



Brüssel, den 26.2.2015
COM(2015) 89 final

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

**Antworten der Mitgliedsstaaten auf den Jahresbericht des Europäischen
Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013**

{SWD(2015) 18 final}

INHALTSVERZEICHNIS

Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2013	2
Zusammenfassung	2
Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2013	4
1. GEGENSTAND DES BERICHTS	4
2. HAUPTMERKMALE DES EURH-BERICHTS 2013.....	4
3. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN.....	6
3.1. Wichtigste quantifizierbare Fehler in der geteilten Mittelverwaltung	6
3.2. Erweiterte Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten – wirtschaftliche Haushaltsführung.....	9
3.3. Erweiterte Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten – auf dem Weg zu einer echten Leistungskultur.....	11
4. Schlussfolgerung.....	13

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUF DEN JAHRESBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS ZUM HAUSHALTSJAHR 2013

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Bericht stellt eine Analyse der Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes (im Folgenden „Hof“) für das Haushaltsjahr 2013 dar und entspricht den in Artikel 162 Absatz 5 der Haushaltsordnung¹ festgelegten Verpflichtungen.

Im Jahresbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2013 wurde festgehalten, dass die konsolidierte Jahresrechnung frei von wesentlich falschen Darstellungen ist und die Einnahmen und Mittelbindungen insgesamt betrachtet rechtmäßig und ordnungsgemäß waren. Der Hof gelangte durch die Prüfung zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen insgesamt in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die Überwachungs- und Kontrollsysteme generell bedingt wirksam waren. Die Prüfung ergab insgesamt eine geschätzte Fehlerquote von 4,7 %, die 0,1 Prozentpunkte unter der Fehlerquote des Vorjahres, aber immer noch über der Wesentlichkeitsschwelle liegt. Der Hof wies zudem darauf hin, dass die Tatsache, dass die von den Mitgliedstaaten und der Kommission ergriffenen Korrekturmaßnahmen mehr Wirkung entfaltet haben, ein ausschlaggebender positiver Faktor im Jahr 2013 war. Ferner stellte der Hof bei der Prüfung fest, dass den Behörden der Mitgliedstaaten bei einem großen Anteil der Vorgänge, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von Fehlern betroffen waren, genügend Informationen zur Verfügung gestanden hätten, um diese Fehler aufdecken und berichtigen zu können, bevor die Erstattung der Ausgaben bei der Kommission beantragt wurde. Die beiden Politikbereiche „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ sowie „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ wiesen mit 6,7 % bzw. 6,9 % die höchsten geschätzten Fehlerquoten auf.

Bei der Prüfung des Haushaltsjahres 2013 ermittelte der Hof bestimmte Kategorien quantifizierbarer Fehler in der geteilten Mittelverwaltung, die in den betreffenden Politikbereichen erheblich zur wahrscheinlichsten Fehlerquote beitrugen. Im Politikbereich „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ (Kapitel 3) waren insgesamt 80 % der wahrscheinlichsten Fehlerquote auf zu hohe Angaben der Anzahl der beihilfefähigen Hektarflächen oder Tiere und auf nicht für Beihilfen in Betracht kommende Begünstigte/Tätigkeiten/Ausgaben zurückzuführen.

Bei „Regionalpolitik, Verkehr und Energie“ machten schwerwiegende Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge 45 % an den quantifizierbaren Fehlern insgesamt aus und trugen etwa 39 % zur geschätzten Fehlerquote für den Politikbereich bei. Im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ entfielen 7 % aller Fehler auf Verstöße gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe, was zeigt, dass das Risiko dieser Verstöße immer noch eine Rolle spielt.

In Kapitel 3 des Jahresberichts berichtet der Hof über systematische Schwachstellen im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem – LPIS) durch die fehlerhafte Angabe der

¹ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates. ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1.

Beihilfefähigkeit von Flächen in Datenbanken des Systems. Die betroffenen Mitgliedstaaten wurden daher gebeten, Informationen darüber vorzulegen, ob Datenbanken aktualisiert und zusätzliche Maßnahmen ergriffen wurden, um die wiederholt auftretenden Probleme zu lösen. Sämtliche betroffenen Mitgliedstaaten antworteten, dass sie nun garantieren könnten, dass im Flächenidentifizierungssystem regelmäßige Aktualisierungen erfolgen, die Beihilfefähigkeit von Flächen korrekt bewertet wird und Überdeklarationen systematisch erkannt werden.

Die Mitgliedstaaten wurden gefragt, ob sie bestätigen könnten, dass die vom Hof festgestellten wiederkehrenden Schwachstellen in den nachfolgend genannten Bereichen mithilfe des Kontrollsystems beseitigt werden konnten: Agrarumweltverpflichtungen, nicht für Beihilfen in Betracht kommende Begünstigte, Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und nicht förderfähige Vorruhestandsbeihilfen. Die betroffenen Mitgliedstaaten gaben an, alle oder fast alle festgestellten wiederkehrenden Schwachstellen beseitigt zu haben.

Was die Verstöße gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe angeht, so antwortete fast die Hälfte aller Mitgliedstaaten, dass sie systembedingte Probleme im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe ermittelt und entsprechende Vorbeugemaßnahmen ergriffen hätten.

In dem Bericht wurden die Antworten auf Fragen zur **Rechenschaftslegung** der Mitgliedstaaten untersucht, wobei Verwaltungserklärungen und nationale Erklärungen, Verwaltungsprüfungen sowie die Rolle und Bedeutung der Beurteilungen des Hofes im Mittelpunkt standen.

76 % der Mitgliedstaaten gaben an, dass obligatorische **Verwaltungserklärungen** positive Auswirkungen auf die Prävention, Aufdeckung und Korrektur von Fehlern durch die Mitgliedstaaten haben könnten. Ein beträchtlicher Anteil der Mitgliedstaaten (86 %) erachtete die Bewertung des Hofes als hilfreichen Beitrag zur eigenen Absicherung hinsichtlich der rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Verwendung der EU-Mittel. Nationale Erklärungen befanden nur gut die Hälfte aller Mitgliedstaaten für hilfreich.

Schließlich stellte der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 fest, dass der Fokus im Programmplanungszeitraum 2007-2013 generell eher auf der Notwendigkeit lag, EU-Mittel unter Einhaltung der Vorschriften zu verwenden und der Leistungsaspekt eine untergeordnete Rolle spielte. Im diesjährigen Fragebogen wurden die Mitgliedstaaten gefragt, wie sie sicherstellen, dass die **Leistung** bei der Verwendung der EU-Mittel als wesentlicher Faktor berücksichtigt wird, und welche Maßnahmen ergriffen wurden, um die Leistung von Programmen und Vorhaben zu überwachen. Eine deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten antwortete ausführlich auf diese beiden Fragen. Viele Mitgliedstaaten ziehen Kriterien, Indikatoren und Beurteilungen heran, um die Berücksichtigung der Leistung als wesentlichen Faktor zu gewährleisten. Bei der Leistungsüberwachung zählen Fortschrittsberichte, Kontrollmaßnahmen, Beurteilungen und die Erfassung von Indikatoren zu den am weitesten verbreiteten Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten.

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN AUF DEN JAHRESBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS ZUM HAUSHALTSJAHR 2013

1. Gegenstand des Berichts

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

Nachdem der Rechnungshof seinen Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2013 vorgelegt hatte, unterrichtete die Kommission die Mitgliedstaaten ordnungsgemäß über dessen Inhalt. Diese Informationen wurden in Form eines Schreibens, drei von den einzelnen Mitgliedstaaten auszufüllenden Anlagen sowie einem begleitenden Leitfaden über die Ausarbeitung und Präsentation der Fragebogenantworten dargestellt. Anlage I enthielt einen Fragebogen zu den Abschnitten, die direkt die einzelnen Mitgliedstaaten betreffen, Anlage II enthielt einen Fragebogen zu den Prüfungsfeststellungen bezüglich des jeweiligen Mitgliedstaats und Anlage III umfasste einen Fragebogen zu den themenbezogenen Feststellungen im Zusammenhang mit der geteilten Mittelverwaltung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung (DAS) 2013.

Für den diesjährigen Bericht wurden drei Hauptthemen ermittelt: 1) wichtigste quantifizierbare Fehler in der geteilten Mittelverwaltung, 2) erweiterte Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten – wirtschaftliche Haushaltsführung und 3) erweiterte Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten – auf dem Weg zu einer echten Leistungskultur. Dem Bericht ist eine Arbeitsunterlage (SWD) mit den Antworten der Mitgliedstaaten auf die Anlagen I und III beigelegt.

2. Hauptmerkmale des EuRH-Berichts 2013

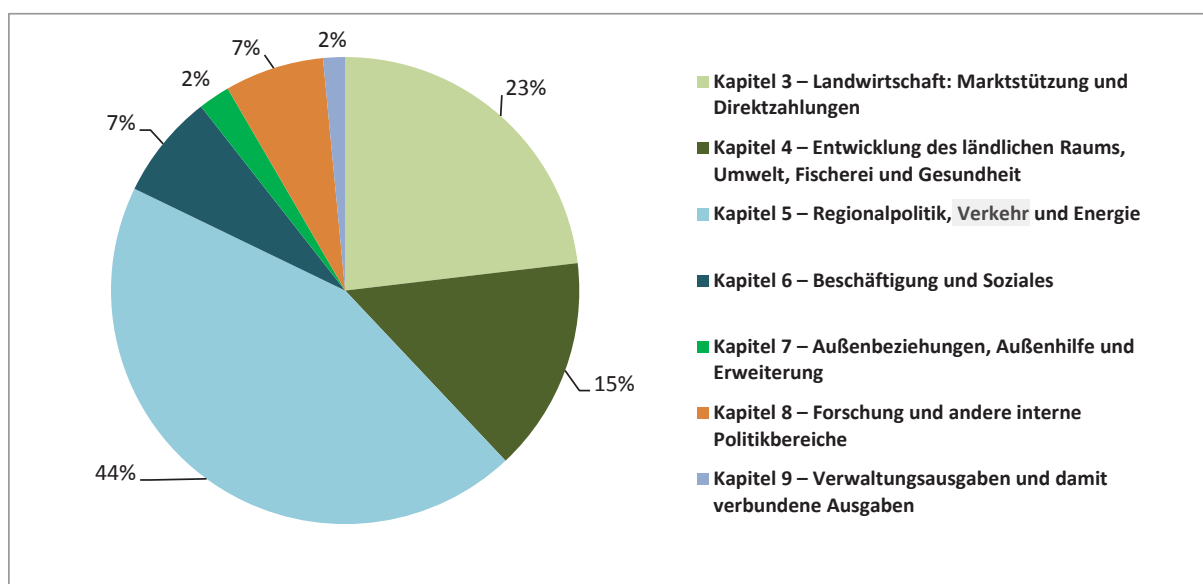
Im Jahresbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2013 wurde festgehalten, dass die konsolidierte Jahresrechnung frei von wesentlich falschen Darstellungen ist und die Einnahmen und Mittelbindungen insgesamt betrachtet rechtmäßig und ordnungsgemäß waren. Der Hof gelangte durch die Prüfung zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen insgesamt in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die Überwachungs- und Kontrollsysteme generell bedingt wirksam waren.² Die Prüfung ergab insgesamt eine geschätzte Fehlerquote von 4,7 %, die 0,1 Prozentpunkte unter der Fehlerquote des Vorjahres, aber immer noch über der Wesentlichkeitsschwelle liegt. Der Hof wies darauf hin, dass die Tatsache, dass die von den Mitgliedstaaten und der Kommission ergriffenen Korrekturmaßnahmen mehr Wirkung entfaltet haben, ein ausschlaggebender Faktor im Jahr 2013 war. Dem Bericht des Hofes zufolge hätte die geschätzte Gesamtfehlerquote ohne die Anwendung dieser

² EuRH, Jahresbericht 2013, S. 23.

Korrekturmaßnahmen auf die vom Hof für die Stichprobe ausgewählten Vorgänge um 1,6 Prozentpunkte höher gelegen.³

Die beiden Politikbereiche „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ sowie „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ wiesen mit 6,7 % bzw. 6,9 % die höchsten geschätzten Fehlerquoten auf. Ferner stellte der Hof bei der Prüfung fest, dass den Behörden der Mitgliedstaaten bei einem großen Anteil der Vorgänge, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von Fehlern betroffen waren, genügend Informationen zur Verfügung gestanden hätten, um diese Fehler aufdecken und berichtigen zu können, bevor die Erstattung der Ausgaben bei der Kommission beantragt wurde.⁴

Die folgende Abbildung gibt Aufschluss über die Anteile der Politikbereiche an der geschätzten Gesamtfehlerquote.⁵

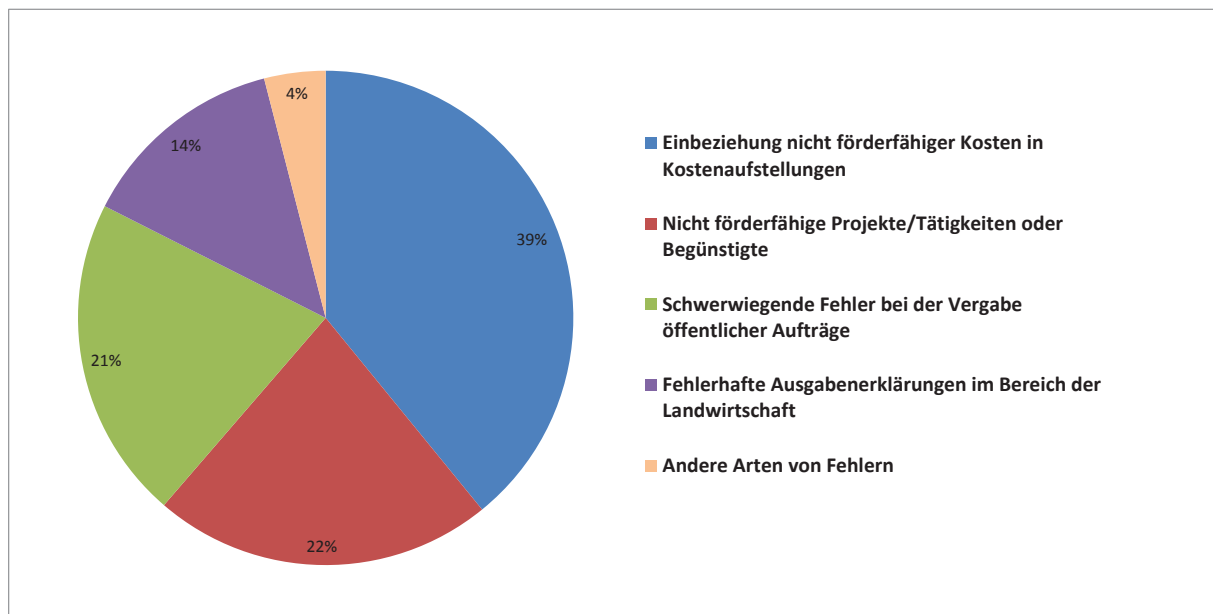


Zu den Fehlerarten gab der Hof im Bericht an, dass Förderfähigkeitsfehler erheblich zur geschätzten Gesamtfehlerquote beitrugen. Auf schwerwiegende Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und fehlerhafte Angaben von Betriebsinhabern entfiel ebenfalls ein großer Anteil der Fehler. In der folgenden Abbildung ist die geschätzte Gesamtfehlerquote nach Anteilen der Fehlerarten aufgeschlüsselt.

³ EuRH, Jahresbericht 2013, S. 23.

⁴ EuRH, Jahresbericht 2013, S. 83, S. 111 und S. 153.

⁵ EuRH, Jahresbericht 2013, S. 26.



3. Zusammenfassung der Antworten der Mitgliedstaaten

3.1. WICHTIGSTE QUANTIFIZIERBARE FEHLER IN DER GETEILTEN MITTELVERWALTUNG

Bei der Prüfung des Haushaltsjahres 2013 ermittelte der Hof bestimmte Kategorien quantifizierbarer Fehler in der geteilten Mittelverwaltung, die in den betreffenden Politikbereichen erheblich zur wahrscheinlichsten Fehlerquote beitrugen. Im Politikbereich „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ waren insgesamt 80 % der wahrscheinlichsten Fehlerquote auf zu hohe Angaben der Anzahl der beihilfefähigen Hektarflächen oder Tiere und auf nicht für Beihilfen in Betracht kommende Begünstigte/Tätigkeiten/Ausgaben zurückzuführen.

Bei „Regionalpolitik, Verkehr und Energie“ machten schwerwiegende Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge 45 % an den quantifizierbaren Fehlern insgesamt aus und trugen etwa 39 % zur geschätzten Fehlerquote für den Politikbereich bei.⁶ Im Politikbereich „Beschäftigung und Soziales“ entfielen 7 % aller Fehler auf Verstöße gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe, was zeigt, dass das Risiko dieser Verstöße noch immer eine Rolle spielt.⁷

In Kapitel 3 des Jahresberichts berichtet der Hof über systematische Schwachstellen im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem – LPIS) durch die fehlerhafte Angabe der Beihilfefähigkeit von Flächen in Datenbanken des Systems.⁸ Die betroffenen Mitgliedstaaten wurden daher gebeten, Informationen darüber vorzulegen, ob Datenbanken aktualisiert und Maßnahmen ergriffen wurden, um die wiederkehrenden Probleme zu lösen. Sämtliche betroffenen Mitgliedstaaten antworteten, dass sie nun garantieren könnten, dass im Flächenidentifizierungssystem regelmäßige Aktualisierungen erfolgen, die Beihilfefähigkeit von Flächen korrekt bewertet wird und Überdeklarationen systematisch erkannt werden.

⁶ EuRH, Jahresbericht 2013, S. 148.

⁷ EuRH, Jahresbericht 2013, S. 177.

⁸ EuRH, Jahresbericht 2013, Kästen 3.1 und 3.4.

Polen berichtete, dass seit 2009 „die Methode zur Aktualisierung der Daten des Flächenidentifizierungssystems konsequent schrittweise neu organisiert wurde. Die wichtigste Änderung war die Einführung von Online-Aktualisierungen der Referenzdatenbank über ein spezielles GIS IT-Tool⁹ durch Experten der ARiMR¹⁰.“ Überdies wiesen die polnischen Behörden darauf hin, dass „es sich bei der vom Europäischen Rechnungshof 2013 festgestellten Unregelmäßigkeit im Zusammenhang mit dem Flächenidentifikationssystem nicht um eine systembedingte Unregelmäßigkeit handelt“ und dass der Hof fälschlicherweise einen Teil einer 2013 überfluteten Parzelle als nicht förderfähig für eine Zahlung im Jahr 2012 eingestuft hatte.¹¹

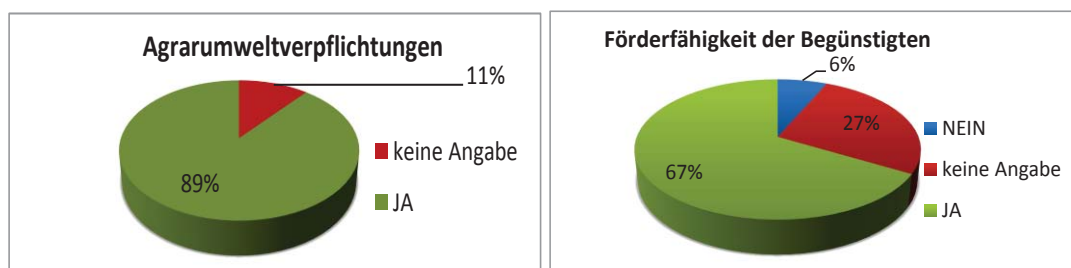
Irland gab an, dass die Überarbeitung der Datenbank des Flächenidentifikationssystems ein laufendes iteratives Verfahren¹² sei, und Frankreich führte an, dass ein bereits von der Kommission genehmigter Aktionsplan zur Aktualisierung des Flächeninformationssystems 2015 im Gange sei¹³. Rumänien brachte vor, dass Mittel für neue Orthobilder sowie zusätzliches Personal und Schulungen erforderlich seien, um die Situation zu verbessern.

Deutschland schließlich wies nachdrücklich darauf hin, dass es sich bei der in seinem Fall festgestellten Überdeklarierung um einen Einzelfall handele, der „keine finanziellen Auswirkungen hatte“ und dass es sich immer bemüht habe, das Flächeninformationssystem ordnungsgemäß und in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren.¹⁴

Der Rechnungshof hat im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums schwerwiegende Verstöße gegen die Förderfähigkeitskriterien für Investitionsvorhaben festgestellt, die dazu führen, dass bestimmte Ausgabenarten nicht förderfähig sind.

Die Mitgliedstaaten wurden gefragt, ob sie bestätigen könnten, dass die vom Hof festgestellten wiederkehrenden Schwachstellen in den nachfolgend genannten Bereichen mithilfe des Kontrollsystems beseitigt werden konnten: Agrarumweltverpflichtungen, nicht für Beihilfen in Betracht kommende Begünstigte, Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und nicht förderfähige Vorruhestandsbeihilfen.

Die betroffenen Mitgliedstaaten gaben an, alle oder fast alle festgestellten wiederkehrenden Schwachstellen beseitigt zu haben. Den nachfolgenden Abbildungen ist ein Überblick über die eingegangenen Antworten zu entnehmen:



⁹ SWD, S. 143.

¹⁰ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

¹¹ SWD, S. 143.

¹² SWD, S. 118.

¹³ SWD, Anhang I und Anhang III S. 33 und S. 106.

¹⁴ SWD, S. 108.



Griechenland hob zwei Bereiche hervor, in denen es erhebliche Verbesserungen erzielt hatte: eine Änderung der Agrarumweltzahlungen, in Zuge derer das System der Sanktionierung bestimmter Handlungen überarbeitet wurde, sowie eine Änderung der nationalen Rechtsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge.¹⁵

Die polnischen Behörden gaben an, in der Frage der nicht förderfähigen Vorruhestandsbeihilfen die Auffassungen des Hofes und der Kommission im Hinblick darauf nicht zu teilen, dass „bei der Durchführung der Maßnahme ‚strukturpolitische Renten‘ Betrug oder andere illegale Tätigkeiten begangen wurden, die den finanziellen Interessen der Union zuwiderlaufen“. Dementsprechend wurden Klarstellungen vorgelegt und Abhilfsmaßnahmen von den Behörden ergriffen. Die Kommission hat eine Einziehung der unrechtmäßig gezahlten Beträge verlangt.

Was die Verstöße gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe angeht, so antwortete fast die Hälfte aller Mitgliedstaaten, dass sie systembedingte Probleme im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe ermittelt und entsprechende Vorbeugemaßnahmen ergriffen hätten.

Schottland (Vereinigtes Königreich) merkte an: „Auch wenn wir die Einhaltung der Vorschriften zur öffentliche Auftragsvergabe aktiv gefördert haben, müssen wir immer noch größere Anstrengungen unternehmen, um die Verwaltungsbehörde und die Begünstigten über die Bedeutung der Einhaltung dieser Vorschriften und die möglichen Auswirkungen in Kenntnis zu setzen.“

Slowenien berichtete von drei verbesserten Bereichen: 1) einer im November 2014 eigens für die Bearbeitung von Fragen im Zusammenhang mit der öffentliche Auftragsvergabe ernannten Projektgruppe, 2) einer Analyse öffentlicher Aufträge und 3) der erfolgten und andauernden Stärkung der Verwaltungskompetenzen (durch Neueinstellungen und Schulungen im Bereich öffentliche Aufträge) als Teil der technischen Hilfe.¹⁶

Andere Mitgliedstaaten haben bestimmte Maßnahmen getroffen, um die Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge möglichst einzudämmen und zu verhindern. Rumänien hat Rechtsvorschriften erlassen und systembezogene Maßnahmen ergriffen, während die Tschechische Republik nationale Vorbeuge- und Korrekturmaßnahmen getroffen hat. Kroatien hat zahlreiche Vorbeugemaßnahmen eingeleitet, unter anderem Workshops und ein Schulungsprogramm, das 50 Klassen umfasst und an dessen Ende ein Zertifikat für die öffentliche Auftragsvergabe mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren vergeben wird.¹⁷ Portugal und Ungarn haben Aktionspläne zur Verbesserung der öffentlichen

¹⁵ SWD, S. 112.

¹⁶ SWD, S. 173.

¹⁷ SWD, S. 90.

Auftragsvergabe umgesetzt, während Estland die Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe in den letzten Jahren „erheblich verbessert“ hat.¹⁸

Einige Mitgliedstaaten brachten hingegen vor, sehr wenige systembedingte Probleme im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe gehabt zu haben. Spanien versicherte:

„Auch wenn verschiedene Probleme im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellt wurden, unterscheidet sich die Art der Probleme doch von Stelle zu Stelle und in der Regel betreffen sie Einzelverträge ... Zudem werden die bei der öffentlichen Auftragsvergabe festgestellten Probleme nicht als systembedingt betrachtet und in allen Fällen, in denen diesbezügliche Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden, wurden die betreffenden Ausgaben zurückgezogen, damit sich dies nicht auf den EU-Haushalt auswirkt.“¹⁹

Finnland antwortete, dass die „Einhaltung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge bei Beihilfen, die von der EU kofinanziert werden, strenger überwacht werden als bei nationalen Beihilfeprogrammen.“²⁰

Schließlich gab Deutschland an, „im Bereich des ESF keine systembedingten Probleme im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellt“, aber trotzdem in bestimmten Fällen „vorbeugende Maßnahmen“ getroffen zu haben.²¹

Die Antworten der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den wichtigsten quantifizierbaren Fehlern verdeutlichen, dass sie eine Reihe von Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen durchgeführt haben. Darüber hinaus sind sie offenbar bestrebt, systembedingte Schwachstellen zu beseitigen, wodurch die Zahl der quantifizierbaren Fehler reduziert wird.

3.2. ERWEITERTE RECHENSCHAFTSPFLICHT DER MITGLIEDSTAATEN – WIRTSCHAFTLICHE HAUSHALTSFÜHRUNG

In seinem Bericht zum Haushaltsjahr 2013 stellte der Hof fest, dass die nationalen Behörden in vielen Fällen über ausreichende Informationen verfügten, um die Fehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen, bevor die Ausgaben der Kommission gemeldet wurden.²² Der Hof betonte, dass die EU ihre Haushaltsmittel ausgibt, aber in der Frage, wie diese Mittel ausgegeben werden, erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Die Mittel sollten einerseits unter Einhaltung der Vorschriften verwendet werden, andererseits sollten auch die erwarteten Ergebnisse erzielt werden.²³ In diesem Abschnitt des Berichts werden die Antworten auf Fragen zur Rechenschaftslegung der Mitgliedstaaten untersucht, wobei Verwaltungserklärungen und nationale Erklärungen, Verwaltungsprüfungen sowie die Rolle und Bedeutung der Bewertungen des Hofes im Mittelpunkt stehen.

76 % der Mitgliedstaaten gaben an, dass obligatorische Verwaltungserklärungen positive Auswirkungen auf die Prävention, Aufdeckung und Korrektur von Fehlern

¹⁸ SWD, S. 103.

¹⁹ SWD, S. 177.

²⁰ SWD, S. 104.

²¹ SWD, S. 110.

²² EuRH, Jahresbericht 2013, S. 83, S. 111 und S. 153.

²³ Rede des Präsidenten Caldeira bei der Präsentation der Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2013 vor dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments.

durch die Mitgliedstaaten haben könnten. Ungarn teilte mit, dass Verwaltungserklärungen eingeführt wurden und die Erklärungen an den für den Staatshaushalt zuständigen Minister weiterzuleiten sind.²⁴

Schottland (VK) und Lettland antworteten, dass Verwaltungserklärungen positive Auswirkungen haben würden und dadurch die Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten erhöht würde.

Nationale Erklärungen befanden auf Nachfrage nur gut die Hälfte aller Mitgliedstaaten für hilfreich. Dänemark und das Vereinigte Königreich, die beide Mitglieder einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe zu nationalen Erklärungen sind, sprachen sich für nationale Erklärungen aus. Dänemark merkte Folgendes an:

„Eine der Schlussfolgerungen war, dass der Zweck nationaler Erklärungen darin besteht, eine größere politische Verantwortung für die Korrektur von Fehlern bei nationalen Zahlungen von EU-Mitteln sicherzustellen. Wir in Dänemark glauben, dass es sich um ein wichtiges Konzept handelt, das es zu verbreiten gilt, und die Empfehlungen stellen eine gute Ausgangsbasis für Länder dar, die bisher noch kein solches System eingerichtet haben. In Dänemark wird die politische Ebene zur Rechenschaft gezogen, da der Ausschuss für öffentliche Finanzen jährlich einen Bericht über die Verwendung von EU-Mitteln in Dänemark vorlegt ... Das dänische System gewährleistet also die Rechenschaftslegung über die Verwendung von EU-Mitteln auf nationaler politischer Ebene.“²⁵

Das Vereinigte Königreich unterstützt die Empfehlungen der Arbeitsgruppe und brachte Folgendes vor:

„Wir begrüßen, dass diese Empfehlungen flexibel genug sind, um nationalen Gegebenheiten und Verfahren Rechnung zu tragen, den Mitgliedstaaten also bei der Erstellung eines solchen freiwilligen Dokuments ein Ermessensspielraum zusteht. Ferner begrüßen wir, dass durch diese Empfehlungen die Bedeutung unterstrichen wird, die guter Berichterstattung bei der Verbesserung der Verwaltung von EU-Mitteln zukommt.“²⁶

Hauptkritikpunkte an Verwaltungserklärungen waren, dass sie keinen Mehrwert gegenüber den bestehenden Systemen brächten, die angemessen seien, und zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen könnten.²⁷

Mitgliedstaaten, die nationale Erklärungen nicht befürworteten (beispielsweise Lettland und Estland) wiesen auf mögliche Überschneidungen mit anderer jährlicher Berichterstattung und zusätzliche Bürokratie hin.²⁸ Zudem wurden nationale Erklärungen in dezentralisierten (Frankreich) oder föderalen (Deutschland) Ländern als ineffektiv betrachtet.

Ein beträchtlicher Anteil der Mitgliedstaaten (86 %) erachtete die Bewertung des Hofes als hilfreichen Beitrag zur eigenen Absicherung hinsichtlich der rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Verwendung der EU-Mittel. Die Slowakei vertritt die folgende Auffassung:

„Bewertungen des Rechnungshofes können einen wichtigen Anstoß zur Überarbeitung nationaler Vorschriften geben, die von Einzelstellen bei der Bereitstellung von Beiträgen aus EU-Mitteln angewendet werden. Wenn die

²⁴ SWD, S. 117.

²⁵ SWD, S. 102.

²⁶ SWD, S. 181.

²⁷ SWD, Deutschland, Irland, Belgien, S. 82, S. 111 und S. 119.

²⁸ SWD, Lettland und Estland, S. 123 und S. 103.

Ergebnisse systembedingte oder horizontale Probleme betreffen, liefert die Bewertung direkte und wertvolle Hinweise für die Umsetzung der erforderlichen Anpassungen und Korrekturmaßnahmen auf nationaler Ebene.²⁹

Überdies merkte Kroatien Folgendes an: „Den Ergebnissen der Bewertung des Hofes wird Rechnung getragen und sie tragen zur Verbesserung der bestehenden Rechtsvorschriften und der beschriebenen Verfahren für die Verwendung von EU-Mitteln bei.“³⁰

Zur Verbesserung der Verwaltungsprüfungen äußerten sich 72 % der Mitgliedstaaten positiv. Die Tschechische Republik und Spanien³¹ gaben an, Aktionspläne zur Verbesserung der Verwaltungsprüfungen erstellt zu haben, wobei für Spanien „die in den jährlichen Kontrollberichten der Prüfbehörde genannten Fehlerquoten infolge der Umsetzung dieser Pläne deutlich gefallen sind“.

Luxemburg führte die folgenden verbesserten Maßnahmen an: Arbeitsgruppen mit Begünstigten, Festlegung von Leitlinien und 100 %ige Kontrolle aller Belegunterlagen durch die Verwaltungsbehörde, bevor eine Zahlungsaufforderung an die Kommission gerichtet wird.³²

Lettland berichtete, dass die Verwaltungsbehörde der Bescheinigungsbehörde regelmäßig eine Bescheinigung ausstelle und dass das angewendete Überprüfungssystem robust sei. Deshalb konnte Lettland Ausgabenerklärungen von zwei Begünstigten zurückhalten und die fraglichen Fälle an sein nationales Amt für Betrugsbekämpfung übergeben.³³

Andere Mitgliedstaaten erklärten, dass ihre angewendeten Überprüfungssysteme – wie durch eine niedrige Fehlerquote belegt – intakt seien und daher kein Verbesserungsbedarf bestehe. Dies war bei den Niederlanden und Österreich³⁴ der Fall.

Was die Rechenschaftslegung betrifft, ist aus den Antworten der Mitgliedstaaten ein stärkeres Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Rechenschaftspflicht erkennbar, was sich in Maßnahmen wie den Verbesserungen der Verwaltungsprüfungen niederschlägt. Dennoch gibt es Bedenken hinsichtlich des Mehrwerts und des zusätzlichen Verwaltungsaufwands von Verwaltungserklärungen und nationalen Erklärungen.

3.3. ERWEITERTE RECHENSCHAFTSPFLICHT DER MITGLIEDSTAATEN – AUF DEM WEG ZU EINER ECHTEN LEISTUNGSKULTUR

Der Hof stellte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013 fest, dass der Fokus im Programmplanungszeitraum 2007-2013 generell eher auf der Notwendigkeit lag, EU-Mittel unter Einhaltung der Vorschriften zu verwenden und der Leistungsaspekt eine untergeordnete Rolle spielte.³⁵

Im diesjährigen Fragebogen wurden die Mitgliedstaaten gefragt, wie sie sicherstellen, dass die Leistung bei der Verwendung der EU-Mittel als wesentlicher

²⁹ SWD, S. 169.

³⁰ SWD, S. 90.

³¹ SWD, S. 93 und S. 177.

³² SWD, S. 131.

³³ SWD, S. 121.

³⁴ SWD, S. 78 und S. 136.

³⁵ EuRH, Jahresbericht 2013, S. 257.

Faktor berücksichtigt wird, und welche Maßnahmen ergriffen wurden, um die Leistung von Programmen und Vorhaben zu überwachen. Eine deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten antwortete ausführlich auf diese beiden Fragen.

Viele Mitgliedstaaten ziehen **Kriterien, Indikatoren** und **Beurteilungen** heran, um die Berücksichtigung der Leistung als wesentlichen Faktor zu gewährleisten. Die Niederlande berichteten, Vorhaben im Rahmen des EFRE anhand von Bewertungskriterien auszuwählen. Hierzu zählen: „Beitrag zum OP, Innovationsgrad, Qualität des Geschäftsszenarios und/oder Geschäftsplans, Qualität des Vorhabens und Nachhaltigkeit. Zu diesem Zweck werden auch gemeinsame Checklisten erstellt“.³⁶

Polen gab an, im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 „gewichtete Kriterien“ verwendet zu haben, und dass „Auswahlkriterien angewendet werden, um sicherzustellen, dass die Vorhaben zur Finanzierung ausgewählt werden, die mit der größten Wahrscheinlichkeit zur Verwirklichung der Ziele und Ergebnisse beitragen, die im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt sind.“ Die Vorhaben für den Zeitraum 2014-2020 werden anhand der „Auswahlkriterien“ bestimmt.

Rumänien (AM POSCCE) wendet eine kombinierte Bewertung aus einem Auswahlraster und einem Punktesystem an, wodurch sichergestellt wird, dass die leistungsfähigsten Vorhaben finanziert werden.³⁷ Belgien (Wallonien) hat eine Taskforce unabhängiger Sachverständiger aus dem akademischen Bereich und der Industrie eingerichtet, um die Qualität vorgeschlagener Vorhaben zu bewerten. Die Leistung dieser Vorhaben wird zudem anhand von SMART-Zielen analysiert.³⁸

Mehrere Mitgliedstaaten greifen auf Indikatoren zurück. Die Tschechische Republik hat harmonisierte grundlegende bzw. horizontale Vorschriften, die OP-übergreifend gelten, und eine nationale Code-Liste von Indikatoren eingeführt, die Indikatoren für alle Programme enthält, damit deren Fortschritte erfasst werden können; Spanien verwies auf die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, in der Indikatoren für die Bewertung und Überwachung der Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) festgelegt sind.

Luxemburg beschrieb ausführlich, wie sichergestellt wird, dass die Leistung ein wesentlicher Faktor bleibt. Es gab an, dass die Verwaltungsbehörde das operationelle Programm anhand eindeutiger Indikatoren überwacht, die regelmäßig aktualisiert werden. Ein Kurzbericht enthält Informationen zu diesen Indikatoren. Darüber hinaus ist das Antragsformblatt für Vorhaben so gestaltet, dass sogar in einem frühen Stadium der Übermittlung geprüft wird, ob das Vorhaben wahrscheinlich die Ziele der operationellen Programme des ESF erfüllt.

Bei der Überwachung zählen **Fortschrittsberichte, Kontrollmaßnahmen, Beurteilungen** und die **Verfolgung von Indikatoren** zu den am weitesten verbreiteten Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten.

Malta legte seine Überwachungsmaßnahmen im Einzelnen dar: 1) regelmäßig von den Begünstigten aktualisierte Datenbank für die Strukturfonds, 2) halbjährlich der

³⁶ SWD, S. 136.

³⁷ SWD, S. 152.

³⁸ SWD, S. 80.

Verwaltungsbehörde vorgelegte Fortschrittsberichte zu den Vorhaben, 3) physische Kontrollen vor Ort und 4) Treffen aller beteiligten Parteien zum Fortschritt der Vorhaben.³⁹

Die Niederlande, Österreich, Lettland und Slowenien verwiesen auf Fortschrittsberichte oder jährliche Berichte und Überprüfungen als Schlüsselemente der Leistungsüberwachung.⁴⁰

Dänemark (dänische Agentur für Fischerei und Landwirtschaft) wies auf seine umfassenden Kontrollmaßnahmen im Zusammenhang mit der Zahlung von EU-Mitteln für die Beihilferegulung „Flächen“ und für andere Beihilferegulungen hin. Diese Kontrollmaßnahmen bestehen aus einer Verwaltungskontrolle und einer physischen Kontrolle.⁴¹

Bulgarien (OPRD) listete Kontrollmaßnahmen auf und merkte an, dass für die Gewährung finanzieller Unterstützung die folgenden allgemeinen Bedingungen erfüllt sein müssen: 1) der Begünstigte hat drei Kontrollen des physischen Zustands der Investitionen durchzuführen und zu dokumentieren, 2) der Begünstigte hat dem Auftraggeber die Ergebnisse dieser Kontrollen vorzulegen und 3) der Begünstigte darf sein Eigentum an der mithilfe der Investition im Rahmen der Vereinbarung gebauten Anlage nicht übertragen.

Die Tschechische Republik erläuterte, dass mindestens ein Projektindikator erfasst werden müsse und Projekte ohne Indikatoren nicht angenommen werden könnten.

Insgesamt haben die Mitgliedstaaten ihre Leistungsorientierung bekräftigt. Erfahrungswerte sowie bewährte Praktiken aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum werden in diesem neuen Programmplanungszeitraum bereits umgesetzt. Die Tschechische Republik kündigte an, im Zeitraum 2014-2020 eine „neue Entwicklung“ einzuführen, die eine ausführlichere Projektbeschreibung vorsieht, in der die wahrscheinlichen voraussichtlichen Ergebnisse enthalten sind, während Estland ein „besonderes Augenmerk“ auf Leistungsindikatoren für den neuen Programmplanungszeitraum richten wird.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

In seinem Bericht für die Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2013 kritisierte der Hof weiterhin die hohe Zahl der quantifizierbaren Fehler in der geteilten Mittelverwaltung. Wie schon 2012 betonte der Hof erneut, dass den Mitgliedstaaten bei einem großen Anteil der Vorgänge, die von Fehlern betroffen waren, genügend Informationen zur Verfügung gestanden hätten, um diese Fehler aufdecken und berichtigen zu können, bevor die Erstattung der Ausgaben bei der Kommission beantragt wurde. Darüber hinaus hob der Hof hervor, dass unbedingt mehr Wert darauf gelegt werden müsse, mit begrenzten Mitteln die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen. Der Hof empfiehlt, die Leistung stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

In ihren Antworten auf die drei Fragebogen haben die Mitgliedstaaten Belege für ihre andauernden Maßnahmen zur Verringerung der Fehlerzahl in der geteilten

³⁹ SWD, S. 133-134.

⁴⁰ SWD, S. 77, S. 120, S. 136 und S. 171.

⁴¹ SWD, S. 98.

Mittelverwaltung geliefert. In den Politikbereichen Landwirtschaft und Kohäsion haben mehrere Mitgliedstaaten in Partnerschaft mit der Kommission Aktionspläne eingesetzt. In Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge haben viele Mitgliedstaaten zugegeben, von systembedingten Problemen betroffen zu sein, aber gleichzeitig betont, dass zahlreiche Vorbeuge- und Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden.

Das Konzept einer umfassenderen Rechenschaftspflicht wurde von den Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen positiv aufgenommen. Es wird generell davon ausgegangen, dass sich Verwaltungserklärungen positiv auswirken würden, und auch nationale Erklärungen wurden, wenn auch von weniger Mitgliedstaaten, als nützlich erachtet.

Als letzter Punkt kann die Leistungsorientierung auf Ebene der Mitgliedstaaten durch die abschließende Bemerkung Dänemarks verdeutlicht werden:

„Dänemark ist der Überzeugung, dass eine zufriedenstellende Ausführung des Haushaltsplans der EU entscheidend davon abhängt, ob Ergebnisse erzielt werden. Daher ist es wichtig, einen Rahmen für ein ergebnisorientiertes System einzurichten, in dem die Ergebnisse und Auswirkungen von EU-Projekten stärker im Fokus stehen. Wir in Dänemark glauben außerdem, dass unbedingt transparent werden muss, welchen Mehrwert diese Mittel für die EU schaffen. Dänemark erhofft sich von den Diskussionen über die Erzielung von Ergebnissen einen Beitrag dazu, die Bewertung der Ergebnisse stärker mit den haushaltsbezogenen und rechtlichen Regelungen der verschiedenen Politikbereiche zu verknüpfen.“⁴²

⁴² SWD, S. 182.