämpfungsstrategien (AFS) nach Kommissionsdiensten.

** 9 Kommissionsdienste sind dabei, die aktualisierte Strategie zu verabschieden und lassen verlauten, dies 2017 zu tun*

*** 9 Kommissionsdienste haben seit der Einführung der ersten Strategie Ende 2013 ihre Strategie noch nicht aktualisiert.*

**** Der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS) wurde 2015 eingerichtet und arbeitet an einer Strategie zur Betrugsbekämpfung. Die Ausgaben durch den SRSS sind für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen vorgesehen.*

Im Februar 2016 hat OLAF, nach Beratung mit dem Netzwerk der Kommission zur Betrugsbekämpfung und -ermittlung (FPDNet), eine aktualisierte Fassung seiner Methodik zur Erarbeitung einer Strategie zur Betrugsbekämpfung vorgestellt. Diese Aktualisierung betraf größtenteils die weitere Integration der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung (von der Betrugsrisikoerkennung bis zu Kontrolltätigkeiten und Überwachung) in den Leistungszyklus (als Teil der in Abschnitt 2.7.2. beschriebenen Änderungen) Überwachungszyklus der Kommission. Mit dieser Integration bilden die Betrugsbekämpfungsaktivitäten einen integralen Bestandteil der Kontrollmaßnahmen eines Kommissionsdienstes. Gleichzeitig wird diesen Aktivitäten die besondere Aufmerksamkeit zuteil, die Betrugsbekämpfung benötigt. Die Kommissionsdienste, die ihre Strategien zur Betrugsbekämpfung 2016 aktualisiert haben, berichten, dass sie die aktualisierte Methodik angewendet haben.

*Die **Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME)** hat für die 2016 vorgenommene Aktualisierung ihrer Strategie zur Betrugsbekämpfung die OLAF-Methodik verwendet. Die Betrugsrisikobewertung der Agentur ist nun im jährlichen Risikobewertungsbericht enthalten. Die primären Betrugsrisiken, mit denen EASME konfrontiert ist, sind Plagiate und Doppelfinanzierung sowie absichtlich überteuerte oder falsche Kostenaufstellungen. Diese Risiken und die Eindämmungsmaßnahmen werden im jährlichen Risikomanagementbericht genau beobachtet.*

EASME führt Eindämmungsmaßnahmen und verstärkte Kontrollen für diese Risiken durch. Gleichzeitig wird das Kosten-Nutzen-Prinzip beachtet. Dies bedeutet, dass risikobasierte Kontrollen angewendet werden und dass besonders risikoreiche Projekte verstärkter Beobachtung unterliegen.

Für bestimmte Risiken (z. B. Plagiate) nahm EASME an der Prüfung der Instrumente von „Horizont 2020“ für die „Horizont 2020“-Programme teil, die bei allen Kommissionsdiensten angewendet werden, die im Forschungsbereich tätig sind.

Die Durchführung der Strategien zur Betrugsbekämpfung wird regelmäßig durch den Leistungszyklus der Kommission überwacht. Angesichts der Tatsache, dass jeder Politikbereich spezifische Betrugsmerkmale aufweist, gibt es bei Betrugsbekämpfungstätigkeiten keine „allgemeingültige“ Lösung. Die meisten Kommissionsdienste organisieren Betrugsbewusstseinssteigernde Aktivitäten, wie Schulungen und Seminare. Im Jahr 2016 sollen mindestens 27 Dienste derartige Aktivitäten für bestimmte Mitarbeiter organisiert haben, beispielsweise neue Mitarbeiter, Finanzmitarbeiter und leitende Mitarbeiter.

Nach sechs Jahren der Implementierung prüft die Kommission die Aktualisierung der ursprünglich 2011 eingeführten Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission. Ziel der Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission ist es, zur Verbesserung der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrugsfällen beizutragen und angemessene Sanktionen, die Einziehung fehlverwendeter Mittel und die nötige Abschreckung zu gewährleisten. Sie ist ein fester Bestandteil auf der Tagesordnung der Kommission. Eine Aktualisierung der Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission würde die Kontinuität dieses Ansatzes fokussieren und noch mehr Gewicht auf die Integration von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in die internen Kontrollsysteme der Kommission legen. Insbesondere, sofern es Berichten der Durchführung von den in diesem Abschnitt vorgestellten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen betrifft.

Früherkennungs- und Ausschlusssystem

Das Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) zum Schutz der finanziellen Interessen der EU trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Dieses neue System wurde nach der Überprüfung der Haushaltsordnung von 2015 eingeführt. Es gewährleistet Folgendes:

-frühzeitige Erkennung von Risiken, die die finanziellen Interessen der Union bedrohen,

-Ausschluss unzuverlässiger Wirtschaftsteilnehmer vom Erhalt von Mitteln der Union und/oder Verhängung finanzieller Sanktion gegen diesen,

-in besonders schweren Fällen Veröffentlichung von Informationen auf der Webseite der Kommission über dem Ausschluss oder die Sanktion, um den Abschreckungseffekt zu verstärken.

Das Früherkennungs- und Ausschlusssystem stellt eine signifikante Verbesserung bei der Anwendung von Regeln zur Verhängung administrativer Sanktionen im Hinblick auf Grundrechte, unabhängige Beratung und Transparenz dar. Zur Sicherstellung der Kohärenz des Systems können anstehende Entscheidungen, die der Verhängung einer Sanktion für unzuverlässige Wirtschaftsteilnehmer durch Institutionen, Agenturen und Einrichtungen der EU, erst nach einer Empfehlung von dem neu geschaffenen zentralen Gremium getroffen werden. Das Gremium wird von einem ständigen, hochrangigen und unabhängigen Vorsitzenden geleitet. Diese Empfehlung beinhaltet eine vorläufige rechtliche Bewertung eines Verhaltens unter Berücksichtigung feststehender Tatsachen und anderer Feststellungen. Das Gremium bewertet Fälle, bei denen es keine endgültige Gerichtsentscheidung Verwaltungsentscheidung gibt.

Das Gremium nahm 2016 seine Tätigkeit auf. In diesem Jahr wurden 21 Fälle von 33 Wirtschaftsteilnehmern von zahlreichen bevollmächtigten Anweisungsbefugten an das Gremium übergeben. Bis zum 30. April 2017 hat dies zu 14 Empfehlungen geführt, wovon 3 im Jahr 2016 angenommen wurden.

Die häufigsten dem Gremium vorgelegten Fälle betreffen schwere Verstöße gegen vertragliche Verpflichtungen und/oder schwere Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit. Eine anonymisierte Zusammenfassung der vom Gremium behandelten Fälle wird in einem Arbeitsdokument bereitgestellt. Dieses wird dem Teil des Jahresberichts über das Früherkennungs- und Ausschlusssystem der Kommission in Verbindung mit Artikel 325 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügt.

2.2. Zuverlässigkeitserklärungen und Vorbehalte

In ihren Tätigkeitsberichten 2016 haben **alle 49 bevollmächtigten Anweisungsbefugten erklärt, sie verfügten über hinreichende Gewähr**, dass die Informationen in ihren Berichten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, die Ressourcen, die den Tätigkeiten zugewiesen wurden, gemäß ihrer Zweckbestimmung und nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet wurden und die eingerichteten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten.

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben die Ergebnisse der Kontrollen sowie alle anderen relevanten Elemente bewertet, die ihren Erklärungen über die Einhaltung der Kontrollziele zugrunde liegen. Sie bewerteten die ermittelten Schwachstellen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, um zu beurteilen, ob diese sich insgesamt wesentlich auf die allgemeine Zuverlässigkeitsgewähr ausgewirkt haben. Im Ergebnis haben 29 bevollmächtigte Anweisungsbefugte uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärungen vorgelegt, 20 Erklärungen enthielten Einschränkung mit **insgesamt 37 Vorbehalten**[176] für 2016.

Die Möglichkeit zur Einschränkung von Zuverlässigkeitserklärungen durch Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten ist ein wesentliches Element des Rechenschaftsmodells. Die Vorbehalte sorgen für die nötige Transparenz hinsichtlich der festgestellten Herausforderungen oder Schwächen, hinsichtlich der Maßnahmen, mit denen die jeweils zugrunde liegenden Probleme angegangen werden sollen, und geben Aufschluss über die zu erwartende Wirkung der Maßnahmen. Obwohl die meisten Vorbehalte auf Feststellungen bezüglich der Verwaltung und der Kontrolle bereits geleisteter Zahlungen zurückzuführen sind, haben sie immer auch eine positive, präventive, zukunftsgerichtete Wirkung insoweit, als die im Zusammenhang mit Vorbehalten entwickelten Aktionspläne zielen ausdrücklich darauf ab, künftige Risiken abzuschwächen und die Kontrollsysteme stärken.

Die Vorbehalte im jährlichen Tätigkeitsbericht 2016 betreffen alle Bereiche an Ausgaben und Einnahmen. In allen Fällen haben die betroffenen bevollmächtigten Anweisungsbefugten Aktionspläne zur Überwindung der zugrunde liegenden Schwächen und zur Abschwächung der resultierenden Risiken angenommen.

Beim Vergleich der 37 für 2016 erklärten Vorbehalte mit den 33 von 2015 ist erkennbar, dass ein Vorbehalt aus dem Vorjahr aufgehoben wurde[177], fünf Vorbehalte neu sind, zwei wurden erweitert[178] und eine wurde teilweise[179] quantifiziert. Vier wiederkehrende und zwei neue Vorbehalte sind „nicht quantifiziert“[180] (keine finanziellen Auswirkungen auf 2016).Allerdings ist die (höhere) Zahl an Vorbehalten nicht notwendigerweise der maßgeblichste Indikator, z. B. wenn „neue“ Vorbehalte ausgegeben werden für die nächste Programmplanungsphase und/oder auch für andere Politiksegmente (vgl. mehr Präzision und Transparenz).

Die fünf neu eingeführten Vorbehalte sind die folgenden:

- Die GD REGIO hat einen Vorbehalt für seinen „neuen“ (aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020) Fonds für regionale Entwicklung/Kohäsionsfonds (begrenzt auf 2 Programme in 2 Mitgliedstaaten) eingeführt, wenn auch *nicht quantifiziert* für 2016.[181]
- Die GD HOME hat einen Vorbehalt für seinen „neuen“ (aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020) Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für ein Programm in 2 Mitgliedstaaten eingeführt.
- Die GD NEAR hat einen *nicht quantifizierten* Vorbehalt eingeführt, da sie derzeit nicht in der Lage ist, Zusicherung für Projekte in Syrien und Libyen zu geben (ist an den Zugang von Mitarbeitern zu den Projekten von Prüfern zu Dokumenten gebunden). Dies unterstreicht nicht nur inhärenten (hohen) Risiken in einigen politischen Bereichen, aber auch die Möglichkeit unzureichend angepasster Mittelvergabemodalitäten (Förderkriterien) für Ausgabenprogramme, die unter solchen Bedingungen stehen.
- Die EASME hat einen zweiten Vorbehalt für seine Segmente des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)eingeführt, nun auch für das Öko-Innovationsprogramm (d. h. über den aktuellen Vorbehalt für das Programm „Intelligente Energie — Europa (IEE) hinaus).
- Die GD BUDG hat einen Vorbehalt für die Einnahmen Traditioneller Eigenmittel (TEM) in Anbetracht des Berichts des OLAF-Berichts in Bezug auf Betrug bei Zöllen der britischen Zoll- und Verbrauchssteuerbehörde ausgegeben. Dies betrifft direkt die Traditionellen Eigenmittel Kommission und kann indirekt die Mehrwertsteuerbasis von einigen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Damit sind auch das Mehrwertsteueraufkommen plus das Aufkommen

an BNE-Salden der Kommission betroffen.

Wenn die Fehlerquoten anhaltend hoch sind, kann die Kommission nach Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung die Schwächen der geltenden Rechtsvorschriften und/oder des Kontrollsystems ermitteln, Kosten und Nutzen möglicher Abhilfemaßnahmen analysieren und geeignete Maßnahmen treffen oder vorschlagen. Verwaltungs- und Kontrollsysteme wurden für die Programme 2014-2020 geändert, aber die Kommission wird die Wirkung der neuen Maßnahmen auf die Fehlerquoten erst im Laufe der Zeit bestimmen können.

Politikbereich	Zahlungen 2016 insgesamt	Vorbehalten unterliegende Auszahlungen = Umfang	Risikobetrag bei Berichtlegung = Exposition
Landwirtschaft	56 794,0	24 008,6	1001,2
Kohäsion	40 383,5	5140,7	394,0
Außenbeziehungen	12 373,3	3898,0	77,7
Forschung, Industrie, Raumfahrt, Energie und Transport	14 835,7	1707,3	135,4
Sonstige interne Politikbereiche	5501,5	481,2	12,9
Sonstige Dienstleistungen und Verwaltung	5904,1	26,0	0,0
Gesamt	135 792,1	35 261,8	1621,2
Politikbereich	**Summe Eigenmittel 2016**	**Vorbehalten unterliegende Einnahme = Umfang**	**Risikobetrag bei Berichtlegung = Exposition**
Eigenmittel	132 174,3	20 094,1	517,4
Gesamt	132 174,3	20 094,1	517,4

Tabelle: Umfang der Vorbehalte 2016 und Risikobetrag (Mio. EUR) Details, s. Anhang 2-B.

Umfang und Exposition

Der **Umfang** (möglicherweise betroffene Zahlungen) der quantifizierten Vorbehalte beträgt 35,3 Mrd. EUR (**26 % der Zahlungen**) für 2016. Diese Steigerung verglichen mit 2015 (29,8 Mrd. EUR; 21 % der Zahlungen) ist größtenteils auf den Vorbehalt für Direktförderung des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft der GD AGRI zurückzuführen (dieser betrifft aufgrund des ersten Jahres der Programmdurchführung und aufgrund von komplexeren Programmen, insbesondere bei Ökologisierung, mehr Zahlungsagenturen in mehr Mitgliedstaaten). Nur im Bereich Forschung ist der Umfang im Jahr 2016 geringer, da das Siebte Rahmenprogramm (FP7) ausläuft und „Horizont 2020“ nicht unter Vorbehalt steht. Die von einem quantifizierten Vorbehalt betroffenen Einnahmen betragen 20,1 Mrd. EUR (15 % der Eigenmittel) für 2016.

Die **Exposition** (tatsächliche finanzielle Auswirkung) in Bezug auf den Risikobetrag bei Berichtlegung für Ausgaben unter Vorbehalt wird auf **1,6 Mrd. EUR** geschätzt. Die Zunahme im Vergleich zu 2015 (1,3 Mrd. EUR) ist hauptsächlich auf den Direktförderungsvorbehalt des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft der GD AGRI zurückzuführen. Er wird nur teilweise von den besseren Segmentierungen bei Außenbeziehungen und im Forschungsbereich vom oben erwähnten Übergang vom Siebten Rahmenprogramm (FP7) zu „Horizont 2020“ wettgemacht. Der Risikobetrag bei Berichtlegung für die Einnahmen unter Vorbehalt wird auf 0,5 Mrd. EUR geschätzt.

Die Ergebnisse nach Politikbereichen sind in der vorstehenden Tabelle aufgelistet. Anhang 2-B enthält eine Aufschlüsselung nach Dienststellen.

Im Jahr 2016 erzielte Fortschritte

Auch 2016 setzten die Dienste ihre Bemühungen zur Stärkung der Vertrauensbildung in den jährlichen Tätigkeitsberichten fort. Einige Beispiele an erzielten Fortschritten:

- Die GD DEVCO und GD NEAR für Außenbeziehungen haben die „Segmentierung“ für die Feststellung der Zuverlässigkeit für ihre Portfolios verbessert. Dementsprechend konnte der anfängliche generelle Vorbehalt der GD DEVCO präzisiert und gezeigt werden, dass ein Vorbehalt der GD NEAR nicht notwendig ist. Beide Generaldirektionen reagierten somit gebührend auf die Beobachtungen des Europäischen Rechnungshofs, des internen Auditdienstes und der Zentralen Dienste auf ihre jährlichen Tätigkeitsberichte 2015.
- Die Forschungs-Generaldirektionen und Exekutivagenturen wenden die spezifische (risikobereinigte) Wesentlichkeitsschwelle von 2 % bis 5 %[182], die in den sektoralen Vorschriften von „Horizont 2020“ vorgesehen ist, ordnungsgemäß an. Folglich werden ihre Zuverlässigkeitserklärungen nicht mit Vorbehalten in Verbindung mit „Horizont 2020“ eingeschränkt. Diese Strategie wurde vom Rechtssetzungsorgan[183] von vornherein für dieses mehrjährige Programm unter Anerkennung der damit verbundenen, verbliebenen Risiken (z. B. Vereinfachungen noch nicht vollständig realisiert, Mittelvergabe beruht noch immer vorwiegend auf Erstattungen förderfähiger Kosten, wodurch risikoreichere Mittelempfänger wie kleine und mittlere Unternehmen angesprochen werden) sowie der eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten (Obergrenze bei Ex-post-Kontrollen, zeitlich begrenzte Ausweitung systematischer Prüfergebnisse auf für die anderen Projekte desselben Mittelempfängers) von vornherein übernommen. Die Generaldirektionen für Außenbeziehungen analysieren derzeit, ob differenzierte Wesentlichkeitsschwellen Verbesserungsmöglichkeiten zur Steuerung ihres finanziellen Risikos bieten.
- Die für Kohäsion zuständigen Generaldirektionen (REGIO, EMPL, MARE) führten eine jährlichen Rechnungsabschluss sowie das Zurückhalten von 10 % aller von der Kommission geleisteten Zwischenzahlungen ein. Damit ist die effektive spätere „Einziehung“ bei später möglicherweise ermittelten Fehlern (bis zu 10 %) zum Zeitpunkt des Kontenabschlusses gewährleistet.

In der Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015 in den Schlussfolgerungen angesprochene Punkte sowie in der IAS-Gesamtbewertung 2015 Hervorhebungen des Sachverhalts

Die von den Kommissionsdienststellen in der Management- und Leistungsbilanz 2015 in den Schlussfolgerungen angesprochenen Punkte betrafen Punkte aus dem Jahr 2016 (Generaldirektionen Haushaltsvollzug mit geteilter Mittelverwaltung, GD NEAR und GD ENER).

Hinsichtlich der in der IAS-Gesamtbewertung 2015 erwähnten Punkte lenkte der ISA erneut die Aufmerksamkeit auf seine **Hervorhebungen eines Sachverhalts** zur Stärkung der Überwachungs- und Aufsichtsstrategien sowie Tätigkeiten von **Generaldirektionen, die sich auf betraute Einrichtungen** bei der Implementierung von Teilen ihres **Haushaltsplans verlassen** (doch zugleich die unterschiedlichen Arten, Herkunft und (mitunter begrenzten) Vollmachten in diesem Kontext gebührend in Betracht ziehen müssen). Weitere Details, siehe Unterabschnitt 2.3 und/oder Anhang 5.

Entwicklungen für 2017

Der **Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen SRSS** (Structural Reform Support Service) ist eine neue Kommissionsdienststelle dar, die 2016 den Status als separater bevollmächtigter Anweisungsbefugter erhielt. Zur Feststellung der Zuverlässigkeit im Hinblick auf seinen ersten eigenen jährlichen Tätigkeitsbericht, konnte er auf Komponenten aus dem Kontrollumfeld vertrauen. Dabei handelte es sich eigentlich um eine Fortführung, ebenso wie bei den übernommenen Tätigkeiten und Mitarbeiter von GD REGIO und GD EMPL. Der SRSS-Haushaltsplan wird weiter aufgestockt. Ab 2017 stellt der SRSS beträchtliche Weiterentwicklungen für das (eigene) Kontrollsystem und die Verwaltungsberichte bereit, womit eine angemessene Verwaltung dieses vergrößerten Haushaltsplans ermöglicht wird.

EU-Treuhandfonds[184] (EUTFs) werden zunehmend genutzt. Daher sollten betroffene Generaldirektionen[185] für transparente und vollständige Berichterstattung der EU-Treuhandfonds in ihren Verwaltungsberichten sorgen. Das erfordert eine genauere Unterscheidung zwischen der Rechenschaftspflicht für Beiträge vom EU-Haushalt dem Europäischen Entwicklungsfonds, die als GD in den EU-Treuhandfonds gezahlt werden und der Rechenschaftspflicht für die Transaktionen, die aus

dem EU-Treuhandfonds (d. h. mit der EU, der Europäischen Entwicklungsfonds und den Fonds anderer Geber) als Treuhandfondsverwalter getätigt werden.

Vorausschau über 2017 und/oder 2020 hinaus

- Obwohl das mehrjährige Konzept der Kontrollsysteme der Kommission nun vollständig vom **Europäischen Rechnungshof** anerkannt ist, besteht die Notwendigkeit, das gemeinsame Verständnis **Korrektur- und Einziehungsarten**, deren Auswirkungen auf den Schutz des EU-Haushalts sowie deren Darstellung in den jeweiligen Berichten der Kommission zu verbessern. Daher wurde 2017 eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet.
- Zur Analyse der Kontroll- und Prüfergebnisse in Horizont 2020 werden spezifische Wesentlichkeitskriterien verwendet. **Die Kommission ist der Auffassung, dass die Einführung von risikodifferenzierten Wesentlichkeitskriterien eine wichtige Verbesserung darstellt.** Allgemein ist dies daher eine der potenziellen Referenzen vor dem Kontext der **Vorbereitungen für die Programme nach 2020**, wenn erst einmal Vereinfachungen, Synergien und Effizienzgewinne, risikodifferenzierte und kostenwirksame Kontrollsysteme, geeignetere Wesentlichkeitskriterien und möglicherweise „gemeinsame“ Feststellung der Zuverlässigkeit selbstverständlicher geworden sind.

2.3. Durch die Arbeit des internen Auditdienstes geleistete Gewähr

Die Kommissionsdienststellen verließen sich hinsichtlich der Zuverlässigkeitsbewertungen auf die Arbeit des internen Auditdienstes (IAS).

Anhang 5 dieser Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts enthält weitere Informationen zu der durch den internen Auditdienst gegebenen Gewähr. Eine Zusammenfassung der Arbeit des Internen Prüfers wird nach Artikel 99 Absatz 5 der Haushaltsordnung der Entlastungsbehörde übermittelt. Der interne Auditdienst gelangte zu dem Ergebnis, dass 95 % der im Zeitraum 2012-2016 verfolgten Empfehlungen von den geprüften Stellen wirksam umgesetzt worden waren. Von 413 in der Umsetzung befindlichen Empfehlungen (entspricht 23 % der insgesamt in den letzten fünf Jahren akzeptierten Empfehlungen) wurde keine als kritisch eingestuft. 170 wurden als sehr wichtig eingestuft. Von diesen 170 als wichtig eingestuften Empfehlungen waren 18 am Ende des Jahres 2016 seit über sechs Monaten überfällig, was nur 1 % der insgesamt in den vergangenen fünf Jahren angenommenen Empfehlungen entspricht. Die Verfolgung durch den internen Auditdienst bestätigte, dass Empfehlungen im Allgemeinen zufriedenstellend umgesetzt werden und dass die internen Kontrollsysteme der geprüften Dienststellen besser werden.

Der IAS setzte 2016 die Durchführung seiner Wirtschaftlichkeitsprüfungen als Teil seines Arbeitsprogramms als Reaktion auf Ausrichtung der Kommission hin zu einer Kultur der Leistungsorientierung und einer stärkeren Fokussierung der optimalen Mittelverwendung.

(i) Hinsichtlich Leistungsmanagement und -messung stellte der IAS fest, dass im Verlauf der Jahre wesentliche Fortschritte erzielt wurden. Beispielsweise mit einer Reihe von neuen Initiativen auf Unternehmensebene (siehe Abschnitt 2.7 dieses Berichts) oder mit der positiven Umsetzung in bestimmten Bereichen (z. B. führte die Prüfung in GD EAC zu einem positiven Fazit und zeigte, dass es möglich ist, den Rahmen für Leistungssteuerung zu schaffen, trotz der Tatsache, dass die GD mit einer Vielfalt von politischen Aktivitäten und Ausgabenprogrammen konfrontiert ist). Allerdings ergaben einige IAS-Audits (GD AGRI, GD DEVCO, GD GROW, GD MOVE) mit Fokussierung auf Leistungsmanagement und -messung auf GD-Ebene, dass noch immer deutliche Verbesserungen nötig sind, um den Reifegrad der Leistungsmanagement- und Leistungsmessmechanismen für Generaldirektionen zu verbessern.

(ii) Hinsichtlich der Leistung bei den Durchführungsmaßnahmen und/oder beim Haushalt (operative und administrative Fördermittel) hat der IAS festgestellt, dass spezifische Verbesserungen gemacht werden müssen. Das betrifft die Bereiche direkte Mittelverwaltung (z. B. Effizienz und Wirksamkeit der Finanzhilfenverwaltung bei GD HOME, GD JUST, GD RTD und REA), indirekt Mittelverwaltung (Angemessenheit und Wirksamkeit der geltenden Aufsichtsregelungen bei Generaldirektionen und Diensten, die mit dezentralen Agenturen der EU bei GD HOME und GD SANTE zu tun haben, Beaufsichtigung des gemeinsamen Unternehmens "Fusion for Energy" und des ITER-Projekts durch GD ENER), geteilte Mittelverwaltung (z. B. Wirksamkeit der Vereinfachungsmaßnahmen nach dem Europäischen Struktur- und Investitionsfond 2014-2020 bei GD REGIO, GD EMPL und GD DG MARE) und Politikbeobachtung (z. B. die Beaufsichtigung der Sicherheitspolitik im Luft- und Seeverkehr durch DG MOVE).

Darüber hinaus stellte die IAS fest, dass im Februar 2017 nur wenige Schlussfolgerungen über den Zustand der internen Kontrollen in GD und Dienststellen (nach der Zentralisierung der interner Auditfunktion 2015) gemacht werden können. Diese Schlussfolgerungen sollen in die jährlichen Tätigkeitsberichte 2016 der betroffenen Generaldirektionen und Dienststellen einfließen. In den Schlussfolgerungen wird insbesondere auf alle Empfehlungen verwiesen, die als „kritisch“ eingestuft wurden und deren Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist. Außerdem wird auf die kombinierte Wirkung mehrerer als „sehr wichtig“ eingestufter Empfehlungen verwiesen. In zwei Fällen (GD DEVCO und GD CLIMA) stellte der IAS fest, dass die betroffenen GD gebührend prüfen müssen, ob sie einen Vorbehalt in dem betroffenen jährlichen Tätigkeitsbericht geltend machen müssen. In beiden Fällen haben die Generaldirektionen solche Vorbehalte entsprechend den beschränkten Schlussfolgerungen des internen Auditdienstes geltend gemacht.

www.parlament.gv.at

Wie in der Charta über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des internen Prüfers vorgeschrieben, hat der interne Prüfer der Kommission ebenfalls eine allgemeine Stellungnahme vorgelegt. Diese Stellungnahme beruht sowohl auf seiner eigenen Arbeit (2014-2016) als auch auf der Arbeit der vormaligen internen Auditstellen (für das Berichtsjahr 2014) und konzentriert sich auf den Bereich der Finanzverwaltung. Darin wird festgestellt, dass die Kommission im Jahr 2016 Verfahren in den Bereichen Governance, Risikomanagement und interne Kontrolle eingeführt hat, die zusammengenommen eine angemessene Zuverlässigkeit im Hinblick auf die Erreichung der finanziellen Zielsetzungen gewährleisten. Die Gesamtbewertung ist jedoch mit einer Einschränkung hinsichtlich der in den Zuverlässigkeitserklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugnissen geltend gemachten und in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlichten Vorbehalte verbunden.

Bei dieser Stellungnahme hat der interne Auditdienst die kombinierte Wirkung der Risikobeträge gemäß den jährlichen Tätigkeitsberichten in Anbetracht der möglichen und in der Vergangenheit in Form von Finanzkorrekturen und Einziehungen durchgeführten Abhilfemaßnahmen berücksichtigt. Angesichts des Umfangs der bisherigen Finanzkorrekturen und Einziehungen und in der Annahme, dass künftige Korrekturen in vergleichbarer Höhe vorgenommen werden, ist der IAS zu dem Schluss gelangt, dass der EU-Haushalt insgesamt und längerfristig angemessen geschützt ist.

Ohne seine Stellungnahme weiter einzuschränken, fügte der interne Prüfer eine „Hervorhebung eines Sachverhalts“ hinsichtlich der Aufsichtsstrategien für Durchführungsmaßnahmen und -programme Dritter, die in Anhang 5 beschrieben sind.

2.4. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen zu der vom Auditbegleitausschuss durchgeführten Arbeit

Der Auditbegleitausschuss (APC) hat sich bei seiner Arbeit auf vier wesentliche Ziele konzentriert, die er in seinen Arbeitsprogrammen 2016 und 2017 festgelegt hat, und zwar: Berücksichtigung der Prüfungsplanung des IAS, Analyse der Arbeit von internen und externen Prüfungen zur Identifizierung potenziell signifikanter Risiken, einschließlich der Ergebnisse von bereichsübergreifendem Interesse, Überwachung der Verfolgung durch Kommissionsdienste für signifikante Restrisiken, die durch Audittätigkeit identifiziert wurden, sowie Überwachung der Qualität interner Audittätigkeit und Sicherstellung der Unabhängigkeit des internen Prüfers.

Der APC ist hinsichtlich der Unabhängigkeit und Qualität der internen Audittätigkeit zufrieden.

Der Ausschuss machte das Kollegium auf die folgenden Probleme aufmerksam, insbesondere folgende:

Die Bewertung 2016 des internen Auditors fiel zwar insgesamt positiv aus, jedoch mit der Einschränkung, Verwaltungsvorbehalte, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen aufgeführt sind. Sie enthält auch eine „Hervorhebung eines Sachverhalts“ in Bezug auf Auslagerung und Überwachung der Durchführungsmaßnahmen und -programme Dritter durch die Kommissionsdienste. Dies stellt ein bereichsübergreifendes Risiko dar, das der APC als thematischen Schwerpunkt (s. unten) überwacht hat.

In einem jährlichen Bericht über interne Prüfungen bekräftigt der APC seine Ansicht, dass signifikante Verbesserungen gemacht werden müssen, um die Instrumente für Leistungsmanagement und Messung in der Kommission zu verbessern. Die Generaldirektionen haben Leistungsmesssysteme mit unterschiedlichen Reifegraden eingerichtet. Um eine belastbare Leistungskultur einschließlich des Austauschs guter Praktiken innerhalb der Kommission zu entwickeln, sind noch weitere Arbeiten erforderlich. Der APC hat dieses Problem in seinem Jahresbericht 2015-2016 aufgegriffen und wird im kommenden Jahr diese Arbeit weiter priorisieren.

Die Verwaltung der Kommission hat zufriedenstellende Aktionspläne zur Minderung der in den IAS-Berichten identifizierten Risiken erarbeitet. Während des Berichtszeitraums wurden keine als „kritisch“ eingestufte Empfehlungen ausgesprochen. Von den insgesamt 258 Empfehlungen des IAS, und in sechs Fällen erst nach Eingreifen des APC, wurde lediglich eine Empfehlung letztlich teilweise angenommen (sie betraf die Restfehlerquoten-Methodik und -Berechnung der GD NEAR für 2015). Allerdings hat die GD NEAR diese Empfehlung für 2016 ordnungsgemäß umgesetzt.

Die Anzahl der überfälligen Maßnahmen, für die Empfehlungen ausgegeben werden müssen ist die niedrigste seit dem Beginn des Berichtswesens des IAS und der Ex-internen Auditstellen-Empfehlungen. Die aktive Verfolgung von überfälligen Empfehlungen durch den APC hat zu diesen Ergebnissen beigetragen.

Nach dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs, der die Governance-Regelungen der Kommission prüft, hat das Kollegium die Anzahl der externen Mitglieder des APC von zwei auf drei erhöht. Auf Anregung des Kollegiums College hat der IAS auf den Vorschlag des APC die Arbeit zu High-level-Governance der Kommission begonnen.

Der APC richtete sein Augenmerk besonders auf Externalisierung. Der Prüfungsbericht über ITER brachte signifikante Schwachstellen bei der Beaufsichtigung der Kommission für das ITER-Projekt und die GD ENER wies auf die Notwendigkeit zusätzlicher EU-Finanzierungsmittel für den Bau von ITER 2021-2025 hin. Die Audittätigkeit hat auch gezeigt, dass es erhebliche Risiken hinsichtlich Reputation und Politischer Leistung aufgrund der Abhängigkeit der Kommission von Nichtexekutivagenturen und sonstigen Dritten bei der Durchführung der EU-Politiken bestehen. Der APC setzte das Managementkontrollgremium zur weiteren Nachverfolgung darüber in Kenntnis.

Die IAS-Prüfung nach Aufforderung durch das Kollegium zu Governance, Planung, Überwachung und Umsetzung der Haushaltslinien des OLAF-Überwachungsausschusses ist abgeschlossen. Obwohl die betreffenden Beträge nicht wesentlich sind, müssen die im Prüfbericht beschriebenen finanziellen Rest- und Reputationsrisiken durch die bereits erstellten hinreichenden Aktionspläne angegangen werden.

2.5. Folgemaßnahmen zur Entlastung und externe Prüfempfehlungen

Bei der Entlastungsempfehlung, die am 21. Februar 2017 angenommen wurde, wiederholte der **Rat** seine in der Entlastungsempfehlung des letzten Jahres aufgestellte Forderung, die Kommission möge der Haushaltsbehörde einen umfassenden Bericht über die Bereiche mit anhaltend hoher Fehlerquote vorlegen und die wesentlichen Ursachen erläutern. Die Kommission die Überprüfung durch und lieferte den geforderten Bericht[186]. Weitere an die Kommission gerichtete Forderungen betrafen die Kontrollmechanismen zur Unterbindung, Erkennung und Korrektur von Fehlern sowie Vereinfachungsmaßnahmen, Haushaltsführung und Leistungsberichte.

Das Europäische Parlament nahm seinen Beschluss über die Entlastung für das Haushaltsjahr 2015 am 27. April 2017 an, nachdem insbesondere die Empfehlung aus dem Jahresbericht 2015 des Rates und des Europäischen Rechnungshofs sowie alle 2015 veröffentlichten maßgeblichen Sonderberichte geprüft worden waren. Das Parlament prüfte auch die jährlichen Management- und Leistungsbilanz der Kommission für den EU-Haushalt 2015, den Jahresbericht über 2015 durchgeführte interne Audits, die Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts Ende 2015 und den Bericht zu Folgemaßnahmen für die Entlastung für das Haushaltsjahr 2014.

Das Parlament stellte auch konkrete Forderungen an die Kommission zu spezifischen Politikbereichen sowie horizontalem Aspekten des Haushaltsvollzugs und Finanzverwaltung wie Leistung und zugehöriges Berichtswesen, die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten und Berichte hierzu, Haushaltsführung und Finanzmanagement und Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der Politiken der Union.

Wie in jedem Jahr wird die **Kommission** 2017 einem umfassenden Bericht zu Folgemaßnahmen der Forderungen, die das Europäische Parlament und der Rat an die Kommission gestellt haben, rechtzeitig für den Start des Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2016, zustimmen.

Die letzten Jahre haben auch gezeigt, dass Anzahl und Umfang von Sonderberichten des **Europäischen Rechnungshofs** kontinuierlich zugenommen haben. Der Hof erarbeitete 36 Sonderberichte im Jahr 2016 (25 im Jahr 2015). Die Kommission sieht sich deshalb mit einer ähnlichen Zunahme an Empfehlungen konfrontiert und wird weiter sicherstellen, dass diese in angemessener Weise verfolgt werden, einschließlich der Erwähnung in den jährlichen Tätigkeitsberichten. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Verbesserung der Berichte zur Umsetzung von Empfehlungen für den Auditbegleitausschuss der Kommission, der seinem Auftrag gemäß bestimmte Überwachungstätigkeiten durchführt.

Der Europäische Rechnungshof überwacht die Umsetzung der Empfehlungen für die Kommission und bietet Feedback an. Das hilft der Kommission bei der weiteren Verbesserung seiner Folgemaßnahmen. In seinem Jahresbericht 2015 bewertete der Europäische Rechnungshof die Folgemaßnahmen der Kommission für eine Stichprobe von 90 Prüfempfehlungen aus 11 im Zeitraum 2011-2012 veröffentlichen Sonderberichten. Von den 83 Empfehlungen, die überprüft werden konnten, befand der Europäische Rechnungshof, dass die Kommission 63 % der Empfehlungen vollständig, 26 % größtenteils und 10 % in mancher Beziehung und 1 % nicht umgesetzt hatte.

2.6. Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen der internen Kontrolle und Finanzverwaltung

Alle bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben Zuverlässigkeitserklärungen mit hinreichender Gewähr vorgelegt, diese teilweise allerdings durch Vorbehalte eingeschränkt. Diese Vorbehalte sind entscheidende Elemente der Rechenschaftskette. Sie zeigen die ermittelten Herausforderungen und Schwächen auf sowie die Maßnahmen, mit denen diese überwunden werden sollen, und ermöglichen die Schätzung ihrer Auswirkungen.

Die Kommission hat eine konsolidierte Schätzung des Risikos bei Abschluss vorgelegt, die den Standpunkt der Leitungsebene der Kommission hinsichtlich der Durchführung präventiver (ex-ante, noch vor Anweisung einer Zahlung) und korrektiver (ex-post, nach Anweisung einer Zahlung) Kontrollen im Laufe des mehrjährigen Kontrollzyklus wiedergibt.

Die jährlichen Tätigkeitsberichte zeigen, dass alle Kommissionsdienststellen robuste interne Kontrollen eingerichtet haben. Außerdem geben die Berichte Aufschluss über die Anstrengungen zur Verbesserung von Effizienz und der Kostenwirksamkeit, *zur weiteren Vereinfachung der Vorschriften und zur Einrichtung von Mechanismen, die einen angemessenen Schutz des Haushalts vor Betrug, Fehlern und Unregelmäßigkeiten gewährleisten.*

Auf der Grundlage der Zuverlässigkeitserklärungen und der Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten nimmt das Kollegium diese Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2016 an und übernimmt die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.

2.7. Bereichsübergreifende organisatorische Verwaltungsfortschritte

Zur effizienten Verwaltung des EU-Haushalts und zur Durchführung der vielen anderen in den Verträgen festgeschriebenen Aufgaben ist die Kommission fortwährend zu gewährleisten, dass ihre eigene interne Verwaltung und Leistungsmanagementregelungen solide sind und dass ihre Human- und Finanzressourcen optimal verwaltet werden. Im Jahr 2016 konnten Fortschritte in vielen Bereichen erzielt werden.

2.7.1. Solide Governance-Regelungen

Die in der Kommission geltenden Corporate-Governance-Regelungen beruhen auf einer klaren Definition von Führungsaufgaben und strenger Aufsicht auf der Führungsebene. Seit ihrer Einführung im Jahr 2000 hat sich diese Governance-Struktur als solide erwiesen. Sie ermöglicht der Kommission, aufkommende Probleme zu erkennen und angemessen zu steuern.

Im Lauf des Jahres 2016 führte der Europäische Rechnungshof eine Prüfung der Governance-Regelungen[187] der Kommission durch. Diese Prüfung verglich die Regelungen der Kommission mit internationalen Maßstäben. Der Hof sprach eine Reihe von Empfehlungen für weitere Verbesserungen aus, die von der Kommission allgemein akzeptiert wurden.

Folgende Punkte hat die Kommission bearbeitet bzw. bearbeitet sie:

- sie hat Rahmen für die interne Kontrolle aktualisiert / der jetzt im Einklang mit COSO 2013 ist; (siehe Abschnitt 2.1)
- sie bereitet ein aktualisiertes Governance-Dokument vor, das eine sachliche Darstellung der bestehenden Governance-Regelungen in der Kommission liefert.
- Sie erstellt eine integrierte Finanzberichterstattung und macht sie Bürgern leichter zugänglich. Im Jahr 2015 wurde erstmals ein integriertes Paket zur Finanzberichtserstattung veröffentlicht. Das Paket liefert einem umfassenden Überblick darüber, wie der EU-Haushalt die politischen Prioritäten der Union fördert und wie die Finanzmittel im Einklang mit EU-Regelungen ausgegeben werden.
- Darüber hinaus führt der IAS auf Anfrage der Kommission eine Prüfung über die Corporate-Governance- und Aufsichtsregelungen hinsichtlich Risikomanagement, Finanzberichtserstattung und Ex-post-Überprüfung/Audit-Funktion durch.

2.7.2. Gestärkter Leistungsrahmen

Die Kommission führte 2016 eine wichtige Reform ihres Leistungsmanagement-Rahmens ein, um die Ergebnisorientierung stärker zu fokussieren und zu gewährleisten, dass die Aktivitäten der Kommission vollständig an den politischen Prioritäten ausgerichtet sind.

Im Rahmen des neuen Systems haben alle Dienststellen mehrjährige Strategiepläne erstellt[188]. Darin werden wird festgelegt, welche Beitrag sie zu den zehn politischen Prioritäten der Kommission leisten. Mit diesen Plänen legen die Dienststellen spezifische Ziele und Indikatoren fest, an denen sie über einen Fünfjahreszeitraum gemessen werden.

Anhang 1 dieses Berichts liefert eine Momentaufnahme des derzeitigen Status für die in den Strategieplänen definierten Wirkungsindikatoren.

Die Strategiepläne führen auch einen harmonisierten Ansatz zur Messung der Organisationsleistung in Bereichen wie Personalverwaltung, Finanzverwaltung und Kommunikation.

Diese Strategiepläne werden durch jährliche Managementpläne ergänzt. Sie legen die Ergebnisse für das Jahr fest und erläutern, wie diese zu den Zielen beitragen.

In den jährlichen Tätigkeitsberichten 2016 wurden erstmalig die neuen Zielsetzungen und die zugehörigen Indikatoren, die in den Strategieplänen für 2016-2020 definiert sind sowie die Ergebnisse für 2016 in Managementplänen ausgewiesen.

2.7.3. Synergien und Effizienzgewinne

Wie jede andere Organisation muss die Kommission die optimale Zuweisung ihrer Ressourcen sicherstellen. Dabei sind politische Prioritäten der Kommission, sowie rechtliche und institutionelle Verpflichtungen zu berücksichtigen. Durch Flexibilität müssen sich Anpassungen auf politische Entwicklungen durchführen lassen. Angesichts haushaltspolitischer Zwänge und immer größerer Herausforderungen, denen sich die EU gegenübersieht, ist von entscheidender Bedeutung, dass die verfügbaren Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden.

Zum 1. Januar 2017 kam die Kommission ihrer Verpflichtung[189] die Zahl der Personalstellen zwischen 2013 und 2017 um 5 % zu verringern. Außerdem konnten die Mittelzuweisungen für externe Mitarbeiter in Anbetracht der Verringerung der Mitarbeiterzahl um 5 % verringert werden. Am Ende konnte die Kommission die Stellenzahl im Stellenplan seit 2013 um 1254 bzw. entsprechend 552 externe Mitarbeiter, d. h. um 1806 Vollzeitäquivalente reduzieren.

Um den neuen Herausforderungen gerecht werden zu können, hat die Kommission außerdem Mitarbeiter zwischen verschiedenen Dienststellen versetzt, um Ressourcen auf Schwerpunktbereiche zu konzentrieren.

Die Kommission hat auch ihre Supportprozesse und Arbeitsverfahren unter die Lupe genommen, um mögliche Effizienzverbesserungen zu identifizieren und Dienststellen-übergreifende Synergien besser zu nutzen. Die Mitteilung der Kommission „Synergien und Effizienzgewinne bei der Kommission – Neue Arbeitsmethoden“[190] vom 4. April 2016 war der Startschuss für eine neue, modernere Organisation der Koordinierungs- und Supportgemeinschaften in der Kommission, insbesondere in den Bereichen Personalverwaltung, Informations-Kommunikationstechnologie, Außen- und Innenkommunikation, Logistik, Veranstaltungs- und Raumverwaltung. In den unterschiedlichen Bereichen ist jeder maßgebliche zentrale Dienst für die Professionalisierung der Gemeinschaft, Vereinfachung der Verfahren und Kontrolle der Ausgaben verantwortlich. Die zentralen Dienste müssen sich auf die funktionelle Berichterstattung von Bereichsleitern verlassen. Die in der Mitteilung ausgewiesenen Maßnahmen für die Generaldirektionen beinhalten die Modernisierung der Bereitstellung von Personalverwaltungsdiensten (durch Zusammenlegung der Personalverwaltungsteams nach Gruppen von Generaldirektionen, wobei gleichzeitig ein kleines strategisches Team vor Ort bleiben sollte), die Nutzung von gemeinsamen informationstechnischer Instrumenten und standardisierter Ausrüstung, integrierte Governance für die Außen- und Innenkommunikation, ein rationelles Postzustellsystem sowie eine zentrale Verwaltung von Sitzungsräumen und Überwachung der Konferenzorganisation. Die Umsetzung all dieser Maßnahmen hat 2016 begonnen und wird in den kommenden Jahren fortgesetzt. Durch Neugestaltung der Dienstleistungsmodelle hinsichtlich der Unterstützungs- und Koordinierungsfunktionen, gibt die Kommission ein Beispiel, wie eine öffentliche Verwaltung die Erbringung und Verwaltung einer Dienstleistung bei knappen Haushalten verbessern kann.

Die Kommission hat eine Verringerung von
1806 Vollzeitäquivalenten
zwischen 2013 und 2017 erreicht

Endnoten

1 http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/communication-protection-eu-budget_en.pdf

2 COM(2016) 603 final - http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#com_2016_603.

3 Beispielsweise wären möglich: Zahlungen, die auf erfüllten Voraussetzungen, „Einmalpauschalbetrag", der alle förderfähigen Kosten der Maßnahme beinhaltet, Priorisierung vereinfachter Formen der Finanzhilfen und Klarstellung des Umfangs an Kontrollen für vereinfachte Formen der Finanzhilfen.

4 http://ec.europa.eu/budget/fts/index_de.htm

5 Daten gemäß EIB EFSI Dashboard: http://www.eib.org/efsi/index.htm.

6 Die offene Fonds-Datenplattform des ESI liefert eine Aufschlüsselung der freigegebenen Investitionen nach Fonds, Mitgliedstaat und Programm - https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.

7 GNSS Market Report 2017 von GSA, veröffentlicht am 10. Mai: https://www.gsa.europa.eu/system/files/reports/gnss_mr_2017.pdf.

8 Ein Bericht über das erste Jahr der Umsetzung des Erasmus+ Programms, das Finanzierungsprogramm der EU Ausbildung, Schulung, Jugend und Sport für 2014-2020; Statistische Angaben über Studenten Mitarbeitermobilität im vergangenen akademischen Jahr unter dem ehemaligen Erasmus-Programm für Hochschuleinrichtungen; Eine Folgemaßnahme der Erasmus-Impactstudie, die sich auf die regionale Analyse der Vorteile des Erasmus-Programms konzentriert.

9 MicroBank (die Sozialbank von Caixa) in Spanien war die erste Bank, die 2015 Erasmus+ Master Darlehen anbot. Ab Juni 2016 begannen Banque Populaire und Caisse d'Epargne aus Frankreich mit der Bereitstellung von mit der Bürgschaft der EU versehenden Erasmus+ Master Darlehen. Im September 2016 kam Future Finance Loan Corporation (aus Irland) für Master-Studenten in und außerhalb des Vereinigten Königreichs dazu. Ab Dezember 2016 können sich abgehende Studenten aus der Türkei auch bei der Finansbank bewerben.

10 .http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e

11 Im Vergleich siedelten Mitgliedstaaten 8155 schutzbedürftige Personen im Jahr 2015 und 6550 Personen im Jahr 2014 (Quelle: EUROSTAT) an.

12 COM(2016) 586 final vom 14.9.2016.

13 Nach Schätzungen des Rechnungshofs betrug die wahrscheinlichste Fehlerquote für die Kommission für 2015 3,8 % - ABl. C 375 vom 13.10.2016.

14 Siehe auch Mitteilung der Kommission „Fehlerursachen und ergriffene Maßnahmen" - COM(2017) 124 vom 28.2.2017.

15 Siehe auch Jahresbericht der Kommission für das Europäische Parlament und den Rat „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union — Jahresbericht Betrugsbekämpfung 2015" (COM(2016) 472 vom 14.7.2016).

16 Alle Abkürzungen der Kommissionsdienststellen Exekutivagenturen stehen auf dieser Website bereit: https://ec.europa.eu/info/departments_de.

17 Eine Übersicht über die 2016 fertiggestellten Evaluierungen und Studien steht hier bereit: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws-policies-and-funding-programmes_en#documents.

18 Dieses Packet stellte die Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt 2015, den Jahresabschluss 2015, den Finanzbericht 2015 zum EU-Haushalt und die Mitteilung zum Schutz des EU-Haushalts zusammen.

19 Der Europäische Rechnungshof erstellte im Jahr 2016 36 Sonderberichte für einen weiten Bereich von Politikgebieten.

20 Berechnet als Anteil der Mittel für Verpflichtungen am Gesamthaushalt für 2016.

21 „Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ COM(2010) 2020 final.

22 Die Strategie Europa 2020 baut auf drei sich gegenseitig verstärkende Prioritäten auf: (i) Intelligentes Wachstum – Entwicklung einer wissens- und innovationsgestützten Wirtschaft. (ii) Nachhaltiges Wachstum – Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft, (iii) Integratives Wachstum – Förderung einer Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsstand, die für wirtschaftlichem, sozialen und territorialen Zusammenhalt sorgt.

23 http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy

24 Daten für 2015 für alle Indikatoren ausgenommen Treibhausgasemissionen, für die die Daten aus dem Jahr 2014 stammen.

25 UN Resolution A/RES/70/1.

26 Beschluss der Vereinten Nationen -/CP.21, Annahme des Pariser Abkommens.

27 UN Resolution A/RES/69/313.

28 Angenommen auf der dritten UN-Weltkonferenz zur Verringerung der Katastrophengefahr in Sendai, Japan, am 18. März 2015.

29 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3883_de.htm

30 COM(2016) 739 final - https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-next-steps-sustainable-europe-20161122_en.pdf.

31 SWD(2016) 390 final - https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-key-european-actions-2030-agenda-sdgs-390-20161122_en.pdf.

32 Der Text in diesem Abschnitt beruht auf AARs der Generaldirektionen RTD, GROW, ECFIN, EAC, MOVE, ENER, CNECT sowie auf den maßgeblichen Programmübersichten für Programme unter dieser Haushaltslinie.

33 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en

34 Die EU-Bürgschaft stellt einen Liquiditätspuffer für den Haushalt der Union gegen potenzielle Forderungen gegenüber der Bürgschaft der EU dar und deckt Verluste aufgrund von Investitionen, die vom Europäischen Fonds für strategische Investitionen finanziert wurden.

35 Daten gemäß EIB EFSI Dashboard: http://www.eib.org/efsi/index.htm.

36 https://ec.europa.eu/commission/publications/commission-evaluation-first-year-efsi_en und Entwurf Programmübersicht EFSI; S. 1.

37 Das Programm „grüne“ Schifffahrt-Garantie (GSG) (Programm) ist ein 3-jähriges Programm mit einem Volumen von 750 Mio. EUR, das mit Partnerfinanzinstitutionen entwickelt wurde. Dabei wird der Endbegünstigte des EIB-Instruments Schifffahrtsunternehmen in europäischen Gewässern sein.

38 ‚Studie der Vorteile eines engmaschigen Offshore-Netzes in der Nordseeregion‘, TE, ECOFYS, PwC; 2014 (http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_nsog_report.pdf).

39 Für den gesamten Zeitraum von Horizont 2020.

40 Quelle: Corda Zuschusssignatur vom 1. Januar 2017 2014- 10/2016.

41 Dieser Betrag wird aus FP7-Zuschüssen berechnet, da Daten aus Zuschüssen aus Horizont 2020 noch nicht verfügbar sind.

42 Definierte die Gesamtsumme an durch Initiativen, die nach Art. 187 genutzt werden, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen, dividiert durch den jeweiligen EU-Beitrag für diese Initiative.

43 Ergebnisse der Finanzierungsinstrumente unter dem Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007-2013.

44 Quelle: Vierteljährliche Tätigkeitsberichte zum 31. Dezember 2016, die vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) am 31. März 2017 bereitgestellt wurden.

45 Quelle: Vierteljährliche Tätigkeitsberichte zum 31. Dezember 2016, die vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) am 31. März 2017 bereitgestellt wurden.

46 würde oder wird für max. 3 Jahre hinzugezogen.

47 für mind. 3 Jahre hinzugezogene Unternehmen.

48 Zusätzlich zu den existierenden vier Satelliten unter dem vorherigen mehrjährigen Finanzrahmen wurden die ersten zwei Satelliten der ersten Phase im August 2014 gestartet. Die 12 übrigen Satelliten wurden im März 2015 und November 2016 erfolgreich gestartet. Am 15. Dezember 2016 wurde Galileo IOC eingeweiht. Es ist mit 15 von 18 im Orbit befindlichen Satelliten voll funktionstüchtig ist.

49 Weitere Details finden Sie auf der folgenden Webseite: http://www.usegalileo.eu/DE/.

50 GNSS Market Report 2017 von GSA, veröffentlicht am 10. Mai: https://www.gsa.europa.eu/system/files/reports/gnss_mr_2017.pdf.

51 Zahlen von der Agentur für das Europäische GNSS.

52 Quelle: Das Web-Reporting-Instrument der GD EAC - unter Vertrag genommene, an dem Mobilitätsausbildungsprojekten im Zeitraum 2014-16 teilnehmende Mobilitäten und Organisationen.

53 Ein Bericht über das erste Jahr der Umsetzung des Erasmus+ Programms, das Finanzierungsprogramm der EU Ausbildung, Schulung, Jugend und Sport für 2014-2020; Statistische Angaben über Studenten Mitarbeitermobilität im vergangenen akademischen Jahr unter dem ehemaligen Erasmus-Programm für Hochschuleinrichtungen; Eine Folgemaßnahme der Erasmus-Impactstudie, die sich auf die regionale Analyse der Vorteile des Erasmus-Programms konzentriert.

54 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-143_en.htm

55 MicroBank (die Sozialbank von Caixa) in Spanien war die erste Bank, die 2015 Erasmus+ Master Darlehen anbot. Ab Juni 2016 begannen Banque Populaire und Caisse d'Epargne aus Frankreich mit der Bereitstellung von mit der Bürgschaft der EU versehenden Erasmus+ Master Darlehen. Im September 2016 kam Future Finance Loan Corporation (aus Irland) für Master-Studenten in und außerhalb des Vereinigten Königreichs dazu. Ab Dezember 2016 können sich abgehende Studenten aus der Türkei auch bei der Finansbank bewerben.

56 Die Studentendarlehn-Bürgschaftsfazilität ermöglicht Studierenden den Master-Abschluss im Ausland (1 oder 2 Jahre), der Zugang zu Darlehn wird durch teilnehmende Banken gewährt, für die die EU über ihren Partner, den Europäischen Investitionsfonds die Bürgschaft übernimmt.

57 Eine komplette Übersicht über die abgeschlossenen Evaluierungen und Untersuchungen der Kommission im Jahr 2016, siehe https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws-policies-and-funding-programmes_en#documents.

58 Der Text in diesem Abschnitt beruht auf AARs der Generaldirektionen REGIO und EMPL sowie auf den maßgeblichen Programmübersichten für Programme unter dieser Haushaltslinie.

59 Fünf Fonds, die gemeinsam den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) bilden, ergänzen einander, um die wirtschaftliche Entwicklung in allen EU-Ländern in Übereinstimmung mit den Zielen der Strategie „Europa 2020“ zu fördern: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Die beiden letztgenannten Fonds werden in der Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum) verwaltet.

60 Empfehlungen dazu, wie Beschäftigung und Wachstum gefördert werden können und gleichzeitig eine solide Grundlage für die öffentlichen Finanzen erhalten werden kann; die Empfehlungen werden von der Kommission jährlich aufgrund ihrer Analyse der Wirtschafts- und der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten formuliert.

61 Sonderbericht 2/2017: Die Verhandlungen der Kommission für die partnerschaftlichen Abkommen und Programme 2014-2020 in Kohäsion.

62 Aufnahmequote = von den Mitgliedstaaten eingereichte Zwischenzahlungsanträge/beschlossene Beträge.

63 Siehe auch Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 2/2017: ‚Die Verhandlungen der Kommission für die partnerschaftlichen Abkommen und Programme 2014-2020 in Kohäsion‘.

64 Im Vorfeld zu erfüllende Bedingungen, die gewährleisten sollen, dass die Mitgliedstaaten angemessene rechtliche und politische Rahmenbedingungen geschaffen haben und dass geeignete Verwaltungskapazitäten verfügbar sind, bevor Investitionen aus dem ESIF vorgenommen werden; auf diese Weise soll eine größtmögliche Wirkung der Finanzierungen sichergestellt werden.

65 Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (SWD) „Der Mehrwert von Ex-ante-Konditionalitäten im Europäischen Struktur- und Investitionsfonds" –

SWD(2017) 127 final, 31.3.2017.

66 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzung in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf.

67 Offene Fonds-Datenplattform des ESI: https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

68 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzungen in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf, S. 8.

69 Daten beruhen auf den ausgewählten Projekten(Projektpipeline).

70 Offene Fonds-Datenplattform des ESI: https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

71 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzungen in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf, S. 11.

72 Offene Fonds-Datenplattform des ESI: https://cohesiondata.ec.europa.eu/ sowie REGIO PS zu km an umgebauten Straßen in TEN-V (TEN-Verkehrsprojekte).

73 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzungen in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf, S. 12.

74 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3216_en.htm

75 SWD(2016) 323 final, S. 98 - http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73591c12-8afc-11e6-b955-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF. Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte auch einen Sonderbericht, Nr. 5/2017: , Jugendarbeitslosigkeit - Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt?'

76 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzungen in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf, S. 14.

77 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzungen in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf, S. 13.

78 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzungen in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf, S. 14.

79 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzungen in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf S. 16.

80 .SWD(2016) 318 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf.

81 Es existiert eine zeitliche Verzögerung zwischen Ausgaben vor Ort und Zahlungsantrag, dann eine weitere bis zur endgültigen Erstattung. Unter Beachtung dieser Lücke (Richtwert 3-6 Monate) sind die Zahlungszeiträume von der Kommission an die Verwaltungsbehörden ein guter Näherungswert für die Programmumsetzung.

82 Beachten Sie, dass der Anteil 95 % nicht überschreiten kann, da 5 % der Zahlungen zurückbehalten werden, bis die Programme formal abgeschlossen sind.

83 Mitgliedstaaten, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beigetreten sind.

84 Mitgliedstaaten, die der EU bereits vor 2004 angehörten.

85 Beachten Sie, dass in Griechenland die Zahlungsquote Ende März 2016 bei knapp über 97 % lag. Dies ist auf die getroffene Sonderregelung zurückzuführen, die letzten 5 % an Finanzierung aufgrund der erheblichen Probleme mit den öffentlichen Finanzen in dem Land früher freigab.

86 ..SWD(2016) 318 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf

87 .SWD(2016) 452 final – http://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&advSearchKey=ex-post&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0

88 .SWD(2016) 318 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf

89 .SWD(2016) 452 final – http://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&advSearchKey=ex-post&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0

90 Vorläufige Daten aus den in der abschließenden Überprüfung befindlichen Schlussberichten 2007-13

91 SWD(2016) 318 final, S. 4 und 32.

92 SWD(2016) 318 final, S. 4.

93 SWD(2016) 318 final, S. 4.

94 SWD(2016) 318 final, S. 32.

95 Der Text in diesem Abschnitt beruht auf AARs der Generaldirektionen AGRI, MARE, ENV und CLIMA sowie auf den maßgeblichen Programmübersichten für Programme unter dieser Haushaltslinie.

96 Die Maßnahme zur Verringerung der Milchproduktion wurde 2016 angenommen und im Herbst 2016 umgesetzt, aber, da das Haushaltsjahr gemäß den Regeln des EAGF am 16. Oktober beginnt, fällt die Beihilfe formal unter die Ausgaben des Jahres 2017.

97 Siehe https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/short-term-outlook/pdf/2017-03_en.pdf.

98 Siehe http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf und https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/simplementation-decisions-ms-2016_en.pdf.

99 Ungekürzt: „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“, gem. Art. 43-47 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

100 Die Frist für die maßgeblichen Meldungen durch die Mitgliedstaaten ist der 15. Dezember jeden Jahres. Die oben stehen Zahl für 2015 und 2016 beruht auf Meldungen aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme Frankreichs.

101 Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SWD(2016) 218 vom 23.6.2016.

102 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission.

103 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzung in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf.

104 https://bookshop.europa.eu/en/evaluation-study-of-the-implementation-of-the-european-innovation-partnership-for-agricultural-productivity-and-sustainability-pbKF0216023.

105 https://bookshop.europa.eu/en/mapping-and-analysis-of-the-implementation-of-the-cap-pbKF0416021/

106 Jahresbericht 2016 des ESIF für 2014-2020 der jährlichen Programmumsetzungsberichte, die die Umsetzung in den Jahren 2014-2015 beinhalten, COM(2016) 812 final - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf.

107 Projektdatenbank der Kommission.

108 http://ec.europa.eu/environment/life/bestprojects/bestenv2015/index.htm und http://ec.europa.eu/environment/life/bestprojects/bestnat2015/index.htm .

109 Die integrierten Projekte im Rahmen von LIFE ermöglichen die Finanzierung von Plänen, Programmen und Strategien, die auf regionaler, multiregionaler oder nationaler Ebene entwickelt werden. Sie zielen auf die Einführung von Umweltschutzvorschriften und Vorgaben in größerem Maßstab und sollen die Wirkung des Programms LIFE verstärken.

110 Die vorläufigen Ergebnisse der externen Untersuchung werden in einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vorgelegt und fassen die Ergebnisse der Halbzeit-Bewertung, die Mitte 2017 veröffentlicht wird zusammen.

111 Die vom Hof bearbeiteten Themen waren folgende: der Beitrag von technischer Unterstützung für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Finanzierungsinstrumente als erfolgreiche und vielversprechendes Instrument im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, die Kosteneffizienz der Förderung der EU im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft, EU-Förderung für die ländliche Infrastruktur: das Potenzial, erheblich höheren Mehrwert für die Mittel zu erzielen, die EU-Priorität der Förderung einer wissensbasierten ländlichen Wirtschaft

112 https://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-the-european-fisheries-fund-2007-2013--pbKL0117039/

113 Projekte, die von der EU-Kommission nach Durchführung des Projekts und Zahlung an den Mittelempfänger durch den Mitgliedstaat abgelehnt wurden.

114 Einige Evaluierungen sind noch immer unvollständig oder fehlen: BG, RO, ES (Galizien), FR (Hexagon nur Entwurf).

115 Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beigetreten sind.

116 Externer Studienteil der Ex-post-Bewertung des Schlussbericht des Europäischen Fischereifonds (2007-2013): https://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-the-european-fisheries-fund-2007-2013--pbKL0117039/.

117 Externer Studienteil der Ex-post-Bewertung des Schlussberichts des Europäischen Fischereifonds (2007-2013), S. 135: https://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-the-european-fisheries-fund-2007-2013--pbKL0117039/.

118 Siehe Bewertungen: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/cross_compliance/index_en.htm sowie http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/environment-summary/fulltext_fr.pdf.

119 Mitgliedstaaten, die der EU bereits vor 2013 angehörten.

120 Externer Studienteil der Ex-post-Bewertung des Schlussberichts des Europäischen Fischereifonds (2007-2013), S. 140: https://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-the-european-fisheries-fund-2007-2013--pbKL0117039/.

121 Im Agrarsektor entfielen im Zeitraum zwischen 2005 und 2013 durchschnittlich 46 % der Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe auf Direktzahlungen.

122 Externer Studienteil der Ex-post-Bewertung des Schlussberichts des Europäischen Fischereifonds (2007-2013), S. 137.

123 Der Text in diesem Abschnitt beruht auf AARs der Generaldirektionen HOME, JUST, ECHO, SANTE, EAC sowie auf den maßgeblichen Programmübersichten für Programme unter dieser Haushaltslinie.

124 Flankiert durch nationale Anstrengungen zur Verbesserung der Aufnahmekapazitäten, zur Gewährleistung der Durchführung von Asylverfahren nach EU-Standards, zur Integration von Migranten auf lokaler und regionaler Ebene und zur Steigerung der Wirksamkeit von Rückführungsprogrammen.

125 Für Personen, die nach den gemeinsamen Prioritäten der Union für Neuansiedlungsmaßnahmen (Anhang III der AMIF-Verordnung) oder zu den schutzbedürftigen Personen nach Art. 17(5) der AMIF-Verordnung gehören.

126 Siehe auch Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 06/2017: ‚Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise: das „Hotspot"-Konzept.'

127 Verordnung des Rats (EU) 2016/369, angenommen März 2016 vom Europäischen Rat.

128 Umfang und Wirkung der Katastrophe sind so außergewöhnlich, dass gravierende und weitreichende humanitäre Folgen in einem oder mehr als einem Mitgliedstaat entstehen, und dass kein anderes verfügbares Instrument für die Mitgliedstaaten und die Union ausreichend ist.

129 In diesem Sonderbericht 33/2016 ‚Maßnahmen zur Bewältigung von Katastrophen außerhalb der EU waren weitgehend wirksam'1 wurde die Reaktion für drei vergangene Katastrophen untersucht: Die Überschwemmungen in Bosnien und Herzegowina (2014), der Ausbruch des Ebola-Virus in Westafrika (2014-2016) und das Erdbeben in Nepal (2015). Der Europäische Rechnungshof befand, dass die Kommission seit Beginn 2014 weitestgehend effizient bei der Erleichterung der Koordinierung von Reaktionen auf Katastrophen außerhalb der Union war.

130 Die am Mechanismus teilnehmenden Staaten sind die 28 EU-Mitgliedstaaten zusammen mit Serbien, Montenegro, der Türkei, Norwegen, Island, EJRM.

131 Das Visa-Informationssystem (VIS) ist ein System zum Austausch von Visa-Daten zwischen den Staaten des Schengen-Raums. Aus Implementierungsgründen des VIS, sollten konsularische Vertretungen Grenzübergangsstelen der Außengrenzen der Schengen-Staaten mit der zentralen VIS-Datenbank vernetzt werden.

132 Das Schengener Informationssystem (SIS II) ist ein System, das die Kontrolle der Außengrenzen und die Kooperation bei der Strafverfolgung unterstützt. Es erlaubt Unterzeichnern des Übereinkommens von Schengen, Daten über Straftäter, über Menschen, die vielleicht nicht das Recht haben, sich in die EU zu begeben oder sich darin aufzuhalten, über vermisste Personen sowie über gestohlenes, unterschlagenes oder verlorenes Eigentum auszutauschen.

133 Sieh unter http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/evaluation_en und

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/programme/docs/ex-post_2nd-hp-2008-13_exec-sum-cwsd_en.pdf

134 Der Text in diesem Abschnitt beruht auf AARs der Generaldirektionen DEVCO, ECHO, NEAR, FPI, ECFIN sowie auf den maßgeblichen Programmübersichten für Programme unter dieser Haushaltslinie.

135 The EU in 2016 — Highlights, Europäische Kommission, Brüssel, 2017.

136 Erster Jahresbericht Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (COM(2017) 130 final, Seite 12.

137 Erster Jahresbericht Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (COM(2017) 130 final, Seite 12 FN42 zum EUTF/UNICEF-Projekt (Ref. SC150526) „Generation Found“

138 CRIS-Beschluss-Nr.: 039-962; Beschluss C(2016) 753 der Kommission.

139 Erfolgreiche Umsetzung der wirtschaftspolitischen und finanztechnischen Vereinbarungen mit der Ukraine und kontinuierliche Umsetzung des Programms des Internationalen Währungsfonds in befriedigender Weise.

140 Beruht auf Artikel 3 der IfS-Verordnung (EC) Nr. 1717/2006.

141 Abschlussbewertung - Instrument für Stabilität (IfS) Krisenreaktionskomponente (2007-2013); (http://ec.europa.eu/dgs/fpi/key-documents/crisis_response_component_en.htm).

142 a. a. O., Seite 6, Seite 8, Seite 13.

143 a. a. O., Seite 15, Fußnote 38.

144 66 % aus dem bilateralen geografischen Instrument von DCI-Asien und 30 % der Mittelauszahlungen aus zahlreichen Instrumenten des DCI.

145 Gemeinsame strategische Landesevaluierung der Entwicklungszusammenarbeit von Dänemark, Schweden und der Europäischen Union mit Bangladesch 2007-2013; (http://ec.europa.eu/europeaid/joint-strategic-country-evaluation-development-cooperation-denmark-sweden-and-european-union_en).

146 Evaluierung der EU-Unterstützung für Forschung und Innovation bei der Entwicklung in Partnerländern (2007-2013); (http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-eu-support-research-and-innovation-development-partner-countries-2007-2013_en).

147 Dies beinhaltet die Mittelverwaltung der Kommission aus dem EU-Haushalt und aus dem Europäischer Entwicklungsfonds (EEF). In beiden Fällen sind auch die Beitragszahlungen der Europäischen Kommission in den EU-Treuhandfonds enthalten (nicht aber die aus dem EU-Treuhandfonds heraus getätigten Transaktionen, d. h. mit der EU, EEF und Fonds anderer Geber).

148 Artikel 65 und 66 der Haushaltsordnung.

149 Der COSO (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) ist eine gemeinsame Initiative von fünf privatwirtschaftlichen Organisationen, die sich als Vordenker für Geschäftsleitungen und Verwaltungsstellen im Hinblick auf wesentliche Aspekte der Leitung von Institutionen sowie in Bezug auf Geschäftsethik, interne Kontrollen, Risikomanagement in Unternehmen, Betrug und Finanzberichterstattung verstehen. Der COSO hat ein gemeinsames Modell zur internen Kontrolle entwickelt, an dem Unternehmen und Organisationen ihre Kontrollsysteme messen können.

150 Mitteilung an die Kommission von Kommissar Oettinger - Überarbeitung des Rahmens für die interne Kontrolle (C(2017) 2373 vom 19. April 2017).

151 Weitere Informationen über Bewertung der Kommissionsdienststellen hinsichtlich der Kosteneffizienz ihrer Kontrollen und der unternommenen Maßnahmen, s. unten, Unterabschnitt 2.1.3.

152 Diese Bewertung basierte noch auf vorherigen internen Kontrollstandards.

153 RTD, CNECT, DEVCO, ECHO und PMO.

154 Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Vorgänge; eine zuverlässige Berichterstattung; Schutz von Vermögenswerten und Informationen; Prävention, Aufdeckung, Berichtigung und Weiterverfolgung von Betrug und Unregelmäßigkeiten; und eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen (Haushaltsordnung, Artikel 32 Absatz 2 FR).

155 z. B. Unterbrechungen, Aussetzungen, Einbehaltung, Abweisung von (Teilen der) geltend gemachten Kosten, Wiedereinziehung nicht verwendeter Vorfinanzierung usw.

156 Größtenteils in geteilter Mittelverwaltung: Finanzkorrekturen vor der Meldung, Annahme und Erstattung der Ausgaben an die Kommission.

157 Vor Annahme der Ausgaben, Verbuchung der Vorfinanzierungen (=Eigentumsübertragung) und/oder Tätigen von Zwischen-/Abschlusszahlungen.

158 Nachdem die Ausgaben angenommen, die Vorfinanzierungen verbucht (=Eigentumsübertragung) und/oder Zwischen-/Abschlusszahlung erfolgt sind.

159 gemäß Haushaltsordnung, Artikel 66 Absatz 5 FR.

160 Dabei können auch formale Fehler enthalten sein, die zwar ins Gewicht fallen, aber nicht immer zu unangemessenen Zahlungen führen. Daher werden bei diesen Fehlern nicht immer Finanzkorrekturen gefordert oder Einziehungsanordnungen erlassen.

161 (In Kohäsion ist dies nicht immer eine „Netto“-Erstattung für den EU-Haushalt, da Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, nicht förderungsfähige Ausgaben durch neue förderungsfähige Ausgaben zu ersetzen.)

162 Einschließlich Finanzkorrekturen an Ort und Stelle und Korrekturen aus Rechnungsabschluss in Landwirtschaft.

163 Bei einigen Programmen, für die kein Fertigstellungspunkt festgelegt ist (z. B. EGFL) und für einige mehrjährige Programme, für die Korrekturen auch nach Abschluss noch möglich sind (z. B. ELER und ESIF), werden alle noch möglichen Korrekturen als Schätzungen betrachtet.

164 Derartige Direktzahlungen für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), Mittel für Zahlungen des Europäischen Forschungsrats (ERC), Marie-Curie-Programme, nutzen Vereinfachte Kostenoptionen im Europäischen Sozialfonds (ESF).

165 Für Ansprüche, bei denen Zahlungen auf der Erfüllung von bestimmten Voraussetzungen abhängig sind, ist das Fehlerrisiko deutlich verringert, da die vom Mittelempfänger erwarteten Informationen einfacher aufgebaut sind und größtenteils vor Auszahlung überprüft werden können.

166 Die Komplexität der Förderbedingungen hat auch erheblichen Einfluss auf die Kosteneffizienz der erforderlichen Kontrollen. Die Kosten einer Kontrolle sind zuweilen unverhältnismäßig hoch, und/oder der Kontrollaufwand kann die Wirksamkeit des betreffenden Programms beeinträchtigen. Die Kommission ist bestrebt, solche Fälle zu vermeiden.

167 Wie die neuen Instrumente und Maßnahmen des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zeigen, etwa der Mechanismus zur Einbehaltung von 10 % in Kohäsion, die Möglichkeit zur Implementierung von Nettofinanzkorrekturen, die neuen Möglichkeiten ‚Prüfungsvermerk/Erklärungen zur Mittelverwaltung‘ durch die nationalen Behörden, die Wirkung der neuen Vergaberichtlinien, die Anforderungen, die sich aus den Ex-ante-Konditionalitäten und den vereinfachten Förderfähigkeitskriterien ergeben.

168 Die Kommission schlägt in einem einzelnen Vorgang eine ambitionierte Überprüfung der allgemeinen Finanzvorschriften vor. Dieser Vorgang beinhaltet auch die betreffenden Änderungen für die sektoralen Finanzvorschriften, die in 15 Rechtsakten aufgeführt sind hinsichtlich mehrjähriger Programme beispielsweise in Bezug auf den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) oder die Landwirtschaft.

169 Artikel 66 Absatz 9 der Haushaltsordnung.

170 AGRI, REGIO, EMPL sowie auch EAC.

171 AGRI, CNECT, DEVCO, ECFIN, ENV, EPSO, ESTAT, HOME, HR, OIB, PMO, REA, SANTE.

172 BUDG, CLIMA, EACEA, ERCEA, FPI, GROW, IAS, JUST, OIL, OP, RTD, TAXUD.

173 EASME, ECFIN, ENV, EPSC, FPI, GROW, HR, OIB, REGIO.

174 CNECT, COMM, DEVCO, EMPL, ESTAT, OP, PMO, SANTE.

175 AGRI, CLIMA, EAC, EACEA, ECHO, ERCEA, ENER, HOME, IAS, INEA, JUST, MOVE, NEAR, REA, RTD, TAXUD, CHAFEA, EPSO/EUSA.

176 Anhang 2-B zeigt die AAR-Vorbehalte 2016, auch die neu eingeführten.

177 Vorbehalt der GD ENER (nicht quantifiziert) zum Hilfsprogramm zur Stilllegung kerntechnischer Anlagen (NDAP), angesichts der positiven Beurteilung der IAS über den erzielten Fortschritt hinsichtlich der kritischen Prüfungsempfehlung. Im Jahr 2016, haben die GD ENER somit gebührend auf die Beobachtungen von 2015 von IAS und den Zentralen Diensten reagiert und angemessen und wirksam Korrekturmaßnahmen eingerichtet um diese Empfehlung zu verarbeiten.

178 GD AGRI hat in seinem wiederholt vorgetragenen Vorbehalt zu Direktförderung einen (nicht quantifizierten) Unter-Vorbehalt für die Maßnahmen der fakultativ gekoppelten Stützung (VCS) hinzugefügt, da vorläufige Ergebnisse aus der Ex-ante-Analyse der Benachrichtigungsschreiben von Mitgliedstaaten darauf hinweisen, dass in acht8 Mitgliedstaaten bestimmte VCS-Maßnahmen nicht mit den Fördervoraussetzungen konform sind. GD AGRI hat eight8 Dokumentenprüfungen („desk audits“) zur Konformität begonnen, die sich noch in einem frühen Stadium befinden. Die resultierenden Feststellungen besitzen einen hohen Grad an Unsicherheit. Der Vorbehalt von EMPL für den Zeitraum 2014-2020 gilt nicht mehr nur für den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (FEAD) sondern nun auch für den Europäischer Sozialfonds (ESF) und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI).

179 Der Vorbehalt von HOME (vorher nicht qualifiziert) zum Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF) und dem Europäischer Integrationsfonds (EIF) ist nun teilweise quantifiziert (für EFF).

180 ‚Nicht quantifizierte Vorbehalte‘ sind definitionsgemäß Vorbehalte, bei denen es unmöglich ist, eine genaue Beurteilung der Wirkung auf das Haushaltsjahr vorzunehmen oder die nicht quantifiziert werden können, weil sie lediglich den Leumund betreffen.

181 Die GD EMPL hat den bereits für 2014-2020 bestehenden Vorbehalt (2015 nur für FEAD) ausgeweitet. Er umfasst nun die Verwaltungs- und Kontrollsystem ESF/YEI/FEAD. Die GD MARE muss keinen Vorbehalt für die EMFF-Programme 2014-2020 ausgeben.

182 Zu den Wesentlichkeitskriterien in den AARs in Anhang 4 wird angemerkt, dass „das für Horizont 2020 eingerichtete Kontrollsystem so gestaltet wurde, dass das Kontrollergebnis zu einer Fehlerquote im Bereich von 2 % - 5 % an entdeckten Fehlern führt. Die Fehlerquote soll nach Korrekturen möglichst nah an 2 % liegen. Folglich wird dieser Wertebereich in den EU-Rechtsvorschriften als Sollwert für das Rahmenprogramm betrachtet.“ Dies ist eine Alternative für die üblicherweise von den Kommissionsdiensten angewendeten allgemeinen Wesentlichkeitskriterien (nach dem die Restfehlerquote zum Ende der Durchführung des Programms unter 2 % liegen muss).

183 Der Abschluss, der dem Vorschlag der Kommission beigefügt ist, heißt in der „Horizont 2020“-Vorordnung: „Daher ist die Kommission der Auffassung, dass für Forschungsausgaben unter ‚Horizont 2020‘ auf jährlicher Basis eine Fehlerquote im Bereich von 2-5 % zu erwarten ist und dass dies ein realistischer Wert ist, der die Kosten von Kontrollen, die vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen, die der Reduzierung der Komplexität von Regelungen und dem damit verbunden Risiko bei der Rückerstattung von Kosten für Forschungsprojekten, berücksichtigt. Letztlich ist das Ziel, eine Restfehlerquote zu erreichen, die bei Abschluss des Programms und nach finanzieller Auswirkung aller Audits, Korrekturen und Sanierungsmaßnahmen die so nah wie möglich an 2 % liegt.“

184 Vier EUTF im Jahr 2016: der ‚Bêkou‘-Treuhandfonds, d. h. der EU-Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik (EDF); der ‚Madad-Fonds, d. h. regionale EU-Treuhandfonds als Reaktion auf die Syrienkrise (EU); der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EDF); der EU-Treuhandfonds für Kolumbien (EU).

185 Drei im Jahr 2016; d. h. GD DEVCO, GD NEAR, GD ECHO.

186 COM(2017) 124 vom 28. Februar 2017.

187 Sonderbericht Nr. 27/2016: Wendet die Europäische Kommission im Bereich der Governance vorbildliche Verfahren an?

188 https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plans-2016-2020_en

189 Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 2. Dezember 2013, ABl. C 373 vom 20.12.2013, Punkt 27.

190 COM(2016) 170 vom 4.4.2016.

Fotonachweise

Seite 22 - ©bonnitura - Fotolia

Seite 27 - ©Thinkstock

Seite 28 - ©OHB

Seite 32 - ©European Union

Seite 40 - ©Shutterstock

Seite 44 - ©Fotolia

Seite 68 - ©EC-ECHO-A.Al.Sukhni