



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 3. Juli 2015
(OR. en)

10555/15

FIN 490

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	5. Juni 2015
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2015) 279 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN RECHNUNGSHOF Managementbilanz der Kommission 2014 - Synthesebericht

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 279 final.

Anl.: COM(2015) 279 final



Brüssel, den 3.6.2015
COM(2015) 279 final

BERICHT DER KOMMISSION

AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN RECHNUNGSHOF

Managementbilanz der Kommission 2014 - Synthesebericht

1. EINFÜHRUNG

Dies ist der erste Synthesebericht, der von der neuen Kommission, die am 1. November 2014 ihr Amt angetreten hat, vorgelegt wird. Im Einklang mit den von Präsident Juncker festgelegten politischen Prioritäten verfolgt die neue Kommission eine konzisere Agenda, die den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung besondere Bedeutung beimisst.

Präsident Juncker hat in den Aufgabenbeschreibungen für die Kommissionsmitglieder nachdrücklich betont, wie wichtig es ist, bei den unter ihrer Verantwortung betreuten Programmen für eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu sorgen und alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts zu ergreifen. Er sprach sich auch für eine Stärkung der Leistungskultur sowie dafür aus, den durch den EU-Haushalt bewirkten Mehrwert wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Bericht die Managementbilanz der Kommission 2014 dargelegt. Diese stützt sich auf die Analyse und Zusammenfassung der Informationen, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Dienststellen der Kommission enthalten sind.

Mit der Annahme dieses Syntheseberichts übernimmt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.

2. 1 EIN GESTÄRKTER LEISTUNGSRAHMEN

Der im letztjährigen Synthesebericht von der Kommission zugesagte verstärkte Rahmen für das Leistungsmanagement hat erste Ergebnisse gezeitigt. Im Zuge einer verbesserten Berichterstattung über politische Erfolge, über deren Auswirkungen und Mehrwert für die Unionsbürger wird der Leistungsaspekt nun stärker betont. Die neue Kommission hat ihr diesbezügliches Engagement bekräftigt und fördert weitere stärker ergebnisorientierte Initiativen.

1.1 Politische Erfolge

Der Strategie- und Programmplanungszyklus stützt sich auf zwei wichtige Instrumente, die detaillierte Informationen über die Verwaltungsleistung der Kommissionsdienststellen enthalten – die Jährlichen Managementpläne und die Jährlichen Tätigkeitsberichte. In den letzten Jahren haben die bevollmächtigten Anweisungsbefugten ausführlicher darüber berichtet, wie die ihnen zugewiesenen personellen und finanziellen Mittel eingesetzt wurden, um die vom Kollegium vorgegebenen politischen Ziele zu erreichen, und wie durch die Umsetzung politischer Maßnahmen ein Mehrwert für die Bürger in der EU erzielt werden konnte. Die Kommission weist auf die bedeutenden Fortschritte hin, die in den letzten Jahren bei der Berichterstattung über politische Erfolge erzielt wurden, sowie auf die im Rahmen der Programmverwaltung erreichten Ergebnisse. Darüber hinaus enthält das Portfolio der Jährlichen Tätigkeitsberichte für jedes Jahr nun eine Fülle nützlicher Informationen über die

politischen Ziele, die erzielten Ergebnisse und ihre direkten und indirekten Auswirkungen auf die europäischen Bürger.

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Leistungsindikatoren findet sich in Anhang 1; an den Leistungsindikatoren lässt sich erkennen, inwieweit die von der Kommission angestrebten Ziele erreicht wurden. Die meisten Indikatoren weisen darauf hin, dass die Kommission auf gutem Weg ist, ihre mehrjährigen Ziele zu erreichen.

Zur Leistungsverbesserung wurden verschiedene zusätzliche Maßnahmen ergriffen:

- i. es werden umfangreichere leistungsbezogene Informationen aus unterschiedlichen Quellen berücksichtigt, z. B. Evaluierungen, Studien, Audits und Folgenabschätzungen;
- ii. der EU-Mehrwert der verschiedenen EU-Programme wird durch erläuternde Beispiele veranschaulicht;
- iii. die Managementpläne werden besser auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte abgestimmt (z. B. durch Verwendung der gleichen Formblätter für die Berichterstattung im Zusammenhang mit Zielen und Indikatoren);
- iv. die Jährlichen Tätigkeitsberichte müssen nun Beispiele für die Bemühungen um die Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung enthalten.

Beispiele für die Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

- ✓ Die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) hat 2014 die Rechtsvorschriften über das Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen vollständig überarbeitet. Da dabei fünf Durchführungsrechtsakte zu einem konsolidierten Text zusammengeführt wurden, Doppelungen beseitigt wurden und nun keine Querverweise mehr notwendig sind, bedeutet dies eine erhebliche Vereinfachung.
- ✓ Durch den vom Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) ausgehandelten neuen Rahmenvertrag für die Unfallversicherung für Bedienstete verschiedener Organe konnten die gezahlten Prämien deutlich gesenkt werden. Im Vergleich zu 2011 wurde 2013 durch den neuen Vertrag ein Rückgang der Prämien um 23 % auf 23 Mio. EUR verzeichnet.

1.2 Initiativen zur weiteren Stärkung des Leistungsrahmens

1.2.1 Ein ergebnisorientierter Haushalt

Die neue Kommission will in Bezug auf den EU-Haushalt eine stärkere Leistungskultur fördern. Eine ihrer zentralen Prioritäten ist es, dafür zu sorgen, dass der Schwerpunkt des Haushalts darauf gelegt wird, greifbare Ergebnisse zugunsten der Bürger zu erzielen („ergebnisorientierter Haushalt“). Zu diesem Zweck wurde auch ein Netzwerk aus Kommissaren eingerichtet. Es dient der politischen Steuerung, Führung und Koordinierung

von Maßnahmen, die die Leistung des EU-Haushalts verbessern und eine wirtschaftliche Mittelverwendung gewährleisten sollen.

In der ersten Sitzung des Netzwerks am 4. März 2015 wurde ein gemeinsamer Ansatz für die Analyse und Verbesserung des Haushaltsvollzugszyklus gebilligt, in dessen Rahmen festgestellt werden soll, in welchen Bereichen die Haushaltsmittel ausgegeben werden (Mittelzuweisung), wie die Mittel ausgegeben werden (Haushaltsvollzug) und wie die Bewertung der Kommission erfolgt (Entlastungsverfahren). Es wurden sechs zentrale Themenbereiche identifiziert, auf die sich die Kommissionsdienststellen während des Mandats des Kollegiums konzentrieren werden, um die Strategie umzusetzen:

- i. **Vereinfachung:** Verringerung der Verwaltungslasten und Straffung der einzuhaltenden Verpflichtungen in den verschiedenen Politikbereichen, um die Programmumsetzung ergebnisorientierter zu gestalten und gleichzeitig die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu wahren;
- ii. **Haushaltsverfahren:** Bereitstellung leistungsbezogener Informationen, die für die Zuweisung von Haushaltsmitteln nützlich sind und eine Entscheidungsfindung auf der Grundlage der Durchführungsquoten der Programme ermöglichen; diese Maßnahme soll der Ausgabeneffizienz und Erreichung der Ergebnisse dienen;
- iii. **Kostenwirksamkeit der Kontrollen:** Straffung und Rationalisierung der Kontrollen und Umschichtung von Mitteln auf Kontrollen, die für die Verwaltung von innerhalb des Regelungsrahmens bestehenden Risiken für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit als am besten geeignet erscheinen;
- iv. **Zuverlässigkeitserklärung und Entlastung:** Kombination von Mechanismen, die den Haushalt schützen, etwa Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen, mit einer Vereinfachung und kostenwirksamen Kontrollen, um Risiken zu begegnen und ein besseres Gleichgewicht zwischen der Erreichung politischer Erfolge, den Kosten der Kontrollen und der Einhaltung der Haushaltsordnung herzustellen;
- v. **Projektdatenbank:** Verbesserung des Zugangs der Bürger zu Projektergebnissen in zentralen Bereichen, um die Transparenz und Vergleichbarkeit von EU-finanzierten Initiativen zu verbessern und besser nachzuweisen, wie die EU-Ausgaben auf unterschiedliche Art und Weise einen gesellschaftlichen Beitrag leisten;
- vi. **Kommunikation:** Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den an der Haushaltsplanung, am Haushaltsvollzug und an der Entlastung beteiligten Akteuren sowie in Bezug auf die breitere Öffentlichkeit, indem die Erwartungen angeglichen werden, ein Erfahrungsaustausch über die Umsetzung stattfindet und über die Erreichung von Ergebnissen berichtet wird.

Eine der Maßnahmen, die umgesetzt werden sollen, ist die Einrichtung der interinstitutionellen Arbeitsgruppe für die ergebnisorientierte Haushaltsplanung, die die am Haushaltsverfahren beteiligten Organe (Kommission, Europäisches Parlament, Rat und Rechnungshof) mit dem Ziel zusammenbringt, ein gemeinsames Verständnis des Konzepts des ergebnisorientierten Haushalts, seiner wesentlichen Merkmale sowie der Rolle und Verantwortlichkeiten der EU-Organe und Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung einer wirksamen Durchführung des EU-

Haushalts zu schaffen. Die Arbeitsgruppe wird aufbauend auf dem bestehenden Rechts- und Regelungsrahmen Verbesserungen des derzeit auf den EU-Haushalt angewandten Modells für die ergebnisorientierte Haushaltsplanung und einen angemessenen Zeitplan für deren Umsetzung ermitteln.

1.2.2 Angleichung der Kontrollintensität an das Risiko

Eines der Ziele der Strategie für einen „ergebnisorientierten Haushalt“ ist die Gewährleistung der Kosteneffizienz der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Ineffiziente Kontrollsysteme nehmen beträchtliche Ressourcen in Anspruch, die andernfalls dazu beitragen könnten, Ergebnisse zu erzielen. Sie verursachen außerdem einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei den Empfängern und könnten von der Teilnahme an Programmen abhalten.

Gemäß der überarbeiteten Haushaltsordnung¹ berücksichtigen die bevollmächtigten Anweisungsbefugten bei der Einführung der internen Kontrollsysteme die Risiken und die Kostenwirksamkeit (Artikel 66 Absatz 2 Haushaltsordnung) und berichten in den Jährlichen Tätigkeitsberichten über die Kosten und Vorteile der Kontrollen (Artikel 66 Absatz 9 Haushaltsordnung). Die Bewertung der Kostenwirksamkeit von Kontrollen zielt primär darauf ab, das Management bei der Konzipierung der Kontrollsysteme und der Zuweisung der entsprechenden Mittel zu unterstützen. Bei Kontrollstrategien und -systemen sollte in stärker risikooanfälligen Bereichen eine höhere Prüftiefe und -häufigkeit berücksichtigt werden, und es sollte gewährleistet sein, dass die Prüfungen durchweg einen Zusatznutzen bewirken.

Die Berichterstattung über die Kostenwirksamkeit hat sich im Jahr 2014 verbessert. 42 von 49 Dienststellen haben hinsichtlich der Kosteneffizienz ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme Schlussfolgerungen formuliert. Die anderen Dienststellen waren dazu nicht in der Lage, vor allem aufgrund fehlender historischer Daten oder Benchmarks und aufgrund von Schwierigkeiten, die Vorteile der Kontrollen einzuschätzen. Die Generaldirektionen konnten zunehmend ein breiteres Spektrum an Kennzahlen für sämtliche oder für einige Phasen der Kontrollstrategie bereitstellen.

Im Jahr 2014 wurden zwei Initiativen ergriffen, um die wichtigsten Herausforderungen anzugehen, die von den Dienststellen ermittelt wurden:

¹ Die überarbeitete Haushaltsordnung trat im Januar 2013 in Kraft.
Haushaltsordnung: 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).
Anwendungsbestimmungen: Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

- die Entwicklung einer Funktionalität im ABAC-System² für die Aufzeichnung von Kontrollergebnissen;
- die Festlegung von vereinfachten Indikatoren zur Messung der Kosten und der Vorteile der Kontrollen.

Alle Dienststellen, die zu einer Schlussfolgerung gelangt waren, gaben an, dass ihre internen Kontrollsysteme kostenwirksam sind, da die quantifizierbaren Vorteile die Kosten übersteigen oder da nicht quantifizierbare Vorteile erzielt werden und/oder eine stabile oder positive Entwicklung bei den Effizienzindikatoren zu verzeichnen ist.

Die Kommission weist ihre Dienststellen an, eine gemeinsame Berechnungsmethode für ihre Kontrollkosten zu entwickeln, um die Kohärenz innerhalb der Kommission zu verbessern und verlässliche Ergebnisse zu generieren, die vor dem Hintergrund der jeweiligen politischen Ziele zur Bestimmung der relativen Kostenwirksamkeit des bestehenden Kontrollsystems verwendet werden können.

1.2.3 Erfassung der Leistungsberichterstattung

Im Synthesebericht 2013 wurden die zentralen Dienste aufgefordert, in künftigen Jährlichen Tätigkeitsberichten die verschiedenen Formen der Ergebnisberichterstattung zu analysieren. Für 2014 wurde Folgendes festgestellt:

- die Leistungsberichterstattung erfolgt in Teil I des Jährlichen Tätigkeitsberichts;
- der jährliche Evaluierungsbericht nach Artikel 318 AEUV enthält leistungsbezogene Informationen darüber, wie die wichtigsten finanziellen Programme zu den zentralen politischen Zielen der EU beigetragen haben, ggf. auch zur Strategie Europa 2020;
- der Synthesebericht sollte eine Aufstellung der wichtigsten Leistungsindikatoren für die Berichterstattung über nicht ausgabenwirksame Programme enthalten und für die weitergehende Analyse auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte verweisen;
- eine zusätzliche Berichterstattung zu Europa 2020 ist über entsprechende Kanäle verfügbar;
- die Berichterstattung über die Leitinitiativen sollte gestrafft werden und im Rahmen der Berichterstattung über die wichtigsten politischen Strategien erfolgen. Eine getrennte Berichterstattung wird nicht empfohlen, da dies nicht den Vorschriften über die Überwachung und Berichterstattung für Programme im Rahmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens entspricht.

² ABAC: innerhalb der Kommission verwendetes System zur periodengerechten Rechnungsführung.

Die Kommission weist ihre Dienststellen an, die Bemühungen um eine Verbesserung der leistungsbezogenen Berichterstattung in den Jährlichen Tätigkeitsberichten fortzusetzen.

3. 2 SPEZIFISCHE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE RESSOURCENVERWALTUNG

Eine effiziente und wirksame Ressourcenverwaltung ist die Grundlage für eine wirksame Umsetzung der politischen Zielsetzungen der Kommission. Im Jahr 2014 stand die Kommission in diesem Bereich vor großen Herausforderungen. In einigen Fällen waren die Schwierigkeiten auf äußere Umstände zurückzuführen, z. B. auf fehlende Mittel für Zahlungen bei den Kommissionsdienststellen, in anderen Fällen traten wiederkehrende Probleme auf. Die zunehmende Übertragung von Aufgaben an Agenturen, gemeinsame Unternehmen und andere betraute Einrichtungen hat die Kommission dazu veranlasst, die anzuwendenden Kontrollmechanismen zu überprüfen. Ein weiterer Bereich, der besonderer Aufmerksamkeit bedarf, ist die Verlässlichkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten. Die Kommission hat in Bezug auf jede Herausforderung risikomindernde Maßnahmen oder Abhilfemaßnahmen ergriffen.

2.1 Fehlende Mittel für Zahlungen

Im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 stehen zum ersten Mal weniger Haushaltsmittel als in den früheren Finanzrahmen zur Verfügung. Der Druck auf die Obergrenzen für Zahlungen ist aufgrund der folgenden beiden Faktoren viel höher als in früheren mehrjährigen Finanzrahmen:

- die noch abzuwickelnden Mittelbindungen für Programme des Zeitraums 2007-2013 stellen zu Beginn des MFR 2014-2020 eine hohe Belastung dar (21,7 % der Obergrenzen für Mittel für Zahlungen für den Zeitraum);
- für 2014 (und 2015) wurde die Obergrenze der Mittel für Zahlungen besonders stark gesenkt (Rückgang gegenüber dem 2013 veranschlagten Betrag um fast 9 Mrd. EUR).

Vor diesem Hintergrund bestand die Herausforderung für die Kommission (insbesondere 2014) darin, ihre rechtlichen Verpflichtungen einzuhalten, die sich aus früheren Mittelbindungen ergeben, und gleichzeitig die neuen Programme auf den Weg zu bringen.

Die Kommissionsdienststellen haben den Haushaltsvollzug eng überwacht. Sie haben Maßnahmen ergriffen, um eine umsichtige Verwendung der knappen Mittel für Zahlungen zu gewährleisten und zugleich die Verzugszinsen so gering wie möglich zu halten und die negativen Auswirkungen auf Dritte zu berücksichtigen. Dabei wurde finanziell schwachen Empfängern, etwa Mitgliedstaaten, die finanzielle Unterstützung erhalten, KMU und NRO³, Vorrang eingeräumt.

³ KMU: kleine und mittlere Unternehmen;
NRO: Nichtregierungsorganisationen.

Die Kommission hat das Europäische Parlament und den Rat laufend über den Stand des Haushaltsvollzugs unterrichtet. Bereits im Mai 2014 legte sie einen Vorschlag für den Entwurf eines Berichtigungshaushaltsplans vor, um den äußerst hohen Umfang der in den letzten Wochen des Jahres 2013 eingegangenen Zahlungsanträge für die Kohäsionsprogramme 2007-2013 zu bewältigen. Am 17. Dezember 2014 wurde eine Einigung über einen Berichtigungshaushaltsplan erzielt, mit dem die Mittel für Zahlungen im Haushalt 2014 angehoben wurden, insbesondere durch die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben. Dadurch konnte ein sehr großes Volumen an Zahlungen in den letzten vier Arbeitstagen des Jahres ausgeführt werden, und der Bearbeitungsrückstand bei unbeglichenen Rechnungen wurde zum Jahresende 2014 eingedämmt.

Trotz dieser Maßnahmen und der gegen Jahresende mobilisierten zusätzlichen Mittel für Zahlungen konnte die Kommission nicht verhindern, dass es bei den Zahlungen und bei den Vertragsabschlüssen zu gewissen Verzögerungen kam, die Auswirkungen auf die Zahlungen im Rahmen der neuen Programme hatten.

Die Kommission hat geprüft, wie sich diese Schwierigkeiten auf die Verwirklichung der Ziele ausgewirkt haben, und kam zu dem Schluss, dass unter Berücksichtigung der aktiven Verwaltung der verfügbaren Mittel für Zahlungen im Berichtsjahr sowohl die finanziellen Auswirkungen als auch die Auswirkungen auf die Reputation hinreichend gemindert wurden.

Was die finanziellen Auswirkungen anbelangt, waren verschiedene Kommissionsdienststellen mit erheblichen Verwaltungsengpässen und operationellen Herausforderungen konfrontiert; bei einigen Ausgabenprogrammen waren einige Monate vor Ende des Jahres keine Mittel für Zahlungen mehr verfügbar. Für diese Programme wurde die Möglichkeit von Umschichtungen zwischen den Haushaltlinien ausgeschöpft, bis die beantragten zusätzlichen Mittel für Zahlungen im Berichtigungshaushaltsplan genehmigt wurden.

Im Jahr 2014 haben sich die Verzugszinsen fast verfünffacht und beliefen sich auf etwa 3 Mio. EUR für den Haushalt insgesamt. Trotz dieses Anstiegs ist der absolute Betrag der Zinsen vor dem Hintergrund der Ende 2014 noch ausstehenden Rechnungen relativ gering. Diese entfielen zum größten Teil (24,7 Mrd. EUR) auf den Bereich der Kohäsionspolitik, in dem die Erstattung der Ausgaben (Zahlungsanträge) öffentlicher Stellen in den Mitgliedstaaten von den verfügbaren Haushaltsmitteln abhängig ist und keine Zinsen für die verspätete Erstattung anfallen, sodass sich die finanziellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt sehr in Grenzen halten. Es wurden keine Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Zahlungsverzug gemeldet.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Reputation waren die Dienststellen bemüht, die verfügbaren Mittel auf verschiedene Weise aktiv zu verwalten:

- durch die proaktive Wiedereinzahlung aller zu Unrecht gezahlten Beträge;
- durch die Senkung des Vorfinanzierungsanteils;
- durch die bestmögliche Nutzung der Zahlungsfristen;

- durch die Verschiebung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen/Ausschreibungen und damit verbundenen Aktivitäten, wodurch einige Fälligkeitstermine nun ins Jahr 2015 fallen. Die negativen Auswirkungen auf den EU-Haushalt wurden dadurch begrenzt, doch hatte dies Auswirkungen auf die berechtigten Erwartungen der Interessenträger, die möglicherweise den Beginn ihres Projekts verschieben und/oder vorübergehend einen größeren Kofinanzierungsanteil organisieren mussten. Dennoch konnte der Reputationsschaden bislang nach einer sorgfältigen Bewertung begrenzt werden, um die Auswirkungen auf zentrale Tätigkeiten einzudämmen.

Die Kommission weist ihre Dienststellen an, den Haushaltsvollzug weiterhin wirksam zu verwalten und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen, um die Risiken zu verringern, die sich aus einem Mangel an Mitteln ergeben.

2.2 Rolle der betrauten Einrichtungen in der Kette für die Zuverlässigkeitserklärungen

Die Kommission überträgt die Verwaltung von EU-Mitteln zunehmend auf andere Einrichtungen (siehe Anhang 4), von denen einige Gegenstand eines spezifischen Entlastungsverfahrens sind, das sich von dem betreffenden Verfahren für die Kommission unterscheidet. Im Rahmen dieses Verfahrens muss das Management der betrauten Stelle über die tatsächliche Mittelausführung Bericht erstatten, und der bevollmächtigte Anweisungsbefugte muss wiederum eine angemessene, aber wirksame Überwachung der Stelle gewährleisten. Da die Ausgaben in den Anwendungsbereich der Zuverlässigkeitserklärung fallen, müssen die bevollmächtigten Anweisungsbefugten in den Jährlichen Tätigkeitsberichten über die Ergebnisse der Aufsichtskontrollen und gegebenenfalls über wesentliche Schwachstellen, die Anlass zu Vorbehalten geben könnten, berichten.

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 dürfte die Bedeutung der betrauten Einrichtungen im Zusammenhang mit der Verwaltung der Haushaltsmittel wachsen. Diese Entwicklung ließ sich bereits im Jahr 2014, dem ersten Jahr der Umsetzung der neuen Programme, feststellen, und spiegelt sich auch in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 wider. So werden der Haushalt der Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC) und der Haushalt der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW, vormals GD ENTR) zu 95 % bzw. 89 % von anderen Einrichtungen ausgeführt, die dafür mit Verwaltungsaufgaben betraut werden. Bei der Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE) und der Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und die Kapitalmarktunion (GD FISMA, vormals GD Markt) liegt der Prozentsatz bei über 50 %.

Die Fähigkeit der bevollmächtigten Anweisungsbefugten, die betrauten Einrichtungen zu überwachen und hinreichende Gewähr für die Zuverlässigkeit zu erlangen, ist weitgehend von den in den Übertragungsvereinbarungen mit den einzelnen betrauten Einrichtungen festgelegten Strukturen der Rechenschaftspflicht und Transparenzvorkehrungen abhängig. Im

Wesentlichen zielt die Kontrollstrategie darauf ab, sicherzustellen, dass die Übertragungsvereinbarungen Bestimmungen enthalten, die Folgendes vorschreiben:

- i. eine verlässliche und transparente Berichterstattung über die Kontrollergebnisse durch die Einrichtungen;
- ii. eine angemessene Überwachung der Strukturen der Rechenschaftspflicht der Einrichtungen.

Für die Programme des Zeitraums 2014-2020 ist jede Generaldirektion für die Finanzierungsinstrumente in ihrem jeweiligen Politikbereich rechenschaftspflichtig. Die Kommission hat Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds geschlossen, durch die die Verwaltungskosten gesenkt, die Rechenschaftspflicht gestärkt und Kohärenz gewährleistet werden sollen. Die Kommission hat ein Formblatt erarbeitet, um sicherzustellen, dass in jeder mit den betreffenden Dienststellen geschlossenen Übertragungsvereinbarung die wesentlichen Verwaltungs-, Kontroll- und Berichtspflichten enthalten sind.

2014 wurde das Konzept der Jährlichen Tätigkeitsberichte verbessert, um zu gewährleisten, dass alle Formen und Fälle der Mittelverwaltung durch betraute Einrichtungen abgedeckt sind, auch gegebenenfalls in den Vorbehalten.

Die Kommission weist ihre Dienststellen, die anderen Einrichtungen Haushaltsvollzugsaufgaben übertragen, an, sicherzustellen, dass die Übertragungsvereinbarungen die erforderlichen angemessenen Bestimmungen und praktischen Modalitäten für eine fristgerechte und transparente Berichterstattung durch die Einrichtungen über ihre Kontrollergebnisse sowie geeignete Überwachungsmaßnahmen enthalten, die die Verlässlichkeit der berichteten Informationen angemessen gewährleisten.

Die Kommission weist die betreffenden Dienststellen an, in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten über ihre Überwachung dieser Einrichtungen und alle für die Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zuverlässigkeitsbeurteilung relevanten Elemente zu berichten. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass die Zuverlässigkeitskette keine bedeutenden Lücken aufweist.

2.3 Verlässlichkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Kontrollergebnisse

Die Verlässlichkeit der Kontrollberichte der Mitgliedstaaten stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, verlässliche Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufrechtzuerhalten.

Die einschlägigen Bestimmungen ermöglichen der Kommission, sich bei der Zuverlässigkeitsbeurteilung unter bestimmten Bedingungen auf die Arbeit der Audit-Behörden der Mitgliedstaaten zu stützen. Im Bereich der Kohäsionspolitik gewährleisten die Audit-Behörden gegenüber der Kommission eine wirksame Funktionsweise der Verwaltungs- und

Kontrollsysteme und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben. Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) übermitteln die unabhängigen bescheinigenden Stellen eine Stellungnahme über die Qualität der vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen und die Richtigkeit der von allen Zahlstellen vorgelegten Kontrollstatistiken.

Darüber hinaus ist das System der Nettofinanzkorrekturen, das die Kommission im Falle von Fehlern⁴ (siehe Abschnitt 2.4) anwendet, ein Anreiz für die Mitgliedstaaten, ihre Bemühungen um die Fehlererkennung zu verstärken. Das System soll die Mitgliedstaaten ermutigen, ihre Bereitschaft zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und Transparenz nachzuweisen, indem sie erforderlichenfalls ihre Kontrollmaßnahmen intensivieren, insbesondere die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene, ehe die Ausgaben gegenüber der Kommission bescheinigt werden, und indem klare Förderfähigkeitsbestimmungen festgelegt werden, um das Fehlerrisiko zu verringern.

Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 für die ESI-Fonds⁵, die auch verschiedene Verbesserungen der Verwaltungssysteme und Meldepflichten enthält. Obwohl im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens weitere Ausnahmen und strengere Bedingungen eingebracht wurden, was dazu führt, dass die Kommission die verbundenen Risiken mindern muss, dürfte sich die Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten durch diese Verbesserungen erhöht haben, sodass Fehler besser beseitigt und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der von ihnen kontrollierten oder verwalteten Transaktionen gewährleistet werden kann. Insbesondere gehören dazu Ex-ante-Bedingungen, harmonisierte und vereinfachte Regeln für die Förderfähigkeit, erweiterte Möglichkeiten zur Inanspruchnahme vereinfachter Verfahren, um förderfähige Ausgaben geltend zu machen, und ein neues Paket für die jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen, das die Jahresabschlüsse, eine Verwaltungserklärung, eine jährliche Zusammenfassung sowie einen Bestätigungsvermerk und Prüfbericht umfasst.

Die zuständigen Generaldirektionen haben eine einheitliche Audit-Strategie und einen gemeinsamen Audit-Plan festgelegt, um ausreichende Gewähr über die Einhaltung der Vorschriften und das wirksame Funktionieren der Kontrollsysteme zu erhalten. Der allgemeine Zuverlässigkeitsprozess basiert auf einer Kontrollstruktur auf der Grundlage eines einheitlichen Audit-Konzepts, nach dem Kontrollen auf der Ebene der Kommission sich auf die bereits von anderen Einrichtungen (für Programme zuständige Audit-Behörden in den Mitgliedstaaten) durchgeführten Kontrollen stützen können.

⁴ Die Nettofinanzkorrekturen für die Kohäsionspolitik betreffen lediglich 2014-2020.

⁵ Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), bestehend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds (KF), dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Im Bereich der Landwirtschaft müssen die unabhängigen bescheinigenden Stellen gemäß den im Rahmen der neuen gesonderten horizontalen Verordnung⁶ eingeführten Änderungen ab 2015 auch die Ergebnisse der von den Zahlstellen durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen prüfen, indem die Kontrollen auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe erneut durchgeführt werden, und einen Bestätigungsvermerk über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben vorlegen. Dadurch dürfte sich die Qualität der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen verbessern, doch das eigentliche Ziel ist es, die von den unabhängigen bescheinigenden Stellen validierte Fehlerquote zu verwenden.

Die für die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik zuständigen Dienststellen haben die Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten geprüft⁷, indem die Primärkontrollen für 2007-2013 bei Programmen mit hohem Risiko durch gezielte Audits bewertet wurden, wobei insbesondere die Ursachen für die mangelnde Verlässlichkeit der Verwaltungsprüfungen ermittelt werden sollten. Die Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und die Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) haben ferner beschlossen, den Anwendungsbereich der Audits in den kommenden Jahren auf Daten auszuweiten, die von den Mitgliedstaaten in Bezug auf Einbehaltungen und Wiedereinziehungen übermittelt werden, und alle verfügbaren Ergebnisse von Audit-Behörden zu verwenden, um die Zuverlässigkeit der für die Berechnung des kumulativen Restrisikos gemeldeten Daten zu erhöhen.⁸

Die Ergebnisse dieser Bewertung für das Haushaltsjahr 2014 stellen sich wie folgt dar:

- Ausgaben für EFRE und Kohäsionsfonds 2007-2013: Die GD REGIO wertet 96 % der gemeldeten Fehlerquoten als verlässliche Informationsquelle, sodass sich die durchschnittliche von den nationalen Audit-Behörden gemeldete Fehlerquote von 1,8 % auf 2,6 % erhöht;
- Europäischer Sozialfonds (ESF) 2007-2013: Die GD EMPL wertet 88,1 % der gemeldeten Fehlerquoten als verlässliche Informationsquelle, sodass sich die durchschnittliche von den nationalen Audit-Behörden gemeldete Fehlerquote um 0,9 % von 1,9 % auf 2,8 % erhöht;

⁶ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549-607).

⁷ In Bezug auf die GD REGIO zielten die Audit-Arbeiten insbesondere auf die Bewertung der Verlässlichkeit der nationalen Audit-Ergebnisse und der gemeldeten Fehlerquoten ab (im Rahmen der Untersuchung „Review of the audit authorities' and through desk assessment“) sowie auf die Verlässlichkeit der angegebenen einbehaltenen und wiedereingezogenen Beträge (auf der Grundlage risikobasierter Vor-Ort-Audits und Prüfungen auf Kohärenz nach Aktenlage).

⁸ Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchungen kam die GD REGIO zu dem Schluss, dass etwa 15 % der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Einbehaltungen und Wiedereinziehungen nicht verlässlich waren; diese flossen daher nicht in die Berechnung des kumulativen Restrisikos im Rahmen des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2014 ein.

- GAP: Anpassungen der Fehlerquoten, die die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) auf der Grundlage der von den Zahlstellen gemeldeten Daten vorgenommen hat, führten zu einem Anstieg der Quote um 1,99 % bei den Direktzahlungen (von 0,55 % auf 2,54 %) und um 3,57 % bei der Entwicklung des ländlichen Raums (von 1,52 % auf 5,09 %).

Die Ergebnisse der von der Kommission hinsichtlich der Richtigkeit und Verlässlichkeit der Audit-Informationen vorgenommenen Bewertung und die von den nationalen Behörden gemeldeten Ergebnisse sind in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 enthalten. Dazu gehören auch detaillierte quantitative Ergebnisse der Bewertungen aller operationellen Programme oder Zahlstellen, einschließlich etwaiger späterer Anpassungen oder Schätzungen der Kommission in Bezug auf die gemeldeten Fehlerquoten. Im Zusammenhang mit operationellen Programmen oder Zahlstellen, für die ein Vorbehalt besteht, werden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten auch die zur Behebung der festgestellten systemischen Schwachstellen angenommenen Aktionspläne erläutert.

Es sei darauf hingewiesen, dass

- i. die Audit-Kontrollberichte der Mitgliedstaaten mehrheitlich verlässlich sind;
- ii. die Kommission sich nicht nur auf die Ergebnisse stützt, sondern diese auch bewertet, um für die Zuverlässigkeitsbeurteilung entsprechende Schlüsse zu ziehen.

Gegebenenfalls passen die bevollmächtigten Anweisungsbefugten die gemeldeten Fehlerquoten oder Kontrollstatistiken auf der Grundlage zusätzlicher Informationen an oder wenden eine Pauschalberichtigung an, wenn die Informationen aus dem Mitgliedstaat nicht als hinreichend verlässlich erachtet werden.

Da die Verwaltungs-, Berichterstattungs- und Rechenschaftsregeln grundlegend geändert wurden, weist die Kommission ihre für die Verwaltung der Haushaltsmittel in geteilter Mittelverwaltung zuständigen Dienststellen an, für den neuen Programmplanungszeitraum die Methodik zur Bewertung der Wirksamkeit der von den zuständigen Stellen und Einrichtungen in den Mitgliedstaaten umgesetzten Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Bezug auf alle ESI-Fonds und, soweit möglich, für den EGFL ggf. anzupassen. Dabei ist den auf der Grundlage der überarbeiteten Haushaltsordnung eingeführten Änderungen des Rechtsrahmens Rechnung zu tragen.

2.4 Risikobetrag und Korrekturkapazität der Kontrollsysteme

Der Rechnungshof (in seinem Jahresbericht 2013) und das Europäische Parlament (in seiner Entschließung zur Entlastung) vertraten die Auffassung, dass in einigen Jährlichen Tätigkeitsberichten die Höhe der „Risikobeträge“ möglicherweise zu niedrig angesetzt wurde, und schlugen vor, die Berechnung derartiger Beträge zu präzisieren und eine Schätzung der Auswirkungen von Korrekturmechanismen auf diese Beträge vorzunehmen.

Um diesen Bemerkungen Rechnung zu tragen, legten die bevollmächtigten Anweisungsbefugten in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten 2014 zum ersten Mal ihren besten

Schätzwert für den Gesamtrisikobetrag⁹ für die von ihnen verwalteten gesamten Haushaltsmittel offen. In den vergangenen Jahren wurde ein solcher Schätzwert nur für die unter Vorbehalt stehenden Ausgaben berechnet. Der beste Schätzwert bezieht sich auf Ausgaben, die zum Zeitpunkt der Auszahlung, d. h. nach der Anwendung der Ex-ante-Kontrollen, die Fehler und Unregelmäßigkeiten verhindern sollen, nicht mit den geltenden gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen im Einklang stehen.

Außerdem meldeten die bevollmächtigten Anweisungsbefugten die geschätzten künftigen Korrekturen, d. h. ihren Schätzwert für die Finanzkorrekturen und Einziehungen, die aus den Kontrollen resultieren dürften, die sie künftig umsetzen werden. Die Schätzungen beruhten auf den durchschnittlichen Korrekturen¹⁰ seit 2009, da dies die besten verfügbaren Angaben in Bezug auf die Korrekturkapazität der Ex-Post-Kontrollen sind.

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten meldeten den Gesamtrisikobetrag für das Jahr und ihren besten Schätzwert für die Fehler und Unregelmäßigkeiten, die künftig berichtigt werden könnten. Dadurch wird eine begründete, quantifizierte Momentaufnahme der Leistung der Kontrollsysteme zum Ende des Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Tatsache geliefert, dass sich der Kontrollzyklus über mehrere Jahre erstreckt und in Zukunft weitere Korrekturmaßnahmen umgesetzt werden sollen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Risikobetrag sich auf die Nichteinhaltung der rechtlichen und vertraglichen Bestimmungen bezieht. Eine beträchtliche Anzahl derartiger Fälle zieht keine zu Unrecht geleisteten Zahlungen nach sich und hat damit auch keine Einziehungsanordnungen oder Finanzkorrekturen zur Folge.¹¹

In den „Peer Reviews“ der Jährlichen Tätigkeitsberichte und um die Kohärenz sicherzustellen, wurde besonderes Augenmerk auf einen möglicherweise zu niedrig angesetzten Schätzwert für den Risikobetrag und einen möglicherweise zu hoch angesetzten Schätzwert für die Korrekturkapazität sowie auf die Gewährleistung einer kohärenten Anwendung der Konzepte im Zusammenhang mit Fehlern gelegt. Die verwendeten Begriffsbestimmungen finden sich in Anhang 3, und die detaillierten Daten sind in Anhang 2 aufgeführt. Die folgende Tabelle 1 enthält die nach Gruppen von Dienststellen zusammengefassten Daten.

⁹ Siehe die Definitionen in Anhang 3.

¹⁰ Diese basieren auf den in Erläuterung 6 der Abschlüsse gemeldeten Daten („Schutz des EU-Haushalts“). Um sicherzustellen, dass die geschätzten künftigen Korrekturen sich lediglich auf nach dem Zeitpunkt der Zahlung umgesetzte Kontrollen beziehen, haben einige Dienststellen die Daten angepasst, indem diese um Korrekturen und Wiedereinzahlungen, die nicht das Ergebnis von Ex-Post-Kontrollen waren, bereinigt wurden. Für den Bereich der Landwirtschaft wurde eine Dreijahresbasis ohne Cross-Compliance verwendet, da dies als relevantester Referenzzeitraum erachtet wurde.

¹¹ Beispielsweise in Fällen, in denen ein Empfänger Ausgaben im falschen Rechnungszeitraum oder nicht förderfähige Ausgaben geltend macht, während die Summe der angegebenen förderfähigen Kosten ohnehin über der Obergrenze des EU-Beitrags liegt (sodass dies keine finanzielle Auswirkung hat).

Verschiedene Dienststellen haben ihre Schätzungen aufgrund ihrer besonderen Situation angepasst. Dadurch wurden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten konservativere Schätzwerte offengelegt.

Tabelle 1: Gesamtrisikobetrag und geschätzte künftige Korrekturen im Jahr 2014 (in Mio. EUR)

Bereich ¹²	Ausgaben insgesamt	Risikobetrag ¹³		Geschätzte künftige Korrekturen
		Niedrigster Wert	Höchster Wert	
Landwirtschaft	55 650	1 727	1 727	863
Kohäsionsfonds ¹⁴	56 770	1 395	2 693	1 574
Außenhilfe ¹⁵	10 288	289	302	91
Forschung	10 560	210	245	152
Sonstige interne Politikbereiche	3 587	31	36	21
Verwaltung	5 583	0	34	2
Insgesamt	142 439	3 651	5 036	2 703

Für die Generaldirektionen Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL), Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO), Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE), Migration und Inneres (GD HOME), Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR, früher GD ELARG), Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO), Umwelt (GD ENV), Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW, früher GD ENTR), Mobilität und Verkehr (GD MOVE) und Energie (GD ENER) sowie für die Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) liegt die geschätzte Korrekturkapazität über dem niedrigsten Wert des Gesamtrisikobetrags. Im Bereich der Kohäsionspolitik ist dies hauptsächlich auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Korrekturkapazität einen Sechsjahreszeitraum betrifft und dass der Risikobetrag der geschätzten Fehlerquote für das Jahr 2014 entspricht, die geringer ist als in

¹² Die Tabellen in Anhang 2 enthalten eine Liste der Dienststellen in jedem Bereich und die betreffenden Beträge. Der Gesamtbetrag der Ausgaben entspricht den 2014 „geleisteten Zahlungen“, die in Anhang 3 (Tabelle 2) der Jährlichen Tätigkeitsberichte gemeldet wurden. Diese Zahlen ergeben sich aus den vorläufigen Rechnungslegungsdaten für 2014 vom 31. März 2015, die eventuell noch korrigiert werden könnten. Die Ausgaben werden im Einklang mit den Zuständigkeiten der bevollmächtigten Anweisungsbefugten gemäß den internen Regeln der Kommission auf die Dienststellen aufgeteilt.

¹³ Verschiedene Dienststellen haben in Abhängigkeit von der verwendeten Methode und den verfügbaren Daten ihren Gesamtrisikobetrag für das Jahr als eine Bandbreite geschätzt. Vgl. die betreffenden Jährlichen Tätigkeitsberichte.

¹⁴ Einschließlich GD HOME.

¹⁵ Der Gesamtbetrag der Ausgaben für die GD DEVCO umfasst Ausgaben aus dem EU-Haushalt (3 844 Mio. EUR) und aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (3 671 Mio. EUR). Laut GD DEVCO wurden die Schätzwerte für den Risikobetrag und die Korrekturkapazität nach der Anwendung der durchschnittlichen Korrekturkapazität von 2009 bis 2014 auf die Ausgaben nach oben korrigiert.

den Vorjahren. In anderen Fällen liegt es an den hohen Korrekturen betreffend Tätigkeiten im Rahmen früherer Programme.

Den Daten zufolge liegt der beste Schätzwert des Gesamtrisikobetrags für das Jahr 2014 für die Kommission insgesamt zwischen 3 651 und 5 036 Mio. EUR. Auf der Grundlage ihrer bisherigen Erfahrungen geht die Kommission davon aus, dass sie mit den Kontrollen, die sie in den folgenden Jahren umsetzen wird, Fehler im Gesamtbetrag von rund 2 700 Mio. EUR ermitteln und korrigieren können wird.

Im Jahr 2014 konnte die Kommission außerdem die Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben über Finanzkorrekturen und Einziehungen verbessern. Sie förderte die Anwendung bewährter Verfahren, um die Einziehungsmechanismen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der EU zu verbessern.

Die vorläufigen konsolidierten Abschlüsse (siehe Anmerkung 6 zum Schutz des EU-Haushalts) weisen für das Jahr 2014 bestätigte/beschlossene und durchgeführte Finanzkorrekturen und Einziehungen in allen Politikbereichen aus, die sich auf insgesamt 2 980 Mio. EUR belaufen (gegenüber 3 362 Mio. EUR, 4 419 Mio. EUR und 1 840 Mio. EUR in den Jahren 2013, 2012 und 2011). In den Tabellen 2 und 3 sind sie nach Politikbereichen aufgeführt.

Tabelle 2: 2014 bestätigte/beschlossene Finanzkorrekturen und Einziehungen (in Mio. EUR)

Politikbereich	Finanzkorrekturen	Wiedereinziehungen	Insgesamt
Landwirtschaft			
EGFL	1 649	213	1 862
Entwicklung des ländlichen Raums	220	165	385
Kohäsionspolitik			
EFRE	1 330	-	1 330
Kohäsionsfonds	292	-	292
ESF	342	1	343
FIAF/EFF	39	29	67
EAGFL-Ausrichtung	13	5	18
Sonstiges	-	-	-
Interne Politikbereiche	5	293	298
Externe Politikbereiche	k. A.	127	127
Verwaltung	k. A.	5	5
Im Jahr 2014 insgesamt bestätigt/beschlossen	3 890	838	4 728

Tabelle 3: Im Jahr 2014 durchgeführte Finanzkorrekturen und Einziehungen (in Mio. EUR)

Politikbereich	Finanzkorrekturen	Wiedereinziehungen	Insgesamt
Landwirtschaft			
EGFL	796	150	946
Entwicklung des ländlichen Raums	86	167	252
Kohäsionspolitik			
EFRE	823	1	824
Kohäsionsfonds	191	-	191
ESF	289	1	290
FIAF/EFF	41	25	66
EAGFL-Ausrichtung	13	5	18
Sonstiges	-	-	-
Interne Politikbereiche	5	274	279
Externe Politikbereiche	k. A.	108	108
Verwaltung	k. A.	5	5
2014 insgesamt durchgeführt	2244	736	2980

Die Korrektur zu Unrecht gezahlter Beträge ist ein wichtiger Aspekt einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Kommission wird die Behörden der Mitgliedstaaten stets dazu anhalten, die verfügbaren Instrumente optimal zu nutzen, um bei allen unter die geteilte Mittelverwaltung fallenden Programmen Fehler zu vermeiden, ihren Aufgaben und Verpflichtungen nachzukommen und so den Schutz des EU-Haushalts zu gewährleisten und verbleibende Schwachstellen in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen zu beheben.

Im Hinblick auf Betrug haben sämtliche Dienststellen der Kommission überdies ihre internen Kontrollsysteme gestärkt, um das Betrugsrisiko einzudämmen. Sie haben alle eine Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen und erfüllen in diesem Punkt die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission (CAFS).

4. 3 ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG DES MANAGEMENTS

In den Abschnitten 1 und 2 wurde erläutert, wie die Dienststellen der Kommission die Berichterstattung über die politikbereichsbezogenen Leistungen und das Ressourcenmanagement verbessert haben. In diesem Abschnitt werden die allgemeinen Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren und die umfassende Stellungnahme des Internen Auditdienstes (IAS) behandelt, auf deren Grundlage die Kommission die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des Haushalts übernimmt.

3.1 Zuverlässigkeitsgewähr auf der Grundlage der Jährlichen Tätigkeitsberichte

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten bewerteten die Ergebnisse der Kontrollen sowie sämtliche sonstigen relevanten Elemente, auf deren Grundlage sie die Erfüllung der Kontrollziele beurteilen. Sie berücksichtigten 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 wurden für die Zuverlässigkeitserklärungen insgesamt 25 Vorbehalte formuliert, davon waren 20 bezifferbar. Fünf waren nicht quantifizierbar, sondern entsprachen einem Reputationsrisiko. Für den Bereich der Einnahmen fielen die Zuverlässigkeitserklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten uneingeschränkt positiv aus.

Gegenüber dem Jahr 2013 hat sich die Anzahl der Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten erhöht (21 im Jahr 2013). Es gibt vier¹⁶ neue Vorbehalte und einer¹⁷ wurde aufgehoben.¹⁸ Ein systematischer Vorbehalt wurde in zwei getrennte Vorbehalte mit jeweils eigenem Aktionsplan aufgeteilt.¹⁹

Obwohl sich die Anzahl der Vorbehalte erhöht hat, betreffen die bezifferbaren Vorbehalte einen geringeren Ausgabenbetrag als im Jahr 2013 (44 392 Mio. EUR gegenüber 51 248 Mio. EUR). Das bedeutet, es sind im Jahr 2014 knapp 31 % der gesamten verwalteten Ausgaben²⁰ weniger (6 856 Mio. EUR) betroffen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich der Umfang der Ausgaben, für die im Forschungsbereich und von der GD AGRI, der GD REGIO und der GD EMPL Vorbehalte formuliert wurden, verringert hat. Die neuen Vorbehalte betreffen nicht die größten Ausgabenprogramme, sodass sich der Umfang der betroffenen Ausgaben nicht wesentlich erhöht hat. Bei den von Vorbehalten betroffenen Ausgaben²¹ wird der Risikobetrag unter Berücksichtigung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen derzeit auf 2 285 Mio. EUR veranschlagt. Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse für die einzelnen Politikbereiche. Die Einzelergebnisse der Dienststellen sind in Anlage 2 aufgeführt.

¹⁶ Die neuen Vorbehalte betreffen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (verwaltet vom Dienst für außenpolitische Instrumente – FPI), IPA/CARDS/PHARE – indirekte Verwaltung durch die Empfängerländer (IMBC) und indirekte Verwaltung durch betraute Einrichtungen (IMEE) (beide von der GD ELARG verwaltet) und das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik innerhalb des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (verwaltet von der GD CNECT).

¹⁷ Die GD SANCO hat ihren Vorbehalt in Bezug auf die Programme zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen im Bereich Lebens- und Futtermittel aufgehoben.

¹⁸ Damit der Vorbehalt aufgehoben werden konnte, mussten die bevollmächtigten Anweisungsbefugten nachweisen, dass die Mängel wirksam in Angriff genommen wurden.

¹⁹ Aus Gründen der Klarheit hat die GD REGIO den systematischen Vorbehalt für EFRE/Kohäsionsfonds/IPA in zwei Vorbehalte aufgegliedert: Ein Vorbehalt für EFRE/Kohäsionsfonds und einen für IPA.

²⁰ Einschließlich EEF.

²¹ Außer bei der geteilten Mittelverwaltung, bei der die gemeldeten Beträge keine Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen umfassen.

Tabelle 4: Betroffene Ausgaben und Risikobeträge der Vorbehalte für 2014 (in Mio. EUR)

Politikbereich ²²	Ausgaben insgesamt	Umfang: von Vorbehalten betroffene Ausgaben ²³	Risikobetrag im Rahmen der Vorbehalte ²⁴
Landwirtschaft	55 650	27 255 ²⁵	1 447
Kohäsionsfonds ²⁶	56 770	5 650	418
Außenhilfe	10 288	7 940	216
Forschung ²⁷	10 560	3 489	200
Sonstige interne Politikbereiche	3 587	58	4
Verwaltung	5 583	-	-
Insgesamt	142 439	44 392	2 285

Diese Vorbehalte betreffen alle wichtigen Ausgabenbereiche (Landwirtschaft, Struktur- und Kohäsionsfonds, Außenbeziehungen sowie Forschung und sonstige interne Politikbereiche). In allen Fällen haben die betroffenen bevollmächtigten Anweisungsbefugten Aktionspläne zur Behebung der jeweiligen Schwachstellen und zur Verringerung der sich daraus ergebenden Risiken angenommen.

Ist die Fehlerquote in einem Bereich dauerhaft hoch, sieht die Haushaltsordnung vor, dass die Kommission die Schwachstellen in den Rechtsvorschriften und/oder den Kontrollsystemen ermittelt, Kosten und Nutzen möglicher Korrekturmaßnahmen analysiert und geeignete

²² Die Tabellen in Anhang 2 enthalten eine Liste der Dienststellen in jedem Bereich und die betreffenden Beträge. Der Gesamtbetrag der Ausgaben entspricht den 2014 „geleisteten Zahlungen“, die in Anhang 3 (Tabelle 2) jedes Jährlichen Tätigkeitsberichts gemeldet wurden. Diese Zahlen ergeben sich aus den vorläufigen Rechnungslegungsdaten für 2014 vom 31. März 2015, die eventuell noch korrigiert werden könnten. Die Ausgaben werden im Einklang mit den Zuständigkeiten der bevollmächtigten Anweisungsbefugten gemäß den internen Regeln der Kommission auf die Dienststellen aufgeteilt.

²³ Der Anwendungsbereich der Vorbehalte deckt die Ausgaben ab, die durch das von den gemeldeten Schwachpunkten betroffene Management- und Kontrollsystem umgesetzt wurden.

²⁴ Der Gesamtrisikobetrag ist ein Schätzwert für den Risikobetrag in Bezug auf die Gesamtausgaben. Er umfasst den Risikobetrag unter Vorbehalt und eine Fehlerschätzung für die nicht von den Vorbehalten betroffenen Ausgaben, die einem Wert von bis zu 2 % entspricht, je nach der spezifischen Situation oder nach Programm.

²⁵ Der angegebene Betrag von 27 255 Mio. EUR entspricht Kontrollsystemen unterliegenden Ausgaben, für die ein Vorbehalt geltend gemacht wurde und deren Verwaltungs- und Kontrollsysteme von der GD AGRI eingehend geprüft werden. Dies bedeutet, dass Konformitätsabschlussverfahren laufen, um den EU-Haushalt zu schützen, und die GD AGRI überwacht, ob die Mitgliedstaaten die ggf. gebotenen Abhilfemaßnahmen treffen.

²⁶ Einschließlich GD HOME.

²⁷ Der Gesamtbetrag der Ausgaben für die GD DEVCO umfasst Ausgaben aus dem EU-Haushalt (3 844 Mio. EUR) und aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (3 671 Mio. EUR).

Maßnahmen vorschlägt bzw. trifft. Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Programme des Zeitraums 2014-2020 wurden erheblich geändert. Mit ihrer Umsetzung wurde jedoch gerade erst begonnen, und die Kommission wird nur im Laufe der Zeit in der Lage sein, die Auswirkungen der neuen Maßnahmen auf die Fehlerquote zu bewerten.

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben die Hauptgründe für ihre Vorbehalte aufgezeigt und Maßnahmen zur Behebung der Mängel festgelegt.

Die Kommission weist ihre Dienststellen an, sich weiterhin darum zu bemühen, Vereinfachungsmaßnahmen zu ermitteln, und an der Verbesserung ihrer Kontrollsysteme zu arbeiten, um das Fehlerrisiko zu verringern, dabei aber auch die Kosten und den resultierenden Verwaltungsaufwand im Auge zu behalten.

3.1.1 Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

Die vier Generaldirektionen und zwei Exekutivagenturen, die das Siebte Forschungsrahmenprogramm (RP 7) umsetzen, halten wie schon im Jahr 2013 ihren Vorbehalt hinsichtlich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zuschüsse in Form von Kostenerstattungen aufrecht. Die festgestellte Fehlerquote aus der gemeinsamen repräsentativen Prüfungsstichprobe liegt für 2014 nach wie vor bei rund 5 % (wie 2013), die Restfehlerquote beträgt circa 3 %.

Die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA) und die Exekutivagentur für die Forschung (REA) hatten für zwei Initiativen („Ideen“ und „Menschen“) keinen Vorbehalt geltend gemacht, da ausreichende Nachweise dafür vorlagen, dass die Fehlerquoten bei diesen Programmen unter der Wesentlichkeitsschwelle liegen.

Der Direktor der REA **hielt seinen Vorbehalt in Bezug auf die spezifischen KMU-Projekte aufrecht**, da mit der finanzhilfenbezogenen Rechnungslegung von KMU spezifische Risiken und vergleichsweise hohe Risikoprofile verbunden sind. Zur Minderung dieser Risiken wurde ein spezieller Aktionsplan aufgestellt.

Die Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) **hielt ihren Vorbehalt bezüglich des Programms für lebenslanges Lernen aufrecht**, dessen Restfehlerquote 4,1 % beträgt. Zu den Fehlerursachen zählen vor allem die Schwierigkeit einiger Empfänger, angemessene Nachweise vorzulegen, sowie die Nichteinhaltung verschiedener Förderfähigkeitsbedingungen. Die EACEA analysiert derzeit die häufigsten Fehler und wird unter Berücksichtigung der Kosten und Nutzen erforderlichenfalls weitere Korrekturmaßnahmen ergreifen. Die obligatorische Verwendung von Prüfbescheinigungen durch die Empfänger dürfte zusammen mit der verbesserten Kommunikation über finanzielle Verpflichtungen dafür sorgen, dass sich die Restfehlerquote weiter verringert.

Der Generaldirektor der GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien hat **in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Erstattungsanträge im Rahmen des IKT-Förderprogramms innerhalb des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) einen neuen Vorbehalt hinsichtlich der Restfehlerquote (2,94 % im Jahr 2014)** geltend gemacht. Angesichts der geringen Zahl von Prüfungen zur Ermittlung der

kumulativen und der Restfehlerquoten (18 Ex-post-Prüfungen betreffend 10,9 Mio. EUR, d. h. 1,6 % des beantragten EU-Beitrags), sollten die Ergebnisse mit Vorsicht behandelt werden. Dennoch erhöhen sich die in den letzten Jahren ermittelten Fehlerquoten (5,29 % im Jahr 2014, 2,82 % im Jahr 2013), und es ist davon auszugehen, dass das CIP die Zielvorgabe einer Restfehlerquote von 2 % am Ende des Programmplanungszeitraums nicht erreichen wird. Zur weiteren Verringerung der Restfehlerquote des IKT-Förderprogramms wird die GD im Einklang mit ihrer Strategie für Ex-post-Kontrollen für nicht forschungsbezogene Ausgaben weiterhin Ex-post-Prüfungen durchführen (42 Prüfungen im Jahr 2014) und den Teilnehmern und bescheinigenden Prüfern Leitlinien und Feedback geben, um das Auftreten von Fehlern zu verhindern.

3.1.2 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

Der Generaldirektor der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung hat Vorbehalte wegen schwerer Mängel bei zentralen Aspekten der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für spezifische operationelle Programme aufrechterhalten.

- Ein finanzieller Vorbehalt **hinsichtlich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für 77 operationelle Programme in 12 Mitgliedstaaten 2007-2013 betreffend den EFRE und den Kohäsionsfonds. Der Vorbehalt** wurde auf 0,5 % der Zwischenzahlungen aus dem EFRE/Kohäsionsfonds im Jahr 2014 **bezziffert**;
- ein weiterer finanzieller Vorbehalt betrifft zwei Programme im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) (Türkei und Adria) und entspricht 7 % der Zwischenzahlungen im Jahr 2014;
- ein Vorbehalt aus Reputationsgründen für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme des Jahres 2014 für **EFRE/KF im Zeitraum 2000-2006** für drei Programme (zwei in Italien und eines in Irland) sowie für zwei Kohäsionsfonds-Initiativen im Verkehrssektor (Rumänien und Bulgarien), aber ohne finanzielle Auswirkungen.

In jedem Fall wurden spezifische Maßnahmen ergriffen oder geplant, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Korrekturmaßnahmen umgesetzt wurden. Diese Korrekturmaßnahmen umfassen eine strenge Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen zum Schutz der EU-Mittel. Die Zahlungen werden erst dann wieder aufgenommen, wenn Beweise dafür vorliegen, dass die Korrekturmaßnahmen, einschließlich erforderlichenfalls finanzieller Berichtigungen, vollständig umgesetzt wurden. In Bezug auf den Programmplanungszeitraum 2000-2006 wurden in jedem Fall besondere Maßnahmen ergriffen, und das Finanzkorrekturverfahren wird als Teil des Programmabschlusses fortgesetzt.

Der **Generaldirektor für Beschäftigung, Soziales und Integration** hat wegen schwerer Mängel bei zentralen Aspekten der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für spezifische operationelle Programme **zwei Vorbehalte aufrechterhalten**.

- Der bedeutendste Vorbehalt für 2014 ist ein finanzieller Vorbehalt in Bezug auf den Europäischen Sozialfonds (ESF) für den Zeitraum 2007-2013. Betroffen sind 36 operationelle Programme in 11 Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Rumänien, Slowakei, Spanien und Tschechische Republik,

Ungarn, Vereinigtes Königreich). Der Risikobetrag für den Vorbehalt für 2007-2013 beläuft sich auf schätzungsweise 1,7 % der 2014 für den ESF 2007-2013 geleisteten Zwischenzahlungen;

- beim zweiten Vorbehalt für das Jahr 2014 handelt es sich um einen Vorbehalt aus Reputationsgründen in Bezug auf den ESF für den Zeitraum 2000-2006. Betroffen sind sieben operationelle Programme in Frankreich, Italien und Spanien.

Im Hinblick auf den Programmplanungszeitraum 2000-2006 besteht kein finanzielles Risiko, da Abschlusszahlungen nur dann getätigt werden, wenn alle Probleme behoben sind und mit den betreffenden Mitgliedstaaten eine Einigung über die Höhe der anzuwendenden Finanzkorrektur erzielt wurde. Die Kommission hat für jedes Programm spezielle Maßnahmen ergriffen, um Gewähr dafür zu erlangen, dass die erforderlichen Korrekturmaßnahmen umgesetzt werden. Diese Maßnahmen stützen sich auf eine strenge Politik der Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen zum Schutz der EU-Mittel und die Durchführung der notwendigen Finanzkorrekturen; gleichzeitig wird die Kommission weiterhin aktiv die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen für den ESF fördern.

Der wichtigste **neue Vorbehalt im Jahr 2014 betrifft Griechenland**: die Fehlerquote für die vier operationellen ESF-Programme wird vorläufig auf 5 % geschätzt. Sämtliche griechischen Programme werden derzeit in der Liste der Vorbehalte geführt, und es werden vorsorglich keine Zahlungen geleistet, solange die Beratungen mit dem Europäischen Rechnungshof und den griechischen Behörden nicht abgeschlossen sind.

3.1.3 Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen

Der Generaldirektor für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) hat folgende Vorbehalte aufrechterhalten:

- **bestimmte marktbezogene Maßnahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)** betreffend Beihilferegelungen in sechs Mitgliedstaaten (Frankreich, die Niederlande, Österreich, Polen, Spanien und das Vereinigte Königreich); gleichzeitig wurden neue Vorbehalte für Frankreich (weitere Maßnahme) und Rumänien geltend gemacht. Der Risikobetrag beläuft sich auf 3,13 % der getätigten Zahlungen. Bei den meisten Maßnahmen hat die Kommission die Mängel im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen ermittelt. Für die Schulmilchprogramme in Frankreich wurde der Vorbehalt durch die hohe Fehlerquote ausgelöst, die die Behörde des Mitgliedstaats gemeldet hat. In allen Fällen wurden Korrekturmaßnahmen festgelegt und den Mitgliedstaaten mitgeteilt;
- **direkte EGFL-Zahlungen** über 15 Zahlstellen in sechs Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland, Portugal, Spanien (10), Ungarn und Vereinigtes Königreich (England)). Der Risikobetrag beläuft sich auf 2 % der getätigten Zahlungen. Da die Mängel von der Kommission selbst festgestellt wurden, wurden die notwendigen Korrekturmaßnahmen bereits festgelegt und den betreffenden Mitgliedstaaten mitgeteilt;
- **ELER-Ausgaben für 22 Zahlstellen in 14 Mitgliedstaaten**; gleichzeitig wurden sechs neue Vorbehalte geltend gemacht. Im Jahr 2014 gibt es also insgesamt 28

Vorbehalte in 16 Mitgliedstaaten (Bulgarien, Dänemark, Deutschland (3), Frankreich (2), Griechenland, Italien (4), Lettland, Litauen, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien (6), Ungarn und das Vereinigte Königreich (2)). Der Risikobetrag beläuft sich auf 4,76 % der getätigten Zahlungen. Da die Mängel von der Kommission selbst festgestellt wurden, wurden die notwendigen Korrekturmaßnahmen bereits festgelegt und den betreffenden Mitgliedstaaten mitgeteilt;

- **Ausgaben in der Türkei, die aus der Heranführungshilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums (IPARD) getätigt wurden.** Der Risikobetrag entspricht 3,2 % der Gesamtausgaben des IPARD. Die notwendigen Korrekturmaßnahmen wurden bereits festgelegt und den türkischen Behörden mitgeteilt. Die GD AGRI wird erforderlichenfalls Abhilfemaßnahmen treffen und zur Wiedereinzahlung nicht förderfähiger Ausgaben Nettofinanzkorrekturen durchsetzen.

Die Generaldirektorin für maritime Angelegenheiten und Fischerei **hat ihren Vorbehalt bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Europäischen Fischereifonds (EFF) aufrechterhalten** (Förderfähigkeit der gemeldeten Ausgaben für Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern), Italien, die Niederlande, Polen und Rumänien). **Für die fünf betroffenen Programme wurden die Zahlungen unterbrochen.** Zur Behebung der für die Fehler verantwortlichen Schwachstellen wird für jeden Fall ein Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen und Fristen aufgestellt. Zahlungen werden erst wieder aufgenommen, wenn diese Probleme zufriedenstellend gelöst wurden. Der Risikobetrag für diese Programme beläuft sich lediglich auf 1,26 % der gesamten EFF-Zahlungen im Jahr 2014.

Der Generaldirektor für Klimapolitik (GD CLIMA) hat seinen Vorbehalt aus Reputationsgründen im Zusammenhang mit den nach wie vor bestehenden schwerwiegenden Schwachstellen in Bezug auf die Sicherheit des Registers für das EU-Emissionshandelssystem aufrechterhalten. Im Anschluss an die Cyberangriffe auf einige nationale Register zwischen November 2010 und Januar 2011 reichte ein Betreiber wegen des Diebstahls der Zertifikate beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Kommission ein. Daraufhin wurde in den Büchern der GD CLIMA eine Eventualverbindlichkeit in Höhe von 16,2 Mio. EUR erfasst. Das Gerichtsverfahren dauert noch an.

Die auf der Grundlage einer vorläufigen Risikobewertung des Registers für das EU-Emissionshandelssystem von den Generaldirektionen GD CLIMA, DIGIT und HR ermittelten Sicherheitsmaßnahmen sind bislang nur teilweise umgesetzt. Der im Jahr 2014 abgeschlossenen eingehenden formalen Risikobewertung zufolge könnten spezielle zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen das Risiko auf ein annehmbares Maß eindämmen. Wird der im Anschluss an den Prüfbericht des Internen Auditdienstes über die verantwortungsvolle Verwaltung und die Sicherheit des EU-Emissionshandelssystems erstellte Aktionsplan rechtzeitig und erfolgreich umgesetzt, so wird ab 2016 das Restrisiko für einen erfolgreichen Cyberangriff mit hinreichender Gewähr auf ein annehmbares Maß reduziert sein.

3.1.4 Sicherheit und Unionsbürgerschaft

Die Generaldirektorin für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit hat ihren Vorbehalt bezüglich der **Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Programme zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen in Ansatz gebrachten Kosten auf dem Gebiet der Lebens- und Futtermittel** aufgehoben. Die Generaldirektorin hatte bereits eine Reihe von Maßnahmen zur Verringerung der Fehlerquote in diesem Bereich ergriffen. Die Gesamtheit dieser Maßnahmen hat die Fehlerquote unter die 2 %-Schwelle gesenkt.

3.1.5 Europa in der Welt

Der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) hat einen neuen Vorbehalt in Bezug auf die Restfehlerquote von 2,13 % im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geltend gemacht. Ex-post-Kontrollen haben ergeben, dass die GASP-Mittel für Nichtverbreitung und Abrüstung eine hohe Fehlerquote aufweisen.

Der FPI untersucht derzeit, ob nicht förderfähige Ausgaben von zwei Empfängern eingezogen werden können, deren Projekte ansonsten erfolgreich abgeschlossen wurden. Er prüft außerdem, wie ähnliche Fehler in Zukunft vermieden werden können, z. B. durch Verbesserung der Muster für Finanzhilfvereinbarungen, insbesondere in Bezug auf die Anforderungen an Belege und an Bordkarten als Reisebelege.

Der Generaldirektor der GD Entwicklung und Zusammenarbeit - EuropeAid (GD DEVCO) hat seinen allgemeinen Vorbehalt in Bezug auf alle Tätigkeiten und Verwaltungszyklen **aufrechterhalten**, da die **Gesamtrestfehlerquote hinsichtlich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge im Jahr 2014 bei 2,81 % lag** (3,35 % im Jahr 2013 und 3,63 % im Jahr 2012). Die GD DEVCO verwaltet den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und sechs verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, Referenzrechtsakten und Verwaltungsarten: direkte Verwaltung (in der zentralen Dienststelle oder Delegation) sowie indirekte Verwaltung (mit internationalen Organisationen oder anderen Agenturen und Einrichtungen). Die Transaktionen der GD DEVCO umfassen Finanzhilfen, Auftragsvergabe, Treuhandfonds sowie Verwaltungs- und Unterstützungsausgaben. In Verbindung mit dem geografischen Faktor (Vorhaben in Ländern und Regionen mit niedrigem Entwicklungsstand, mangelhafter Infrastruktur und schwacher Staatsführung) führt dies zu einer komplexen Matrix, nach der sich das Risikoprofil der einzelnen Transaktionsgruppen und die Notwendigkeit der Durchführung wirksamer präventiver Kontrollen bestimmt.

Obwohl die GD DEVCO eine auf die allgemeinen Merkmale der Transaktionen abgestimmte Kontrollstrategie verfolgt und die Ergebnisse der Kontrollen nutzt, um detailliertere Daten zu den bei den verschiedenen Instrumenten und Gebieten auftretenden Fehlern zu erhalten, gibt sie keine differenzierte Zuverlässigkeitserklärung ab. Die Folge dieser Situation ist, dass die GD DEVCO in den letzten drei Jahren für alle ihre Operationen Vorbehalte geltend gemacht hat.

Die Kommission befürchtet, dass sich die große Bandbreite dieses allgemeinen Vorbehalts auf das Gesamtkonfidenzniveau der Zuverlässigkeitserklärung der GD DEVCO auswirken könnte.

Die Kommission weist die GD DEVCO an, sich um eine bessere Auswertung ihrer Kontrollergebnisse zu bemühen, um eine stärker nach Risiken differenzierende Zuverlässigkeitsgewähr geben zu können und anschließend einen größeren Teil ihrer Kontrollressourcen unter Berücksichtigung der Kosteneffizienz der verschiedenen Kontrollen auf Bereiche konzentrieren zu können, in denen spezielle Vorbehalte bestehen. Gegen Ende 2015 dürften sich konkrete Verbesserungen abzeichnen.

Der Generaldirektor für Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen machte zwei neue Vorbehalte im Hinblick auf folgende Bereiche geltend:

- Im Bereich der **indirekten Verwaltung durch die Empfängerländer (IBMC)** liegt die **Restfehlerquote** über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % (2,67 %). Beträge, bei denen Fehler oder Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind, zieht die Generaldirektion derzeit wieder ein. Ferner hat sie, wie vom Rechnungshof empfohlen, die Höhe der an die Empfängerländer gezahlten Vorfinanzierungen erheblich verringert. Dies gilt insbesondere für die indirekte Mittelverwaltung und wird das finanzielle Risiko mindern;
- im Bereich der indirekten Mittelverwaltung durch betraute Einrichtungen (IMEE), die keine Empfängerländer sind, zieht der Mangel, der bei den Verfahren zur Erfassung von Zwischenabrechnungen, festgestellt wurde, den Ruf der Kommission in Mitleidenschaft. Interne Prüfungen ergaben, dass bei der indirekten Verwaltung durch betraute Einrichtungen die von den Auftragnehmern für die Aufträge gemeldeten Kosten in bestimmten Fällen nicht systematisch in ABAC als Kosten erfasst wurden. Aufgrund dieses Mangels im internen Kontrollsystem werden in der Buchführung für die Zwischenabrechnungen viel zu geringe Kosten ausgewiesen. Als Abhilfemaßnahme sollen im Jahr 2015 für sämtliche nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten und ihre Mitarbeiter Schulungen angeboten werden, um die Erfassung von Zwischenabrechnungen und die Abrechnung von Vorfinanzierungen zu erläutern. Der betreffende Betrag wird auf 150 Mio. EUR veranschlagt. Allerdings hatte dieser Mangel keine Auswirkung auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung, da zum Jahresende die nötigen Anpassungen in der Buchführung vorgenommen wurden.

3.1.6 Verwaltung

Die Generaldirektorin für Humanressourcen und Sicherheit (GD HR) hält den Vorbehalt aus Reputationsgründen aufrecht, den sie aufgrund der Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs zu den Jahresabschlüssen der Europäischen Schulen für das Jahr 2012 und nach der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit einem möglichen Betrugsfall in Bezug auf eine der Schulen geltend gemacht hat.

Die GD HR hat unter dem bestehenden Governance-Rahmen bereits Maßnahmen ergriffen. So drängt sie beispielsweise weiterhin darauf, dass die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs und des Internen Auditdienstes unverzüglich umgesetzt werden.

Im Jahr 2014 wurden unter anderem folgende spezifische Maßnahmen ergriffen:

- Beratung der Europäischen Schulen über die an der Haushaltsordnung der Schulen erforderlichen Änderungen, um die Regeln für die Umsetzung der periodengerechten Rechnungsführung festzulegen, die Regeln für die Auftragsvergabe und für Zahlungen zu aktualisieren, das System der internen Kontrolle zu stärken und dafür zu sorgen, dass das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) für das System der Europäischen Schulen Zuständigkeit hat;
- Abordnung eines Beamten der Kommission zur Unterstützung der Einführung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und effizienter Buchführungssysteme.

Die Kommission weist die GD HR an, über den Obersten Rat der Europäischen Schulen weiterhin darauf zu drängen, dass die Kontrollverfahren der Schulen weiter ausgebaut werden und ihr allgemeines Kontrollumfeld verbessert wird. Die Schulen müssen den Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs und des Internen Auditdienstes Folge leisten, ein periodengerechtes Buchführungssystem einführen und ihre internen Kontrollsysteme stärken.

3.2 Im Rahmen der internen Prüfung erlangte Zuverlässigkeitsgewähr

Die Kommission stützte ihre Zuverlässigkeitsgewähr auch auf die Arbeit des internen Auditdienstes (IAS) und der internen Auditstellen, auf deren wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen und auf Informationen des Auditbegleitausschusses (APC). Der APC unterstützt die Kommission in ihren Bemühungen, die Unabhängigkeit des Internen Prüfers sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass seine Empfehlungen angemessen berücksichtigt und entsprechend weiterverfolgt werden.

Der interne Auditdienst hat in seinem Jahresbericht 2014 über interne Prüfungen gemäß Artikel 99 Absatz 3 der Haushaltsordnung Schlussfolgerungen über die im Jahr 2014 vorgenommenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen vorgelegt, einen Bestätigungsvermerk zum Finanzmanagement für das Jahr 2014 abgegeben und über die Fortschritte bei der Umsetzung seiner Empfehlungen berichtet.

Ende 2014 waren die geprüften Stellen der Ansicht, dass 689 (78 %) der im Zeitraum 2010-2014 angenommenen Empfehlungen umgesetzt wurden. Von den 195 (22 %) noch nicht vollständig umgesetzten Empfehlungen wird keine als „kritisch“, 87 allerdings als „sehr wichtig“ eingestuft. Von den 87 als „sehr wichtig“ eingestuften Empfehlungen, waren Ende 2014 17, d. h. 2 % der in den letzten fünf Jahren insgesamt akzeptierten Empfehlungen, mehr als sechs Monate überfällig. Das Follow-up des IAS bestätigte, dass die Empfehlungen insgesamt zufriedenstellend umgesetzt und die Kontrollsysteme in den geprüften Diensten verbessert wurden. Der IAS kam zu dem Ergebnis, dass 95 % der während dieses Zeitraums nachverfolgten Empfehlungen von den geprüften Stellen umgesetzt wurden.

Der IAS hat überdies Wirtschaftlichkeitsprüfungen für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020²⁸, die neue wirtschaftspolitische Steuerung (innerhalb der Dienststellen der Kommission)²⁹, die Außenhilfe und die Informationstechnologie (IT)³⁰ vorgenommen.

Der Interne Prüfer der Kommission hat einen Bestätigungsvermerk vorgelegt, der sich hauptsächlich auf seine eigene Arbeit und auf die Arbeit der Internen Auditstellen stützt und insbesondere das Finanzmanagement betrifft. Er ist der Ansicht, dass die Kommission 2014 Steuerungs-, Risikobewältigungs- und interne Kontrollverfahren eingeführt hat, die zusammen eine hinreichende Gewähr für die Erreichung der finanziellen Ziele bieten. Der Bestätigungsvermerk enthält allerdings ein eingeschränktes Prüfurteil in Bezug auf die von den bevollmächtigten Anweisungsbefugten in den Jährlichen Tätigkeitsberichten geäußerten Vorbehalte.

Bei seiner Bewertung hat der IAS analysiert, wie sich die (in den Jährlichen Tätigkeitsberichten angegebenen) möglicherweise mit Risiken behafteten Beträge in Verbindung mit der in der Vergangenheit (durch die durchgeführten Finanzkorrekturen und Einziehungen) bewiesenen Korrekturkapazität auswirken. Angesichts des Umfangs der in der Vergangenheit vorgenommenen Finanzkorrekturen und Einziehungen und unter der Annahme, dass 2014 Zahlungen in einem vergleichbaren Umfang erfolgen werden, ist der EU-Haushalt insgesamt (nicht notwendigerweise in einzelnen Politikbereichen) auf lange Sicht (manchmal mehrere Jahre später) angemessen geschützt.

Der Interne Prüfer hat einen speziellen Absatz („emphasis of matter“) hinzugefügt, in dem er auf drei Sachverhalte hinweist, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen:

- i. Die für die Mittelausführung im Rahmen der Forschungsrahmenprogramme (2007-2013) eingesetzten Systeme der internen Kontrolle müssen gestärkt werden, insbesondere im Hinblick darauf, eine bessere Überwachung der gemeinsamen Unternehmen und der Einrichtungen nach Artikel 185 AEUV gewährleisten und potenzielle Betrugsfälle wirksamer verhindern und aufdecken zu können. Diese Forderung ist im Kontext der für das 7. Rahmenprogramm in den kommenden Jahren zu leistenden Zahlungen zu sehen und im Hinblick auf die Durchführung des MFR 2014–2020-Programms „Horizont 2020“, das aufgestockte Haushaltsmittel für gemeinsame Unternehmen und Einrichtungen nach Artikel 185 AEUV vorsieht, für die die Kommission letztlich die Verantwortung trägt; ferner ist sie für die von der Kommission weiterhin als Priorität verfolgte Betrugsbekämpfung wichtig.

²⁸ Er kam zu dem Schluss, dass die Rechtsakte zu den verschiedenen Programmen Risiken beinhalten, die aufgrund des Gesetzgebungsverfahrens entstanden sind und denen durch die Konzeption und Umsetzung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Generaldirektionen begegnet werden muss.

²⁹ Er bewertete die durchgeführten Prüfungen positiv und wies lediglich darauf hin, dass es einen gewissen Spielraum für weitere Verbesserungen gebe.

³⁰ Er kam zu dem Schluss, dass die Dienststellen der Kommission dafür sorgen müssen, dass die Bedürfnisse der Nutzer korrekt ermittelt und angemessen befriedigt werden, dass der Zeit- und Kostenrahmen eingehalten wird und dass die IT-Investitionen der Kommission ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis aufweisen.

- ii. Die in den neuen Rechtsvorschriften im Rahmen des MFR 2014-2020 vorgesehenen Förderfähigkeitsregeln sind erneut sehr komplex und vielschichtig, was zu Auslegungsproblemen seitens der Mitgliedstaaten und im Ergebnis zu einem erhöhten Fehlerrisiko führen könnte. Der IAS hat bereits in der Anfangsphase des neuen Programmplanungszeitraums Schlüsselbereiche für die Verbesserung der Kontroll- und Überwachungssysteme der Generaldirektionen ermittelt und wird die Fortschritte im Jahr 2015 und darüber hinaus durch gezielte Prüfungen sehr sorgfältig verfolgen.
- iii. Die Finanzierungsinstrumente sind recht komplex. Um sie für Mitgliedstaaten attraktiv zu machen, sind zur Stärkung des Fachwissens bei der Kommission und bei den Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen erforderlich. Ferner müssen die Generaldirektionen die Risiken im Zusammenhang mit der praktischen Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften, bei denen ein Auslegungsspielraum besteht, mindern, indem sie geeignete Prüf- und Kontrollstrategien verfolgen und ihren Mitarbeitern und den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand geben.

Gemäß Artikel 99 Absatz 5 der neuen Haushaltsordnung wird der Entlastungsbehörde ein zusammenfassender Bericht über die Arbeiten des Internen Prüfers übermittelt.

5. 4 SCHLUSSFOLGERUNG

Der von der neuen Kommission in den Mittelpunkt gerückte Leistungsaspekt spiegelt sich in einer verbesserten Berichterstattung über politische Erfolge, über deren Auswirkungen und ihren Mehrwert für die Unionsbürger wider. Die Kommission wird die Fortschritte weiter beobachten und darüber Bericht erstatten, und der „ergebnisorientierte Haushalt“ wird das Leistungsmanagement zusätzlich unterstützen. Hinsichtlich der Ressourcenverwaltung wird der Schwerpunkt künftig auf Vereinfachungsmaßnahmen, kostenwirksamen Kontrollen und auf der Kette für die Zuverlässigkeitserklärungen liegen. Zum ersten Mal enthält der Synthesebericht einen besten Schätzwert für den Gesamtrisikobetrag sowie eine Schätzung der erwarteten Korrekturen.

Sämtliche Jährlichen Tätigkeitsberichte bieten eine hinreichende Gewähr dafür, dass die Mittel für den beabsichtigten Zweck verwendet wurden. Sie enthalten Aussagen zur Einhaltung der Grundsätze einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und darüber, dass die angewandten Kontrollverfahren geeignet sind, die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der einschlägigen Finanzvorgänge sicherzustellen. Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben in ihren Zuverlässigkeitserklärungen insgesamt 25 Vorbehalte formuliert, davon waren 20 bezifferbar. Die betroffenen bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben die zur Behebung der jeweiligen Schwachstellen und zur Verringerung der sich daraus ergebenden Risiken getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen beschrieben.

Der Interne Prüfer hat einen Bestätigungsvermerk vorgelegt.

Auf der Grundlage der Zuverlässigkeitserklärungen und Vorbehalte in den Jährlichen Tätigkeitsberichten nimmt das Kollegium den vorliegenden Synthesebericht an und übernimmt die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.