



Brüssel, den 8. Juni 2018  
(OR. en)

9888/18  
ADD 1

FIN 447

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 7. Juni 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 457 final/PART 2/2

---

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2017

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 457 final/PART 2/2.

---

Anl.: COM(2018) 457 final/PART 2/2



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 6.6.2018  
COM(2018) 457 final

PART 2/2

**BERICHT DER KOMMISSION**

**AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN  
RECHNUNGSHOF**

**Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2017**

**DE**

**DE**

# Abschnitt 2

## Interne Kontrolle und Finanzverwaltung

### Einleitung

Der zweite Abschnitt dieses Berichts befasst sich mit der Verwaltung des EU-Haushalts sowie des Europäischen Entwicklungsfonds und der EU-Treuhandfonds durch die Kommission im Jahr 2017.

Die Kommission hat ihren internen Kontrollrahmen auf der Grundlage von internationalen Standards und bewährten Praktiken weiter gestärkt. Der Zweck besteht darin, von einem auf der Einhaltung von Vorschriften basierenden zu einem auf der Einhaltung von Prinzipien basierenden System zu wechseln, um einerseits eine solide interne Kontrolle sicherzustellen und andererseits die erforderliche Flexibilität bereitzustellen, die die Kommissionsdienststellen benötigen, um Anpassungen an ihre spezifischen Merkmale und Umstände durchführen zu können.

**Die Finanzverwaltungs- und Kontrollsysteme für den EU-Haushalt haben sich mit der Zeit deutlich verbessert, was auch vom Europäischen Rechnungshof anerkannt wurde.** Das Hauptmerkmal des Entlastungsverfahrens des Jahres 2016 war, dass der Europäische Rechnungshof in seiner neuesten Zuverlässigkeitserklärung<sup>97</sup> erstmals **nicht einen negativen, sondern einen eingeschränkten Prüfungsvermerk zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit** der EU-Haushalts-Zahlungen erteilte. Die Fehlerquote ist in sämtlichen Politikbereichen gefallen, womit sich der Abwärtstrend bei der geschätzten Gesamtfehlerquote fortsetzt. **Die Fehlerquote lag bei ungefähr der Hälfte der EU-Ausgaben bei unter 2 %, und es wurden keine wesentlichen Fehler bei den Einnahmevergängen gefunden.**

Darüber hinaus gab der Europäische Rechnungshof im zehnten Jahr in Folge ein **positives („uneingeschränktes“) Prüfungsurteil zum EU-Jahresabschluss ab.**

Die Kommission strebt dennoch weiterhin danach, ihre Kontrollsysteme zu verbessern. Erklärtes Ziel ist die **kostenwirksame Finanzverwaltung** – der Schutz des EU-Haushalts vor Fehlern und Betrug durch Präventiv- und Abhilfemaßnahmen sowie die Wahrung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen den Kosten und dem Nutzen von Kontrollen (einschließlich der Vereinfachung von Verfahren).

### Wichtigste Erfolge im Jahr 2017

Wennleich das Jahr 2017 ein Übergangsjahr für die **Umsetzung des neuen internen Kontrollrahmens** ab dem Jahr 2018 darstellte, haben **bereits ein Drittel der Kommissionsdienststellen** den Rahmen im Haushaltsjahr 2017 erfolgreich umgesetzt.

**Insgesamt kamen alle Dienststellen zu dem Schluss, dass die internen Kontrollstandards und -grundsätze gut funktionierten und wirksam umgesetzt wurden.** Bei der differenzierteren Bewertung konnte jedoch einiger Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Wirksamkeit der Umsetzung konkreter Grundsätze und Standards aufgezeigt werden.

Hinsichtlich der Kontrolleffizienz zeigte sich, dass die **globale mittlere Zahlungsfrist** der Kommissionsdienststellen mit den Jahren **stetig verkürzt** wurde und nun deutlich **unter 30 Tagen** liegt. Die globale mittlere Nettozahlungsfrist für das Jahr 2017 beträgt 20,4 Tage.

Die Kommission ist zuversichtlich, dass der **Gesamt-Risikobetrag weiterhin unter 2 % liegt**. Tatsächlich setzt sich der Abwärtstrend bei der geschätzten Gesamtfehlerquote im Jahr 2017 fort: **Der geschätzte Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung fiel auf 1,7 % und der geschätzte Gesamt-Risikobetrag bei Abschluss sogar auf 0,6 %.**

Hinsichtlich der Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen im Jahr 2017 konnten die Dienststellen dank **mehrjährigen Kontrollsystmen** 897 Mio. EUR vor Zahlungen und 1949 Mio. EUR nach Zahlungen ermitteln und korrigieren.

**Sowohl der Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung (1,7 %) als auch bei Abschluss (0,6 %) wird auf weniger als 2 % der maßgeblichen Gesamtausgaben geschätzt.**

**Mit den mehrjährigen Kontrollmechanismen der Kommissionsdienststellen wird für eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen gesorgt.**

**Die in den Folgejahren vorgenommenen Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen schützen den EU-Haushalt insgesamt.**

**Alle bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben Zuverlässigkeitserklärungen mit hinreichender Gewähr** zu ihren Kontrollsystmen und ihrer Finanzverwaltung vorgelegt, diese teilweise allerdings durch Vorbehalte eingeschränkt. Diese Vorbehalte sind entscheidende Elemente der Rechenschaftskette: Sie sorgen für die nötige Transparenz hinsichtlich der festgestellten Herausforderungen und Schwächen und hinsichtlich der Maßnahmen, mit denen diese Probleme angegangen werden sollen, und geben zugleich Aufschluss über die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen.

In den jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienststellen für 2017 gingen die **finanziellen Auswirkungen der Vorbehalte** auf die Zuverlässigkeitserklärungen auf 1053 Mio. EUR bei den Ausgaben (1621 Mio. EUR im

Jahr 2016) und 431 Mio. EUR bei den Einnahmen (517 Mio. EUR im Jahr 2016) **zurück**.

*Auf der Grundlage der Zuverlässigkeitserklärungen und der Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten nimmt das Kollegium diese Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2017 an und übernimmt die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.*

Der Europäische Rechnungshof überwacht außerdem die **Umsetzung seiner Empfehlungen durch die Kommission**. Der Prozentsatz der vollständig umgesetzten Empfehlungen war der **höchste seit** Beginn der Veröffentlichung dieser Zahlen.

Einzelheiten sind den folgenden Abschnitten 2.1 bis 2.8 zu entnehmen.

## Das Modell der Kommission zur Zuverlässigkeitsgewähr

Die Kommission hat eine starke Finanzverwaltungsstruktur geschaffen. Die Kette für die Zuverlässigkeitsgewähr bezüglich Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und wirtschaftliche Haushaltsführung wird nachfolgend als

integriertes Modell für interne Kontrolle und Risikomanagement dargestellt, bei dem jede Lenkungsebene ihre Zuverlässigkeitserklärung auf die vorherigen Ebenen stützt (z. B. die drei Schutzwälle).

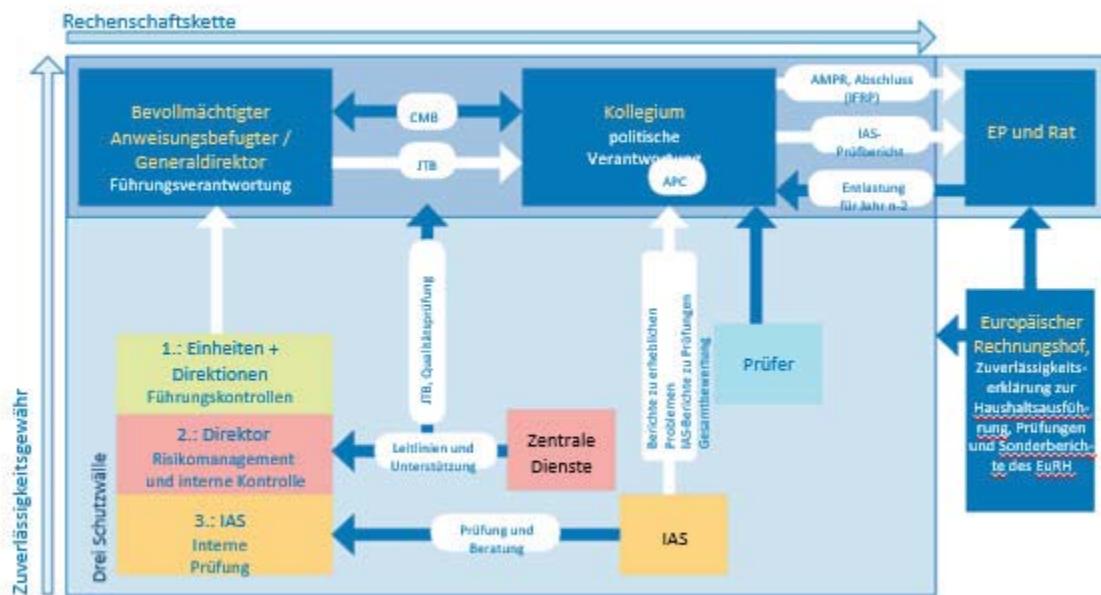


Abbildung: Modell der Europäischen Kommission zur Zuverlässigkeitsgewähr

## **Das Kontrollumfeld der Kommission**

So wie die Programme selbst ist auch das Kontrollmodell jahresübergreifend angelegt. Mit ihm werden fünf interne Kontrollziele verfolgt, um eine wirtschaftliche Haushaltsführung sicherzustellen. Zu diesen Zielen zählen u. a. Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Im Hinblick auf Wirksamkeit besteht das vorrangige Ziel in der Vermeidung von Fehlern (durch die Durchführung von Ex-ante-Kontrollen). Außerdem sollen jegliche verbliebene Fehler ermittelt und korrigiert werden (z. B. bei der Umsetzung von Ergebnissen der Ex-post-Kontrollen). Darüber hinaus werden die gewonnenen Erkenntnisse zur Anpassung von künftigen Programmen (z. B. bei der Vereinfachung der Rechtsvorschriften) und/oder Kontrollsystmen (z. B., indem Kontrollen risikodifferenzierter angelegt werden) genutzt. Während der Lebenszyklen der Programme werden Verwaltungsberichte auf Jahresbasis erstellt, und zwar von den Dienststellen in jährlichen Tätigkeitsberichten und von der Kommission in ihrer Gesamtheit in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz. Diese Struktur bietet dem Kollegium eine hinreichende Gewähr für das Erreichen der internen Kontrollziele. Die Abbildung zeigt die Beziehung zwischen den fünf internen Kontrollzielen und den Kontrollarten.

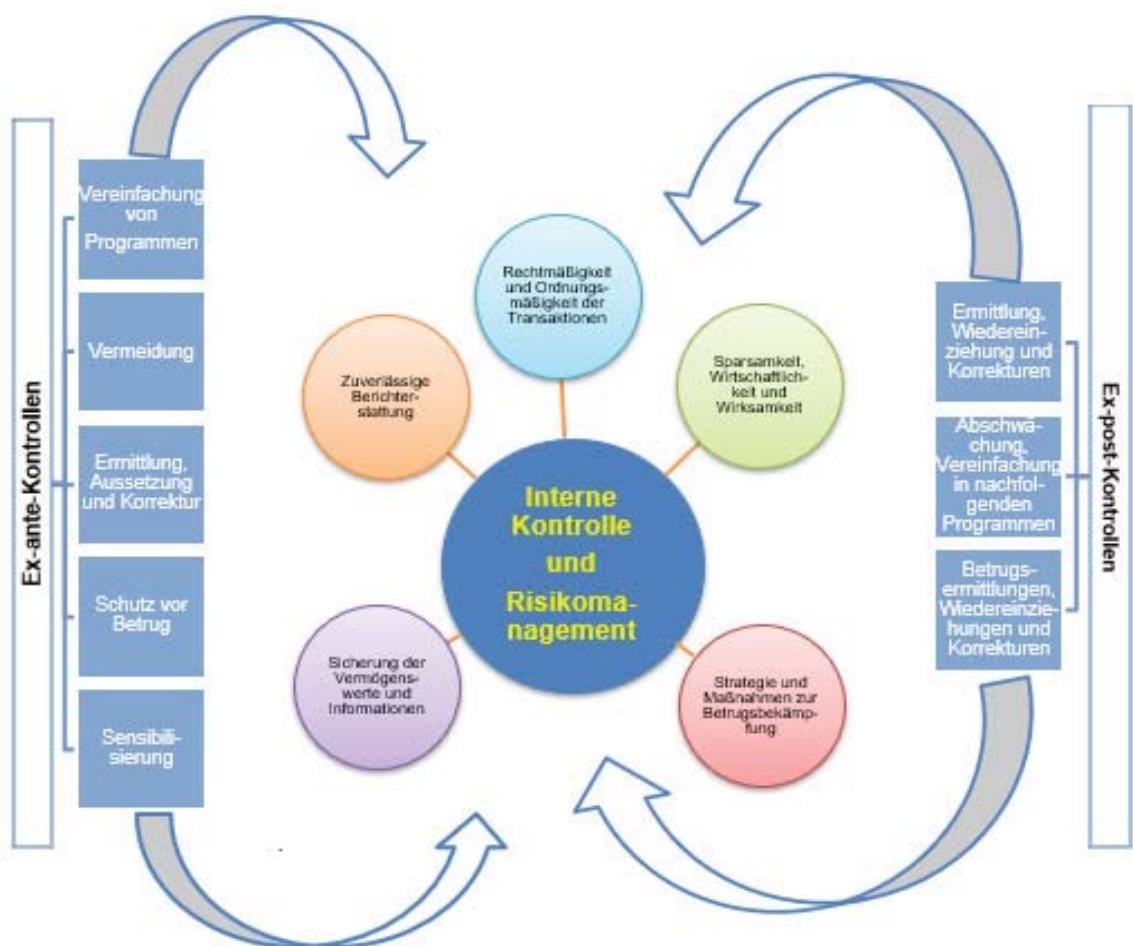


Abbildung: Interne Kontrolle und Maßnahmen des Risikomanagements

## 2.1. Bewertung des internen Kontrollrahmens

Die Kommission verwendet ein **dezentralisiertes Finanzverwaltungsmodell**. Gemäß der Haushaltsoordnung ist das Kollegium der Kommissionsmitglieder der Anweisungsbefugte. Das Kollegium delegiert die Finanzverwaltungsaufgaben an die **bevollmächtigten Anweisungsbefugten**, die die Verantwortung für ihre Kommissionsdienststellen tragen. Diese 50 Kommissionsdienststellen bestehen aus sechs Arten von Einrichtungen: Generaldirektionen, Exekutivagenturen, Ämter, Dienststellen, einem Zentrum und einer Taskforce.

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

Auf Institutionsebene hat die Kommission einen internen Kontrollrahmen festgelegt, der die wichtigsten Grundsätze für eine wirksame interne Kontrolle umfasst, die in den jeweiligen Kommissionsdienststellen gelten sollten.

Dieser interne Kontrollrahmen beruht auf dem von **COSO** (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)<sup>98</sup> vorgeschlagenen Rahmen.

Letzterer wurde überarbeitet, um **von einem auf der Einhaltung von Vorschriften basierenden zu einem auf der Einhaltung von Prinzipien basierenden System zu wechseln**. Im Jahr 2017 hat die Kommission ihren internen Kontrollrahmen **entsprechend aktualisiert**<sup>99</sup>. Ziel dieser Überarbeitung ist es, einerseits eine solide interne Kontrolle sicherzustellen und andererseits die erforderliche Flexibilität bereitzustellen, die die Dienststellen benötigen, um ihr internes Kontrollumfeld an ihre spezifischen Merkmale und Umstände anpassen zu können. Das ist insbesondere im Hinblick auf die Bemühungen, Kontrollsysteme eher risikobasiert und kostenwirksam zu verändern, sinnvoll.

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

2017 war ein Übergangsjahr. Die Dienststellen konnten entscheiden, ob sie ihre Berichte nach dem früheren

Rahmen auf der Grundlage internationaler Kontrollstandards oder nach den neuen internen Kontrollprinzipien erstellen.

Im Jahr 2017 erstellten ein Drittel der Kommissionsdienststellen<sup>100</sup> ihre Berichte auf der Grundlage der neuen internen Kontrollprinzipien.

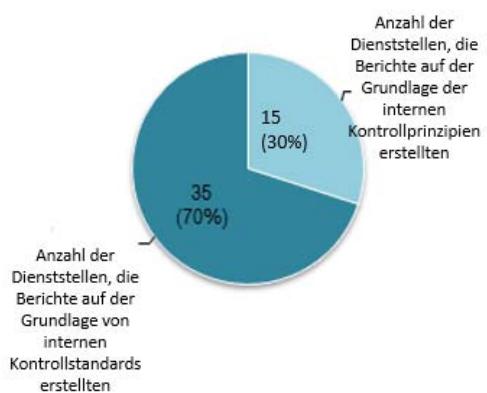


Abbildung: Berichte zur internen Kontrolle im Jahr 2017

Ab dem Jahr 2018 erstellen alle Dienststellen Berichte auf der Grundlage der neuen internen Kontrollprinzipien. Die Kommission hat eine besondere Methode entwickelt, um deren einheitliche und wirksame Umsetzung sicherzustellen, insbesondere in den Bereichen Überwachung, Bewertung und Berichterstattung<sup>101</sup>. Die Methode ist dem Umsetzungsleitfaden für den internen Kontrollrahmen zu entnehmen. Im Jahr 2018 werden weitere Workshops organisiert.

### Schlussfolgerungen

Wie aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich, ermöglicht der neue interne Kontrollrahmen **eine differenziertere Bewertung**, d. h. eine größere Transparenz mit Blick auf mögliche weitere Verbesserungen auch bei einer positiven Gesamteinschätzung. Obwohl die Kommissionsdienststellen generell zu dem Schluss kamen, dass ihre internen Kontrollsysteme wirksam arbeiteten, meldeten 16 von ihnen Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Wirksamkeit der Umsetzung konkreter Grundsätze und Standards (oder den zugrunde liegenden Anforderungen/Merkmalen) an.

Die Haupt- und Teilbereiche, für die Verbesserungsbedarf gemeldet wurde, sind Ethik, Personalzuweisung und -mobilität, Kontrolle über IT und IT-Sicherheit, Innenkommunikation sowie Prozesse und Verfahren. Darüber hinaus sind die

Kommissionsdienststellen, die mit der Umsetzung des neuen internen Kontrollrahmens begonnen haben, der Ansicht, dass weitere Verbesserungen hinsichtlich der Bewertung der internen Kontrolle erforderlich sind.

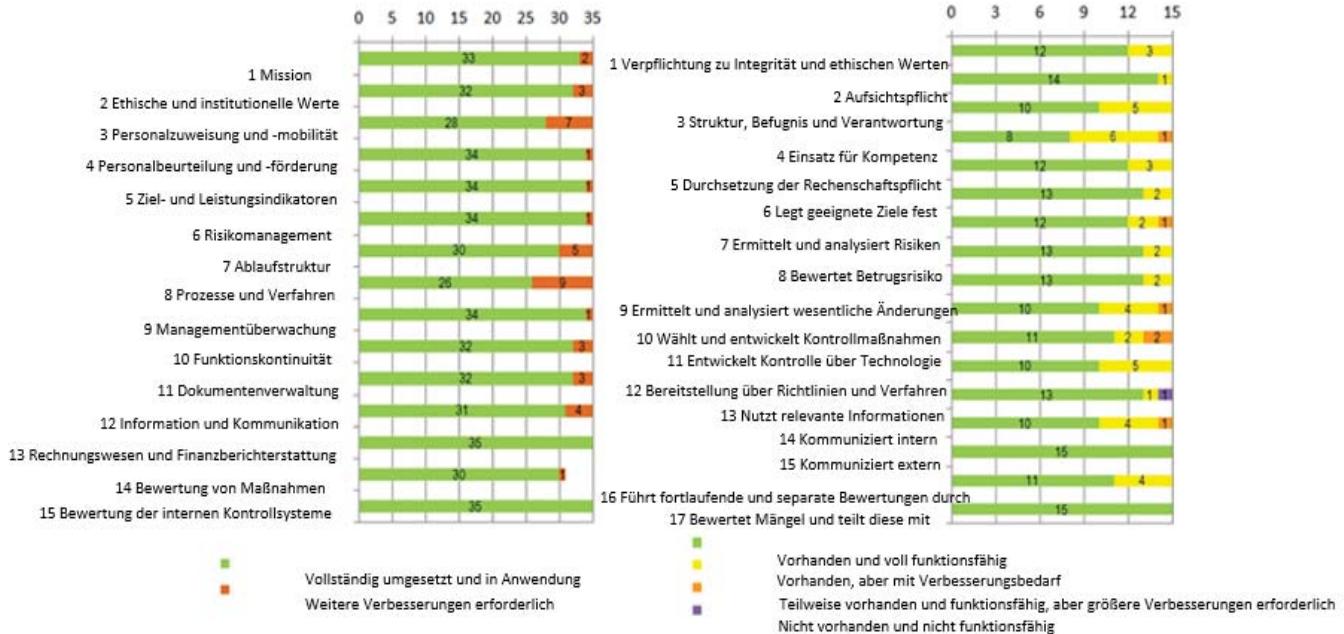


Abbildung: Bewertung der Wirksamkeit der internen Kontrollstandards (links) und der internen Kontrollprinzipien (rechts)

### Prüfung der lokalen Systeme

Die einwandfreie Funktionsweise der lokalen Systeme, aus denen die Daten in das zentrale Rechnungsführungssystem der Kommission übernommen werden, ist grundlegende Voraussetzung für die Gesamtuverlässigkeit des Jahresabschlusses. Daher prüft der Rechnungsführer zusätzlich zur Beurteilung des Managements der internen Kontrollsysteme auch die lokalen Finanzsysteme der Kommissionsdienststellen.

Laut der Analyse während des Jahres 2017<sup>102</sup> wurden keine Schwächen bei der Ausführung oder Umsetzung der lokalen Systeme ermittelt, die darauf hinweisen würden, dass diese nicht den Validierungskriterien entsprechen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass keine der ermittelten Schwächen nennenswerte Auswirkungen auf den Jahresabschluss haben wird. Bei keiner der als „sehr wichtig“ eingestuften Empfehlungen steht die Umsetzung aus oder wurde um mehr als drei Jahre aufgeschoben<sup>103</sup>.

Nach der Analyse wurde jedoch eine Reihe von Empfehlungen abgegeben, mit denen das Kontrollumfeld der anweisungsbefugten Dienststellen<sup>104</sup> und die Qualität der Rechnungsführung verbessert werden sollen. Hiermit soll Risiken für die Genauigkeit der Berichterstattung der Finanz- und aufsichtsrechtlichen Verwaltung<sup>105</sup> begegnet werden.

## 2.1.1. Effizienz der Finanzverwaltung

Im Jahr 2017 setzte die Kommission ihre Maßnahmen fort, mit denen **Synergien und Effizienzgewinne** in der Finanzverwaltung erzeugt werden sollen. Der Gesetzgeber hat auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags zugestimmt, **die Haushaltsumordnung** und 15 weitere sektorbezogene Rechtsakte ab 2018-2019 zu **vereinfachen**. Dies bietet eine vereinfachte Grundlage für die Vorbereitung der Förderprogramme nach 2020. Darüber hinaus hat eine Arbeitsgruppe zur Vereinfachung und Flexibilität allen Kommissionsdienststellen ermöglicht, gemeinsame Lehren aus der aktuellen Haushaltsumordnung zu ziehen und dadurch die Vorbereitung der neuen Ausgabevorschriften für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 zu erleichtern (z. B. eine Regelung mit vereinfachten Meldebögen für die Förderprogramme nach 2020, um deren Flexibilität und Interoperabilität zu erhöhen).

Zudem wurden weitere Fortschritte bei der Harmonisierung und **Vereinfachung der Vertragsvergabe und haushaltstechnischen Abläufe** erzielt. Es wurden bewährte Praktiken für die Einrichtung effizienterer Abläufe ermittelt und eine Plattform zum Austausch der Praktiken unter den Fachleuten für Auftragsvergabe geschaffen.

**Spürbare Fortschritte** wurden im Bereich **digitale Auftragsvergabe (eProcurement), digitale Verwaltung von Finanzmitteln (eGrants) und SEDIA** (Gemeinsamer Bereich für elektronischen Datenaustausch) erzielt. In den neuen Lenkungsstrukturen mit dem Lenkungsausschuss für Finanzmittelbeschaffung an der Spitze wird nun besonders die Rolle des Zentralen Finanzdienstes der GD Haushaltsumordnung anerkannt. Dieser bietet rechtliche Unterstützung bei Problemen im Zusammenhang mit der digitalen Auftragsvergabe und teilt sich die Verantwortung für die digitale Verwaltung von Finanzhilfen mit dem Juristischen Dienst. Dank der gemeinsamen abgestimmten

Bemühungen mit den Geschäftsprozess- und Geschäftsbereichsverantwortlichen im Jahr 2017 konnte die erste Phase von SEDIA bereit Anfang 2018 eingeleitet werden. Die zentralen Validierungsdienste in der Exekutivagentur für die Forschung stehen nun allen interessierten Dienststellen zur Verfügung. Die zweite Phase beginnt voraussichtlich Mitte 2018 mit der Einführung des neuen Portals, das als gemeinsames zentrales Eingangsportal für alle Bieter/Antragsteller dienen wird.

Während neue Programme weiterhin in den Bereich der digitalen Verwaltung von Finanzhilfen fallen, wurden vielversprechende Fortschritte im Bereich der Verfolgung der Einhaltung von Vorschriften bei der digitalen Auftragsvergabe (insbesondere der elektronischen Angebotseinreichung) erzielt. Die GD Haushaltsumordnung drängt hier weiterhin auf höchstmögliche Effizienzgewinne durch die abgestimmte Entwicklung von Arbeitsabläufen, Modellen für Betriebsabläufe und die Angleichung der Rechtsvorschriften. Diese Maßnahmen sollten eine **effiziente Nutzung der großen IT-Projekten zugewiesenen Mittel**, z. B. für das Projekt für Programm für Maßnahmen im Außenbereich (mit dem Arbeitstitel „OPSYS“), und die **Möglichkeit der Wiederverwendung von IT-Lösungen auf Institutionsebene** ermöglichen.

Hinsichtlich der Transparenz bei der Rechnungsführung wurden am 30. März 2017 Leitlinien zur Rückbelastung für Dienstleistungen für andere Organe und Einrichtungen beschlossen.

Hinsichtlich Effizienz zeigen die ausführlichen Daten in Anhang 6, dass die globale **mittlere Zahlungsfrist** der Kommissionsdienststellen mit den Jahren **stetig verkürzt wurde** und nun unter 30 Tagen liegt. Die globale mittlere Nettozahlungsfrist für das Jahr 2017 beträgt 20,4 Tage. Der Anteil der verspäteten Zahlungen ist ebenfalls zurückgegangen: auf 10,4 % der Anzahl und nur 3,1 % des Werts für 2017.

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

Anmerkung: Definitionen und zugrunde liegende Terminologie, auf die sich in diesem Unterabschnitt bezogen wird, werden in Anhang 3 definiert.

Die Ausgabenprogramme der Kommission und damit auch die zugehörigen Kontrollsysteme und Verwaltungszyklus sind mehrjährig konzipiert. Tatsächlich werden Fehler, die in einem bestimmten Jahr entdeckt werden, in den Folgejahren bis nach Ende des Lebenszyklus des Programms korrigiert.



### Kontrollsysteme: Präventiv- und Korrekturmaßnahmen

Die Kommission ist letztlich dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass EU-Haushaltsmittel<sup>106</sup> ordnungsgemäß ausgegeben werden, unabhängig davon, ob die Mittel von den Kommissionsdienststellen<sup>107</sup> selbst (direkte Mittelverwaltung; ca. 24 %) implementiert, Körperschaften (indirekte Mittelverwaltung; ca. 8 %) anvertraut oder von Behörden der Mitgliedstaaten (geteilte Mittelverwaltung; ca. 68 %)<sup>108</sup> umgesetzt werden.

Bei 76 % der Haushaltsmittel ist die Kommission überwiegend von der Verlässlichkeit der Verwaltungs- und Kontrollinformationen von Mitgliedstaaten und anderen beauftragten Einrichtungen auf deren eigenen Kontrollsystemen abhängig. Auf Sekundärbasis kann die Kommission, allerdings ohne „Duplizierung“ der Kontrollebenen, Audits durchführen, um die Verlässlichkeit von Kontrollsystemen, die Kontrollergebnisse und/oder Berichte zur Verwaltung dieser Einrichtungen zu überprüfen.

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

- **Präventivmaßnahmen** werden *vor* der Zahlung ergriffen. Sie beinhalten typischerweise Vor-Ort-Kontrollen<sup>109</sup> und andere **Ex-ante-Kontrollen**<sup>110</sup>, die die Kommission durchführt, bevor eine Zahlung erfolgt<sup>111</sup> oder eine Ausgabe akzeptiert wird, die ein Mitgliedstaat oder eine andere beauftragte Einrichtung deklariert hat. Mögliche Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen an Mitgliedstaaten bei gravierenden Mängeln in Verwaltungs- und Kontrollsystemen haben auch einen präventiven Charakter. Zusätzlich stellt die Kommission Behörden von

Mitgliedstaaten und Mittelempfängern Schulungen und Beratungen zur Verfügung. Im Jahr 2017 betrug die Höhe der *präventiven* Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 836 Mio. EUR (bestätigt) und 897 Mio. EUR (umgesetzt) (Zu Einzelheiten siehe Abschnitt 2.3).

- **Korrekturmaßnahmen** werden *nach* der Zahlung ergriffen. Sie beinhalten typischerweise **Ex-post-Kontrollen**<sup>112</sup>, die die Kommission durchführt. Dazu zählen Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen von irregulären, von einem Mitgliedstaat oder Mittelempfänger deklarierten Ausgaben, nachdem eine Zahlung erfolgt ist oder eine Ausgabe akzeptiert wurde, die ein Mitgliedstaat oder eine andere beauftragte Einrichtung deklariert hatte. Im Jahr 2017 betrug die Höhe der *berichtigenden* Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 1 826 Mio. EUR (bestätigt) und 1 949 Mio. EUR (umgesetzt) (Zu Einzelheiten siehe Abschnitt 2.3).

Auch wenn alle Finanzvorgänge vor der Zahlung einer Kontrolle<sup>113</sup> (d. h. Ex-ante-Kontrolle) unterliegen, so ist die Intensität hinsichtlich Häufigkeit und/oder Tiefe dieser Kontrollen von den involvierten Risiken und Kosten abhängig. Daher werden risikodifferenzierte Ex-ante-Kontrollen üblicherweise in Form von Belegprüfungen statt Vor-Ort-Prüfungen (inakzeptables Kosten-Nutzen-Verhältnis für vollständige Erfassung) durchgeführt. Dagegen werden Ex-Post-Kontrollen in der Regel an Ort und Stelle (auf repräsentativen Stichproben oder Risikobewertung basierend) durchgeführt.

Fehler und Fehlerursachen, die von der Kommission oder den Mitgliedstaaten durch Auditattivitàkeit entdeckt werden, werden bei der Erarbeitung von (vereinfachten) Rechtsvorschriften und der (Neu-)Gestaltung von Kontrollen berücksichtigt, um die Fehlerquote in der Zukunft weiter zu reduzieren. Siehe Punkt zur „Vorbereitung der nächsten MFR-Programme“ am Ende von Abschnitt 2.2.

## Kontrollergebnisse für 2017 „Bruttofehler – voraussichtliche Korrekturen = Nettofehler“<sup>114</sup>

### Geschätzter Risikobetrag bei Zahlung

Aufgrund der inhärenten Beschränkungen der vor Zahlungen durchgeföhrten Ex-ante-Kontrollen besteht die Möglichkeit, dass einige Fehler<sup>115</sup> erst bei den Ex-post-Kontrollen aufgedeckt werden (z. B. einige nicht förderfähige Kosten, die durch Finanzhilfen erstattet werden, können nur durch Vor-Ort-Kontrollen in den Räumlichkeiten des Mittelempfängers gründlich geprüft werden). Das bedeutet, dass die Zahlungen der Kommission mit Fehlern behaftet sein können.

Der Gesamt-Risikobetrag der Kommission zum Zeitpunkt der Zahlung wird basierend auf **der ermittelten<sup>116</sup> („Brutto“)-Fehlerquote auf 1,7 % der Ausgaben von 2017** geschätzt (siehe nachstehende Übersichtstabelle und Abbildung(en)<sup>117</sup>). Damit liegt der Wert bereits in diesem Jahr unter 2 %.

Vom Konzept her entspricht der Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung der vom Europäischen Rechnungshof geschätzten Fehlerquote. Der Rechnungshof hat anerkannt, dass die von der Kommission vorgelegten Zahlen in den meisten Fällen weitgehend mit seinen eigenen Schätzungen vom letzten Jahr übereinstimmen<sup>118</sup>.

Im Vergleich zum Jahr 2016 besteht die wesentliche Änderung in einem **deutlichen Rückgang bei Kohäsion, Migration und Fischerei**. In diesem Politikbereich nehmen die aktuellen Programme für 2014-2020 ihre Arbeit im vollen Umfang auf. Bei diesen Programmen besteht ein geringeres inhärentes Risiko, angesichts des neu eingeföhrten jährlichen Rechnungsabschlusses und dem Mechanismus zur Einbehaltung von 10 % bei Zwischenzahlungen, bis alle Kontroll- und Korrekturmaßnahmen durchgeföhrten wurden (siehe Absatz „Erzielte Fortschritte“ in Abschnitt 2.2). Darüber hinaus lagen die entsprechenden Ausgaben für Kohäsion im Jahr 2017 mit ca. 13 Milliarden EUR niedriger als im Jahr 2016. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuföhren, dass weniger Vorfinanzierungen verrechnet wurden als im Vorjahr (in dem viele Rückstände und abschlussbezogene Bescheinigungen und Clearings für die Programme 2007-2013 bearbeitet wurden) und die Umsetzung für den Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds langsamer anlief, als in der gleichen Phase des vorhergehenden Programmplanungszeitraums.

### Geschätzte künftige Korrekturen

Ein nicht unwesentlicher Anteil<sup>119</sup> der ermittelten Fehler wird anschließend entweder durch Wiedereinziehungen oder per Verrechnung mit zukünftigen Zahlungen korrigiert. Da dies etwas Zeit in Anspruch nimmt, erfolgen diese Korrekturen häufig nicht im selben Haushaltsjahr wie die entsprechenden Zahlungen. Stattdessen wird durch die mehrjährigen Kontrollsysteme sichergestellt, dass die Korrekturen in den Folgejahren im Lebenszyklus des Programms vorgenommen werden.

**Die Forschungs- und Entwicklungsprogramme** hatten eine Mehrjahresvorgabe von 4056 Ausgabenprüfungen unter dem siebten Rahmenprogramm, die bereits übertroffen wurde (4324 abgeschlossene Prüfungen bis Ende 2017). Die bei den Prüfungen berücksichtigten Ausgaben beliefen sich insgesamt auf 64,2 %<sup>120</sup>).

Die mehrjährige Prüfstrategie der **Generaldirektion für humanitäre Hilfe** sieht Ex-ante- und/oder Ex-post-Finanzprüfungen vor: Während der Umsetzung der Projekte werden Vor-Ort-Prüfungen durchgeföhrten. Prüfungen am Hauptsitz erfolgen nach Abschluss der Maßnahmen. Mit dieser Prüfungsstrategie wird sichergestellt, dass jede Partnerorganisation durchschnittlich alle vier Jahre ausgewählt wird, wenn eine große Stichprobe von Finanzhilfe- und Beitragsvereinbarungen mit jedem ausgewählten Partner geprüft wird.

Bei diesen Maßnahmen unter geteilter Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten kann die Kommission die Fehlerquote nicht aus eigener Kraft senken: Die Ermittlung und Korrektur der Fehler ist in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten. Die betroffenen Kommissionsdienststellen übernehmen ebenfalls ihren Teil der Verantwortung. Die **Generaldirektion Landwirtschaft** führte im Jahr 2017 beispielsweise 128 Kontrollbesuche durch und eröffnete 31 Dokumentenprüfungen, um zu ermitteln, ob die Zahlstellen bei Zahlungen an Mittelempfänger oder der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge die EU-Vorschriften einhalten. Außerdem wurden 15 bescheinigende Stellen kontrolliert, um die Qualität ihrer Prüftätigkeit zu begutachten und dadurch das Vertrauen in die Zuverlässigkeit ihrer Stellungnahmen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu festigen. Infolge des Konformitätsabschlussverfahrens ordnet die Kommission Nettofinanzkorrekturen gegenüber den Mitgliedstaaten an, mit denen diese dem EU-Haushalt die den Korrekturen entsprechenden Beträge zurückerstatten. Diese Abhilfemaßnahmen sind Bestandteil des mehrjährigen Kontrollsystems, mit dem die finanziellen Interessen der EU geschützt werden.

Zwischenzeitlich, d. h. am Ende jedes Haushaltjahres während der mehrjährigen Verwaltungszyklen, legen die bevollmächtigen Anweisungsbefugten der Kommission ordnungsgemäß und aus Gründen vollständiger Transparenz jedes Programm offen, bei dem die Restfehlerquote bis zum Berichtszeitpunkt (noch) nicht unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt, die in den meisten Fällen bei 2 % angesetzt wird. Siehe Abschnitt 2.2 über Zuverlässigkeitserklärungen und mögliche Vorbehalte.

Die Kommissionsdienste haben die künftigen Korrekturen geschätzt, die sie für die Ausgaben des Jahres 2017 vornehmen können. Bis zu einem gewissen Grad basieren diese Schätzungen auf den durchschnittlichen tatsächlichen Korrekturen der Vorjahre. Diese historische Datenbasis ist jedoch nicht immer für Schätzungen von künftigen Korrekturen maßgeblich. Insbesondere können historische Daten von einmaligen Ereignissen verzerrt sein oder mit früheren Programmen mit anderen Risikoprofilen zusammenhängen als den aktuellen, die vereinfacht wurden und weniger fehleranfällig sind. Aus diesen Gründen wird die historische Datenbasis, falls erforderlich, angepasst

oder ersetzt. In jedem Fall sind die resultierenden Schätzungen konservativ, um jegliche Überkompensation der Korrekturkapazität zu vermeiden.

Die gesamten künftigen Korrekturen der Kommission werden auf **1,1 % der Ausgaben des Jahres 2017** geschätzt (siehe nachfolgende Übersichtstabelle<sup>121</sup>).

Im Vergleich zu 2016 ist der Rückgang hauptsächlich auf den niedrigeren zu korrigierenden Risikobetrag bei Zahlung für Kohäsion (siehe oben) und die infolgedessen niedrigeren geschätzten Korrekturen zurückzuführen.

Eine Analyse der tatsächlichen im Haushaltsjahr 2017 erfolgten Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen sind Abschnitt 2.3 über den Schutz des EU-Haushalts zu entnehmen.

### **Geschätzter Risikobetrag bei Abschluss**

Nach Abzug der künftigen Korrekturen vom Risikobetrag bei Zahlung bietet der Risikobetrag bei Abschluss eine zukunftsgerichtete konservative Schätzung des („Netto“)-Fehlers, der verbleiben könnte, nachdem alle hochgerechneten Korrekturen am Ende des Lebenszyklus der Programme vorgenommen wurden.

Der Gesamt-Risikobetrag der Kommission bei Abschluss wird auf **0,6 % der Ausgaben des Jahres 2017** geschätzt (siehe nachfolgende Übersichtstabelle<sup>122</sup>).

Im Vergleich zum Jahr 2016 ist der Rückgang hier hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass im Bereich Kohäsion ein Mechanismus für jährliche Restrisiken von unter 2 % genutzt wird, der obligatorische Finanzkorrekturen im Rahmen der von den Mitgliedstaaten vorbereiteten jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen (siehe oben) vorsieht. Daneben liegen die Gründe zum geringeren Teil in der Senkung des geschätzten Risikobetrags bei Zahlung im Bereich Landwirtschaft (wo nun noch niedrigere Zahlen vorgelegt wurden).

## Schlussfolgerungen

**In den letzten Jahren sank der Gesamt-Risikobetrag bei Abschluss von 1,3 % auf 0,6 %. Siehe nachfolgende Abbildung(en).**

Angesichts der Tatsache, dass die Summe des Risikobetrags bei Abschluss geschätzt weniger als 2 % der Summe der maßgeblichen Ausgaben

beträgt, stellen die mehrjährigen Kontrollmechanismen der Kommissionsdienste generell eine adäquate Verwaltung der Risiken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Regularität der Transaktionen sicher und sorgen dafür, dass die in den Folgejahren vorgenommenen Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen den EU-Haushalt wirklich schützen.

Politikbereich	Gesamtbetrag der maßgeblichen Ausgaben (in Mio. EUR)	Geschätzter Risikobetrag bei Zahlung		Geschätzte künftige Korrekturen		Geschätzter Risikobetrag bei Abschluss unter Berücksichtigung künftiger Korrekturen	
		niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert
Landwirtschaft	55 957,0	2,22 %	2,22 %	2,10 %	2,10 %	0,12 %	0,12 %
Kohäsion, Migration und Fischerei	32 533,8	1,10 %	1,10 %	0,04 %	0,04 %	1,06 %	1,06 %
Außenbeziehungen	10 633,5	1,24 %	1,24 %	0,27 %	0,27 %	0,97 %	0,97 %
Forschung, Industrie, Raumfahrt, Energie und Transport	13 348,1	2,26 %	2,35 %	0,63 %	0,64 %	1,64 %	1,71 %
Sonstige interne Politikbereiche	6 065,0	0,64 %	0,66 %	0,11 %	0,11 %	0,53 %	0,55 %
Sonstige Dienstleistungen und Verwaltung	6 590,4	0,14 %	0,19 %	0,01 %	0,01 %	0,14 %	0,18 %
Berichtigungen	-116,4						
<b>GESAMT 2017</b>	<b>125 011,4</b>	<b>1,67 %</b>	<b>1,68 %</b>	<b>1,05 %</b>	<b>1,05 %</b>	<b>0,62 %</b>	<b>0,63 %</b>
<b>GESAMT 2016</b>	<b>137 127,9</b>	<b>2,13 %</b>	<b>2,62 %</b>	<b>1,48 %</b>	<b>1,55 %</b>	<b>0,65 %</b>	<b>1,07 %</b>

Tabelle: Geschätzter Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung / bei Abschluss (Bereiche, in % der maßgeblichen Ausgaben). Zu Einzelheiten siehe Anhang 2-A und Definitionen in Anhang 3

### Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung / bei Abschluss (Bereiche)

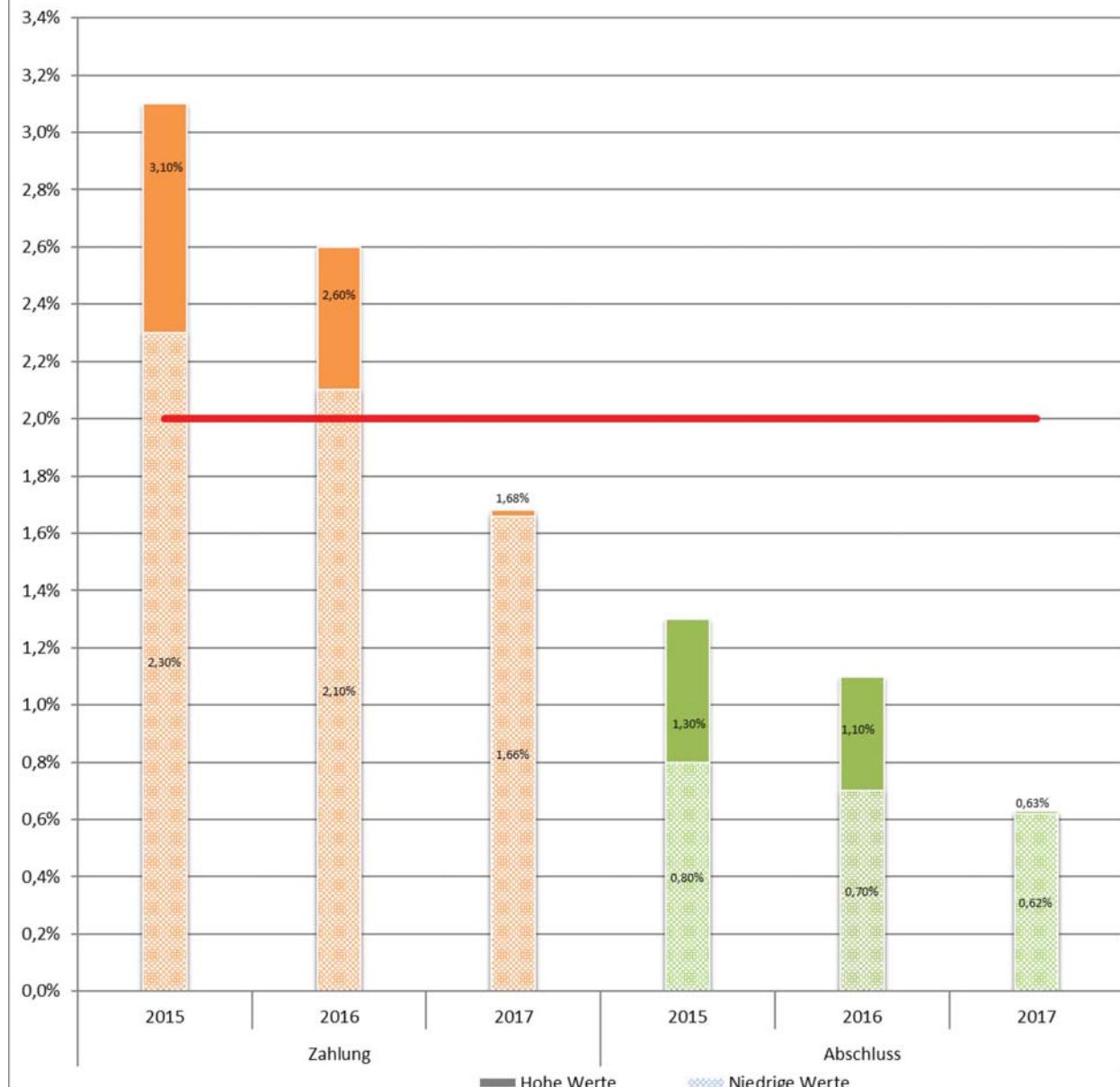


Abbildung: Geschätzter Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung / bei Abschluss (Bereiche, in % der maßgeblichen Ausgaben). Weitere Details siehe Anhang 2-A und Definitionen in Anhang 3.

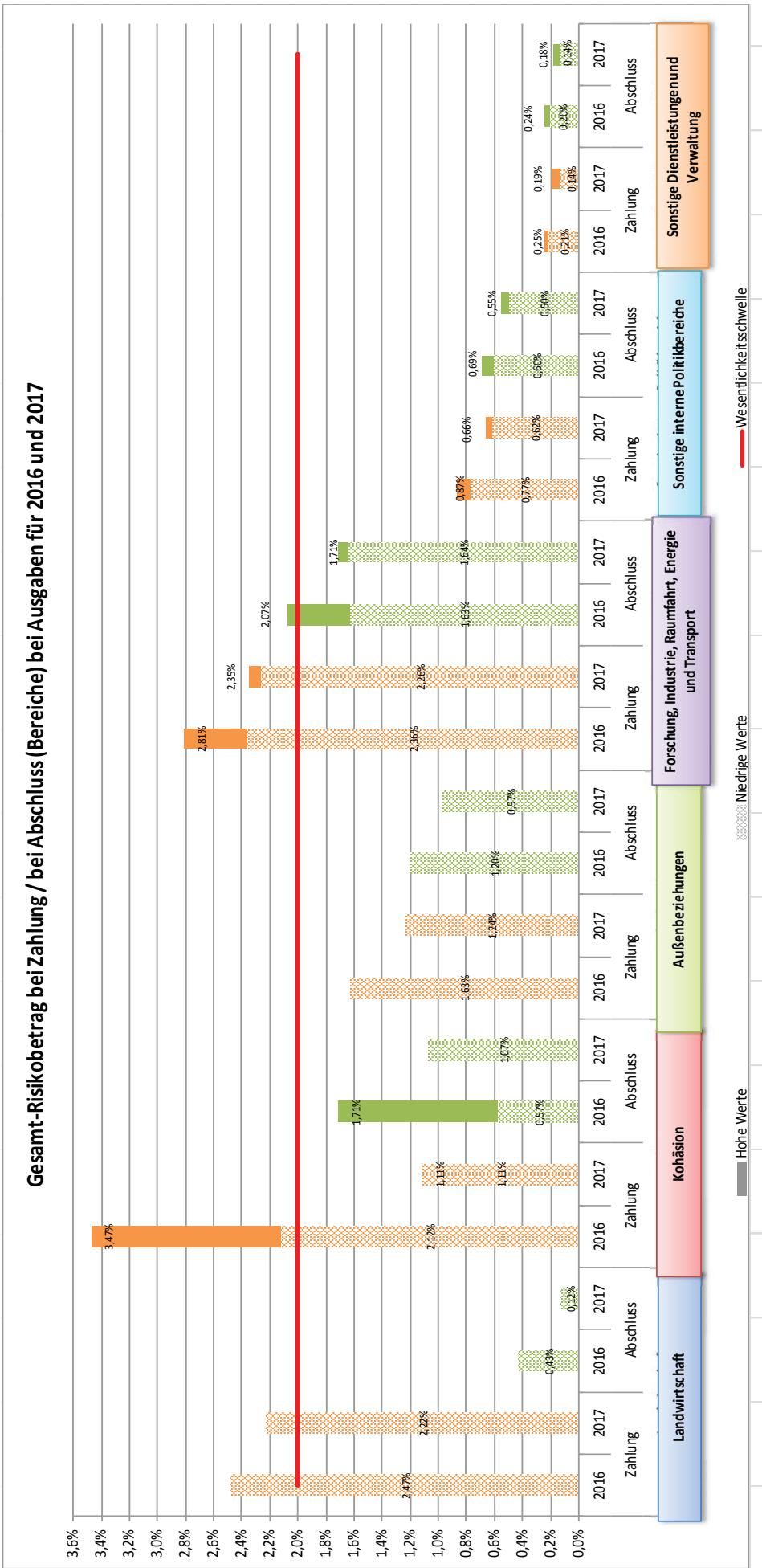


Abbildung: Geschätzter Gesamt-Risikobetrag bei Zahlung / bei Abschluss (Bereiche, in % der maßgeblichen Ausgaben) – nach Politikbereich Weitere Details, siehe Anhang 2-A und Definitionen in Anhang 3

### **2.1.3 Kosteneffizienz von Kontrollen**

Eines der Ziele der Kommission besteht darin, Kosteneffizienz bei der Gestaltung und Implementierung von Verwaltungs- und Kontrollsystmen sicherzustellen. Mit den Kontrollsystmen der Dienststellen sollen Fehler vermieden, ermittelt und korrigiert werden. Die Systeme sollten aber auch zu **angemessenen Kosten** im Vergleich zum verwalteten Fonds arbeiten. Daher sollten Kontrollstrategien **risikodifferenziert** gestaltet werden, d. h. in risikanten Bereichen sollten verschärfte und häufigere Kontrollen durchgeführt werden. In risikoarmen Bereichen sollte ein niedrigeres Kontrollniveau angesetzt werden.

Im Jahr 2017 haben alle 50 Kommissionsdienststellen die Kosteneffizienz und die Effizienz ihrer Kontrollsystme ordnungsgemäß<sup>123</sup> geprüft. **Im zweiten Jahr kamen alle Kommissionsdienststellen zu dem Schluss, dass ihre Kontrollen generell kostenwirksam und effizient sind.**

Darüber hinaus teilten die betroffenen Dienststellen in den Fällen, in denen die Mittelverwaltung den Behörden der Mitgliedstaaten oder anderen Einrichtungen übertragen wurde, die verfügbaren Informationen zu den von diesen Behörden und Einrichtungen geleisteten Kontrollkosten in einem separaten Bericht mit<sup>124</sup>.

Fast alle Dienststellen legten neben Informationen zu den Kosten auch Informationen zum Nutzen der Kontrollen vor. Einige konnten den Geldwert anhand der Ablehnung von nicht förderfähigen Kosten, Korrekturen und Wiedereinziehungen beziffern. Neben dem Beitrag zur Senkung der Nettofehlerquoten zählten bei gut konzeptionierten Kontrollsystmen u. a. Wirtschaftlichkeitsgewinne und ein geringeres Betrugsrisiko zu den Vorteilen.

Schlankere, weniger aufwändige und kostengünstigere Kontrollen wurden insbesondere durch eine stärker automatisierte Berichterstattung, die Beseitigung von redundanten Arbeitsabläufen, verhältnismäßigere Kontrollen bei risikoarmen Transaktionen und die stärkere Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen<sup>125</sup> erreicht.

Die Berichte der Kommission über Kosten und Nutzen der Kontrollen unterscheiden sich stark von Dienststelle zu Dienststelle. Die ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, insbesondere: (i) die unterschiedliche Komplexität der verwalteten

Programme; (ii) die zu bearbeitenden Mengen und Beträge (d. h. die Bearbeitung einer hohen Anzahl an Transaktionen mit geringem Wert ist arbeitsintensiver); (iii) die spezifischen Risikoprofile der verwalteten Programme; und (iv) mögliche großenbedingte Nachteile für bestimmte kleinere Programme. Deshalb wäre ein einfacher Vergleich zwischen den von den Diensten vorgelegten quantifizierbaren Aspekten von begrenztem Wert.

Damit Kontrollen langfristig kostenwirksam bleiben, haben die weitaus meisten Dienststellen ihre Kontrollsystme in den letzten drei Jahren mindestens einmal geprüft. Infolge dieser Prüfungen haben 22 Dienststellen ihre Systeme im Jahr 2017 angepasst oder werden sie anpassen. Hierfür werden Kontrollressourcen stärker auf Bereiche konzentriert,



wo strenge Kontrollen erforderlich sind und schlankere weniger aufwändige Kontrollen in Bereichen durchgeführt, wo dies angemessen ist. Elf Dienststellen kamen zu dem Schluss, dass keine Änderungen erforderlich sind. Von den 17 Dienststellen, die im Jahr 2017 keine Prüfung durchführten, haben zwölf diese Prüfung bereits im Jahr 2016 durchgeführt.

*Abbildung: Prüfung der Kontrollstrategien 2015-2017. Quelle: Jährliche Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt 2015-2016*

Die Kommission setzt ihre Bemühungen zur weiteren Verbesserung der Kosteneffizienz von Kontrollen fort. Dementsprechend prüft die GD Haushaltsplan nach einer Prüfung durch den Internen Auditdienst im Jahr 2017 ihre Vorgaben für die Schätzung, Bewertung und Berichterstellung bezüglich der Kostenwirksamkeit der Kontrollen mit Blick auf deren Vereinfachung.

Darüber hinaus werden die den Legislativvorschlägen beigefügten Finanzbögen für die **nächsten**

**Ausgabenprogramme** eine Begründung enthalten, warum die vorgeschlagene(n) Verwaltungsmethode(n), Mechanismen zur Umsetzung der Fördermittel und Zahlungsmethoden als am besten geeignete Lösungen erachtet werden, nicht nur mit Blick auf die Ziele des Programms oder der politischen Maßnahme, sondern auch hinsichtlich der **Abwägung der drei internen Kontrollziele, d. h. schnelle Zahlung, geringe Fehlerquote und niedrige Kontrollkosten**.

#### **2.1.4. Strategien zur Betrugsbekämpfung**

Die EU und die Mitgliedstaaten haben einen Auftrag, Betrug und andere illegale Aktivitäten, die sich auf die finanziellen Interessen der Union<sup>126</sup> auswirken, zu bekämpfen. Die Kommission führt den EU-Haushaltsplan in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten aus, unter Einhaltung der einschlägigen Unionsvorschriften und den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung<sup>127</sup>. Der Haushaltsplan wird unter Gewährleistung einer wirksamen und effizienten internen Kontrolle ausgeführt, wobei ein Ziel auch die Vermeidung, Ermittlung, Korrektur und Nachverfolgung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten<sup>128</sup> ist.

Innerhalb dieses Rechtsrahmens kommt dem **Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)** eine zentrale Rolle beim Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug zu. Im Jahr 2011 beschloss die Kommission ihre aktuelle Strategie zur Betrugsbekämpfung unter Führung des **Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung**. Die **Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission** stellt einen politischen Handlungsrahmen für die Vermeidung, Ermittlung, Untersuchung und Wiedergutmachung bei Betrugsfällen auf Kommissionsebene und für das reibungslose Funktionieren der Kommissionsdienststellen in Bezug auf deren Führungsverantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU bereit.

**Gemäß der Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission muss jede Kommissionsdienststelle, ihre eigene Strategie zur Betrugsbekämpfung für den Bereich, für den sie verantwortlich ist, entwickeln, implementieren und bei Bedarf regelmäßig aktualisieren. Die Dienststellen haben diese Aufgabe, wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, erfüllt.**

Die Kommission hat ihre Vorschläge für den langfristigen Ausgabenplan der Union nach 2020 zum Anlass genommen, um Betrugsbekämpfungsmethoden über die verschiedenen EU-Politikbereiche hinweg zu analysieren und, wo angemessen, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu fördern, damit der europäische Steuerzahler bestmöglich geschützt ist.

Zu diesem Zweck arbeitet das **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung** gemeinsam mit anderen Kommissiondienststellen an einer Bewertung und Aktualisierung der Strategie zur Betrugsbekämpfung der Kommission. Zur Vorbereitung wurden alle Dienststellen aufgefordert, eine aktuelle Bewertung des Betrugsriskos vorzulegen. Mehrere Dienststellen haben die Gelegenheit genutzt, um ihre eigenen Betrugsbekämpfungsstrategien zu überarbeiten, wodurch die Aktualisierungsinitiative auf Institutionsebene bereits einen Beitrag zum Kampf der Kommission gegen Betrug geleistet hat. Neue Maßnahmen, die bei der Aktualisierung voraussichtlich in die Strategie zur Betrugsbekämpfung auf Kommissionsebene aufgenommen werden, haben folgendes Ziel:

- bessere Abstimmung der kommissionsweiten Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung;
- Erfassen umfangreicherer Informationen zu Betrugsfällen, durch die die finanziellen Interessen der Union bedroht werden, beispielsweise durch bessere informationstechnische Instrumente und Datenbanken;
- verstärkte Kontrollen zur Betrugsbekämpfung in den Bereichen Zoll und Mehrwertsteuer.

Die betroffenen Dienststellen ergriffen Sofortmaßnahmen, um die vom Internen Auditdienst

ermittelten Schwachstellen bezüglich der Planung, Verwaltung und Abstimmung von Maßnahmen zur Betrugsvermeidung und -ermittlung bei traditionellen Eigenmitteln zu beseitigen. Diese Dienststellen richteten verbesserte Mechanismen zur Zusammenarbeit ein, insbesondere eine strategische Lenkungsfunktion des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Generaldirektionen Steuer und Haushaltsplan, um Betrugsfälle in Bezug auf traditionelle Eigenmittel besser vorzubeugen und zu ermitteln.

**Der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen** wurde kürzlich im Generalsekretariat eingerichtet. Er steht Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Strukturreformen mit seinem Angebot an maßgeschneiderten Fachkenntnissen und praktischer technischer Unterstützung zur Seite.

Seit April 2016 verfügt der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen über einen formalen Verwaltungsapparat. Im Juli 2017 beschloss er seine **erste Betrugsbekämpfungsstrategie** auf der Grundlage der vom **Europäischen Amt zur Betrugsbekämpfung** zur Verfügung gestellten Methode. Der Dienst arbeitet unter ungünstigen Finanzierungsbedingungen, die von geografisch dezentraler Aufstellung und einem vielschichtigen rechtlichen und politischen Arbeitsumfeld aber auch von Zeitdruck und der Abhängigkeit von technisch qualifizierten Mitarbeitern geprägt sind. Mit seiner Betrugsbekämpfungsstrategie, mit deren Hilfe Kenntnisse über Betrugsbekämpfung bei den Mitarbeitern verbreitet und vertieft werden sollen, stellt der Dienst sicher, dass das Geld der Steuerzahler konsequent für den dringenden Bedarf ausgegeben wird, für den es bestimmt ist.

Jahr der letzten Aktualisierung der Betrugsbekämpfungsstrategien der Dienste	2017	2016	2015	2014 oder früher	Gesamt
Zahl der Kommissionsdienststellen	20	11	11	8	50

Tabelle: Aktualisierungen der Betrugsbekämpfungsstrategien (AFS) nach Kommissionsdienststellen. Informationen aus den jährlichen Tätigkeitsberichten.

Im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union kommt dem Europäischen Amt zur Betrugsbekämpfung (OLAF) eine einzigartige Rolle bei der Durchführung unabhängiger Untersuchungen bei Betrugs- und Korruptionsfällen im Zusammenhang mit EU-Mitteln und bei der Entwicklung von EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zu.

EU-Mittel werden nicht nur von den EU-Organen, -Einrichtungen, -Dienststellen und -Agenturen ausgegeben, sondern zu ungefähr 74 % über geteilte Mittelverwaltung, d. h. auf den lokalen, regionalen und nationalen Ebenen in den Mitgliedstaaten. Dadurch wird der Grad der Komplexität deutlich erhöht. An EU-Programmen und -Projekten sind häufig Akteure – Auftragnehmer und Unterauftragnehmer und deren Mitarbeiter – aus EU-Einrichtungen, Mitgliedstaaten, Drittländern und internationalen Organisationen beteiligt. Dadurch gestaltet sich die Vermeidung und frühzeitige Ermittlung von Betrug sehr schwierig, auch weil die geltenden Bestimmungen zur Finanzverwaltung

zahlreich und oft kompliziert sind.

Die Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 über Untersuchungen des Europäischen Amtes zur Betrugsbekämpfung überträgt dem Amt Befugnisse, externe Verwaltungsuntersuchungen auf nationaler Ebene und interne Verwaltungsuntersuchungen innerhalb der EU-Einrichtungen und -Organe durchzuführen, wenn die finanziellen Interessen der EU auf dem Spiel stehen. Ferner kann das Amt interne Untersuchungen bezüglich der Ausübung dienstlicher Pflichten durchführen. In dieser Hinsicht spielt das Europäische Amt zur Betrugsbekämpfung eine wichtige Rolle dabei, die Integrität der EU-Bediensteten zu wahren, die eine notwendige Voraussetzung für die effiziente Arbeitsweise der EU-Einrichtungen ist.

Nach Abschluss einer Untersuchung kann das Amt Empfehlungen aussprechen, die von den entsprechenden EU-Behörden oder nationalen Behörden verfolgt werden müssen. Diese Empfehlungen können unterschiedlicher Art sein: finanzieller Art, um die Rückforderung von auf

betrügerische Weise erhaltenen EU-Mitteln zu erreichen oder um zu verhindern, dass weitere Beträge ausgezahlt werden; juristischer Art, um gerichtliche Maßnahmen einzuleiten; disziplinarischer Art, um disziplinarische Maßnahmen gegen einen bestimmten Mitarbeiter oder Verwaltungsangehörigen zu ergreifen, um jegliche Schwachstellen im Verwaltungsverfahren zu beheben.

**Das Europäische Amt zur Betrugsbekämpfung (OLAF) kann komplexe Betrugsdelikte in Europa und über Europas Grenzen hinaus ermitteln und untersuchen. Im Jahr 2017 wurde eine Reihe von groß angelegten Untersuchungen abgeschlossen.**

Das Spektrum der Untersuchungen von OLAF reichte von größeren Betrugsfällen im Zusammenhang mit Unterbewertung, bei denen Betrüger dadurch Gewinne erzielten, dass sie bei der Einfuhr in die EU falsche, zu niedrige Warenwerte deklarierten, bis hin zu Fällen, bei denen OLAF organisierte kriminelle Vereinigungen bekämpfte, die für Landwirtschaft bestimmte Mittel hinterzogen, oder zu Fällen bei denen die Ermittler Betrug bei großen Infrastrukturprojekten aufdeckten.

**Investigative Leistung von OLAF im Jahr 2017:**

- OLAF schloss 197 Untersuchungen ab, sprach 309 Empfehlungen an die entsprechenden nationalen Behörden und EU-Behörden aus;
- OLAF empfahl die Wiedereinziehung von über 3 Milliarden EUR in den EU-Haushalt;
- OLAF leitete nach 1111 vorläufigen von OLAF-Fachleuten durchgeführten Untersuchungen 215 neue Untersuchungen ein

Am 2. Oktober 2017 legte die Kommission den Bewertungsbericht zur Verordnung 883/2013 vor, die die Untersuchungstätigkeit des Europäischen Amts zur Betrugsbekämpfung regelt. Die Bewertung hat den Mehrwert der Untersuchungen des Europäischen Amts zur Betrugsbekämpfung und dessen fortwährende Bedeutung im Zusammenhang mit der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft bestätigt. Die Kommission hat im Jahr 2018, veranlasst durch die laufenden Schritte zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft bis (frühestens) Ende 2020 und die Ergebnisse der Bewertung von Verordnung 883/2013, weitere Verbesserungen des Rechtsrahmens für die Untersuchungen des Europäischen Amts zur Betrugsbekämpfung vorgeschlagen.

## **Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES)**

Das zum Schutz der finanziellen Interessen der EU eingerichtete Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) soll Folgendes sicherstellen:

- frühzeitige Ermittlung von Wirtschaftsteilnehmern, die eine Gefahr für die finanziellen Interessen der Union darstellen;
- Ausschluss unzuverlässiger Wirtschaftsteilnehmer vom Erhalt von EU-Mitteln und/oder Verhängung einer finanziellen Sanktion;
- in besonders schweren Fällen Veröffentlichung von Informationen auf der Webseite der Kommission über dem Ausschluss oder die Sanktion, um den Abschreckungseffekt zu verstärken.

EU-Einrichtungen, -Agenturen und -Organe können nur dann eine Sanktion gegen einen unzuverlässigen Wirtschaftsteilnehmer verhängen, nachdem sie eine Empfehlung von einem zentralen Gremium erhalten haben. Das Gremium des Früherkennungs- und Ausschlussystems (EDES) bewertet Fälle, bei denen kein endgültiges Urteil oder keine endgültige Verwaltungsentscheidung gefallen ist. Es verfügt über keine Untersuchungsbefugnisse. Das Gremium trifft seine Entscheidungen auf der Grundlage von Fakten und Ergebnissen aus Prüfungen, die unter der Verantwortung der zuständigen Kommissionsdienststelle erfolgten, oder Untersuchungen, die durch das **Europäische Amt zur Betrugsbekämpfung** durchgeführt wurden.

Die Fälle, die diesem **Gremium** vorgelegt werden, werden auf der Grundlage der unter Artikel 106 Absatz 1 Buchstaben c bis f der Haushaltswirtschaftsordnung angeführten Ausschlussgründe ausgewählt, die folgende sind:

- schwerwiegendes berufliches Fehlverhalten;
- Betrug, Korruption, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung, Straftaten mit terroristischem Hintergrund oder Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten;
- erhebliche Mängel bei der Erfüllung der Hauptauflagen bei der Ausführung eines aus dem Haushalt finanzierten Auftrags;
- Unregelmäßigkeiten.

Dabei bleiben die Fälle von Artikel 106 Absatz 1 Buchstaben a und b unberücksichtigt, bei denen es sich um Fälle von Konkursverfahren und Nichtabführung von Steuern und

Sozialversicherungsbeiträgen handelt, die jedoch in der EDES-Datenbank enthalten sind (ca. 300 Fälle pro Jahr).

Seit dem 1.1.2016 wurden an das Gremium des Sekretariats 37 Fälle weitergeleitet, bei denen:

- 27 Empfehlungen vom Gremium beschlossen wurden (einschließlich drei für das Nichtvorliegen von Ausschlussgründen);
- sechs Antworten vom Gremium erfolgten;
- drei Zurücknahmen von Fällen durch den betroffenen ersuchenden Anweisungsbefugten erfolgten;
- ein Fall ausgesetzt wurde.

Bislang wurden von den Anweisungsbefugten 19 Entscheidungen getroffen, einschließlich drei Entscheidungen für das Nichtvorliegen von Ausschlussgründen.

In zwölf Fällen wurde die Veröffentlichung des Ausschlusses beschlossen (zwei Veröffentlichungen wurden aufgrund einer Klageerhebung am Gerichtshof ausgesetzt).

Konkret sind im Jahr 2017 elf dem Gremium vorgelegte Fälle, bei denen jeweils ein Wirtschaftsteilnehmer involviert war, durch Anweisungsbefugte vom ständigen Sekretariat verwiesen worden. Zusätzlich wurden vier Fälle, die dem ständigen Sekretariat im Jahr 2016 vorgelegt worden waren, im Jahr 2017 an das Gremium verwiesen, nachdem die entsprechenden Akten abgeschlossen waren.

Von diesen 15 Fällen sprach das Gremium bei neun die Empfehlung aus, den Wirtschaftsteilnehmer vom Empfang von EU-Mitteln auszuschließen. Diese Empfehlungen wurden aus verschiedenen rechtlichen Gründen abgegeben, u. a. Betrug und wesentliche Verstöße gegen die Hauptauflagen bei der Umsetzung eines Auftrags. Die bisher von den Anweisungsbefugten getroffenen Ausschlusentscheidungen entsprechen in vollem Umfang den Empfehlungen des Gremiums. Bei allen Entscheidungen wurden die Sanktionen veröffentlicht. Die Veröffentlichung wurde z. B. mit der Verweigerung von Prüfungen, der Verweigerung der Rückerstattung der missbräuchlich verwendeten EU-Mittel, dem Nichtersatz einer Bürgschaft eines nicht autorisierten Garantiegebers oder der immanenten Schwere der Verstöße begründet.

In drei Fällen empfahl das Gremium auch, „eine natürliche Person mit Vertretungs-, Entscheidungs-

oder „Kontrollbefugnissen“ gegenüber dem ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer in die EDES-Datenbank als mit dem Ausschluss in Verbindung stehende Person einzutragen. Der Zweck

dieser Registrierung besteht darin, alle Anweisungsbefugten darüber zu informieren, dass diese Personen persönlich in die Ausschlussfälle der jeweiligen Wirtschaftsteilnehmer verwickelt waren.

## 2.2. Zuverlässigkeitserklärungen und Vorbehalte

### **Vorbehalte im jährlichen Tätigkeitsbericht**

In ihren Tätigkeitsberichten für das Jahr 2017<sup>129</sup> **erklärten alle 50<sup>130</sup> bevollmächtigten Anweisungsbefugten, dass eine hinreichende Gewähr dafür besteht, dass: (i) die in ihrem Bericht enthaltenen Angaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln; (ii) die Ressourcen, die den Tätigkeiten zugewiesen wurden, entsprechend ihrer Zweckbestimmung und gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet wurden; und (iii) die eingerichteten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten.**

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten bewerteten die Kontrollziele anhand aller verfügbaren Informationen, insbesondere der Kontrollergebnisse. Sie bewerteten die ermittelten Schwachstellen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, um zu beurteilen, ob sich diese insgesamt wesentlich auf die allgemeine Zuverlässigkeitsgewähr ausgewirkt haben. Im Ergebnis **haben 30 bevollmächtigte Anweisungsbefugte uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärungen vorgelegt, 20 Erklärungen enthielten Einschränkung mit 38 Vorbehalten für 2017**. Siehe ausführliche Tabellen in Anhang 2-B. Diese Vorbehalte betreffen jeden der sechs Ausgabenbereiche, bei den Einnahmen aber nur das Segment der traditionellen Eigenmittel. In allen Fällen haben die betroffenen bevollmächtigten Anweisungsbefugten Aktionspläne zur Überwindung der zugrunde liegenden Schwächen und zur Abschwächung der resultierenden Risiken angenommen.

**Vorbehalte sind entscheidende Elemente des Rechenschaftsmodells.** Die Einschränkung von Zuverlässigkeitserklärungen in den jährlichen Tätigkeitsberichten ist ein Element der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Vorbehalten wird, wenn möglich, dass immer ein Aktionsplan beigefügt wird, in dem die Maßnahmen angeführt werden, mit denen das interne Kontrollumfeld weiter verbessert werden kann. Obwohl die meisten Vorbehalte auf Feststellungen bezüglich der Verwaltung und der Kontrolle bereits geleisteter Zahlungen zurückzuführen sind, haben sie immer auch eine positive, präventive Wirkung insoweit, als die im

Zusammenhang mit Vorbehalten entwickelten Aktionspläne ausdrücklich darauf abzielen, künftige Risiken abzuschwächen und die Kontrollsysteme stärken. Vorbehalte sind auch wesentliches Element der Rechenschaftspflicht, weil mit ihnen Transparenz hinsichtlich der vorgefundenen Schwächen geschaffen und Schätzungen über deren finanzielle Auswirkungen abgegeben werden.

Überdies **sagt die Anzahl der Vorbehalte nichts über die Qualität der Finanzverwaltung aus**. Dies liegt zum Teil daran, dass zwischen der Anzahl der Vorbehalte und der Höhe der Risikobeträge kein unmittelbarer Zusammenhang besteht, aber auch daran, dass einige Schwächen zu einer Vielzahl von Vorbehalten führen. Ein Grund könnte beispielsweise sein, dass sich die Vorbehalte auf Programme beziehen, an deren Umsetzung mehrere Dienststellen beteiligt sind. Oder die entsprechende in „neuen“ Vorbehalten genannte Schwäche ist eine Fortsetzung einer früheren „übernommenen“ im nächsten Programmplanungszeitraum (z. B. in Kohäsion, Migration und Fischerei, wenngleich jetzt für weniger Programme in weniger Mitgliedstaaten als im vorhergehenden Zeitraum). Oder die Vorbehalte beziehen sich auf mehrere Segmente derselben Programme, die von verschiedenen Dienststellen verwaltet werden. Dadurch wird eine höhere Genauigkeit und Transparenz erreicht.

Bei einem Vergleich der 38 Vorbehalte für 2017 mit den 37 aus dem Jahr 2016 stellt sich heraus, dass 34 Vorbehalte wiederholt geäußert wurden. **Die Hälfte von ihnen betrifft die „übernommene“ Generation der Programme des Zeitraums 2007-2013, die nun auslaufen.** Drei frühere Vorbehalte wurden aufgehoben, und vier Vorbehalte wurden neu eingebrochen. Darüber hinaus wurden vier wiederkehrende Vorbehalte aufrechterhalten, aber in Bezug auf Geltungsbereich und/oder Risikoposition reduziert. Außerdem stehen von den „übernommenen“ Programmen von Kohäsion, Migration und Fischerei nun weniger Programme in weniger Mitgliedstaaten unter Vorbehalten. Fünf wiederkehrende und drei neue Vorbehalte sind ganz oder teilweise „nicht quantifiziert“<sup>131</sup>; d. h. ohne finanzielle Auswirkungen für 2017.

Die 34 **wiederkehrenden Vorbehalte**, die sich auf die Ausgaben oder Einnahmen des Jahres 2017 auswirken, sind in einer vollständigen Liste in Anhang 2-B aufgeführt.

Informationen zu den **Vorbehalten, die sich gegenüber 2016 geändert haben**, sind dem nachfolgenden Kasten zu entnehmen:

#### **Zwei Vorbehalte wurden aufgehoben**

- Die Generaldirektion für Humanressourcen schränkte ihre Erklärung nicht mehr mit einem Reputationsvorbehalt in Bezug auf die Europaschulen ein, da die Schwäche der Kassenführung ausreichend abgemildert wurde.
- Die Generaldirektionen Regionalpolitik und Beschäftigung hoben ihre nicht quantifizierten Vorbehalte für 2000-2006 auf. Dabei berücksichtigten sie den geringeren Umfang der Finanzkorrekturen und eine Gerichtsentscheidung in einem verbleibenden anhängigen Verfahren zugunsten der Entscheidung der Kommission zu den anzuwendenden Beträgen der Finanzkorrekturen (Fall in der Nachverfolgung, da der Mitgliedstaat die Entscheidung angefochten hat).

#### **Vier neue Vorbehalte wurden eingebracht**

- Der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen brachte einen neuen (nicht quantifizierten) Vorbehalt zur Nicht-Zuverlässigkeit für den Teil seines Portfolios ein, der über Zuschüsse ausgegeben wird.
- Die Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ brachte einen neuen (nicht quantifizierten) Vorbehalt im Zusammenhang mit den vom Internen Auditedienst ermittelten Schwächen der internen Kontrolle und den entsprechenden Empfehlungen (eine als „kritisch“<sup>132</sup> und acht als „sehr wichtig“ eingestuft) ein.
- Die Direktion für Inneres brachte einen neuen (nicht quantifizierten) Vorbehalt bezüglich der Schwäche(n) des internen Kontrollsysteins des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen ein, auch infolge des eingeschränkten Prüfungsurteils des Europäischen Rechnungshofs und des Beschlusses des Europäischen Parlaments zur Aufschiebung des Entlastungsbeschlusses für diese Agentur.
- Die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik: neue Vorbehalte in Bezug auf ihr äußerst riskantes Segment der „Zuschüsse aus der direkten Mittelverwaltung“ (ähnlich wie bei der Generaldirektion Entwicklung, siehe unten, und im Einklang mit den Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs).

#### **Vier wiederkehrende Vorbehalte wurden mit eingeschränktem Geltungsbereich aufrechterhalten (aufgrund weniger Segmente mit einer Restfehlerquote über 2 %)**

- Die Generaldirektion Entwicklung hat ihren Vorbehalt aufrechterhalten, aber den Geltungsbereich von vier Segmenten auf ein Segment reduziert (in Bezug auf „Zuschüsse aus der direkten Mittelverwaltung“).
- Die Generaldirektion Entwicklung hat ihren Vorbehalt in Bezug auf die von der Kommission der Afrikanischen Union verwalteten Programme aufrechterhalten, aber deren Geltungsbereich auf die Programme reduziert, die ein hohes Auftragsvergabeniveau aufweisen.
- Der Dienst für außenpolitische Instrumente hat den Geltungsbereich seines Vorbehalts auf das Finanzierungsinstrument für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern beschränkt, d. h. die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde ausgenommen.
- Die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten änderte ihren quantifizierten Vorbehalt in Bezug auf den Europäischen Fischereifonds für 2007-2013 in einen nicht quantifizierten Vorbehalt, da im Jahr 2017 kein finanzielles Risiko bestand.

## **Risikoposition (finanzielle Auswirkungen) der Vorbehalte für laufende und „übernommene“ Programme**

Um eine uneingeschränkte Transparenz zu gewährleisten, macht der bevollmächtigte Anweisungsbefugte einen Vorbehalt für jedes Programm geltend, bei dem die Restfehlerquote zum Zeitpunkt der Berichtlegung (noch) nicht unter der Wesentlichkeitsschwelle (in den meisten Fällen bei 2 % angesetzt) lag.

Dies gilt nicht nur für die laufenden Programme (Generation 2014-2020), sondern auch für die „übernommene“ Programmgeneration (2007-2013). Die Dienste heben die 19 Vorbehalte gegen letztere nicht auf, wenngleich sich die Risikobeträge für diese übernommenen Programmmaßnahmen deutlich verringert haben.

Dies betrifft vier Vorbehalte gegen sechs Fonds/Programme in geteilter Mittelverwaltung (den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds, die Europäische territoriale

Zusammenarbeit, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Fischereifonds, das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“), das Siebte Rahmenprogramm für Forschung (acht Vorbehalte), das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (vier Vorbehalte) sowie Bildungs-, Kultur- und Jugendprogramme (drei Vorbehalte), die alle auslaufen.

***Die Hälfte der Vorbehalte gilt für die „übernommene“ Generation der Programme aus dem Zeitraum 2007-2013, die jetzt auslaufen.***

Auch wenn die „übernommenen“ Programme die Hälfte<sup>133</sup> der Vorbehalte ausmachen, liegt ihr Anteil hinsichtlich der tatsächlichen finanziellen Auswirkungen lediglich bei einem Achtel (12 %) der Gesamtrisikoposition. Siehe nachfolgende Tabelle.

*Tabelle: Risikobetrag der Vorbehalte 2017 (Mio. EUR). Zu Einzelheiten siehe Anhang 2-B.*

Politikbereich	Zahlungen 2017 insgesamt	Risikobetrag bei Berichtlegung = Exposition
Landwirtschaft	55 872,0	769,7
Kohäsion, Migration und Fischerei	39 234,0	134,6
Außenbeziehungen	13 609,5	43,4
Forschung, Industrie, Raumfahrt, Energie und Transport	15 526,2	94,7
Sonstige interne Politikbereiche	6 983,5	10,4
Sonstige Dienstleistungen und Verwaltung	6 612,8	0,0
Berichtigungen	-39,2	
<b>Gesamt</b>	<b>137 798,8</b>	<b>1 052,9</b>
<i>davon: Laufende Programme</i>		924,3
<i>davon: „übernommene“ Programme</i>		128,6
Politikbereich	Summe Eigenmittel 2017	Risikobetrag bei Berichtlegung = Exposition
Eigenmittel	121 832,2	430,7
<b>Gesamt</b>	<b>121 832,2</b>	<b>430,7</b>

**Die Gesamtrisikoposition der Kommission in Bezug auf den Risikobetrag bei Berichtlegung für Ausgaben im Jahr 2017 unter Vorbehalt wird auf 1,1 Mrd. EUR geschätzt. Der Rückgang im Vergleich zum Jahr 2016 (1,6 Mrd. EUR, siehe**

**nachfolgende Abbildung) ist hauptsächlich auf eine niedrigere Risikoposition bei den Landwirtschafts- und Kohäsionsfonds zurückzuführen.**

Von den Vorbehalten, die für die laufenden Programme des Zeitraums 2014-2020 aufrechterhalten wurden, wurden vier Vorbehalte im Geltungsbereich reduziert (siehe vorstehender Kasten). In den Bereichen Kohäsion, Migration und Fischerei (drei Vorbehalte) ist die Umsetzung der Programme im vollen Gange. Die Anzahl der Mitgliedstaaten und/oder operationellen Programme hat sich im Vergleich zum Vorjahr zwar erhöht, scheint aber niedriger als bei den früheren Programmzeiträumen zu sein.

**Der Risikobetrag bei Berichtlegung für die traditionellen Eigenmittel, die Vorbehalten unterliegen, wird auf 0,4 Mrd. EUR geschätzt, verglichen mit 0,5 Mrd. EUR im Jahr 2016.** Diese Verringerung der Risikoposition ist auf die Maßnahmen der GD Haushaltsplan und die seit dem 12. Oktober 2017 geltenden Maßnahmen für Einführen ins Vereinigte Königreich (Zollaktion „Swift Arrow“) zurückzuführen, aufgrund denen die Einführen von unterbewerteten Textilien deutlich zurückgingen. Dies führte zu einer erheblichen Verringerung der Verluste bei den traditionellen Eigenmitteln im Vereinigten Königreich in den letzten Monaten des Jahres 2017.

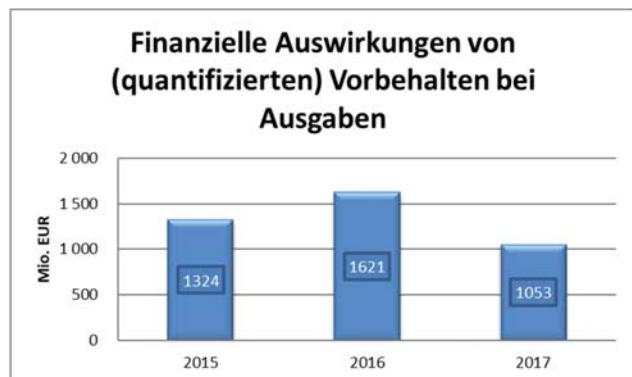


Abbildung: Finanzielle Auswirkungen von quantifizierten Vorbehalten (Ausgabenbeträge in Mio. EUR).

### Fortschritte bei der Feststellung der Zuverlässigkeit im Jahr 2017

Auch im Jahr 2017 setzten die Dienststellen der Kommission ihre Bemühungen zur Stärkung ihrer Zuverlässigkeit in den jährlichen Tätigkeitsberichten fort. Einige Beispiele von erzielten Fortschritten:

- Die für **Außenbeziehungen** zuständigen Generaldirektionen Entwicklung und Nachbarschaftspolitik haben die „Segmentierung“ für die Feststellung der Zuverlässigkeit für ihre Portfolios verbessert, wodurch der Schwerpunkt ihres Vorbehalts präziser auf die entsprechenden Segmente mit höherem Risiko (Direktzuschüsse) gelegt werden konnte. Beide Generaldirektionen

reagierten somit gebührend auf die Anmerkungen des Europäischen Rechnungshofs zu ihren jährlichen Tätigkeitsberichten 2016.

- Die betroffenen Dienststellen<sup>134</sup> behandeln die **EU-Treuhandfonds**<sup>135</sup> in ihren Verwaltungsberichten nun transparent und vollständig. Sie unterscheiden deutlicher zwischen der Rechenschaftspflicht für Beiträge vom EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds, die in die EU-Treuhandfonds eingezahlt werden, und der Rechenschaftspflicht für die Transaktionen, die als Treuhandfondsverwalter aus den EU-Treuhandfonds (d. h. mit der EU, dem Europäischen Entwicklungsfonds und den Fonds anderer Geber) getätigten werden. Siehe auch Anhang 9.
- Die für **Forschung** zuständigen **Generaldirektionen und -Exekutivagenturen** wenden die spezifische (risikobereinigte) Wesentlichkeitsschwelle von 2 % bis 5 %<sup>136</sup> ordnungsgemäß an, die im Finanzbogen zum Kommissionsvorschlag für die sektoralen Vorschriften von „Horizont 2020“ vorgesehen ist. Folglich werden ihre Zuverlässigkeitserklärungen nicht mit Vorbehalten in Verbindung mit „Horizont 2020“ eingeschränkt. Diese Strategie wurde vom Rechtssetzungsorgan<sup>137</sup> von vornherein für dieses mehrjährige Programm akzeptiert unter Anerkennung: (i) der damit verbundenen verbliebenen Risiken (z. B. Mittelvergabe beruht noch immer vorwiegend auf Erstattungen förderfähiger Kosten, wodurch risikoreichere Mittelempfänger wie Neueinsteiger und kleine und mittlere Unternehmen angesprochen werden); und (ii) der eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten (Obergrenze bei Ex-post-Kontrollen, zeitlich begrenzte Ausweitung systematischer Prüfergebnisse auf die anderen Projekte desselben Mittelempfängers)<sup>138</sup>.
- Die für **Kohäsion** zuständigen **Generaldirektionen** **Regionalpolitik, Beschäftigung und Maritime Angelegenheiten** führten einen jährlichen Rechnungsabschluss sowie das Zurückhalten von 10 % aller von der Kommission geleisteten Zwischenzahlungen ein. Damit ist die effektive „Wiedereinziehung“ (vorab) bei möglicherweise ermittelten Fehlern (bis zu 10 %) zum Zeitpunkt des Kontenabschlusses gewährleistet. Diese Besonderheit wird nun umfassend und konsequent in den Berechnungen ihrer entsprechenden Ausgaben und der damit verbundenen Risikobeträge berücksichtigt.
- Seit seiner Autonomie im Jahr 2016 hat der **Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen** beträchtliche Fortschritte bei

der Einrichtung eines ausgereiften Systems für interne Kontrolle und Verwaltungsberichte erzielt, das die ordnungsgemäße Verwaltung des wachsenden Haushalts ermöglicht. Der Aktionsplan, der in Anbetracht der Vorbehalte im jährlichen Tätigkeitsbericht (Nicht-Zuverlässigkeit bei Zuschüssen) und nach einer internen Prüfung aufgestellt wurde, erwies sich als die geeignete Lösung.

### **Gesamtbewertung des Internen Arbeitsdienstes und hervorgehobener Sachverhalt**

Im Rahmen seiner Gesamtbewertung des Jahres 2016 hat der Interne Auditdienst erneut den Sachverhalt hervorgehoben, dass sich die Dienststellen, die sich bei der Umsetzung von Teilen ihrer Politik oder ihres Haushaltsplans auf betraute Einrichtungen verlassen, ihre Überwachungs- und Aufsichtsstrategien und -tätigkeiten stärken, aber zugleich die unterschiedlichen Arten, Herkunft und (mitunter begrenzten) Vollmachten in diesem Kontext gebührend in Betracht ziehen müssen.

Angesichts der beiden Vorbehalte, die Probleme in Agenturen (Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen) betreffen, bleibt dieser Punkt auch bei der Gesamtbewertung des Jahres 2017 von besonderem Interesse. Weitere Details, siehe Unterabschnitt 2.4 und/oder Anhang 5. Siehe auch nachfolgenden Abschnitt zu Entwicklungen für 2018.

### **Entwicklungen für 2018**

Die Aufsicht über Exekutivagenturen (z. B. Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“) und betraute Einrichtungen (z. B. Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, Kommission der

Afrikanischen Union) ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Die zentralen Dienste und Dienststellen der Kommission richten gemeinsame Arbeitsgruppen ein, um die Rolle der übergeordneten Dienststelle bei der Aufsicht über diese Einrichtungen zu klären und zu regeln.

### **Vorausschau über 2018 und/oder 2020 hinaus**

Die neue Haushaltsumsetzung tritt ab 2019 in Kraft (einige Bestimmungen sogar schon in der zweiten Jahreshälfte 2018). Dies bietet eine vereinfachte Grundlage für die Vorbereitung der Förderprogramme nach 2020.

Tatsächlich laufen die Vorbereitungen der sektoralen Programme nach 2020 zurzeit. Die besondere Aufmerksamkeit gilt größtmöglichen Vereinfachungen, Synergien und Effizienzgewinnen, risikodifferenzierten und kostenwirksamen Kontrollsystmen. Ziel ist dabei das Erreichen der politischen Ziele und Programmziele und der internen Kontrollziele, d. h. schnelle Zahlungen, niedrige Fehlerquote und niedrige Kontrollkosten.

Der Europäische Rechnungshof kündigte in seiner Strategie für 2018-2020 („Stärkung des Vertrauens durch externe Finanzkontrolle“)<sup>139</sup> seine Absicht an, von den positiven Entwicklungen beim EU-Finanzmanagement zu profitieren und den Mehrwert der jährlichen Zuverlässigkeitserklärung zu erhöhen. Der EuRH möchte insbesondere die Arbeit anderer Partner und die Informationen der geprüften Stellen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben stärker nutzen. In diesem Zusammenhang veröffentlichte der EuRH ein Hintergrundpapier über ein modifiziertes Prüfkonzept für die Zuverlässigkeitserklärung im Bereich der Kohäsionspolitik<sup>140</sup>. Derzeit laufen die Prüfarbeiten. Die Ergebnisse werden im nächsten Jahresbericht des EuRH im Jahr 2018 vorgestellt.

## 2.3. Schutz des EU-Haushalts: Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen

### Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen

Bei der Umsetzung des EU-Haushaltsplans ist es von großer Bedeutung, dass Systemschwächen, die zu Fehlern, Unregelmäßigkeiten und Betrug führen können, ordnungsgemäß vermieden, ermittelt und nachfolgend korrigiert werden.

Die Kommission ergreift Präventiv- und Korrekturmaßnahmen, wie in der EU-Gesetzgebung vorgesehen, um den EU-Haushalt vor rechts- oder vorschriftswidrigen Ausgaben zu schützen.

Wenn Präventionsmechanismen nicht greifen, muss die Kommission im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit als letztes Mittel Korrekturmaßnahmen anwenden.

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

Es folgt die Darstellung des Arbeitsablaufs von Korrekturmaßnahmen:



Eine Finanzkorrektur wird bestätigt, sobald sie von dem Mitgliedstaat akzeptiert oder von der Kommission beschlossen wird. Eine Finanzkorrektur wird als umgesetzt betrachtet, sobald die Korrektur angewendet wird und in den Kommissionskonten ausgewiesen ist. Das bedeutet, dass die

Finanztransaktion vom bevollmächtigten Anweisungsbefugten in den folgenden Fällen validiert wurde: Abzug von der Zwischen- oder Restzahlung, Einziehungsanordnung und/oder Aufhebungstransaktion<sup>141</sup>.

Fonds	Summe Zahlungen EU-Haushalt 2017	Summe an bestätigten Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2017			% der Zahlungen des EU-Haushalts	Summe umgesetzter Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2017			% der Zahlungen des EU-Haushalts
		Präventiv	Korrektiv	GESAMT		Präventiv	Korrektiv	GESAMT	
<b>Landwirtschaft:</b>	<b>55 808</b>	<b>277</b>	<b>1 241</b>	<b>1 518</b>	<b>2,7%</b>	<b>275</b>	<b>1 404</b>	<b>1 679</b>	<b>3,0%</b>
EGFL	44 695	277	903	1 180	2,6%	275	1 073	1 348	3,0%
Entwicklung des ländlichen Raums	11 113	-	338	338	3,0%	-	331	331	3,0%
<b>Kohäsionspolitik:</b>	<b>35 417</b>	<b>9</b>	<b>505</b>	<b>515</b>	<b>1,5%</b>	<b>73</b>	<b>467</b>	<b>539</b>	<b>1,5%</b>
EFRE	16 853	9	237	246	1,5%	70	100	170	1,0%
Kohäsionsfonds	8 366	-	198	198	2,4%	-	250	250	3,0%
ESF	9 797	-	65	65	0,7%	2	21	23	0,2%
FIAF/EFF	401	0	4	5	1,2%	1	95	96	23,9%
EAGFL, Abteilung Ausrichtung	0	-	1	1	n. a.	-	1	1	n. a.
<b>Interne Politikbereiche</b>	<b>25 415</b>	<b>334</b>	<b>58</b>	<b>391</b>	<b>1,5%</b>	<b>334</b>	<b>46</b>	<b>380</b>	<b>1,5%</b>
<b>Externe Politikbereiche</b>	<b>9 793</b>	<b>212</b>	<b>22</b>	<b>234</b>	<b>2,4%</b>	<b>212</b>	<b>31</b>	<b>244</b>	<b>2,5%</b>
Verwaltung	9 656	3	0	3	0,0%	3	0	3	0,0%
<b>GESAMT</b>	<b>136 089*</b>	<b>836</b>	<b>1 826</b>	<b>2 662</b>	<b>2,0%</b>	<b>897</b>	<b>1 949</b>	<b>2 845</b>	<b>2,1%</b>

Tabelle: Übersicht Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2017<sup>142</sup> (in Mio. EUR); die Präventivmaßnahmen umfassen Ex-ante-Abzüge und Finanzkorrekturen vor Ort; zu den Korrekturmaßnahmen zählen Ex-post-Wiedereinziehungen, Finanzkorrekturen und Streichungen.

Es ist zu beachten, dass aufgrund der Rundung der Zahlen in Mio. EUR einige Finanzdaten in der oben stehenden Tabelle nicht stimmig erscheinen.

\*Ausgenommen 1291 Mio. EUR an Auszahlungen unter der Rubrik „Besondere Instrumente“.

Im Jahr 2017 betrug die Gesamtsumme an Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2,7 Mrd. EUR (bestätigt) bzw. 2,8 Mrd. EUR (umgesetzt). In dem Betrag sind 2017 durchgeführte

Korrekturen und Wiedereinziehungen enthalten, unabhängig von dem Jahr, in dem die Ausgaben ursprünglich angefallen sind. Weitere Details sind Anhang 4 „Schutz des EU-Haushalts“ zu entnehmen.

### Arten von Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen 2017 und kumulative Ergebnisse 2011-2017

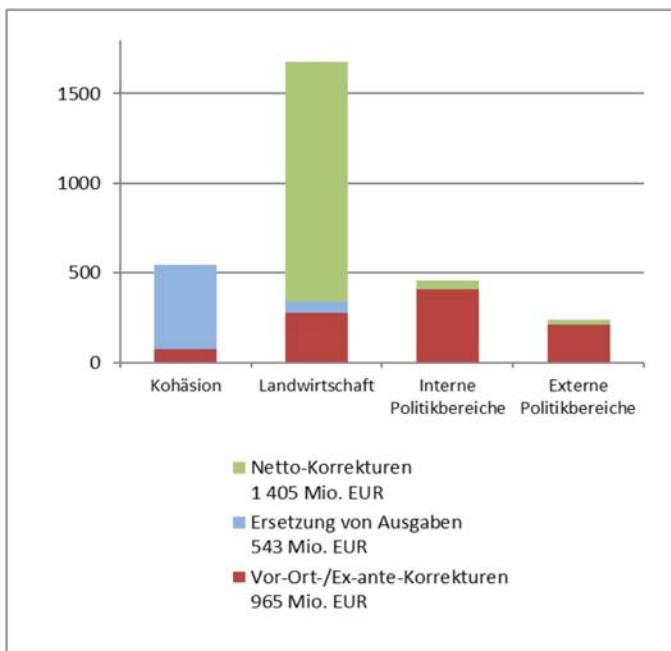


Abbildung: Arten von 2017 umgesetzten Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen (in Mio. EUR).

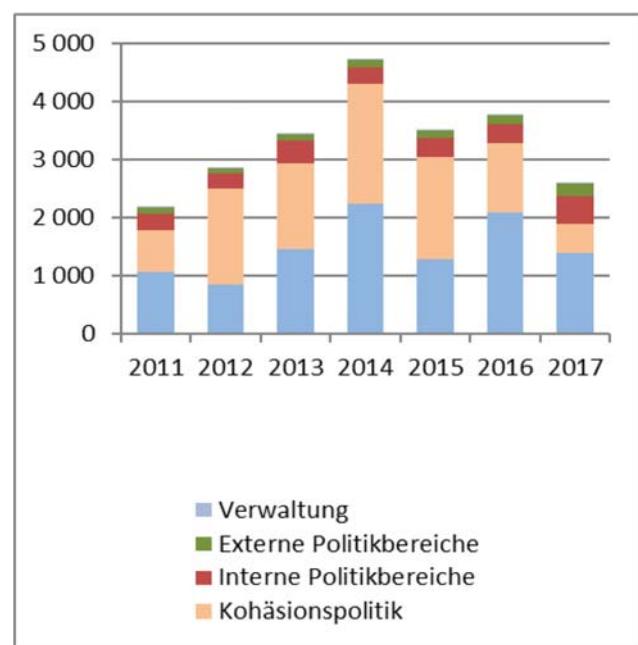


Abbildung: Im Zeitraum 2011-2017 bestätigte Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen, kumulativ (in Mio. EUR)

Die Kommission konzentriert sich in Bezug auf den besseren Schutz des EU-Haushalts immer stärker auf Präventivmaßnahmen, wie Zahlungsunterbrechungen und -aussetzungen. Dies dient auch als Anreiz für die Mitgliedstaaten, das Ausmaß vorschriftswidriger Zahlungen zu verringern und Korrekturen nur als letztes Mittel anzuwenden.

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

Für die Kohäsionspolitik sind Nettokorrekturen bis

zum Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Ausnahme. Diese kamen in den Fällen zur Anwendung, in denen die Mitgliedstaaten vorschriftswidrige Ausgaben nicht durch neue Ausgaben ersetzen konnten. Wenn Prüfungen der EU ergeben, dass schwerwiegende Mängel zu einem erheblichen Risikograd bei vom Mitgliedstaat unentdeckt und unkorrigiert gebliebenen und nicht gemeldeten Ausgaben führen, wendet die Kommission im Einklang mit dem Rechtsrahmen für 2014-2020 Nettofinanzkorrekturen selbst dann an, wenn der Mitgliedstaat den Korrekturen zustimmt. Wenn andernfalls alle rechtlichen

Rahmenbedingungen eingehalten wurden, muss die Kommission die Finanzkorrekturen auf dem üblichen Weg vornehmen, d. h. der Mitgliedstaat kann die Mittel wiederverwenden, wenn er die Korrekturen akzeptiert.

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

Beim Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) betrug der mittlere Korrektursatz für Finanzkorrekturen der Kommission für den Zeitraum 1999 bis Ende 2017 gemäß dem Konformitätsabschlussverfahren 1,8 % der

Ausgaben (ausschließlich Nettofinanzkorrekturen) – siehe Anhang 4, Abschnitt 2.4.

Gemäß den Kontrollen der Kommission betrug beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und beim Europäischen Sozialfonds der kombinierte Satz an Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2007-2013 am Ende des Jahres 2017 1,9 % der zugewiesenen Finanzmittel – siehe Anhang 4, Abschnitt 3.4.2.

Insgesamt lag die Durchschnittshöhe der beiden Beträge (gesamte bestätigte Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen und gesamte umgesetzte Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen) für den Zeitraum 2011-2017 bei 3,3 Mrd. EUR oder 2,4 % der durchschnittlichen Höhe der Zahlungen aus dem EU-Haushalt.

## 2.4. Durch die Arbeit des Internen Auditdienstes (IAS) geleistete Gewähr

Die Kommissionsdienststellen verließen sich hinsichtlich der Zuverlässigkeitssbewertungen auf die Arbeit des Internen Auditdienstes (IAS). Anhang 5 dieses Berichts enthält weitere Informationen zu der vom Internen Auditdienst gegebenen Gewähr. Eine Zusammenfassung der Arbeit des Internen Prüfers wird von der Kommission nach Artikel 99 Absatz 5 der Haushaltsumsetzung der Entlastungsbehörde übermittelt.

Der Interne Auditdienst gelangte zu dem Ergebnis, dass 95 % der im Zeitraum 2013-2017 verfolgten Empfehlungen von den geprüften Stellen wirksam umgesetzt worden waren. Von 359 Empfehlungen (entspricht 20 % der insgesamt in den letzten fünf Jahren akzeptierten Empfehlungen), die am Stichtag 31. Januar 2018 in der Umsetzung befindlich waren, wurde eine als „kritisch“ eingestuft. 133 wurden als „sehr wichtig“ eingestuft. Von diesen 134 Empfehlungen waren zwölf als „sehr wichtig“ eingestuft am Ende des Jahres 2017 seit über sechs Monaten überfällig, was 0,7 % der insgesamt in den vergangenen fünf Jahren angenommenen Empfehlungen entspricht. Die Verfolgung durch den Internen Auditdienst bestätigte, dass Empfehlungen im Allgemeinen zufriedenstellend umgesetzt werden und die Kontrollsysteme der geprüften Dienststellen verbessert werden.

Der Interne Auditdienst führte 2017 weiterhin im Rahmen seines Arbeitsprogramms Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch, als Reaktion auf die Ausrichtung der Kommission hin zu einer Kultur der Leistungsorientierung und einer stärkeren Fokussierung auf optimale Mittelverwendung.

(i) Hinsichtlich Lenkungs- und Aussichtsregelungen nach der Verwaltungsreform von 2000 hat die Kommission spürbare Fortschritte bei der Stärkung ihrer Rechenschaftspflicht, Verantwortung und Verfahren zur Feststellung der Zuverlässigkeit erzielt. Das dezentralisierte Finanzverwaltungsmodell wird gut verstanden und ist in die Institutionskultur eingebettet. Es wurden übersichtliche Instrumente zur Rechenschaftslegung und ein solides Verfahren zur Feststellung der Zuverlässigkeit eingerichtet. Darüber hinaus nahm die Kommission im Oktober 2017 eine Mitteilung zur Governance in der Europäischen Kommission an. Dennoch stellte der IAS den Bedarf für angemessene Verbesserungen auf Institutionsebene fest, insbesondere hinsichtlich des Risikomanagements und allgemeineren Aspekten der aktuellen Lenkungsstruktur, einschließlich IT-Governance.

Zur Leistung in anderen Bereichen:

- hinsichtlich der Personalverwaltung stellte der IAS fest, dass die Generaldirektionen und Exekutivagenturen geeignete Maßnahmen ergriffen haben, um die bestehenden Personalprobleme zu verwalten. Der IAS ermittelte jedoch auch beträchtlichen Verbesserungsbedarf in Bezug auf die strategische Verwaltung der Personalressourcen (GD HOME und EACEA) oder die Zuweisung von Personalressourcen (GD HOME und GD JUST);
- hinsichtlich der IT-Verwaltungsverfahren ergaben mehrere IT-Prüfungen, dass Spielraum für Steigerungen der Effektivität der IT-Sicherheit in der Kommission in bestimmten Bereichen auf Institutions- oder operativer Ebene (DG ENER, OLAF) besteht.
- hinsichtlich dem Verfahren zum Erstellen von Statistiken und der Qualität von Statistiken, die nicht von Eurostat stammen, stellte der Interne Auditdienst fest, dass der aktuell in der Kommission geltende Rahmen nicht ausreichend solide ist, um die zufriedenstellende Qualität der nicht von Eurostat stammenden Statistiken sicherzustellen, auf die sich die Dienststellen bei ihren wichtigen politischen Maßnahmen und Leistungsberichten stützen.

(ii) Hinsichtlich der Leistung bei der Umsetzung der operativen und administrativen Fördermittel des Haushalts hat der IAS keine wesentlichen Leistungsschwächen im Bereich der indirekten Mittelverwaltung festgestellt. Im Bereich der indirekten Mittelverwaltung wurden bei mehreren Prüfungen mit Schwerpunkt auf den in den Dienststellen geltenden Aufsichtsregelungen jedoch erhebliche Leistungsprobleme aufgedeckt (z. B. das Fehlen einer klar definierten Aufsichtsstrategie für Shift2Rail (S2R) der GD MOVE, Überwachung und Aufsicht über die operative Leistung der internationalen Finanzinstitute (IFI), die mit der Verwaltung der Investitionsfazilitäten betraut sind, durch die GD DEVCO). Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung wurden Programm- und Projektverwaltungsverfahren bewertet und mehrere erhebliche Leistungsschwächen offengelegt, von denen einige das Erreichen der politischen Ziele gefährden könnten (z. B. die Kohärenz, Wirksamkeit und Einhaltung der Fristen des Änderungsverfahrens für operationelle Programme durch die Generaldirektionen REGIO, EMPL und MARE, durch das Mitgliedstaaten den Bereitstellungsmechanismus für die Umsetzung der operationellen Programme umlenken können).

Darüber hinaus übermittelte der Interne Auditedienst im Februar 2018 an jede Dienststelle beschränkte Schlussfolgerungen über den Zustand der internen Kontrolle, die sich auf die zwischen 2015 und 2017 erfolgten Prüfarbeiten stützen. Diese Schlussfolgerungen sollen in die jährlichen Tätigkeitsberichte 2017 der betroffenen Dienststellen einfließen. In den Schlussfolgerungen wird die Aufmerksamkeit besonders auf alle als „kritisch“ eingestuften Empfehlungen gelenkt, die noch nicht umgesetzt wurden, sowie auf das Zusammenwirken einer Reihe von Empfehlungen, die als „sehr wichtig“ eingestuft wurden. In vier Fällen (GD CLIMA, GD DEVCO, SRSS und EACEA) erklärte der Interne Auditedienst, dass die betroffene Dienststelle ordnungsgemäß bewerten sollte, ob sie einen Vorbehalt in ihrem jeweiligen jährlichen Tätigkeitsbericht angeben müssen. In drei Fällen (GD CLIMA, GD DEVCO und EACEA) gab die Dienststelle solche Vorbehalte im Einklang mit den beschränkten Schlussfolgerungen des Internen Auditedienstes an. Im Fall des Dienstes zur Unterstützung von Strukturreformen hob der Interne Auditedienst die Probleme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge besonders hervor, die bei einer Prüfung der Finanzverwaltung ermittelt wurden, und wies darauf hin, dass der Dienst ordnungsgemäß bewerten sollte, ob diese einen Vorbehalt im jährlichen Tätigkeitsbericht erforderlich machen. Der Dienst kam zu dem Schluss, dass keine Grundlage für einen finanziellen Vorbehalt bestand und kein Vorbehalt zur Wahrung des eigenen Ansehens im jährlichen Tätigkeitsbericht angemeldet werden muss, da die ermittelten Reputationsrisiken nicht eingetreten sind. Der Interne Auditedienst stimmte dieser Bewertung zu.

Wie in der Charta über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des internen Prüfers vorgeschrieben, hat der interne Prüfer der Kommission ebenfalls eine allgemeine Stellungnahme vorgelegt. Diese beruht auf den Prüfarbeiten des Internen Auditedienstes im Bereich der Finanzverwaltung in der Kommission in den letzten drei Jahren (2015-2017) und berücksichtigt auch Informationen aus anderen Quellen, insbesondere den Berichten des Europäischen Rechnungshofs. Gestützt auf diese Prüfinformationen stellte der interne Prüfer fest, dass die Kommission im Jahr 2017 Verfahren in den Bereichen Governance, Risikomanagement und interne Kontrolle eingeführt hat, die

zusammengenommen eine angemessene Zuverlässigkeit im Hinblick auf die Erreichung der finanziellen Zielsetzungen gewährleisten. Die Gesamtbewertung ist jedoch mit einer Einschränkung hinsichtlich der in den Zuverlässigkeitserklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugnissen geltend gemachten und in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlichten Vorbehalte verbunden.

Bei der Erarbeitung seiner allgemeinen Stellungnahme hat der interne Prüfer auch die kombinierte Wirkung aller Risikobeträge bei Zahlung berücksichtigt, da diese die unter Vorbehalt gestellten Beträge übersteigt. Beim Gesamt-Risikobetrag handelt es sich um die bestmögliche Schätzung durch den bevollmächtigten Anweisungsbefugten. Er umfasst die genehmigten Ausgabenbeträge, die zum Zeitpunkt der Zahlung im Jahr 2017 nicht mit den geltenden vertraglichen und gesetzlichen Bestimmungen übereinstimmten. In ihren jährlichen Tätigkeitsberichten 2017 schätzen die Generaldirektionen die Risikobeträge bei Zahlung. Zusammengenommen entsprechen diese einem Gesamtbetrag unter der in den Anweisungen zur Vorbereitung der jährlichen Tätigkeitsberichte 2017 festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % aller getätigten Zahlungen im Kommissionshaushalt, Europäischen Entwicklungsfonds und in den EU-Treuhandfonds im Jahr 2017. Diese Risikobeträge bei Zahlung im Jahr 2017 umfassen aufgrund der mehrjährigen Korrekturmechanismen, die in das interne Kontrollsysteem der Kommission integriert sind, noch keine Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen im Zusammenhang mit Mängeln und Fehlern, die die Generaldirektionen in den nächsten Jahren ermitteln und korrigieren werden. Unter Berücksichtigung dieser Elemente erachtet der IAS den EU-Haushalt daher als insgesamt und längerfristig angemessen geschützt.

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

## 2.5. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen zu der vom Auditbegleitausschuss durchgeführten Arbeit

Der Auditbegleitausschuss (APC) hat sich bei seiner Arbeit auf vier wesentliche Ziele konzentriert, die er in seinen Arbeitsprogrammen 2017 und 2018 ausgeführt sind, und zwar: Berücksichtigung der Prüfungsplanung des IAS; Analyse der Ergebnisse von internen und externen Prüfungen zur Ermittlung potenziell signifikanter Risiken, einschließlich einer thematischen Gliederung, wo angemessen; Überwachung der Verfolgung von signifikanten Restrisiken, die durch Auditattivitàtigkeit identifiziert wurden; sowie Sicherstellung der Unabhängigkeit des internen Prüfers und Überwachung der Qualität interner Auditattivitàtigkeit.

Der APC ist hinsichtlich der Unabhängigkeit und Qualität der internen Auditattivitàtigkeit zufrieden und damit, dass die Prüfungsplanung den Finanzbereich angemessen abdeckt und die wesentlichen Risikobereiche auch weiterhin berücksichtigt. In seinem jährlichen Tätigkeitsbericht 2017-2018 machte der Ausschuss das Kollegium insbesondere auf die folgenden Probleme aufmerksam:

Die Bewertung des internen Prüfers für 2017 fiel zwar insgesamt positiv aus, jedoch mit einer Einschränkung in Bezug auf Verwaltungsvorbehalte, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen aufgeführt sind. Sie enthält auch eine „Hervorhebung eines Sachverhalts“ in Bezug auf „Strategien zur Überwachung der Durchführungsmaßnahmen und -programme Dritter“, die bereits in zwei aufeinanderfolgenden Gesamtbewertungen (2015 und 2016) enthalten ist. Der APC betonte, dass Auslagerung eine Hauptsorge darstellt, die der APC bei zahlreichen Gelegenheiten hervorgehoben hat (siehe unten).

Die wichtigsten bereichsübergreifenden Themen, die im jährlichen Bericht über interne Prüfungen herausgestellt werden, umfassen Verfahren der IT-Governance, IT- und Personalverwaltung sowie Aufsichtsregelungen im Bereich der indirekten Mittelverwaltung. Die meisten dieser Erkenntnisse wurden vom APC erörtert.

Im Meldezeitraum wurde eine als „kritisch“ eingestufte Empfehlung an die Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ (EACEA)<sup>143</sup> ausgesprochen. Aufgrund des Gefährdungspotenzials des Vorgefundenen (eine als „kritisch“ und acht als „sehr wichtig“ eingestufte Empfehlungen) hat der APC dafür gesorgt, dass die Verfolgung der Umsetzung der Empfehlungen zufriedenstellend und ohne Verzögerung erfolgt.

Gespräche mit EACEA und den übergeordneten Generaldirektionen sowie mit der GD BUDG und dem Generalsekretariat fanden auf drei Treffen der Vorbereitungsgruppen im Januar und Februar 2018 und beim APC am 7. März statt. Der APC begrüßte die beachtlichen Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans, betont jedoch, dass ein Kulturwandel in der Agentur nötig sei, um die Probleme umfassend anzugehen. Der APC wurde darüber informiert, dass durch die Folgemaßnahmen infolge der Empfehlungen des IAS von Mitte Februar bis Mitte März 2018 ausreichende Fortschritte erzielt wurden, um die zugrunde liegenden Risiken teilweise abzuschwächen. Deshalb wurde die Einstufung der kritischen Empfehlung auf „sehr wichtig“ heruntergesetzt. Der APC forderte die zentralen Dienste zudem auf, ihre Rolle mit der Herausgabe von Leitlinien weiterhin einzunehmen und, wo angemessen, zu stärken, und die Exekutivagenturen und deren übergeordnete Generaldirektionen sowohl in diesem konkreten Fall als auch allgemein zu unterstützen.

Als Reaktion auf die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs im Zusammenhang mit dem Sonderbericht über Governance bei der Kommission und auf Aufforderung des Kollegiums führte der IAS eine Prüfung der Steuerungs- und Aufsichtsregelungen der Kommission hinsichtlich Risikoverwaltung, Finanzberichterstattung und Ex-post-Verifizierung und -Revision durch. Bei dieser Prüfung wurde die Stabilität des Systems der dezentralen Rechenschaftspflicht und des Verfahrens zur Feststellung der Zuverlässigkeit bestätigt. Der IAS kennzeichnete jedoch eine Reihe erwarteter gezielter Verbesserungen, insbesondere im Bereich Risikoverwaltung und bei einigen Aspekten der Governance-Struktur. Zwischen dem internen Prüfer und dem Generalsekretariat und der GD BUDG als geprüfte Stellen ist ein Dialog in Bezug auf den Abschluss des Aktionsplans im Gange. Aufgrund seines Charakters wirkt sich dieser Prüfbericht auf die gesamte Institution aus und erfordert die Aufmerksamkeit der höchsten politischen Ebene. Der APC erörterte die Prüfergebnisse insgesamt und auch mehrere Empfehlungen, die von unmittelbarem Belang für die Rolle und Arbeit des APC sind. In diesem Zusammenhang bestätigte der interne Prüfer, dass sich die Charta des APC vollständig im Einklang mit den Bestimmungen der neuen Haushaltstordnung befindet. Die Ratschläge des APC sollten einen

Beitrag zum Entscheidungsprozess leisten, der zum Abschluss des Aktionsplans führt.

Bei der IAS-Prüfung der Leistung bei der Betrugsbekämpfung in den Bereichen Eigenmittel und Steuer wurden erhebliche Schwächen in Bezug auf die Planung, Verwaltung und Abstimmung von Maßnahmen zur Betrugsvermeidung und -ermittlung bei traditionellen Eigenmitteln aufgedeckt, die zu einer unzureichenden Vermeidung und Ermittlung von Betrugsfällen führen. Zudem wurden durch den IAS-Bericht zur H2020-Projektverwaltung in der GD CNECT Fragen von bereichsübergreifender Bedeutung im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit und der Verwaltung von Anti-Plagiats-Instrumenten aufgeworfen.

Der APC verfolgte die Probleme, die in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht 2016-2017 erwähnt wurden, und richtete weiterhin sein besonderes Augenmerk auf die Themen Auslagerung und Leistung:

- Neben den mit Auslagerung zusammenhängenden bereichsübergreifenden Themen, die im Rahmen des zuvor erwähnten IAS-Prüfberichts an die EACEA erörtert wurden, befasste sich der APC auch mit der IAS-Prüfung der Beaufsichtigung der Sicherheitspolitik im Luft- und Seeverkehr durch DG MOVE, einschließlich der einschlägigen Arbeitsvereinbarungen mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs. Der IAS stellte fest, dass signifikante Schwachstellen im derzeit bestehenden System der GD MOVE zur Überwachung des Luft- und Seeverkehrs bestehen (drei als „sehr wichtig“ eingestufte Empfehlungen). Der APC zeigte sich zufrieden damit, dass die GD MOVE alle Empfehlungen angenommen und einen Aktionsplan vorbereitet hat, den der IAS als zufriedenstellend geeignet für die Beseitigung der ermittelten Risiken erachtet. Die IAS-Prüfung der Beaufsichtigung des ITER-Projekts durch die GD ENER ergab zwei als „sehr wichtig“ eingestufte Probleme und wurde dem Kollegium vom APC in seinem letzten jährlichen Tätigkeitsbericht vorgelegt. Mit Blick darauf hat der IAS eine Nachprüfung durchgeführt und festgestellt, dass eine Empfehlung angemessen und wirksam umgesetzt wurde. Bei der zweiten Empfehlung wurden ausreichende Fortschritte erzielt, um die Risiken teilweise zu mindern. Daher wurde die Einstufung der Empfehlung auf „wichtig“ heruntergesetzt;
- der APC räumte *leistungsbezogenen Problemen* bei seiner Arbeit weiterhin den Vorrang ein und erörterte die Ergebnisse des IAS, die sich aus der Prüfung des Erstellungsprozesses und der

Qualität von nicht von Eurostat stammenden Statistiken ergeben. Der IAS stellte fest, dass der aktuelle Rahmen zur Überwachung der Qualität dieser Statistiken nicht ausreichend stabil ist, damit diese eine zufriedenstellende Qualität aufweisen. Der APC zeigte sich besorgt über das Fehlen einer vollständigen Darstellung der Statistikerstellung in der Einrichtung und betonte die Bedeutung der Datenqualität aufgrund der zunehmenden Konzentration auf Leistungsprobleme sowohl in der Kommission als auch im Parlament und im EURH. Der APC wies auf den bereichsübergreifenden Charakter der angesprochenen Probleme hin und beschloss, den Bericht dem Managementkontrollgremium zur weiteren Nachverfolgung vorzulegen;

- darüber hinaus verfolgte der APC die Umsetzung der Empfehlungen an das PMO<sup>144</sup> hinsichtlich der Aufgaben und Zuständigkeiten, Planung, Überwachung und Ausführung der Haushaltlinien des OLAF-Überwachungsausschusses, die im letzten Jahresbericht des APC aufgrund der finanziellen Rest- und Reputationsrisiken besonders hervorgehoben wurden. Bei der kürzlich erfolgten Nachprüfung kam der IAS zu dem Schluss, dass die Einstufung einer Empfehlung zwar auf „wichtig“ heruntergesetzt werden konnte, jedoch keine der als „sehr wichtig“ eingestuften Empfehlungen vollständig und/oder angemessen umgesetzt worden ist. Der APC wies auf die laufenden detaillierten Arbeiten des PMO zur Umsetzung der Empfehlungen hin und darauf, dass die verbleibenden Maßnahmen für beide Empfehlungen voraussichtlich bis Ende Juni 2018 abgeschlossen werden. Der APC begrüßte, dass den Mitgliedern des OLAF-Überwachungsausschusses nun verbesserte Finanzverfahren und Leitlinien zur Verfügung gestellt wurden.

Die Verwaltung der Kommission hat zufriedenstellende Aktionspläne zur Minderung der in den IAS-Berichten identifizierten Risiken erarbeitet. Der Aktionsplan infolge der Prüfungen der Steuerung der Kommission und der IT-Governance auf Institutionsebene wird derzeit abgeschlossen. Alle im Jahr 2017 vom IAS ausgesprochenen Empfehlungen wurden von den geprüften Stellen angenommen, mit Ausnahme von zehn Empfehlungen, die nur teilweise angenommen wurden. Zu diesen zählt eine als „wichtig“ eingestufte Empfehlung zu Indikatoren für Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit der Prüfung der Personalverwaltung in der Exekutivagentur für Innovation und Netzwerke (INEA)<sup>145</sup>, eine als „wichtig“ eingestufte Empfehlung zur Einrichtung von Kontrollplänen bezüglich der Prüfung der Auftragsvergabe im Rahmen des Instruments für

Heranführungshilfe (IPA)<sup>146</sup> sowie Empfehlungen bezüglich der Prüfung der Steuerungs- und Beaufsichtigungsregelungen der Kommission für Risikoverwaltung, Finanzberichterstattung und Ex-post-Verifizierung und -Revision (siehe oben).

Die Zahl der lange überfälligen Maßnahmen, mit denen als „sehr wichtig“ eingestuften Empfehlungen nachgekommen wird, die einer genauen Überwachung durch den APC unterliegen und für die weitere Gespräche mit den geprüften Stellen erforderlich sind, ist über den Berichtszeitraum gesunken (d. h. 12 am Stichtag, dem 31. Januar 2018, im Vergleich zu 18 am selben Stichtag des Jahres 2017).

Der APC verstärkte seine Nachverfolgung von

Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs. Der erste Bericht zum aktuellen Stand bei der Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs wurde von der GD BUDG im Juni 2017 vorgelegt. Ein ausführlicherer Bericht folgte im September 2017. Auf dieser Grundlage geht der APC bei der Verfolgung von Empfehlungen des Rechnungshofs auf ähnliche Weise wie bei Empfehlungen des IAS vor. Der APC wies auf den Mehrwert der Folgemaßnahmen hin und darauf, dass die Maßnahmen in Bezug auf die im Jahr 2014 ausgesprochenen Empfehlungen dazu beigetragen haben, dass die Kommission für die Nachprüfung des Rechnungshofs selbst gut vorbereitet ist.

## 2.6. Folgemaßnahmen zur Entlastung und externe Prüfempfehlungen

Das Europäische Parlament nahm seinen Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2016 am 18. April 2018 an, nachdem insbesondere die Entlastungsempfehlung des Rates und die Berichte des Europäischen Rechnungshofs geprüft worden waren. Das Europäische Parlament prüfte auch die von der Kommission vorgelegte Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2016, einschließlich der Informationen zum Schutz des EU-Haushalts, des Jahresberichts zu den im Jahr 2016 durchgeföhrten internen Prüfungen und des Berichts zu Folgemaßnahmen bezüglich der Entlastungsempfehlungen/Forderungen für das Haushaltsjahr 2015. Das Parlament hat auch ausgewählte Kommissare und Generaldirektoren einem Meinungsaustausch während des Entlastungsverfahrens zu aufgefordert.

**In seiner am 20. Februar 2018 beschlossenen Entlastungsempfehlung begrüßte der Rat die schrittweise Verringerung der vom Europäischen Rechnungshof in seiner Zuverlässigkeitserklärung geschätzten Fehlerquote von 4,4 % im Jahr 2014 auf 3,1 % im Jahr 2016 und die Tatsache, dass der Rechnungshof erstmals einen eingeschränkten und nicht negativen Prüfungsvermerk abgegeben hat.** Der Rat bedauerte jedoch, dass die Gesamtfehlerquote weiterhin über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Wie in den letzten neun Jahren auch wurdigte der Rat das uneingeschränkte Prüfungsurteil, dass der Europäische Rechnungshof für die Zuverlässigkeit des Jahresabschlusses erteilte.

Das Parlament stellte konkrete Forderungen an die Kommission zu spezifischen Politikbereichen sowie horizontalen Aspekten, wie Leistung und das zugehörige Berichtswesen, die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten und damit zusammenhängende Fragen der Rechenschaftspflicht, Haushaltsführung und Finanzmanagement und Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der Politiken der Union. In diesem Zusammenhang betonte das Parlament besonders die Notwendigkeit, Politikziele, Finanzzzyklen und Legislaturperioden besser abzustimmen, den EU-Haushalt entsprechend der Politikziele und

Prioritäten des mehrjährigen Finanzrahmens (Initiative für Mehrwert als zentrales Anliegen der Haushaltsplanung) zu präsentieren und die Umsetzung der Programme in verschiedenen Politikbereichen zu beschleunigen.

Wie in jedem Jahr wird die Kommission 2018 einem umfassenden Bericht zu Folgemaßnahmen der Forderungen, die das Europäische Parlament und der Rat an die Kommission gestellt haben, rechtzeitig für den Beginn des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2017, zustimmen.

Der Europäische Rechnungshof hat die Zahl seiner Sonderberichte in den letzten Jahren erhöht und deren Umfang erweitert. Zwar erarbeitete der Rechnungshof 23 Sonderberichte im Jahr 2017, im Vergleich zu 36 im Jahr 2016. Dennoch wird insgesamt eine zunehmende Anzahl an Empfehlungen an die Kommission herangetragen. Sie wird weiterhin geeignete Folgemaßnahmen für diese Empfehlungen sicherstellen und im jährlichen Tätigkeitsbericht über die ergriffenen Maßnahmen berichten. Darüber hinaus wird die Kommission ihre Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen an den Auditbegleitausschuss verbessern, der im Rahmen seines Mandats bestimmte Überwachungstätigkeiten ausführt.

Der Europäische Rechnungshof überwacht die Umsetzung seiner Empfehlungen an die Kommission und bietet Feedback an. Das hilft der Kommission bei der weiteren Verbesserung seiner Folgemaßnahmen. In seinem Jahresbericht 2016 bewertete der Europäische Rechnungshof die Qualität der Folgemaßnahmen der Kommission für eine Stichprobe von 108 Prüfempfehlungen aus 13 im Zeitraum 2010-2013 veröffentlichten Sonderberichten. Der Europäische Rechnungshof befand, dass die Kommission 67 % der Empfehlungen vollständig, 17 % größtenteils und 11 % in mancher Beziehung und 5 % nicht umgesetzt hatte. Dieses Ergebnis stimmt weitgehend mit denen der Vorjahre überein. Der Prozentsatz der vollständig umgesetzten Empfehlungen war jedoch der höchste seit Beginn der Veröffentlichung dieser konsolidierten Zahlen durch den Europäischen Gerichtshof.



## 2.7. Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen der internen Kontrolle und Finanzverwaltung

Alle bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben Zuverlässigkeitserklärungen mit hinreichender Gewähr zu ihren Kontrollsystmen und ihrer Finanzverwaltung vorgelegt, diese teilweise allerdings durch Vorbehalte eingeschränkt. Diese Vorbehalte sind entscheidende Elemente der Rechenschaftskette: Sie sorgen für die nötige Transparenz hinsichtlich der festgestellten Herausforderungen und Schwächen und hinsichtlich der Maßnahmen, mit denen diese Probleme angegangen werden sollen und geben zugleich Aufschluss über die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen.

*Die jährlichen Tätigkeitsberichte 2017 zeigen, dass alle Kommissionsdienststellen robuste interne Kontrollen eingerichtet haben. Außerdem geben die Berichte Aufschluss über die Anstrengungen zur Verbesserung von Effizienz und der Kostenwirksamkeit, zur weiteren Vereinfachung der Vorschriften und zur Einrichtung von Mechanismen, die einen angemessenen Schutz des Haushalts vor Betrug, Fehlern und Unregelmäßigkeiten gewährleisten.*

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

Nach Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen beliefen sich die Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen im Jahr 2017 auf 897 Mio. EUR vor Zahlungen und 1 949 Mio. EUR nach Zahlungen.

*Auf der Grundlage der Zuverlässigkeitserklärungen und der Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten nimmt das Kollegium diese Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2017 an und übernimmt die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.*

## 2.8. Organisatorische Verwaltung

### 2.8.1. Solide Governance-Regelungen

Das Steuerungssystem der Kommission beruht auf einer klaren Unterscheidung zwischen der operativen Zuständigkeit der Kommissionsbediensteten für den laufenden Haushaltsvollzug und die politische Gesamtverantwortung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder für die Verwaltung des Haushalts.

Das dezentrale System stützt sich auf Anleitung und Unterstützung durch die zentralen Dienste und die Beaufsichtigung durch eine Reihe von hochrangigen Führungsorganen wie dem Managementkontrollgremium und Lenkungsausschüssen, die sich mit IT-Governance, IT-Sicherheit und Informationsmanagement befassen.

Das Fundament dieses Systems bildet eine Reihe von zentralen Grundsätzen für eine gute Governance: eine klare Verteilung von Rollen und Zuständigkeiten, ein starkes Engagement für Leistungsmanagement, die Einhaltung des rechtlichen Rahmens, klare Mechanismen der Rechenschaftspflicht, ein hochwertiger und integrativer Rechtsrahmen, Offenheit und Transparenz und hochstehende ethische Normen.

*In der Kommission werden die Rollen und Zuständigkeiten in der Finanzverwaltung klar definiert und angewendet. Hierbei handelt es sich um ein dezentrales Konzept mit klaren Zuständigkeiten und dem Ziel, eine Verwaltungskultur zu schaffen, in der die Beamten den Anreiz erhalten, Verantwortung für die Tätigkeiten zu übernehmen, deren Kontrolle ihnen obliegt und ihnen die Kontrolle über die Tätigkeiten zu übergeben, für die sie zuständig sind.*

Das dezentrale Modell wurde im Rahmen der Verwaltungsreform vom Jahr 2000 eingeführt. Das Modell hat sich bewährt und als solides Konzept erwiesen, das gut zu den Rollen und zur Struktur der Kommission passt. Es wurde mit der Zeit weiterentwickelt und an ein sich änderndes Umfeld<sup>147</sup> angepasst.

Die Kommission überprüft das System fortwährend und nimmt in begründeten Fällen gezielte Verbesserungen vor. So wurde im Jahr 2017 beispielsweise das **Risikomanagement mithilfe überarbeiteter Leitlinien für die Dienste und durch eine intensivere Aufsicht auf** Institutionsebene (über das Managementkontrollgremium) und die Beteiligung des IAS verstärkt.

Nach dem Sonderbericht „Wendet die Europäische Kommission im Bereich der Governance vorbildliche

Verfahren an?“ des Europäischen Rechnungshofs<sup>148</sup> wurde eine Reihe weiterer Schritte unternommen, um die Governance-Mechanismen zu stärken. Beispiele hierfür:

- Die Kommission hat **ihren internen Kontrollrahmen aktualisiert**/ der jetzt im Einklang mit dem COSO-Rahmen 2013 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ist; (siehe vorstehenden Abschnitt 2.1).
- Im Oktober 2017 veröffentlichte die Kommission eine **aktualisierte Mitteilung ihrer Governance-Regelungen**.<sup>149</sup> In dieser Mitteilung wird das Governance-Systems der Kommission klar und umfassend beschrieben.
- Die Kommission erleichtert den Bürgern den **Zugang zu ihren Finanzberichten**. Beispielsweise liefert das integrierte Paket zur Finanzberichtserstattung einen umfassenden Überblick darüber, wie der EU-Haushalt die politischen Prioritäten der Union fördert und wie die Finanzmittel im Einklang mit EU-Regelungen ausgegeben werden.
- Der **Interne Auditdienst der Kommission hat seine eigene Prüfung der Governance- und Beaufsichtigungsregelungen der Kommission durchgeführt** und eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. Die Kommission hat nun Folgemaßnahmen hinsichtlich dieser Empfehlungen ergriffen und klärt z. B. die Funktionen und Zuständigkeiten der Organe, die eine immer wichtigere Rolle in der Führungsstruktur der Kommission spielen.
- **Die Charta des Auditbegleitausschusses (APC) wurde im April 2017 überarbeitet**, um die Zusammensetzung des Auditbegleitausschusses zu ändern, bestimmte Verfahren zu vereinfachen und die Struktur und Lesbarkeit des Dokuments zu verbessern. In der Charta werden Rolle, Zweck, Zuständigkeiten, Mitgliedschaft und Zusammensetzung, Werte und Handlungsgrundsätze und Berichterstattungsregelungen des APC festgelegt. Eine Änderung der Zusammensetzung betrifft die Erhöhung der externen Mitglieder auf drei, um neue Erkenntnisse über Prüf- und Finanzkontrollfragen zu erhalten.

## **2.8.2. Überarbeiteter Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder**

Alle Mitglieder der Europäischen Kommission sind bei der Ausübung ihrer Pflichten angehalten, die in den Verträgen und dem Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder festgelegten Regeln für Ethik und Integrität einzuhalten.

In seiner Rede zur Lage der Nation 2017 kündigte Präsident Juncker einen neuen Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder an. Der neue Kodex trat am 1. Februar 2018 in Kraft. Dadurch nimmt die Kommission unter den öffentlichen Organisationen einen Führungsplatz in puncto Ethik ein. Die modernisierten Regeln setzen neue Standards in

Europa. Mit dem neuen Verhaltenskodex wird das Streben nach mehr Transparenz fortgesetzt, dem sich Präsident Juncker seit Beginn seines Mandats verschrieben hat. Außerdem **wird die „Karenzzeit“ für ehemalige Kommissionsmitglieder von 18 Monaten auf zwei Jahre und für den Präsidenten der Kommission von zwei Jahren auf drei Jahre angehoben**. Die Modernisierung wird fortgesetzt, indem klarere Regeln und strengere ethische Standards sowie eine größere Transparenz in einer Reihe von Bereichen eingeführt werden.

## **2.8.3. Gestärkter Leistungsrahmen**

Ein solider Leistungsrahmen ist für eine starke Ergebnisorientierung, den europäischen Mehrwert und die ordnungsgemäße Verwaltung der EU-Programme unerlässlich. Der Leistungsrahmen für den EU-Haushalt weist eine starke Spezifizierung auf und wurde von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für den umfassendsten befunden (gemessen unter Verwendung des standardisierten Index für ergebnisorientierte Haushaltführungsrahmen).

Der Leistungsrahmen für den EU-Haushalt umfasst klar definierte Ziele und Indikatoren **auf der Grundlage der Strategie „Europa 2020“ und anderer politischer Schwerpunkte**. Er berücksichtigt auch die Komplementarität und das Mainstreaming von Politiken und Programmen und die Schlüsselrolle der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des EU-Haushaltplans.

**Zielsetzungen, Indikatoren und Ziele werden in die Rechtsgrundlage der Finanzierungsprogramme eingebettet**, und jedes Jahr erstellt die Kommission Berichte über sie in der dem Haushaltsentwurf beiliegenden Programmübersicht. Sie enthalten wichtige Informationen, die für die Programmprüfung und Leistungsmessung benötigt werden.

Um sicherzustellen, dass die Ressourcen für vorrangige Ziele verwendet werden und jede Maßnahme eine hohe Leistung und einen Mehrwert bietet, setzt die Kommission ihre Initiative für Mehrwert als zentrales Anliegen der Haushaltplanung weiterhin um. Gestützt auf den Leistungsrahmen 2014–2020 fördert die Initiative eine bessere Ausgewogenheit zwischen der Einhaltung von Vorschriften und Leistung.

Mit den von der Kommission erstellten Leistungsberichten, einschließlich der jährlichen

Tätigkeitsberichte, der Programmübersichten, Bewertungen, und dieser jährlichen Management- und Leistungsbilanz steht insgesamt eine Vielfalt an Information zur Leistung, Verwaltung und zum Schutz des EU-Haushalts zur Verfügung. Die Dokumente enthalten Erklärungen dazu, wie die EU-Haushaltsplanung die politischen Prioritäten der Europäischen Union fördert, zu den mithilfe des EU-Haushalts erzielten Ergebnissen und zur Rolle der Kommission bei der Sicherung und Förderung höchster Standards bei der Haushaltsführung und beim Finanzmanagement.

Das wichtigste Instrument stellt das integrierte Paket zur Finanzberichterstattung der EU dar, das sich aus dem konsolidierten Jahresabschluss der EU, der jährlichen Management- und Leistungsbilanz des Haushalts und dem Bericht über Folgemaßnahmen zur Entlastung zusammensetzt. Das integrierte Paket zur Finanzberichterstattung bietet der Öffentlichkeit jedes Jahr einen umfassenden Überblick über die finanzielle und operationelle Lage der EU.

Anhand dieser Berichte kann die Haushaltsbehörde – das Europäische Parlament und der Rat – bei ihren Entscheidungen über den jährlichen Haushaltsplan den Aspekt der Leistung als bedeutenden Faktor berücksichtigen.

Die Kommission regt im Rahmen der Vorschläge für die Programme unter dem zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen eine deutliche Stärkung des Leistungsrahmens an. Die Indikatoren werden beispielsweise vereinfacht und verbessert.

Neben der Umsetzung des Leistungsrahmens für den EU-Haushalt hat die Kommission auch ihren eigenen internen Leistungsverwaltungsrahmen – den Strategieplanungs- und Programmzyklus – modernisiert und gestärkt. Dadurch **wird der Schwerpunkt auf Ergebnisse und eine bessere**

## **Abstimmung zwischen den Maßnahmen der Kommission und den politischen Prioritäten verschoben.**

Im Rahmen des neuen Systems haben alle Kommissionsdienststellen mehrjährige Strategiepläne für den Zeitraum 2016-2020 erstellt, in denen sie ausführen, welchen Beitrag sie zu den zehn politischen Prioritäten der Kommission leisten. Mit diesen Plänen legen die Dienststellen konkrete Ziele und Indikatoren fest, an denen ihre Leistungen über einen Fünfjahreszeitraum gemessen werden.

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

Durch die Strategiepläne wird auch ein harmonisierter Ansatz zur Messung der Organisationsleistung in Bereichen wie Personalverwaltung, Finanzverwaltung und interne Kontrolle sowie Kommunikation eingeführt.

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

In den jährlichen Tätigkeitsberichten 2017 wurden erstmalig die neuen Zielsetzungen und die zugehörigen Indikatoren, die in den Strategieplänen definiert sind, sowie die Ergebnisse für 2017 in Managementplänen ausgewiesen.

<b>Integriertes Paket zur Finanzberichterstattung</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Konsolidierter Jahresabschluss der EU</li><li>• Jährliche Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts</li><li>• Bericht zu Folgemaßnahmen bis zur Entlastung</li></ul>
<b>Sonstige Berichte</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Allgemeiner Bericht zu den Tätigkeiten der EU</li><li>• Jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen</li><li>• Bericht zur Haushaltsführung und zum Finanzmanagement</li></ul>

Tabelle: Melde- und Rechenschaftskette in der Kommission:

### **2.8.4 Synergien und Effizienzgewinne**

Wie im vorstehenden Abschnitt 2.1 erläutert, bemüht sich die Kommission weiterhin, die Effizienz ihrer Tätigkeiten zu verbessern und Vorteile aus Synergien zwischen unterschiedlichen Bereichen der Institution zu nutzen.

Im Bereich der Finanzverwaltung wurden große Fortschritte erzielt. Die überarbeitete Haushaltsoordnung wird eine beträchtliche Anzahl an Vereinfachungen mit sich bringen. Die Vertragsvergabe und die haushaltstechnischen Abläufe werden vereinfacht und harmonisiert, beispielsweise mithilfe einer neuen Plattform, die eine zentrale Anlaufstelle für Mittelempfänger und interne Unterstützungsstellen (SEDIA) bildet. Mit den Vorschlägen der Kommission für den künftigen

mehrjährigen Finanzrahmen werden ebenfalls deutliche Vereinfachungen der Regeln für die EU-Finanzierungsprogramme bewirkt, wodurch der Verwaltungsaufwand gesenkt und gleichzeitig ein hohes Kontrollniveau sichergestellt wird.

Die Bemühungen der Kommission, ihre organisatorische Verwaltung zu verbessern, reichen über die Finanzverwaltung hinaus. Der Rechnungshof hat geprüft<sup>150</sup>, wie Organe, Einrichtungen und Agenturen der Europäischen Union die im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 eingegangenen Verpflichtungen umgesetzt haben, ihr Personal gegenüber dem Stand des Stellenplans im Zeitraum 2013-2017 um 5 % abzubauen. **Der Rechnungshof stellte fest, dass**

**die Kommission das Ziel eines Personalabbaus von 5 % erreicht hat.**

Aufgrund dieses Stellenabbaus ist es umso notwendiger, dass die Kommission effizient arbeitet, auch in Anbetracht der vielfältigen Herausforderungen, mit denen die EU zurzeit konfrontiert und den neuen Aufgaben, die an die Union herangetragen werden. Mit den fortgesetzten

Bemühungen der Kommission um Verbesserungen bei Effizienz und Arbeitsmethoden in Bereichen wie Personalverwaltung, Informations- und Kommunikationstechnologie, Kommunikation, Logistik und Veranstaltungsmanagement wird sichergestellt, dass die knappen Ressourcen effizient genutzt werden.