



Brüssel, den 26. Juni 2020  
(OR. en)

9150/20  
ADD 2

FIN 406

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	25. Juni 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

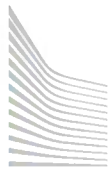
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 265 final PART 3/3
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN RECHNUNGSHOF Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2019

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 265 final PART 3/3.

---

Anl.: COM(2020) 265 final PART 3/3



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 24.6.2020  
COM(2020) 265 final

PART 3/3

**BERICHT DER KOMMISSION**

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

**Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2019**



## Abschnitt 2 – Interne Kontrolle und Finanzverwaltung

---







## 2.1. Die Kommission verwaltet den EU-Haushalt in einem komplexen Umfeld

Die Kommission misst der wirtschaftlichen Verwaltung der EU-Mittel sowie des Europäischen Entwicklungsfonds und des EU-Treuhandfonds große Bedeutung bei. Die Kommission ist verpflichtet, das Geld der Steuerzahler bestmöglich zu verwenden, um die politischen Ziele der EU zu verwirklichen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, sowohl ein hohes Niveau der Konformität mit den anwendbaren Vorschriften sicherzustellen als auch dafür zu sorgen, dass die Mittel die Empfänger auf effektive, effiziente und wirtschaftliche Weise erreichen. Demzufolge bemüht sich die Kommission bei der Finanzverwaltung um höchste Standards sowie um ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen einer niedrigen Fehlerquote, zügigen Zahlungen und wirtschaftlichen Kontrollkosten.

### 2.1.1. Der EU-Haushalt: ein breites Spektrum von Bereichen, Begünstigten und Ausgaben

Im Jahr 2019 betragen die Ausgaben <sup>(1)</sup> des EU-Haushalts **147 Mrd. EUR** (vgl. untenstehendes Schaubild), was 240 000 einzelnen Zahlungen mit Beträgen zwischen wenigen hundert Euro (Erasmus-Stipendien) bis zu mehreren Millionen Euro (Großprojekte wie ITER, Galileo und Copernicus sowie Haushaltshilfen an Entwicklungsländer) entspricht. Diese Zahlungen erfolgen zur Unterstützung so unterschiedlicher Aktivitäten wie Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher und städtischer Gebiete, Verbesserung der Verkehrs- und der digitalen Infrastruktur, Hilfe für kleine und mittlere Unternehmen, Umweltschutz, Fortbildung für Arbeitslose, Integration von Migranten und Grenzschutz, Unterstützung für Länder, die der EU beitreten wollen, sowie Hilfe für benachbarte Länder und Entwicklungsländer. Die Begünstigten sind sehr vielfältig und zahlreich.

<b>Natürliche Ressourcen</b>	<b>Kohäsion</b>	<b>Forschung, Industrie, Raumfahrt, Energie und Verkehr</b>	<b>Außenbeziehungen</b>	<b>Andere interne Politikbereiche</b>	<b>Andere Dienstleistungen und Verwaltung</b> 7 Mrd. EUR (5 %)
59 Mrd. EUR (40 %)	47 Mrd. EUR (32 %)	15 Mrd. EUR (10 %)	12 Mrd. EUR (8 %)	7 Mrd. EUR (5 %)	
					
<b>6,2 Millionen landwirtschaftliche Betriebe von 10,5 Millionen werden unterstützt</b>	<b>Regionen und Städte</b> <b>Nahezu 500 000 unterstützte Unternehmen seit 2014</b>	<b>Über 12 000 unterstützte kleine und mittlere Unternehmen, sowie Forscher, Laboratorien und Großorganisationen</b>	<b>90 Nicht-EU-Länder und -territorien sowie zahlreiche internationale und Nichtregierungsorganisationen werden direkt unterstützt</b>	<b>Erasmus+: nahezu 360 000 Studierende im Jahr 2019 unterstützt (über 4,6 Mio. Teilnehmer seit 2014)</b>	

Relevante Ausgaben des EU-Haushalts nach Politikbereichen im Jahr 2019, in % und Mrd. EUR

Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der Europäischen Kommission.

Mehr als zwei Drittel des Haushalts werden unter geteilter Mittelverwaltung ausgeführt. Die Mitgliedstaaten oder von ihnen bestimmte Institutionen verteilen Mittel und verwalten die Ausgaben in Übereinstimmung mit Unionsrecht und nationalem Recht (d. h. bei Ausgaben für Kohäsion und natürliche Ressourcen). Der Rest des

<sup>(1)</sup> Der Betrag der relevanten Ausgaben der Kommission entspricht dem der im Jahr 2019 getätigten Zahlungen abzüglich der im Jahr 2019 neu gezahlten Vorfinanzierungen zuzüglich der in früheren Jahren gezahlten und für das Jahr 2019 abgerechneten Vorfinanzierungen (Definitionen und weitere Einzelheiten siehe Anhang 3).

Haushalts wird entweder unmittelbar von der Kommission oder mittelbar in Zusammenarbeit mit beauftragten Organisationen ausgegeben. Die untenstehende Tabelle beschreibt die drei Methoden der Mittelverwaltung.

Art der Mittelverwaltung	Beschreibung	% der relevanten Ausgaben 2019	Beispiele für Programme/ Ausgaben	Andere Beteiligte, in Zusammenarbeit mit der Kommission
<b>Direkte Mittelverwaltung</b>	Fördermittel werden von der Kommission durchgeführt	22 %	Horizont 2020; Fazilität „Connecting Europe“; Verwaltungsausgaben	<i>nicht verfügbar (Mittel fließen direkt an die Begünstigten)</i>
<b>Indirekte Mittelverwaltung</b>	Fonds werden in Zusammenarbeit mit externen Stellen durchgeführt	7 %	Erasmus+; Teile der humanitären und Entwicklungshilfe; Heranführungshilfen	Agenturen, Gemeinsame Unternehmen, Vereinte Nationen, Weltbank, Europäische Investitionsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Nicht-EU-Staaten
<b>Geteilte Mittelverwaltung</b>	Fonds werden in Zusammenarbeit mit nationalen und/oder regionalen Stellen der Mitgliedstaaten durchgeführt, die in erster Linie die Verantwortung tragen	71 %	Agrarfonds; Meeres- und Fischereifonds; Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; Europäischer Sozialfonds; Migrations- und Sicherheitsfonds	Zahlstellen für die Gemeinsame Agrarpolitik: 76; Verwaltungsbehörden für Kohäsionsfonds: 492, in allen Mitgliedstaaten

Da der EU-Haushalt auf viele verschiedene Arten ausgeführt wird, woran verschiedene Akteure beteiligt sind, unterscheiden sich die damit verbundenen Risiken zwischen den Programmen und den Arten der Mittelverwaltung (siehe Anhang 3). Das wird bei der Entwicklung der Kontrollstrategien berücksichtigt (siehe Abschnitt 2.2).

## 2.1.2. Governance, Rechenschaftspflicht und Transparenz

### Die Kette der Rechenschaftspflicht

Das Governance-System der Europäischen Kommission ist auf ihre besondere Struktur und Rolle zugeschnitten. Die Governance-Regelungen der Kommission wurden mit der Zeit gestärkt und den geänderten Umständen angepasst. Neuere Untersuchungen durch interne und externe Prüfer haben bestätigt, dass diese Regelungen solide sind. Die Kommission von der Leyen, die im Dezember 2019 ihre Arbeit aufnahm, stellte weiterhin Rechenschaftspflicht und Transparenz ins Zentrum ihrer Arbeit, was durch die aktualisierten Arbeitsmethoden <sup>(2)</sup> sowie die Mandatsschreiben an alle Mitglieder der Kommission bestätigt wird. Die neuesten Entwicklungen werden in der aktualisierten Mitteilung Governance in der Europäischen Kommission wiedergespiegelt, die parallel zu diesem Bericht veröffentlicht wurde <sup>(3)</sup>.

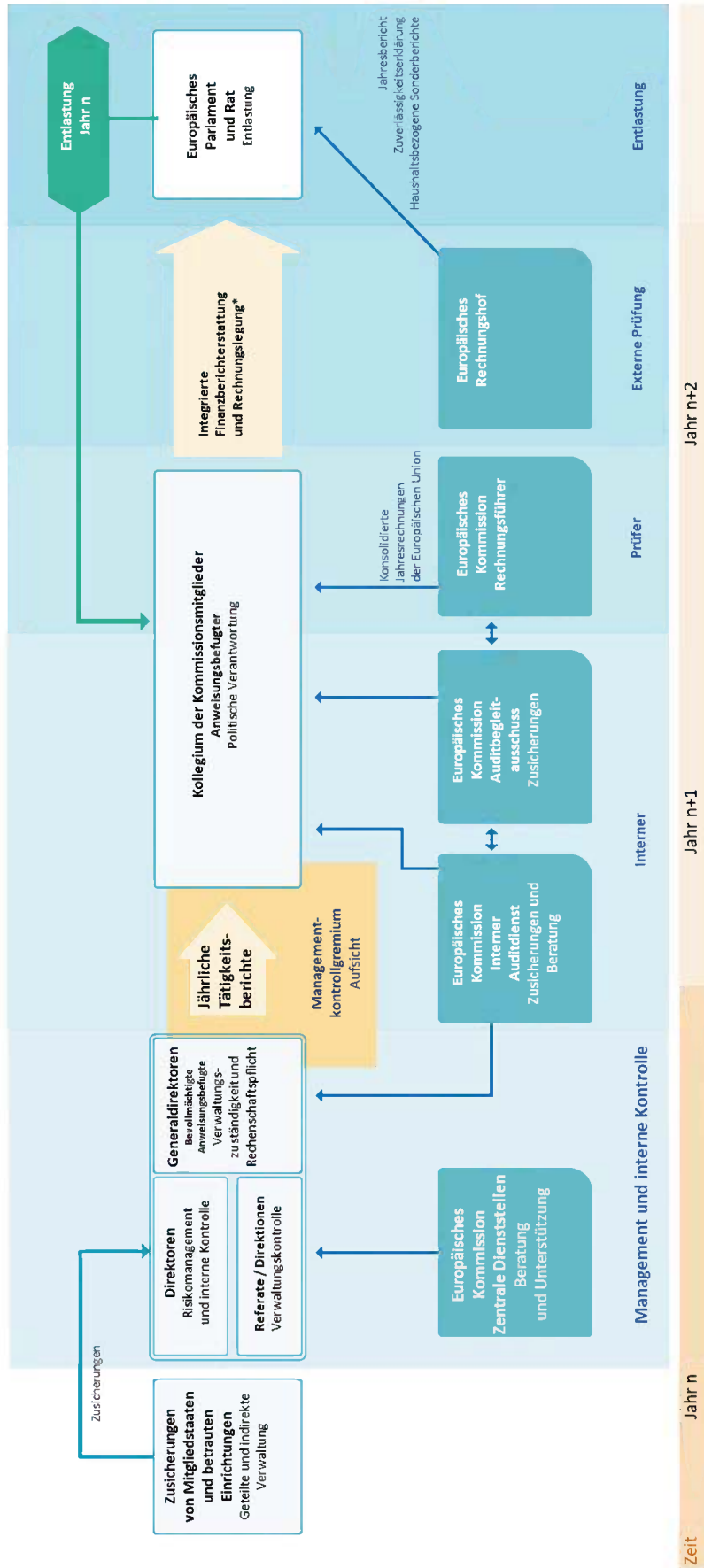
Das **Kollegium der Kommissionsmitglieder trägt die politische Verantwortung** für die Verwaltung des **EU-Haushalts**. Die wesentlichen Bausteine der Governance des EU-Haushalts, die von einer klaren Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen der politischen und der Verwaltungsebene untermauert sind, führen zu einer robusten Kette aus Testierung und Rechenschaft. Diese Bausteine werden in der folgenden Abbildung dargestellt. Auf Kommissionsebene beruht der Rechenschaftsrahmen auf wohldefinierten Verantwortlichkeiten und Berichterstattung (siehe unten).

<sup>(2)</sup> Mitteilung der Präsidentin an die Kommission: Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission, 1.12.2019, S. 3.

<sup>(3)</sup> Mitteilung an die Kommission: Governance in der Europäischen Kommission, 24.6.2020, C(2020) 4240.

Diese soliden Governance-Regelungen helfen dem Kollegium der Kommissionsmitglieder, die Ziele der Kommission zu verwirklichen, Ressourcen effizient und wirksam zu nutzen und die Verwaltung des EU-Haushalts im Einklang mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung sicherzustellen.

Zusicherungen und Rechenschaftspflicht der Kommission für den EU-Haushalt:  
klare Rollen und Zuständigkeiten



- \*- Integrierte Rechnungslegung und Rechenschaftsberichte:**
- Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union
  - Jährliche Management- und Leistungsbilanz
  - Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse
  - Jährlicher interner Auditbericht
- en zur Entlastung

Testierung und Rechenschaft der Kommission: klare Rollen und Zuständigkeiten

Quelle: Europäische Kommission.

## Rechenschaftspflicht und Berichterstattung auf Dienststellenebene

Das Kollegium der Kommissionsmitglieder überträgt die Verantwortung für die laufende operative Verwaltung den 50 Generaldirektoren<sup>(4)</sup> und gleichgestellten Dienststellenleitern<sup>(5)</sup> (im Folgenden „Generaldirektoren“), die der Verwaltungsstruktur der Kommission vorstehen. Sie leiten und gestalten ihre Dienststellen nach den internen Regeln und Standards der Kommission, um mit den verfügbaren Ressourcen die in ihren strategischen Plänen festgelegten Ziele zu erreichen. Sie sind für den in ihren Dienststellen umgesetzten Anteil des EU-Haushalts rechenschaftspflichtig.

In ihren jährlichen Tätigkeitsberichten berichten sie in transparenter Weise über die Leistung und die erzielten Ergebnisse, die Funktionsweise ihrer internen Kontrollsysteme und die Verwaltung ihres Anteils am EU-Haushalt unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten unter geteilter Mittelverwaltung verfügbar gemachten Gewähr. In der Zuverlässigkeitserklärung, die einen Teil ihres jährlichen Tätigkeitsberichts darstellt, erklären sie, ob sie hinreichende Gewähr haben, dass:

- die in ihrem Bericht enthaltenen Angaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes (d. h. zuverlässiges, vollständiges und zutreffendes) Bild der Situation in ihrer Dienststelle vermitteln;
- die ihrer Dienststelle zugewiesenen Mittel für den vorgesehenen Zweck und im Einklang mit dem Grundsatz einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet wurden und
- die in ihrer Dienststelle eingerichteten Kontrollverfahren die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge hinreichend gewährleisten.

Um diese Gewähr zu erhalten, nutzen die Generaldirektoren alle verfügbaren Informationen (die in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten zusammengefasst sind), insbesondere:

- die Ergebnisse der von ihren eigenen Diensten oder in ihrem Auftrag durchgeführten Prüfungen;
- bei geteilter und indirekter Mittelverwaltung die Verwaltungs- und Kontrollinformationen von Mitgliedstaaten und anderen betrauten Einrichtungen, die in ihren eigenen Kontrollsystemen erfasst wurden;
- die Arbeit des internen Revisionsdienstes (siehe Anhang 6);
- Prüfungen durch den Europäischen Rechnungshof, den unabhängigen externen Prüfer der EU.

Wenn sie Schwächen mit erheblichen Auswirkungen feststellen, müssen sie ihre Zuverlässigkeitserklärung mit einem Vorbehalt einschränken. Gleichzeitig stellen sie Aktionspläne zur Verringerung zukünftiger Risiken und zur Stärkung ihrer Kontrollsysteme auf (siehe Abschnitt 2.3.5 und Anhang 4).

## Rechenschaftspflicht und Berichterstattung auf institutioneller Ebene

Die jährliche Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt stellt die Situation auf der Ebene der Kommission vor. Dieser Bericht ist Teil des Integrierten Rechnungslegungspakets der Kommission<sup>(6)</sup>, das von der Kommission verabschiedet wird und auf der Gewähr und den Vorbehalten basiert, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten enthalten sind.

Das darauf folgende jährliche Entlastungsverfahren ermöglicht dem Europäischen Parlament und dem Rat, die Kommission für die Durchführung des EU-Haushalts politisch zur Verantwortung zu ziehen. Die Entscheidung des Europäischen Parlaments über die Entlastung basiert auf:

<sup>(4)</sup> Sie werden förmlich zu bevollmächtigten Anweisungsbefugten ernannt. In Artikel 74 Absatz 1 der Haushaltsordnung heißt es: „Dem Anweisungsbefugten des jeweiligen Unionsorgans obliegt es, die Einnahmen und Ausgaben nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auszuführen, unter anderem indem er die Berichterstattung über die Leistung sicherstellt, und sowohl deren Recht- und Ordnungsmäßigkeit als auch die Gleichbehandlung der Empfänger zu gewährleisten.“

<sup>(5)</sup> Leiter von Exekutivagenturen, Ämtern, Dienststellen, Taskforces usw.

<sup>(6)</sup> Wie in Artikel 247 der Haushaltsordnung gefordert, umfasst das Integrierte Rechnungslegungspaket auch Folgendes: die konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union; den Bericht der Kommission über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das vorangehende Haushaltsjahr; den Jahresbericht an die für die Entlastung zuständige Behörde über die durchgeführten internen Prüfungen; und die langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts.



- den Berichten des Europäischen Rechnungshofs, in denen dieser ein Prüfungsurteil über die Zuverlässigkeit der Jahresrechnungen sowie über die Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben abgibt und die Ergebnisse seiner Prüfungen bestimmter Ausgaben- oder Politikbereiche oder Probleme von Haushaltsführung oder Verwaltung vorstellt;
- die integrierte Rechnungslegung und Rechenschaftsberichte der Kommission;
- Anhörungen von Kommissionsmitgliedern und Generaldirektoren sowie Antworten auf schriftlichen Anfragen;
- eine Empfehlung des Rates.

Die Kommission berichtet jährlich über die Weiterverfolgung der während des Entlastungsverfahrens an die Kommission gerichteten Anfragen des Europäischen Parlaments und des Rates.

## 2.2. Die Kommission stützt sich auf verschiedene Instrumente, um eine gute Verwaltung des Haushalts sicherzustellen

Um sicherzustellen, dass der Haushalt gut verwaltet wird und vor Schwächen und Unregelmäßigkeiten in seinem komplexen Umfeld geschützt ist, stehen der Kommission mehrere Instrumente zur Verfügung.

---

### 2.2.1. Ein solider interner Kontrollrahmen

---

Die Kommission hat einen **starken institutionellen Rahmen für die interne Kontrolle** eingerichtet, der auf den höchsten internationalen Standards basiert <sup>(7)</sup>.

Die Generaldirektoren setzen diesen institutionellen Rahmen in ihren Dienststellen durch maßgeschneiderte interne Kontrollsysteme um und berücksichtigen dabei ihr spezifisches Arbeitsumfeld, ihre Risiken und Bedürfnisse. Bei dieser Aufgabe werden sie von den zentralen Dienststellen unterstützt <sup>(8)</sup>, die Anweisungen, Leitlinien und Beratung bieten und den Austausch bewährter Verfahren erleichtern. Sie bewerten jährlich die Funktionsweise ihrer internen Kontrollsysteme anhand einer gemeinsamen Methodologie und fassen ihre Schlussfolgerungen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten zusammen.

Zusätzlich kann der interne Revisionsdienst Prüfungen der Funktionsweise der internen Kontrollsysteme und der Bewertung dieser Systeme durch die Dienststellen der Kommission durchführen (siehe Anhang 6).

**Für das Jahr 2019**, das zweite Jahr, in dem der Rahmen für die interne Kontrolle in vollem Umfang umgesetzt wurde, zeigen die Bewertungen durch die Kommissionsdienststellen, dass ihre **internen Kontrollsysteme weiterhin wirksam sind**. Die Gesamtsituation ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

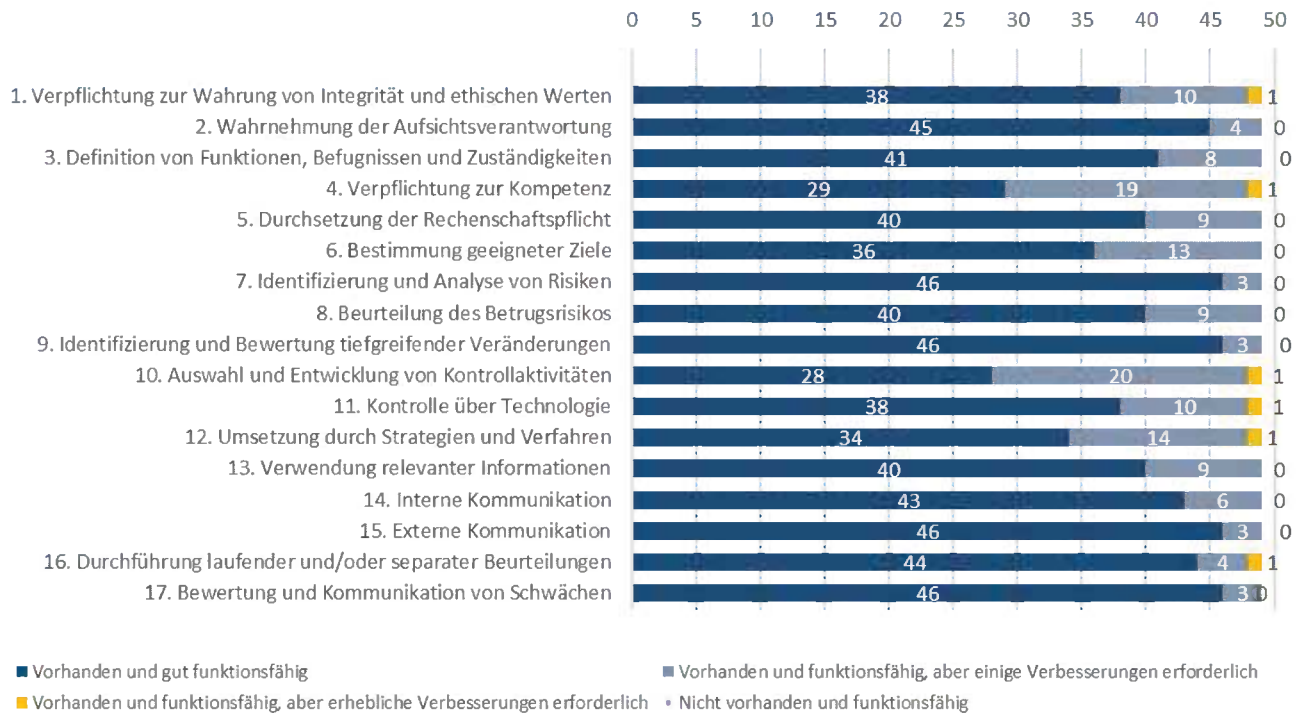
Die Bewertung bestätigt die im Hinblick auf die Kontrolltätigkeiten, die positiven Auswirkungen des verstärkten institutionellen Überblicks auf Risikoidentifizierung und Risikomanagement, sowie auf dem Gebiet der Informationstechnologie erzielten Verbesserungen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die Kommission ein fortgeschrittenes Niveau der internen Kontrolle erreicht hat. Die zentralen Dienststellen werden weiterhin Leitlinien anbieten und den Austausch bewährter Verfahren erleichtern, um das System der internen Kontrolle als ein Managementwerkzeug, das der Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele hilft, zu fördern.

---

<sup>(7)</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

<sup>(8)</sup> GD Haushalt in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat, der GD Kommunikation und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung.



Bewertung der 17 Prinzipien des Rahmens für die interne Kontrolle

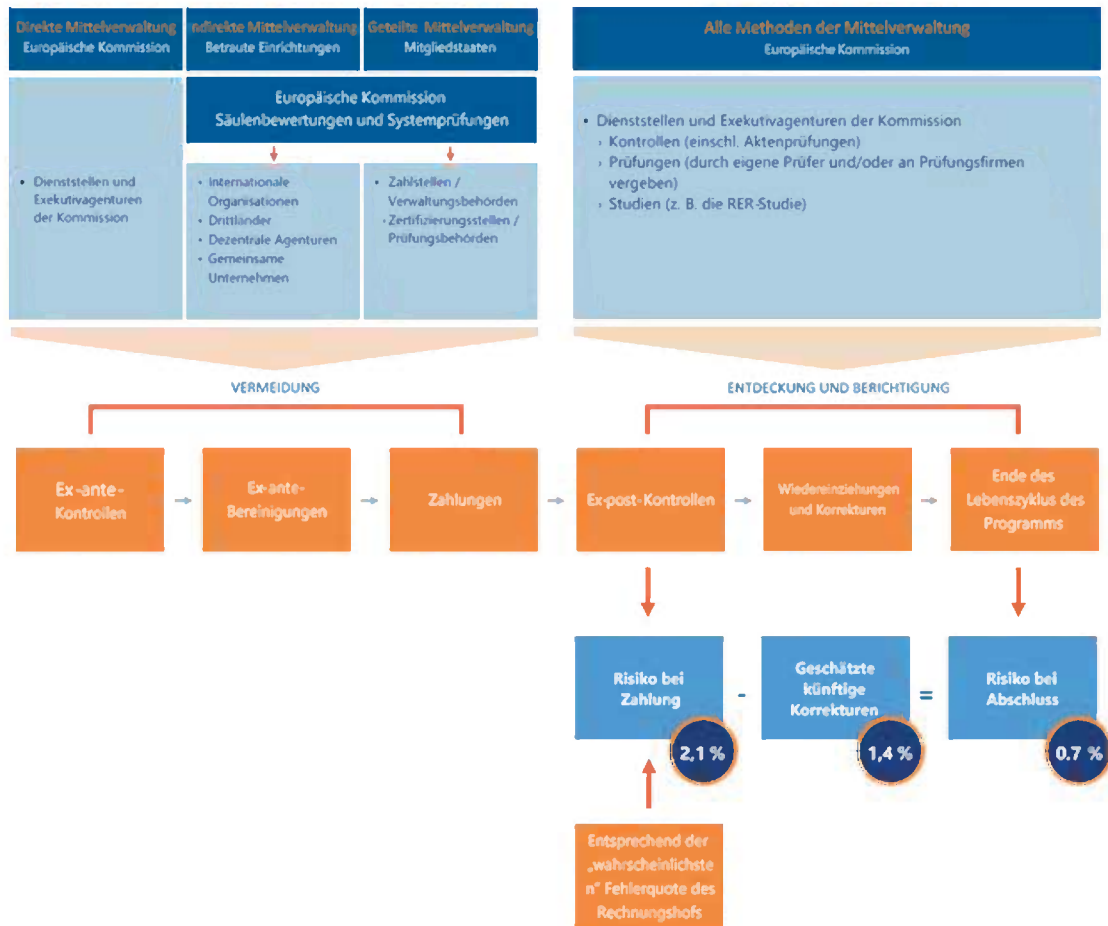
Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der Europäischen Kommission.

## 2.2.2. Mehrjährige Kontrollstrategien stellen sicher, dass das Geld der Steuerzahler gut verwendet wird

Innerhalb des institutionellen Rahmens der Kommission richten die Generaldirektoren als Verwalter des EU-Haushalts mehrjährige Kontrollstrategien ein, die Fehlern vorbeugen und, wenn dies nicht möglich ist, sie entdecken und korrigieren sollen. Dazu müssen sie ihre Gewähr von unten aufbauen und die Fehler bei der Verwendung von EU-Mitteln auf einer detaillierten Ebene, d. h. nach Programmen oder sonstigen relevanten Ausgabensegmenten, bewerten. Das gestattet der Kommission, Schwächen zu erkennen und zu berichtigen, und auch die zugrundeliegenden Ursachen systemischer Fehler zu identifizieren (z. B. Komplexität von Regeln), gezielte Korrekturmaßnahmen vorzunehmen und sicherzustellen, dass die gewonnenen Erfahrungen in die Planung zukünftiger Finanzprogramme einbezogen werden.

### Von der Vorbeugung zur Entdeckung und Berichtigung

Da die Ausgabenprogramme der Kommission **mehrjährig** angelegt sind, beziehen sich auch die betreffenden Kontrollsysteme und Verwaltungszyklen jeweils auf mehrere Jahre. Das bedeutet, dass Fehler in einem Jahr entdeckt und im folgenden oder in späteren Jahren nach der Zahlung korrigiert werden können – bis zum Abschluss am Ende des Lebenszyklus des Programms. Darüber hinaus sind die Kontrollstrategien **risikobezogen**, d. h. sie sind an die unterschiedlichen Methoden der Mittelverwaltung, Politikbereiche und/oder Finanzierungsregelungen und die damit verbundenen Risiken angepasst.



Der mehrjährige Kontrollzyklus der Kommission (für die innerhalb der Kreise genannten Ergebnisse für 2019 siehe Abschnitt 2.3.1 unten)  
 Quelle: Europäische Kommission.

### Prävention von Fehlern

Präventionsmaßnahmen sind das Mittel der Wahl zur Bekämpfung von Fehlern. Zu den wichtigsten Präventionsmechanismen der Kommission gehören Überprüfungen durch die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten (unter geteilter Mittelverwaltung), Ex-ante-Kontrollen, die die Zurückweisung nicht förderfähiger Beträge nach sich ziehen, bevor die Kommission die Ausgaben akzeptiert und Zahlungen tätigt, Systemprüfungen zur Entdeckung von Schwächen in der Verwaltung der Durchführungspartner (Prävention für künftige Ausgaben) sowie die Unterbrechung und Aussetzung von Auszahlungen, bis die Schwachstellen in den Systemen behoben sind.

**Diese Maßnahmen dienen auch als Anreize für Mitgliedstaaten zur Korrektur von Zahlungen, bevor sie ihre Kostenforderungen bei der Kommission einreichen. Das erklärt, weshalb unter geteilter Mittelverwaltung das Risiko bei Zahlung bezüglich der Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten verhältnismäßig gering ist, weil Fehler bereits von den Mitgliedstaaten auf ihrer Ebene korrigiert wurden, bevor sie ihre Zahlungsanträge oder Jahresrechnungen zur Abrechnung bei der Kommission einreichen.**

Im Jahr 2019 erreichten die bestätigten Präventionsmaßnahmen einen Betrag von 416 Mio. EUR. Dazu zählen Ex-ante-Kontrollen, beispielsweise Abzüge vor der Zahlung/Annahme durch die Kommission, Abzüge der Mitgliedstaaten von neuen Kostenaufstellungen für die Kommission (Abzüge „an der Quelle“) und andere Ex-ante-Bereinigungen.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten bei Kohäsionsfonds Korrekturen im Umfang von insgesamt 670 Mio. EUR für 2014-2020 durchgeführt. Das ist ein Ergebnis der gestärkten Verwaltungsvorschriften, die die Rechenschaftspflicht der Verwaltungsbehörden erhöhen und die Position der Kommission beim Schutz des EU-Haushalts vor irregulären Ausgaben bedeutend stärken.

Neben diesen Maßnahmen helfen auch die Leitlinien für Durchführungspartner bei der Vermeidung von Fehlern.

### Entdeckung und Berichtigung von Fehlern in Verbindung mit Ausgaben der EU

Wenn Präventionsmechanismen nicht wirksam waren, ist es wichtig, dass Fehler in Verbindung mit Ausgaben der EU durch die Kontrollen der von der Kommission akzeptierten und ausgezahlten Beträge a posteriori **aufgedeckt** werden (Ex-post-Kontrollen).

Diese Fehler werden von der Kommission im selben Jahr oder in den folgenden Jahren durch Finanzkorrekturen oder den Ersatz nicht förderfähiger Ausgaben bei geteilter Mittelverwaltung, unter direkter und indirekter Mittelverwaltung durch Einziehungen bei den Endempfängern **korrigiert**.

Im Jahr 2019 beliefen sich die bestätigten Korrekturmaßnahmen auf 1,5 Mrd. EUR (25 % höher als im Jahr 2018). Das betrifft vor allem Fehler in Verbindung mit in früheren Jahren getätigten Auszahlungen.

Daneben werden Schwächen der Kontrollsysteme, die bei risikobasierten Systemprüfungen entdeckt werden, nachfolgend bekämpft und die Systeme werden korrigiert, um ein Wiederauftreten derselben Fehler in Zukunft zu vermeiden. Im Umfeld der geteilten und der indirekten Mittelverwaltung wird dies in erster Linie von den durchführenden Mitgliedstaaten und Durchführungspartnern übernommen.

Weitere Informationen über den Schutz des EU-Haushalts siehe Anhang 5.

## Abhängigkeit von den Kontrollsystemen der Durchführungspartner

Nahezu 80 % des Haushalts werden in **Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und betrauten Einrichtungen als Durchführungspartnern** ausgeführt (siehe zweite Tabelle in Abschnitt 2.1.1). Es ist daher wichtig, zu prüfen, dass diese Partner ein Niveau des Schutzes der finanziellen Interessen der EU nachweisen, das mit dem von der Kommission bei ihrer eigenen Verwaltung des Haushalts erreichten gleichwertig ist. Zu diesem Zweck führt die Kommission eine Bewertung der Systeme, Regeln und Prozeduren der Personen oder Einrichtungen durch, die EU-Haushaltsmittel durchführen. Das betrifft insbesondere die Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und der betrauten Einrichtungen in Verbindung mit Belegprüfungen der Ausgaben und andere Arten der Überprüfung, die als Säulenbewertungen oder Benennungsverfahren bezeichnet werden, bevor ein Partner mit der Ausführung des EU-Haushalts im Auftrag der Kommission betraut wird.

Bei **indirekter Mittelverwaltung** berichten die Partner jährlich über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in einer Verwaltungserklärung. Das stellt die Grundlage dar, auf der die zuständigen Kommissionsdienststellen in diesem Verwaltungs- und Kontrollumfeld ihre Gewähr stützen können.

Gegenwärtig arbeitet die Kommission an der Einrichtung eines automatisierten Workflows für die verschiedenen Überprüfungen, um den gesamten Prozess zu beschleunigen. Ein solches Instrument würde sicherstellen, dass alle erforderlichen Phasen, durch die sich eine Einrichtung für die Zusammenarbeit mit der Kommission in indirekter Mittelverwaltung qualifizieren kann, in zentralisierter, kohärenter und koordinierter Weise stattfinden.

Auf dem Gebiet der **geteilten Mittelverwaltung** berichten die Mitgliedstaaten jährlich über ihre Kontrolle der Verwendung von EU-Mitteln auf nationaler Ebene und über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ihrer jeweiligen Programme mittels eines Zusicherungspakets, das eine Verwaltungserklärung, eine jährliche Zusammenfassung der durchgeführten Überprüfungen und einen jährlichen Prüfbericht mit einer auf repräsentative Stichproben gestützten Fehlerquote und einem Prüfurteil über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben umfasst. Diese Berichterstattung stellt die Grundlage für die Akzeptanz der Jahresabschlüsse der Programme durch die Kommission dar, und sie ermöglicht den entsprechenden Kommissionsdienststellen, ihre Zuverlässigkeit festzustellen. Es wird auch zur Bestimmung möglicher Risiken für den EU-Haushalt sowie zur Identifikation von Schwächen und Bereichen, in denen weitere Überprüfungen erforderlich sind, benutzt.

Bewährte Verfahren auf dem Gebiet der internen Kontrolle werden mit und zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen der Netzwerke für Struktur- und Agrarpolitik sowie im von der Kommission angeleiteten Netzwerk für interne Kontrolle im öffentlichen Dienst ausgetauscht.

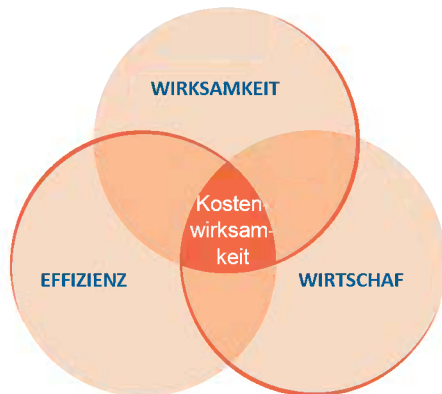
Außerdem hat die Kommission den Vorschlag einer Verordnung<sup>(9)</sup> über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten vorgelegt. Dieser

<sup>(9)</sup> COM(2018) 324 final.

Vorschlag, der einen integralen Teil des zukünftigen Mehrjährigen Finanzrahmens bildet, ist Gegenstand laufender Verhandlungen im Europäischen Parlament und im Rat.

Die Kommission arbeitet auch mit den Mitgliedstaaten zusammen, um das Verständnis und die Umsetzung der verstärkten Regeln über Interessenkonflikte zu erleichtern, die seit dem Inkrafttreten der revidierten Haushaltsordnung am 2. August 2018 gelten. Sie überwacht auch alle in diesem Zusammenhang zu ihrer Kenntnis gebrachten Behauptungen.

## Kostenwirksamkeit von Kontrollen



Alle Dienststellen der Kommission wenden die oben beschriebenen **allgemeinen Kontrollen** an, durch die Präventions- und Korrekturmaßnahmen auf Mehrjahresbasis auf der Ebene einzelner Programme oder Ausgabensegmente angewendet werden. Jedoch können, wie in Abschnitt 2.1.1 gezeigt, die einzelnen Ausgabenprogramme sehr unterschiedlich sein, so dass die **Kontrollstrategien** an verschiedene Methoden der Mittelverwaltung, Politikbereiche und/oder Finanzierungsmodalitäten und die damit verbundenen Risiken angepasst werden müssen. Eine solche Differenzierung der Kontrollstrategien ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die Kontrollen **kostenwirksam** bleiben, d. h. dass sie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einer niedrigen Fehlerquote (Wirksamkeit), zügigen Zahlungen (Effizienz) und wirtschaftlichen Kosten (Wirtschaftlichkeit) erreichen. Bereiche mit höherem Risiko werden sorgfältiger und/oder häufiger geprüft, und Bereiche mit geringerem Risiko sollten weniger intensiven, kostengünstigeren und weniger aufwendigen Kontrollen unterzogen werden. Auch das

tatsächliche Potenzial für Einziehungen unrechtmäßig gezahlter EU-Mittel wird bei der Planung der Kontrollstrategie eine Rolle spielen (z. B. Kosten-Nutzen-Analyse von Vor-Ort-Prüfungen).

## Die Kommission und der Rechnungshof: verschiedene Rollen führen zu verschiedenen Kontrollansätzen

Die Kommission und der Rechnungshof spielen in der Kontrollkette des EU-Haushalts verschiedene Rollen, und daher unterscheiden sich ihre Kontrollansätze deutlich voneinander. Die Kommission ist verpflichtet, Fehler zu vermeiden und, falls erforderlich, zu korrigieren und unrechtmäßig gezahlte Mittel einzuziehen. Das erfordert eine detaillierte Bottom-up-Bewertung der Kontrollsysteme, um zu identifizieren, wo die Schwächen liegen, so dass gezielte Korrekturmaßnahmen auf Programmebene oder sogar auf der Ebene der Durchführungspartner ergriffen werden können. Auf der anderen Seite ist es die Aufgabe des Rechnungshofs, ein jährliches Prüfungsurteil über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der EU insgesamt zu erteilen, das durch spezifische Bewertungen wichtiger Bereiche des EU-Haushalts ergänzt werden kann (siehe zum Vergleich die Tabelle auf der folgenden Seite). Obwohl beide Institutionen sich bei mehreren Konzepten nahekomen, unterscheidet sich daher die Methodologie der Kommission entsprechend von der des Rechnungshofs.

Diese Ansätze können zu Unterschieden zwischen den vom Rechnungshof und von der Kommission berichteten Fehlerquoten führen. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Rechnungshof Fehler in Bezug auf die Auftragsvergabe und/oder die verspätete Vorlage von Belegen für Finanzhilfen bei einigen wenigen (als Stichprobe ausgewählten) Transaktionen entdeckt; er extrapoliert dann die Auswirkungen auf die ganzen Rubrik oder den gesamten EU-Haushalt, wodurch die Bedeutung solcher Fehler oft verstärkt wird. Wegen ihrer kleinteiligeren Segmentierung der Ausgaben nach Risikoprofilen und Kontrollsystemen kann die Kommission, wenn sie solche Fehler entdeckt, sie genauer auf die am wahrscheinlichsten davon betroffene Grundgesamtheit extrapolieren. Sie kann daher eine stärker nuancierte Sicht auf die Fehlerquote bei den getätigten Zahlungen abgeben und die Bereiche, in denen Verbesserungen erforderlich sind, klar identifizieren.

Einige Beispiele für diese Unterschiede werden im folgenden Kasten aufgeführt.

### Natürliche Ressourcen

Im Jahr 2018 fand der Rechnungshof Fehler in drei von sechs Transaktionen, die als Stichprobe mit Bezug zum **Europäischen Meeres- und Fischereifonds** ausgewählt worden waren. Da dieser Fonds von der Rubrik „Natürliche Ressourcen“ abgedeckt wird, extrapolierte der Rechnungshof die Fehler auf die gesamte Rubrik, obwohl Fischerei nur **1,3 %** der Ausgaben dieser Rubrik ausmacht und obwohl ihre **Verwaltungs- und Kontrollsysteme sich von denen für die Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik unterscheiden**. Die Kommission wendet bei der Extrapolation von Fehlern eine größere Detailtiefe an.

**Der Europäischen Meeres- und Fischereifonds ist Teil der Strukturfonds** und folgt dem gleichen Verwaltungs- und Kontrollzyklus wie Ausgaben im Bereich Kohäsion. Für den Bereich Kohäsion bewertet der Rechnungshof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen nach der tatsächlichen Abrechnung der Abschlüsse, das heißt, nachdem alle Ex-ante-Kontrollen abgeschlossen sind. Das entspricht der Methodologie der Kommission für alle Ausgaben der Strukturfonds, während für die geprüften Transaktionen des Bereichs Fischerei die Ergebnisse des Rechnungshofs vor dem Abschluss aller Ex-ante-Kontrollen zustande kamen und vor den Zahlungen der Kommission noch hätten korrigiert werden können.

### Kohäsion

Während der Rechnungshof und die Kommission dieselben Sichtweisen über die wichtigsten Ursachen von Fehlern bei den Ausgaben im Bereich Kohäsion haben, **vertritt der Rechnungshof in manchen Fällen abweichende und restriktivere Interpretationen** anwendbarer nationaler oder EU-Vorschriften. Das hat Auswirkungen auf die berechnete Fehlerquote, die dann nach Extrapolation die Fehlerquote der gesamten Rubrik verstärkt.

Über die Interpretation der anwendbaren Vorschriften hinaus kann die **Quantifizierung von Fehlern durch den Rechnungshof sich von der von der Kommission oder den Mitgliedstaaten angewandten unterscheiden**, wenn es um die Reaktion auf die fehlerhafte Anwendung von Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe geht <sup>(10)</sup>. Der Rechnungshof quantifiziert Fehler in öffentlichen Vergabeverfahren systematisch zu 100 %. Die Kommission dagegen bewertet die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen gestützt auf ihre Interpretationen des Rechts und ihre Leitlinien <sup>(11)</sup>, d. h. eine finanzielle Korrektur von 100 % würde von der Kommission für einen solchen Verstoß nicht als verhältnismäßig angesehen. Ebenso können die anwendbaren Leitlinien der Kommission eine Quantifizierung von Fehlern in öffentlichen Vergabeverfahren mit 5 %, 10 % oder 25 % vorsehen, während der Rechnungshof einen Fehler nur als Konformitätsproblem ohne Auswirkungen auf die Fehlerquote ansehen würde.

### Außenbeziehungen

In früheren Jahren war der (rechtzeitige) Zugang zu Belegen von betrauten Einrichtungen, einschließlich internationaler Organisationen, eine Quelle von Unregelmäßigkeiten. Das war auch eine der Ursachen für die vom Rechnungshof geschätzte relativ hohe Fehlerquote des Europäischen Entwicklungsfonds (5,2 % für 2018). Diese **geschätzte Fehlerquote** war jedoch **vor der Durchführung aller Ex-ante-Kontrollen berechnet worden**, insbesondere vor der Vorlage der Belege. Der Rechnungshof erkannte an: „Bei den 39 mit *quantifizierbaren Fehlern* behafteten Zahlungsvorgängen handelte es sich in neun Fällen (23 %) um endgültige Vorgänge, die nach Durchführung aller Ex-ante-Kontrollen genehmigt worden waren“ <sup>(12)</sup>. Daher hätte die Fehlerquote für die übrigen 30 Zahlungsvorgänge niedriger sein können, wenn der Rechnungshof sie erst nach Durchführung aller Ex-ante-Kontrollen geprüft hätte.

	Europäische Kommission aus verwaltungstechnischer Sicht	Europäischer Rechnungshof aus Prüfersicht
<b>Zweck</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gibt eine jährliche Zuverlässigkeitserklärung ab</li> <li>• ermittelt Schwachstellen und führt mehrjährige Maßnahmen durch</li> <li>• schützt den EU-Haushalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gibt ein Prüfungsurteil über die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit von Finanzvorgängen eines bestimmten Jahres ab</li> </ul>

<sup>(10)</sup> Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2018, Anhang 1.1 zur Methodik, Nummern 18-19.

<sup>(11)</sup> Leitlinien der Kommission von 2019 über Finanzkorrekturen im Fall von Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Anhang zum Beschluss der Kommission vom 14.5.2019 zur Festlegung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der Union finanzierte Ausgaben anzuwenden sind, C(2019) 3452.

<sup>(12)</sup> Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2018, Abschnitt über die Europäischen Entwicklungsfonds, Nummer 17.

<b>Detailtiefe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlerquoten EU-Haushalt insgesamt und einzelne Dienststellen und Politikbereiche in allen MFR-Rubriken (1 bis 5) sowie für die Einnahmen</li> <li>• Fehlerquoten für einzelne Politikbereiche, Programme und/oder relevante (Teil-)Segmente berechnet</li> <li>• Ausgaben und Einnahmen des Jahres (bzw. 2 Jahre für Forschung) mit mehrjähriger Ausrichtung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlerquoten EU-Haushalt insgesamt und für die MFR-(Teil-)Rubriken 1a, 1b, 2 und 5 sowie für die Einnahmen</li> <li>• Ausgaben und Einnahmen des Jahres</li> </ul>
<b>Mehrjährigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwei Fehlerquoten („Risiko bei Zahlung“ und „Risiko bei Abschluss“) <sup>(13)</sup>); Mehrjährigkeit prospektiv berücksichtigt für das Risiko bei Abschluss durch geschätzte künftige Korrekturen für alle Programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eine Fehlerquote („wahrscheinlichster Fehler“)</li> <li>• Mehrjährigkeit rückwirkend berücksichtigt, nur durch Finanzkorrekturen für abgeschlossene Programme</li> </ul>
<b>Wesentlichkeitsschwelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 %</li> <li>• Außer bei Einnahmen (1 %) und bei Horizont 2020 (zwischen 2 und 5 %)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 %</li> </ul>
<b>Weitere Informationen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhang 3 dieses Berichts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhang 1.1 des Jahresberichts des Rechnungshofs</li> </ul>

Vergleich zwischen den Sichtweisen der Kommission und des Europäischen Rechnungshofs

### 2.2.3. Betrug zum Schaden der Steuerzahler wird durch mehrstufige Strategien und Kontrollen vermieden

Es sollte betont werden, dass Betrug nur einen kleinen Teil der unrechtmäßigen oder nicht ordnungsgemäßen Ausgaben darstellt; sie stehen meistens mit Fehlern in Zusammenhang. Im Hinblick auf den Umgang mit Betrugsfällen verfolgt die Kommission einen Null-Toleranz-Ansatz.

Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission greift

Entsprechend Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union schützen die Kommission und die Mitgliedstaaten den EU-Haushalt gegen Betrug und andere illegale Aktivitäten. Zu diesem Zweck haben die Kommission und ihre Dienststellen jeweils eine Betrugsbekämpfungsstrategie entwickelt, die betrugsanfällige Schwachstellen und Prioritäten bei der Betrugsbekämpfung identifizieren.

Auf die Initiative des europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung hin verabschiedete die Kommission im April 2019 eine neue zentrale Betrugsbekämpfungsstrategie mit folgenden Hauptzielen:

- das Wissen der Kommission über Betrug und ihre analytische Fähigkeit zur Steuerung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu verbessern;

<sup>(13)</sup> Für Ausgaben in Verbindung mit der gemeinsamen Agrarpolitik wird der Begriff „endgültiger Risikobetrag bei Abschluss“ verwendet, da Maßnahmen nach dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft nicht „abgeschlossen“ werden.



- eine enge Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen bei der Betrugsbekämpfung sicherzustellen;
- die zentrale Aufsicht der Kommission über die Betrugsbekämpfung zu stärken.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung und die übrigen Dienststellen der Kommission haben damit begonnen, die neue Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission umzusetzen <sup>(14)</sup>.

Das repräsentative Dokument der **strategischen Betrugsbekämpfungsanalyse** ist der Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der EU. Anlässlich der Veröffentlichung seines 30. Jahrgangs am 11. Oktober 2019 veröffentlichte das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung eine Broschüre mit Höhepunkten aus dem Kampf gegen Betrug und Korruption während der letzten 30 Jahre <sup>(15)</sup>.

Das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten, durch das die Mitgliedstaaten, Beitrittskandidaten und potenzielle Beitrittskandidaten aufgedeckte Betrugsfälle und andere Unregelmäßigkeiten bei der Ausführung von EU-Haushaltsmitteln an die Kommission berichten, wurde wie im Aktionsplan der Betrugsbekämpfungsstrategie vorgesehen weiterentwickelt. Die in dem System gesammelten Daten versetzen Benutzer in die Lage, vordefinierte Echtzeitanalysen durchzuführen. Das Instrument gibt seinen Nutzern die Möglichkeit, Daten intuitiv und leicht auszunutzen, um evidenzbasierte Politiken zu gestalten, und so stärkt es ihre Motivation, genau und zeitnah zu berichten.

Um **Zusammenarbeit und Supervision** zu fördern, wurde eine Struktur zur Erleichterung des praxisbezogenen Austauschs von Meinungen und bewährten Verfahren zwischen den Kommissionsdienststellen eingerichtet, die auch ein Peer-review ihrer Betrugsbekämpfungsstrategien umfasst. Die Stärkung der zentralen Aufsicht ist derzeit auf die Überwachung der Folgemaßnahmen konzentriert, die dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung von der Kommission und ihren Exekutivagenturen aufgetragen wurden. Die Leiter der zentralen Dienststellen der Kommission <sup>(16)</sup> werden die Schlussfolgerungen dieser laufenden Untersuchungen regelmäßig besprechen.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung <sup>(17)</sup> für die Betrugsbekämpfung unverzichtbar, und zwar nicht nur als Stelle für die Politikplanung, sondern ganz wesentlich als unabhängige Untersuchungsinstanz. Die Verwaltungsuntersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung zur Aufdeckung von Betrug, Korruption und anderen Straftaten und Unregelmäßigkeiten helfen, Betrüger zur Verantwortung zu ziehen und den Schaden für den EU-Haushalt wiedergutzumachen. Im Jahr 2019 hat das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung 181 Untersuchungen und 1 174 Fallauswahlverfahren abgeschlossen <sup>(18)</sup>.

### Betrugsbekämpfung in der Praxis

#### Beispiel: Untersuchung eines gemeldeten Falls des Missbrauchs von EU-Forschungsmitteln

Die Grundlage dieser Untersuchung waren Meldungen unter anderem über die mögliche Veruntreuung und Missbrauch mehrerer Millionen an EU-Forschungsmitteln durch eine Firma, die fällige Beträge nicht, wie vom Vertrag gefordert, an ihre Partner im Forschungsprojekt auszahlte und gleichzeitig in betrügerischer Weise ein Insolvenzverfahren verschleppte.

Im Rahmen der Untersuchungen, und von Beginn an in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung, führten deutsche Behörden umfangreiche Durchsuchungen von Firmengeländen und Privatwohnungen betroffener Person an verschiedenen Stellen in Deutschland durch. Die französische Polizei führte auf Grundlage eines Ersuchens der deutschen Justizbehörden um gegenseitige Rechtshilfe gleichzeitig ebenfalls Durchsuchungen durch. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung nahm an diesen Durchsuchungen teil, die vor Beginn mit Unterstützung der Justizbehörde der EU, der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, koordiniert wurden.

Als Ergebnis der koordinierten Durchsuchungen beschlagnahmten die deutschen Behörden umfangreiche Beweismaterialien, die für die Entwicklung der in Gang befindlichen Untersuchung wesentlich sind.

<sup>(14)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und an den Rechnungshof (COM(2019) 196).

<sup>(15)</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif\\_2018\\_30\\_years\\_brochure\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_2018_30_years_brochure_en.pdf)

<sup>(16)</sup> Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD Humanressourcen und Sicherheit und GD Haushalt.

<sup>(17)</sup> Weitere Informationen siehe die Jahresberichte des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_de)

<sup>(18)</sup> Die Fallauswahl ist der Prozess, in dem eingehende Informationen geprüft werden und die Entscheidung des Generaldirektors des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung über die Eröffnung einer Untersuchung vorbereitet wird.

**Beispiel: Gemeinsame Zolloperation „Hygieia“**

Etwa 200 000 nachgeahmte Parfüms, Zahnpasten und Kosmetikprodukte, 120 Tonnen nachgeahmte Detergenzien, Shampoos und Windeln, über 4,2 Million anderer nachgeahmter Waren (Batterien, Schuhe, Spielzeug, Tennisbälle, Rasierer, elektronische Geräte usw.), 77 Millionen Zigaretten und 44 Tonnen nachgeahmter Wasserpfeifentabak wurden durch Zollbeamte asiatischer und EU-Staaten in einer vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung koordinierten Aktion beschlagnahmt.

Während dieser Operation nahmen die Zollbehörden gezielte physische oder Röntgenkontrollen mehrerer hundert ausgewählter Sendungen in Schiffscontainern vor. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung unterstützte die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ländern mit einem Team aus 10 Verbindungsoffizieren aus Bangladesch, China, Japan, Litauen, Malaysia, Malta, Portugal, Spanien, Vietnam sowie der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung, die alle in Brüssel zusammenarbeiteten. Um den Informationsfluss zu kanalisieren, wurde eine virtuelle operative Koordinierungsstelle genutzt, ein gesicherter Kommunikationskanal für gemeinsame Zolloperationen dieser Art. Dieser Informationsaustausch in Echtzeit ermöglichte es allen beteiligten Experten, verdächtige Warenflüsse im normalen Handelsverkehr auszumachen.

Die Vorbeugung und Sanktionierung von Betrug erfolgt auch gleichzeitig, und zwar größtenteils auf Grundlage von durch die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung zusammengetragenen Informationen, durch das **Früherkennungs- und Ausschlussystem**, das die Früherkennung und den Ausschluss unzuverlässiger Wirtschaftsteilnehmer von EU-Mitteln in direkter und indirekter Mittelverwaltung ermöglicht. Im Jahr 2019 wurde das Bewusstsein hierfür in den Kommissionsdienststellen gesteigert, und das Jahr war durch eine erhebliche Zunahme der bei der Früherkennung entdeckten Fälle und der für mögliche administrative Sanktionen (d. h. Ausschluss und/oder finanzielle Sanktionen und Bekanntmachung derselben, wo anwendbar) gemeldeten Fälle gekennzeichnet. Diese Sanktionen werden im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit festgelegt (vgl. Bedeutung der Situation, einschließlich der Auswirkungen auf die finanziellen Interessen und das Ansehen der Union, die seit dem Verhalten verstrichene Zeit, Dauer und wiederholtes Auftreten, Vorsatz oder Grad der Fahrlässigkeit, sowie der betroffene Betrag).

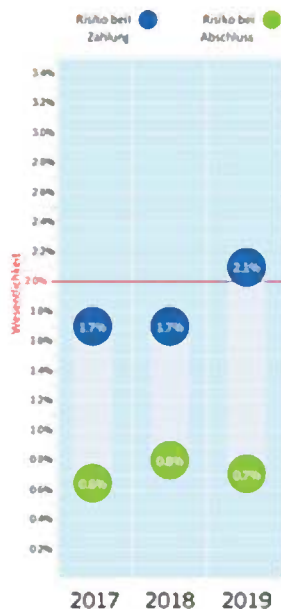
## 2.3. Die Kontrollergebnisse der Kommission bestätigen, dass der EU-Haushalt gut geschützt ist

Die Kommission betrachtet den Haushalt als wirksam geschützt, wenn das Risiko bei Abschluss unter 2 % der relevanten Zahlungen liegt, was auch der vom Rechnungshof verwendeten Wesentlichkeitsschwelle entspricht.

Wenn während des Lebenszyklus eines Programms Schwächen oder Fehler aufgedeckt werden, ergreift die Kommission alle nötigen Maßnahmen.

Spätestens bei Abschluss des Programms, d. h. wenn alle Kontrollen, Korrekturen, Einziehungen usw. vorgenommen wurden, sollte das Risiko bei Abschluss unter 2 % liegen, und darauf wird es geschätzt.

### 2.3.1. Zu Ende des Lebenszyklus der Programme liegt das Risiko unter 2 %



Risiken bei Zahlung und bei Abschluss im Zeitraum 2017-2019, gesamte Kommission  
 Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der Europäischen Kommission.

Auf Grundlage wie oben beschrieben durchgeführten Prüfungen und Kontrollen schätzt jede Kommissionsdienststelle jährlich das Risiko für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der EU an zwei Stadien im mehrjährigen Kontrollzyklus: bei Zahlung und bei Abschluss.

Das **Risiko bei Zahlung** stellt eine Schätzung der Fehler dar, die nicht vermieden wurden und trotz der Ex-ante-Kontrollen noch Auswirkungen auf die Zahlungen (an Mitgliedstaaten, Mittlerorganisationen, begünstigte usw.) haben können. Sie werden durch Ex-post-Kontrollen und Prüfungen der getätigten Zahlungen aufgedeckt.

Das **Risiko bei Abschluss** stellt eine Schätzung der Fehler dar, die bei Abschluss des Lebenszyklus des Programms nach Durchführung aller Ex-post-Kontrollen und Korrekturen noch verbleiben werden. Es entspricht dem Risiko bei Zahlung abzüglich einer konservativen Schätzung der **künftigen Korrekturen** nach den mehrjährigen Korrekturmechanismen, also derjenigen, die zwischen dem Zeitpunkt der Berichterstattung und dem Ende des Lebenszyklus des Programms durchgeführt werden.

Weitere Einzelheiten zu diesen Konzepten und der zur Bestimmung dieser Schätzungen verwendeten Methodologie sowie den Quoten nach Politikbereich und nach Kommissionsdienststelle siehe Anhang 3.

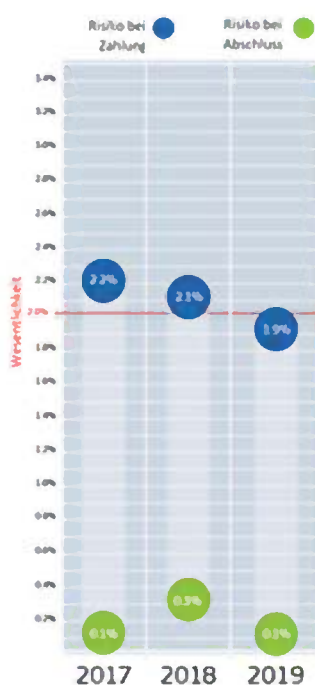
Für **2019** wird das Risiko bei Abschluss insgesamt auf **0,7 %** der relevanten Ausgaben der Kommission geschätzt (siehe Abbildung).

Wegen des höheren Risikos bei Zahlung bei den Ausgaben für Kohäsion in diesem Jahr wird das Risiko bei Zahlung insgesamt für 2019 auf **2,1 %** geschätzt (1,7 % im Jahr 2018). Da jedoch die geschätzten zukünftigen Korrekturen ebenfalls höher liegen (1,4 % im Vergleich zu 0,9 % im Jahr 2018) ergibt sich ein stabiles, niedriges Risiko bei Abschluss von **0,7 %** (0,8 % im Jahr 2018).

Da diese Schätzung **unter Berücksichtigung zukünftiger Korrekturen unter 2 % liegt**, bedeutet dies, dass die mehrjährigen Kontrollsysteme der Kommission insgesamt einen wirksamen **Schutz des EU-Haushalts** im Jahr 2019 sichergestellt haben.

Im Folgenden wird die Situation bezüglich Risiken bei Zahlung und bei Abschluss für 2019 nach Politikbereichen beschrieben, und ihre Entwicklung im Zeitraum 2017-2019 wird als Abbildung dargestellt. Weitere Einzelheiten einschließlich der in jedem Politikbereich abgedeckten Dienststellen siehe Anhang 3.

## Natürliche Ressourcen



Für **natürliche Ressourcen** setzt das Risiko bei Zahlung seinen Trend nach unten fort und sinkt weiter von 2,1 % im Jahr 2018 auf 1,9 % im Jahr 2019, was unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt. Das entspricht dem Risiko bei Zahlung für Ausgaben im Bereich Landwirtschaft, da dieser Bereich den Großteil der Ausgaben dieses Politikbereichs ausmacht (98 %) – im Vergleich zu den Ausgaben für Meer und Fischerei <sup>(19)</sup>, Umwelt und Klima.

In der **gemeinsamen Agrarpolitik** ist erstens das Risiko bei Zahlung bei den Zahlungen der direkten Beihilfen des Garantiefonds am niedrigsten (1,6 %), und es liegt im dritten Jahr in Folge unter der Wesentlichkeitsschwelle. Diese Ausgaben, die zur Säule 1 der Gemeinsamen Agrarpolitik gehören, haben dank des „anspruchsbasierten“ Erstattungsmechanismus ein inhärent niedriges Risiko (siehe Abschnitt 2.3.2). Zweitens bleibt das Risiko bei Zahlung bei den Marktinterventionen des Garantiefonds, die immer noch zur Säule 1 der Gemeinsamen Agrarpolitik gehören, höher (2,8 %). Drittens liegt in der Säule 2 der Gemeinsamen Agrarpolitik das Risiko bei Zahlung im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums ebenfalls höher (2,7 %), es hat aber über die letzten Jahre ständig abgenommen.

Bei beiden Säulen ist die kontinuierliche Abnahme der Fehlerquote den angewandten effizienten Verwaltungs- und Kontrollsystemen geschuldet, insbesondere dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (IVKS), einschließlich des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS), und der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, bei der Aktionspläne der Mitgliedstaaten sich als wirksame Mittel zur Behebung der bei manchen Zahlstellen aufgedeckten Schwächen erwiesen haben.

Aufgrund der Konzeption der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in diesem Politikbereich wird davon ausgegangen, dass nahezu alle Fehler in Verbindung mit Zahlungsvorgängen, die zum Jahresende nicht erkannt wurden, im Rahmen späterer Finanzkorrekturen oder Einziehungen (durch die Mitgliedstaaten) berücksichtigt werden. Dies erklärt den großen Umfang der geschätzten künftigen Korrekturen (1,8 %). So bleibt das geschätzte Risiko bei Abschluss <sup>(20)</sup> mit 0,1 % sehr gering.

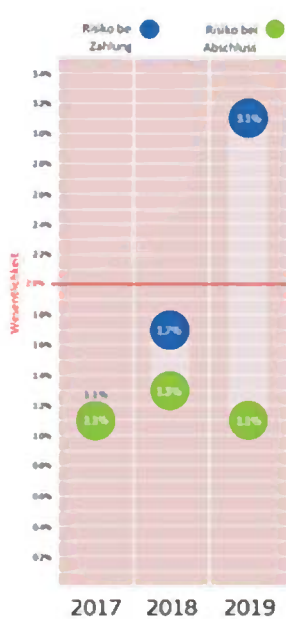
<sup>(19)</sup> Obwohl seine Ausgaben unter der Rubrik „Natürliche Ressourcen“ eingeschlossen sind, folgt der Europäische Meeres- und Fischereifonds demselben Verwendungsmechanismus wie die Kohäsionszahlungen.

<sup>(20)</sup> Da bei Maßnahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft kein Abschluss stattfindet, wird im Bereich der Agrarausgaben das Risiko bei Abschluss durch den endgültigen Risikobetrag bei Abschluss ersetzt.

Zu Ende des Jahres 2019 gab es fünf Vorbehalte für Ausgaben- oder Programmsegmente, wo Kontrollschwächen oder Fehlerquoten über 2 % identifiziert worden waren (siehe Abschnitt 2.3.5, sowie weitere Einzelheiten im Anhang 4), und zwar:

- drei Vorbehalte im Bereich Landwirtschaft: Maßnahmen und Direktzahlungen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft sowie Maßnahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, die den Mitgliedstaaten und Zahlstellen entsprechend, die (zeitweilig) Kontrollschwächen und/oder hohen Fehlerquoten gegenüberstehen;
- ein wiederkehrender nicht quantifizierter Vorbehalt für das Register des Emissionshandelssystems der EU;
- ein neuer Vorbehalt im Jahr 2019 für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, der einem Mitgliedstaat und einem operativen Programm mit einer wesentlichen Fehlerquote entspricht.

## Kohäsion



Im Bereich **Kohäsion** liegt die Umsetzung der laufenden Programme vollständig im Plan. Das Risiko bei Abschluss wird auf 1,1 % geschätzt, es liegt somit in der Größenordnung von 2018 (1,3 %). Auch wenn das Risiko bei Zahlung von 1,7 % im Jahr 2018 auf eine Spanne zwischen 2,2 % und 3,1 % im Jahr 2019 gestiegen ist, hat sich doch auch der geschätzte Umfang künftiger Korrekturen erhöht (1,1 % bis 2 %).

Die Schätzungen künftiger Korrekturkapazität kommen aus dem Kontrollsystem selbst: In der Kohäsionspolitik<sup>(21)</sup> ziehen von den Mitgliedstaaten, der Kommission oder dem Rechnungshof in den jeweiligen Prüfungen erkannte Fehler systematisch Finanzkorrekturen nach sich. Die einzelnen Programme werden mit umfassender Transparenz in den jährlichen Tätigkeitsberichten offengelegt, die auch über die Folgemaßnahmen zur Umsetzung der erforderlichen Korrekturen berichten. Unter geteilter Mittelverwaltung wendet die Kommission jährlich zusätzliche Finanzkorrekturen an, wenn die (berichtete oder neu berechnete) Fehlerquote in den Jahresrechnungen der Programme weiterhin über 2 % liegt. Zu Ende des Lebenszyklus der Programme im Bereich Kohäsionspolitik werden die Programme nicht abgeschlossen, bevor alle geforderten Finanzkorrekturen vorgenommen wurden.

Im Bereich Kohäsion wurden für einige operationelle Programme in den Mitgliedstaaten die ersten Zahlungen in den Jahren 2018 und 2019 vorgenommen. Das bedeutet, dass die Prüfer die Möglichkeit hatten, bei einer größeren Anzahl von Programmen und von Zahlungen den ganzen Prozess zu prüfen. Das hat zu einer höheren Zahl gefundener Fehler sowie einer höheren Fehlerquote geführt. Beim **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung**, auf den der größte Teil der Ausgaben in diesem Politikbereich entfällt, hat sich das Risiko bei Zahlung von 2 % im Jahr 2018 (unter Berücksichtigung aller möglichen Risiken) auf ein Niveau im Bereich von 2,7 %-3,8 % im Jahr 2019 erhöht. Beim **Europäischen Sozialfonds** liegt das Risiko bei Zahlung im Bereich von 1,7 %-2,4 %.

Im Jahr 2019 haben die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten anhand einer mit der Kommission vereinbarten und von der Kommission empfohlenen gemeinsamen Klassifizierung über Unregelmäßigkeiten berichtet. Die häufigsten Ursachen von Prüfbefunden und Unregelmäßigkeiten, die sowohl die Prüfbehörden als auch die Kommission bei ihren Prüfungen identifiziert haben, sind nicht förderfähige Ausgaben, Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe und Probleme im Zusammenhang mit dem Prüfpfad.

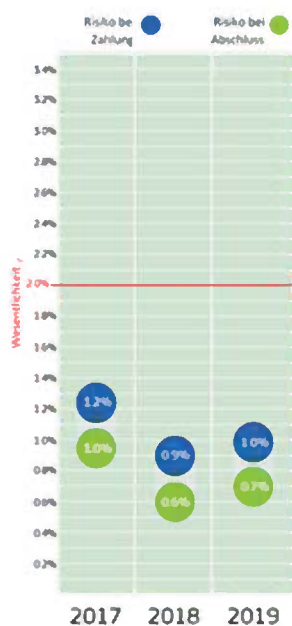
Um den häufigsten Fehlern zu begegnen, empfiehlt die Kommission den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten, neben Finanzkorrekturen für frühere Ausgaben und in jedem Fall durchzuführenden systembezogenen Abhilfemaßnahmen für die Zukunft, in den Berichten für ihre Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden auch die wesentlichen Ursachen für die festgestellten Unregelmäßigkeiten anzugeben. Aufgrund dieser Angaben können die Programmbehörden ihre internen Kontrollen anpassen, ihre Checklisten überarbeiten und ihre Mitarbeiter und die Begünstigten weiter schulen. Die Kommission organisiert auch Veranstaltungen zum Kapazitätsaufbau und gemeinsame Workshops mit den Programmbehörden, insbesondere den Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden. Sie stellt detaillierte Empfehlungen für Prüfungen zur Verfügung und verlangt detaillierte Aktionspläne zur Abhilfe, wenn Systemmängel gefunden werden.

<sup>(21)</sup> Der Europäische Meeres- und Fischereifonds teilt die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Kohäsionspolitik.

Angesichts der Bedeutung der öffentlichen Auftragsvergabe für die Kohäsionspolitik wird weiterhin der überarbeitete Aktionsplan der Kommission für die Vergabe öffentlicher Aufträge umgesetzt, um die Einhaltung der öffentlichen Vergabeverfahren in diesem Politikbereich sicherzustellen. Besondere Aufmerksamkeit wird auf Maßnahmen verwendet, die den Mitgliedstaaten bei der weiteren Professionalisierung nach dem im Oktober 2017 von der Kommission angenommenen Paket zur öffentlichen Auftragsvergabe helfen sollen. Die Kommission stellt umfangreiche Leitlinien, Beispiele bewährter Verfahren und Erklärungen online zur Verfügung. Ein Peer-to-peer-Austausch zur Unterstützung von Vergabe- und Programmbehörden beim Umgang mit diesen Problemen und der Verminderung von Fehlern wird gefördert.

Die beiden Kohäsionsdienststellen haben für die im Zeitraum 2014-2020 operativen Programme Vorbehalte mit Fehlern über der Wesentlichkeitsschwelle im Jahr 2019 geäußert. Darüber hinaus existieren für den Zeitraum 2007-2013 noch einige operative Programme mit einem nicht quantifizierten Vorbehalt (siehe Abschnitt 2.3.5 und weitere Einzelheiten in Anhang 4).

## Außenbeziehungen



Für **Außenbeziehungen** blieben sowohl das Risiko bei Zahlung (1 %) als auch das bei Abschluss (0,7 %) stabil, und sie liegen deutlich unter 2 %.

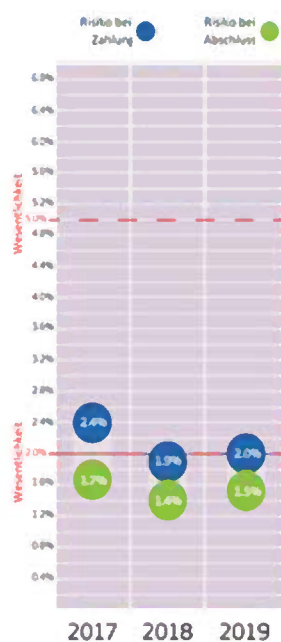
Im Jahr 2019 setzte die Kommission ihre Bemühungen zur Verbesserung der risikodifferenzierten Kontrollstrategien für ihre Ausgaben im Bereich Entwicklung und Nachbarschaft fort und konzentrierte dadurch spezifische Maßnahmen stärker auf die Segmente mit hohem Risiko. Die beiden verantwortlichen Dienststellen haben auch die Transparenz ihrer Studien zur Restfehlerquote weiter erhöht (siehe Anhang 3). Zum Beispiel wird für Ausgaben im Bereich Entwicklung die Gesamtquote (1,13 %) nun auf eine für den EU-Haushalt (1,14 %) und eine für den Europäischen Entwicklungsfonds (1,13 %) aufgeteilt, was deutlich ihre ähnlichen Risikoprofile aufzeigt.

Unter den Verstößen war der (rechtzeitige) Zugang zu Belegen von betrauten Einrichtungen, einschließlich internationaler Organisationen, eine Quelle von Unregelmäßigkeiten. Das ist auch ein Grund für die relativ hohe vom Rechnungshof geschätzte Fehlerquote des Europäischen Entwicklungsfonds (5,2 % für 2018), die vor der Umsetzung aller Kontrollen (mit einer Korrekturkapazität von 0,3 %) und insbesondere vor der Vorlage der Belege bestimmt wurde. Daher wurde ein Aktionsplan aufgestellt, der auf einen

besseren Informationsfluss zwischen den betrauten Einrichtungen, der Kommission und/oder dem Rechnungshof abzielt.

Zu Ende des Jahres 2019 hielt die GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen zwei ihrer Vorbehalte aufrecht: einen für „Finanzhilfen unter direkter Mittelverwaltung“ (Fehlerquote bei 2,65 %) und einen für „Projekte in Libyen und Syrien“ (Feststellung der Zuverlässigkeit aus Sicherheitsgründen nicht möglich) (siehe Abschnitt 2.3.5 und weitere Einzelheiten in Anhang 4).

## Forschung, Industrie, Raumfahrt, Energie und Verkehr



Für den umfangreichen Politikbereich **Forschung, Industrie, Raumfahrt, Energie und Verkehr** insgesamt blieb das Risiko bei Zahlung (2 %) und bei Abschluss (1,5 %) stabil.

Innerhalb dieses Politikbereichs verblieb das Risiko bei Zahlung für die Forschungsprogramme von **Horizont 2020** (3,3 %) über 2 %. Dieses höhere Risiko ist Finanzhilfen auf der Grundlage der Erstattung tatsächlicher förderfähiger Kosten (siehe Abschnitt 2.3.2), wie sie bei Horizont 2020 und den Programmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen entsprechend den zugehöriger Rechtsgrundlagen verwendet werden, inhärent. Die komplexen Zusammenhänge bei der Bestimmung der genauen Kosten, die bei Projekten abgerechnet werden können, führen zu Fehlern bei Kostenanträgen und den entsprechenden Zahlungen.

Zur Milderung der Situation hat die gut etablierte Strategie zur Durchführung von Ex-post-Kontrollen beim Forschungsprogramm „Horizont 2020“ im Laufe der Jahre zu beträchtlichen Ex-post-Korrekturen geführt; diese werden auch als Grundlage für die Schätzung künftiger Korrekturen herangezogen.

Nichtsdestoweniger arbeiten die mit dem Bereich Forschung befassten Dienststellen kontinuierlich darauf hin, das Risiko bei Zahlung zu reduzieren, beispielsweise durch weitere Vereinfachung der Musterfinanzhilfevereinbarung, durch klarere Kommunikation der Vorschriften zur Förderfähigkeit und durch eine weitere Ausweitung der Finanzierung auf der Grundlage von Pauschalbeträgen. Darüber hinaus sieht auch der Vorschlag der Kommission für das Forschungsprogramm der nächsten Generation (Horizont Europa ab 2021) die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen vor.

Was die übrigen Programme betrifft, so liegen die Risiken bei Zahlung und bei Abschluss für die **Fazilität „Connecting Europe“** (Bereiche Verkehr, Energie und Telekommunikation, die von der Exekutivagentur für Innovation und Netze durchgeführt wird, insgesamt unter 2 %. Die **Raumfahrtprogramme** der EU <sup>(22)</sup>, die von der Europäischen Weltraumorganisation und der Agentur für das Europäische GNSS durchgeführt werden, weisen ebenfalls dank der Art der Finanzierung und dem Niveau der durchgeführten Prüfungen ein inhärent niedriges Risiko bei Zahlung und bei Abschluss auf. Nichtsdestoweniger wurden sie vorsichtig mit 0,5 % angesetzt.

Wie in den Vorjahren haben die mit dem Bereich **Forschung** befassten Dienststellen und Exekutivagenturen ihre Zuverlässigkeitserklärungen betreffend das **Programm „Horizont 2020“** nicht mit Vorbehalten versehen, obwohl die gegenwärtige Fehlerquote bei 2,3 % liegt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie die spezifische Wesentlichkeitsschwelle des Programms von 2-5 % anwenden, um die inhärenten Risiken und die Einschränkungen bei den Kontrollen zu berücksichtigen <sup>(23)</sup>.



Für 2019 besteht nur ein Vorbehalt in Zusammenhang mit dem vorhergehenden Siebten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (siehe Abschnitt 2.3.5 und weitere Einzelheiten in Anhang 4).

## Andere interne Politikbereiche

Für **andere interne Politikbereiche**, die vor allem Bildung und Kultur, Migration und Inneres und Wirtschaft und Finanzen umfassen, blieben die Risiken bei

<sup>(22)</sup> europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems (die europäischen und Copernicus (das Erdbeobachtungssystem der EU).

<sup>(23)</sup> „...“, der dem Vorschlag der Kommission für die Verordnung über „Horizont 2020“ beigefügt ist, heißt es: „... für die Forschungsausgaben im Rahmen von „Horizont 2020“ ein Fehlerrisiko von jährlich etwa 2-5 %...“  
 ... und die Risiken in Verbindung mit der Erstattung der Kosten für ein Forschungsprojekt verringert...  
 ... Fehlerquote zum Abschluss der Programme wird nach Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen...  
 ... Erstattungsmaßnahmen letztlich eine Marge von möglichst 2 % angestrebt.“

Zahlung und bei Abschluss stabil bei 1,0 % bzw. 0,8 % und liegen deutlich unter 2 %.

Selbst wenn einige Programme im Bereich Bildung und Kultur ein höheres Risikoprofil aufweisen, das auch mit der Komplexität der Erstattungsprogramme verbunden ist, werden diese Risiken durch ihre Kontrollsysteme gemildert.

Die GD Justiz und Verbraucher hat ihre Vorbehalte wegen einer wesentlichen Fehlerquote bei Finanzhilfen unter direkter Mittelverwaltung aufrechterhalten. Die GD Migration und Inneres hat zwei Vorbehalte bezüglich geteilter Mittelverwaltung aufrechterhalten (für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und den Fonds für die innere Sicherheit, und für die Programme „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, die in einigen Mitgliedstaaten unter Vorbehalt stehen), sowie einen Vorbehalt bei Finanzhilfen unter direkter Mittelverwaltung wegen einer wesentlichen Fehlerquote (siehe auch Abschnitt 2.3.5 und weitere Einzelheiten in Anhang 4).

## Andere Dienstleistungen und Verwaltung



Bei den für **andere Dienstleistungen und Verwaltung** zuständigen Dienststellen schließlich sind die Ausgaben meist nur mit geringen Risiken verbunden, wie die Verwaltungsausgaben des Amtes für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche. Trotzdem wird vorsichtshalber ein Risiko bei Zahlung von 0,5 % angesetzt. Da die meisten zugehörigen Kontrollsysteme vor allem Ex-ante-Kontrollen beinhalten, wird für künftige Korrekturen als vorsichtige Schätzung eine Quote von 0,0 % angenommen. Das Risiko bei Abschluss ist dementsprechend annähernd identisch mit dem Risiko bei Zahlung und bleibt mit 0,5 % weiterhin sehr niedrig.

In diesem Politikbereich hat die GD Unterstützung von Strukturreformen ihren Vorbehalt einer erheblichen Fehlerquote in einem Teil der Finanzhilfen unter direkter Mittelverwaltung aufrechterhalten (siehe Abschnitt 2.3.5 und weitere Einzelheiten in Anhang 4).



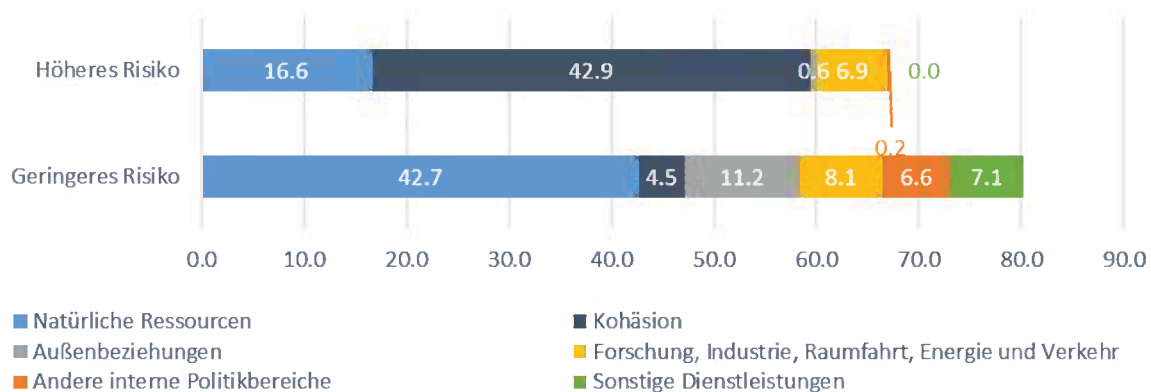
### 2.3.2. Programme mit relativ niedrigerem bzw. höherem Risiko

Nach den obenstehenden Ausführungen scheint es, dass manche Programme oder Ausgabensegmente ziemlich niedrige und andere relativ höhere Risikoniveaus aufweisen. Das ist eng mit der Art ihrer Finanzierung verbunden, insbesondere mit dem Unterschied zwischen den eher komplexen erstattungsbasierten Schemata einerseits und den recht einfachen anspruchsbasierten Zahlungen <sup>(24)</sup> andererseits.

Auf dieser Grundlage kann das Portfolio der Kommission in Schichten mit niedrigerem und mit höherem Risiko eingeteilt werden (siehe untenstehende Abbildung), wie im Folgenden erläutert wird.

- **Geringeres Risiko.** Ausgaben mit einem Risiko bei Zahlung unter 2 % machen 80 Mrd. EUR aus (54 %); dies umfasst: Landwirtschaft – Direktzahlungen; den Meeres- und Fischereifonds (EMFF); Marie Skłodowska-Curie-Maßnahmen; Finanzhilfen des Forschungsrats; die Europäische Weltraumorganisation und die Agentur für das Europäische GNSS; die Fazilität „Connecting Europe“; Erasmus+; den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds; Budgethilfe, Subventionen, Verwaltungsausgaben usw.
- **Höheres Risiko.** Ausgaben mit einem Risiko bei Zahlung über 2 % machen 67 Mrd. EUR aus (46 %); dies umfasst: Landwirtschaft – Marktstützungsmaßnahmen und ländliche Entwicklung; den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung; den Sozialfonds; Forschungsstipendien des Programms „Horizont 2020“; komplexe Finanzhilfen anderer Dienststellen usw.

Zudem wäre unter Berücksichtigung der Mehrjährigkeit der Kontrollsysteme der Unterschied noch ausgeprägter, wenn die Trennung stattdessen auf das Risiko bei Abschluss gestützt würde. Zum Beispiel würden dann die Ausgaben des Europäischen Sozialfonds (11,2 Mrd. EUR; Risiko bei Abschluss 1,3 %) in die Schicht mit niedrigerem Risiko eingeordnet.



Es ist wichtig, hervorzuheben, dass diese Schätzung aus einer Analyse der Fehlerquote auf der Ebene der Programme und anderer relevanter Ausgabensegmente resultiert. Diese Aufteilung unterscheidet sich von der des Rechnungshofs, die sich auf die Art der Erstattungen stützt – d. h. anspruchsbasierte Zahlungen gelten als inhärent mit niedrigem Risiko, erstattungsbasierte Zahlungen als mit hohem Risiko behaftet – unabhängig von den tatsächlich gefundenen Fehlerquoten. Aus verwaltungstechnischer Sicht kann dank der Ergebnisse der eingerichteten Kontrollen die tatsächliche Fehlerquote unter der Wesentlichkeitsschwelle liegen und Programme, die vom Rechnungshof als mit hohem Risiko eingestuft werden, können in Wirklichkeit ein recht niedriges Risiko aufweisen.

Daher wurde auch das Problem der Komplexität und die Frage, ob etwas als mit hohem Risiko und/oder hoher Fehlerrate angesehen wird, im Umfeld der in den Programmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens integrierten Vereinfachungsvorschläge der Kommission berücksichtigt (siehe den untenstehenden Abschnitt 2.4.2).

<sup>(24)</sup> Das wird auch vom Europäischen Rechnungshof anerkannt (in seinem Jahresbericht 2018, Nummern 1.16-32).

### 2.3.3. Die Kommission verbessert weiter die Effizienz ihrer Maßnahmen

In einem Umfeld strikter budgetärer Zwänge bemüht sich die Kommission, die Effizienz in allen Bereichen ihrer Tätigkeit zu verbessern und dabei ein hohes Leistungsniveau aufrechtzuerhalten. Das Managementkontrollgremium leitet die Arbeit in Bereichen wie Personalmanagement, Finanzmanagement, Informationstechnologie und Management, Kommunikation, Logistik und Veranstaltungsmanagement. Die Arbeitsmethoden und -prozesse werden optimiert, um eine möglichst effiziente Nutzung begrenzter Ressourcen sicherzustellen. Diese Arbeiten werden fortgesetzt, um weiterhin eine optimale Ressourcenallokation und ein hohes Leistungsniveau angesichts einer steigenden Arbeitsbelastung in vielen Bereichen, darunter kürzlich in Zusammenhang mit der Reaktion auf die COVID-19-Pandemie, sicherzustellen.

In ihrer Mitteilung „**Die Initiative für Synergien und Effizienzgewinne: Bestandsaufnahme und nächste Schritte**“ (März 2019) bestimmte die Kommission die GD Haushalt zum federführenden Dienst für das Finanzmanagement und den internen Kontrollrahmen. Das Ziel ist die kontinuierliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durch eine weitere Professionalisierung des Bereichs, wobei die neueren Entwicklungen der Art und Weise, wie der EU-Haushalt verwaltet wird, besser berücksichtigt werden sollten. Innerhalb des gegenwärtigen dezentralisierten Systems werden Maßnahmen in zwei Richtungen ergriffen: zur Verbesserung der zentralen Steuerung und Überwachung, sowie zur Stärkung der Koordinierung und Modernisierung des Finanzmanagements in der Kommission. Im Jahr 2019 wurden zusätzlich zur Förderung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung weitere Schritte unternommen, um das Finanzmanagement in der Kommission zu harmonisieren, zu standardisieren und zu vereinfachen. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Festlegung stärker interoperabler und flexibler Programme für die Finanzierung ab 2020.

**Vereinfachung** kann durch die Vereinfachung von Vorschriften erreicht werden; durch harmonisierte und soweit als möglich standardisierte institutionelle Modelle juristischer Instrumente und moderne informationstechnische Werkzeuge zur Verwaltung der institutionellen Finanzdaten; sowie durch die Sicherstellung von Konsistenz in den Beziehungen zu den Partnern, die EU-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung ausführen.

Zu den Maßnahmen, die im Jahr 2019 **auf institutioneller Ebene** ergriffen wurden, gehört die Entwicklung effizienter institutioneller Workflows (für Finanzhilfen, Auftragsvergabe, Finanzierungsinstrumente) durch vereinfachte institutionelle Modelle und Prozeduren (die auf dem gemeinsamen Bereich für den elektronischen Datenaustausch aufbauen). Zusätzlich hat die Kommission Leitlinien und Koordinierung sowohl gegenüber die Mitgliedstaaten als auch anderen Kommissionsdienststellen in Bereichen, die für die Ausführung des EU-Haushalts von Bedeutung sind (z. B. interne Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten, Interessenkonflikte, Rechtsstaatlichkeit, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen), verbessert. Weitere Initiativen im Bereich Informationstechnologie sind E-Kohäsion bei der geteilten Mittelverwaltung und das Geoinformationssystem, das für die Landwirtschaft genutzt wird.

**Auch auf der Ebene der Kommissionsdienststellen** wurden Initiativen zur weiteren Steigerung der Effizienz des Finanzmanagements ergriffen.

- Erstens hat eine Reihe von Kommissionsdienststellen ihre finanziellen Verfahren weiter digitalisiert. Das ist ein Beitrag zu einer schlankeren, besser integrierten und flexibleren Kommission. Im Ergebnis werden die Ressourcen stärker auf die Aktivitäten an der Front konzentriert. Darüber hinaus tragen automatisierte Dashboard-Werkzeuge zu einer Verbesserung des Überwachungsprozesses bei, erleichtern eine bessere Datenverwaltung und verringern gleichzeitig die Gefahr, dass Gelegenheiten zu einer raschen Reaktion versäumt werden.
- Zweitens haben mehrere Kommissionsdienststellen ebenfalls berichtet, dass sie ihre Kontrollstrategien und/oder ihre finanziellen Workflows einer Überprüfung unterzogen haben, im Verfahren zu vereinfachen und die Häufigkeit und Intensität der Kontrollen weiter an das Risiko der Transaktionen anzupassen.

Die erwähnten Initiativen stellen den wirksamen Schutz des EU-Haushalts sicher und verringern gleichzeitig die für den Abschluss finanzieller Prozesse benötigte Zeit. Insbesondere setzen die Indikatoren für fällige Zahlungen ihren

sehr günstigen Trend nach unten fort. Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche **Nettozahlungsfrist** der Kommission 16 Tage (nach 20 bzw. 18 in den beiden vorhergegangenen Jahren) und lag damit deutlich unter der gesetzlichen Zahlungsfrist von 30 Tagen. Die Kommission leistete 95 % ihrer **Zahlungen fristgerecht** (der Anteil der von Verzug betroffenen Zahlungen hatte von 10 % bzw. 8 % in den beiden vorhergegangenen Jahren abgenommen). Nichtsdestoweniger ist das Ziel nach wie vor, für jede Zahlung die gesetzliche Frist einzuhalten. Zu Einzelheiten siehe Anhang 8.

### 2.3.4. Die Kontrollkosten sind den verbundenen Risiken angemessen

Insgesamt sind die geschätzten Kontrollkosten im Hinblick auf die Art der Programme und/oder des Kontrollumfeld **wirtschaftlich**. Darüber hinaus bleiben sie **stabil**, weil das Kontrollumfeld und die Strategien der aktuellen Programme unverändert beibehalten wurden.

Ein direkter Vergleich zwischen Programmen ist oft wegen ihrer unterschiedlichen Merkmale und Kostenfaktoren nicht möglich, wofür im unterstehenden Kasten einige Beispiele angegeben werden.

#### Beispiele für häufige Kostenfaktoren

- Die unterschiedliche Komplexität der verwalteten Programme.
- Die zu bearbeitenden Mengen und Beträge: d. h. die Bearbeitung einer großen Anzahl an Transaktionen mit geringem Wert erfordert einen höheren Arbeitsaufwand als die Bearbeitung einer geringen Anzahl an Transaktionen mit hohem Wert.
- Die spezifischen Risikoprofile der verwalteten Programme: zum Beispiel Programme im Bereich Außenbeziehungen, wo Mittel vor allem in Ländern außerhalb der EU ausgegeben werden.
- Mögliche größenbedingte Nachteile bei kleineren Programmen (nach Mittelumfang) oder Programmen in der Auslaufphase, oder Fonds, die von kleineren betrauten Einrichtungen verwaltet werden, oder Kommissionsdienststellen, die kleinere Beträge von Haushaltsmitteln verwalten, weil es immer eine Mindestanzahl an Kontrollen gibt, die unabhängig vom Umfang der Mittel durchgeführt werden müssen.
- Die Art der Mittelverwaltung: indirekte und geteilte Mittelverwaltung bedeuten, dass die Kontrollkosten zwischen der Kommission und ihren Durchführungspartnern geteilt werden, so dass die Kosten auf Kommissionsebene für solche Programme im Vergleich zu anderen, die direkt von der Kommission verwaltet werden, viel niedriger sein können.

Im Interesse der Transparenz und Vollständigkeit berichteten die mit geteilter und/oder indirekter Mittelverwaltung befassten Dienststellen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten zudem über die Kosten der Kontrollen in den Mitgliedstaaten und in betrauten Einrichtungen getrennt von den Kosten der bei der Kommission durchgeführten Kontrollen. Zum Beispiel betrug bei der Gemeinsamen Agrarpolitik die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Kosten für die Verteilung 3,5 % der Ausgaben im Jahr 2019.

In einer kürzlich durchgeführten Prüfung der Kosten der Ausführung der Kohäsionsfonds <sup>(25)</sup> kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die von der Kommission in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten vorgestellten Kosten der Ausführung der Kohäsionsfonds im Vergleich zu anderen EU-Fonds oder Programmen mit internationaler Finanzierung vergleichsweise niedrig sind. Diese Kosten machten dem prozentualen Anteil der im Jahr 2018 getätigten Zahlungen nach 2,87 % für den Europäischen Sozialfonds, 2,45% für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und 2,03 % für den Kohäsionsfonds aus.

Im Jahr 2019 beurteilten **alle** Kommissionsdienststellen nach der kombinierten Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit ihre **Kontrollen als kostenwirksam**.

<sup>(25)</sup> Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht 07/2020: Umsetzung der Kohäsionspolitik: Die Kosten sind vergleichsweise niedrig, für eine Bewertung der durch Vereinfachungen erzielten Einsparungen liegen jedoch keine hinreichenden Informationen vor*, 16.4.2020.

## 2.3.5. Zuverlässigkeitserklärungen, Prüfurteile und die Entlastungsbehörde

### Bewertung, Zusicherungen und Vorbehalte der Generaldirektoren

In ihren Zuverlässigkeitserklärungen für das Jahr 2019 <sup>(26)</sup> haben alle 50 Generaldirektoren (und gleichgestellte Dienststellenleiter) hinreichende Gewähr dafür übernommen, dass: (i) die in ihrem Bericht enthaltenen Angaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes (d. h. zuverlässiges, vollständiges und zutreffendes) Bild der Situation in ihrer Dienststelle vermitteln; (ii) die für ihre Tätigkeit zugewiesenen Mittel für den vorgesehenen Zweck und im Einklang mit dem Grundsatz einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet wurden und (iii) die eingerichteten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten.

Im Rahmen des gesamten Prozesses zur Feststellung der Zuverlässigkeit und aus ihrer verwaltungstechnischen Sicht unterziehen die Generaldirektoren zudem jedes einzelne Programm oder Segment ihres Portfolios einer detaillierten Analyse. Sie nutzen alle verfügbaren Informationen, insbesondere die Ergebnisse der Kontrollen, zur Feststellung quantitativ und qualitativ potenziell erheblicher Schwächen. Am Ende eines Haushaltsjahres prüfen sie die Wahrscheinlichkeit, dass die finanziellen Auswirkungen über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegen könnten und/oder die Reputationsauswirkungen bedeutend sind. Wenn dies der Fall ist, **versehen sie ihre Zuverlässigkeitserklärung mit einem Vorbehalt** zu dem konkreten Bereich innerhalb des betroffenen Programms.

Für das Jahr 2019 haben 11 von 50 Generaldirektoren eine qualifizierte Zuverlässigkeitserklärung mit insgesamt 18 Vorbehalten abgegeben. Diese deutliche Abnahme der Anzahl im Vergleich zu 2018 (als 40 Vorbehalte von 20 Dienststellen abgegeben wurden) lässt sich wie folgt erklären.

- Sechs Vorbehalte wurden **aufgehoben**, weil die zugrundeliegenden Schwächen geklärt worden waren.
- Auf 17 Vorbehalte wurde die De minimis-Regel angewandt, nach der Vorbehalte unter bestimmten Bedingungen nicht mehr als bedeutend angesehen werden, insbesondere wenn geringe Ausgaben betroffen sind (weniger als 5 % der Zahlungen der Dienststelle) und die resultierenden finanziellen Auswirkungen gering sind (weniger als 5 Mio. EUR). Diese bezogen sich vor allem auf übernommene Programme aus dem Zeitraum 2007-2013 zu Forschung, Wettbewerbsfähigkeit, Bildung und Kultur und Außenbeziehungen.
- Insgesamt 17 Vorbehalte aus den Vorjahren wurden aus früheren Jahren **übernommen**, und nur einer ist im Jahr 2019 **neu**, vor allem weil die zugrundeliegenden Ursachen der wesentlichen Fehlerquote unter dem gegenwärtigen Rechtsrahmen des Programms zwar gemildert, aber nicht vollständig beseitigt werden können. Einzelheiten siehe Abschnitt 2.3.1 und Begriffe in Anhang 4.

Die Summe der finanziellen Auswirkungen aller Vorbehalte (1 053 Mio. EUR im Jahr 2019, d. h. 2 % weniger als die 1 078 Mio. EUR im Jahr 2018), ist mit dem Niveau der vorhergehenden zwei Jahre vergleichbar. Für jeden Vorbehalt haben die Generaldirektoren Abhilfemaßnahmen eingerichtet, um den zugrundeliegenden Schwächen zu begegnen und die resultierenden Risiken abzumildern.

Anhang 4 enthält die vollständige Liste der für 2019 geäußerten Vorbehalte sowie weitere Erläuterungen und Einzelheiten.

### Die Arbeit des Internen Auditdienstes und die Gesamtbewertung

Die Kommissionsdienststellen verliehen sich hinsichtlich der Zuverlässigkeitsbewertungen auch auf die Arbeit des Internen Auditdienstes. Der Interne Auditdienst **prüft die Verwaltungs- und Kontrollsysteme** in der Kommission und den Exekutivagenturen und bietet **unabhängige und objektive Gewähr für ihre Angemessenheit und Wirksamkeit**.

<sup>(26)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports\\_de](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports_de)

Nach Maßgabe seiner Charta<sup>(27)</sup> legte der Interne Auditdienst eine **jährliche Gesamtbewertung des Finanzmanagements der Kommission** vor, die auf seiner Prüfungstätigkeit im Bereich des Finanzmanagements der Kommission in den letzten drei Jahren (2017–2019) basiert. Darüber hinaus werden in der Gesamtbewertung Informationen aus anderen Quellen berücksichtigt, etwa die Berichte des Europäischen Rechnungshofes. Gestützt auf diese Prüfinformationen stellte der interne Prüfer fest, dass **die Kommission im Jahr 2019 Verfahren in den Bereichen Governance, Risikomanagement und interne Kontrolle eingeführt hat, die zusammengenommen eine hinreichende Gewähr im Hinblick auf die Erreichung der finanziellen Zielsetzungen bieten**. Die Gesamtbewertung ist jedoch **mit einer Einschränkung hinsichtlich der in den Zuverlässigkeitserklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugnisse geltend gemachten und in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlichten Vorbehalte verbunden**.

Bei seiner Gesamtbewertung berücksichtigte der interne Prüfer auch die verbundenen Auswirkungen (i) aller als unter Risiko bei Zahlung angesehenen Beträge, da diese die unter Vorbehalt gestellten Beträge übersteigen, und (ii) der Finanzkorrekturen und Einziehungen im Zusammenhang mit Unzulänglichkeiten und Schwächen, die die Kommissionsdienststellen durch die in den internen Kontrollsystemen der Kommission integrierten mehrjährigen Korrekturmechanismen aufdecken und korrigieren werden. Daher bewertet der Interne Auditdienst den EU-Haushalt als insgesamt und längerfristig angemessen geschützt.

Der Ausbruch von COVID-19 und die Reaktion der Kommission haben die Fähigkeit der Kommission den EU-Haushalt zu schützen, im Jahr 2019 nicht beeinträchtigt. Das kann allerdings im Jahr 2020 und in den folgenden Jahren der Fall sein, wenn Ex-post-Korrekturmaßnahmen, die bisher zu Korrekturen geführt haben, möglicherweise weniger wirksam werden, wodurch die Korrekturkapazität beeinträchtigt wird. Das kann sich aus der Lockerung bestimmter Prozesse zur Ausgabensteuerung und infolge von Problemen im Zusammenhang mit der Einziehung rechts- und vorschriftswidriger Ausgaben von Endbegünstigten, die infolge der Coronavirus-Krise von finanziellen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen sind, ergeben. Ohne seine Stellungnahme weiter einzuschränken, fügte der interne Prüfer drei „Hervorhebungen eines Sachverhalts“ an (siehe Anhang 6 dieses Berichts), die Folgendes betreffen:

- die Ausführung des EU-Haushalts im Umfeld der gegenwärtigen Krise im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, insbesondere die Notwendigkeit einer detaillierten Bewertung entstehender Risiken und der Bestimmung und Umsetzung damit verbundener Abhilfemaßnahmen; und
- Strategien zur Überwachung Dritter, die Politiken und Programme durchführen.

Als Beitrag zur Leistungskultur der Kommission und zur stärkeren Berücksichtigung der Kostenwirksamkeit nahm der Interne Auditdienst im Rahmen seines strategischen Prüfungsplans 2019–2021 im Jahr 2019 auch **Leistungsprüfungen** vor. Diese Prüfungen führten zu Empfehlungen, die sämtlich von den geprüften Einrichtungen akzeptiert wurden, und die Folgendes betreffen: Strategien zur Überwachung der Programmdurchführung durch Dritte; Kontrollstrategien ausgewählter Dienststellen; Verfahren im Humanressourcen- und Informationstechnologiemangement; und leistungsbezogene Aspekte der Umsetzung von Maßnahmen und Programmen durch die Dienststellen. Die geprüften Stellen haben für alle Empfehlungen Maßnahmenpläne erarbeitet, die dem Internen Auditdienst übermittelt und von diesem als zufriedenstellend bewertet wurden.

Schließlich hat der interne Prüfer aufgrund seiner **konsequenten Weiterverfolgungen** die tatsächliche Umsetzung seiner Empfehlungen durch die Kommissionsdienststellen regelmäßig bewertet. Es wurde festgestellt, dass 98 % der im Zeitraum 2015–2019 abgegebenen und verfolgten Empfehlungen von den geprüften Stellen adäquat und wirksam umgesetzt worden waren. Das Ergebnis zeigt, dass die Kommissionsdienststellen die Empfehlungen gewissenhaft umsetzen und auf diese Weise die ermittelten Risiken begrenzen.

Anhang 6 enthält weitere Informationen über die vom Internen Auditdienst gebotene Gewähr. Außerdem wird ein Bericht über die Arbeit des Internen Prüfers von der Kommission nach Artikel 118 Absatz 8 der Haushaltsordnung der Entlastungsbehörde als Teil des Integrierten Rechnungslegungspaketes übermittelt.

<sup>(27)</sup> Letzte Fassung: C(2020) 1760 final.

## Die Arbeit des Auditbegleitausschusses

Der Auditbegleitausschuss<sup>(28)</sup> überwacht Prüfungsangelegenheiten in der Kommission und berichtet jährlich dem Kollegium der Kommissionsmitglieder. Dies tut er, indem er die Unabhängigkeit des Internen Auditdienstes gewährleistet, die Qualität der internen Prüfungstätigkeit kontrolliert und dafür sorgt, dass die internen (d. h. vom Internen Auditdienst abgegebenen) und externen (d. h. vom Europäischen Rechnungshof abgegebenen) Prüfungsempfehlungen von den Dienststellen der Kommission ordnungsgemäß berücksichtigt werden und sich in angemessenen Folgemaßnahmen niederschlagen.

Während des Berichtsjahres spielte der Auditbegleitausschuss weiterhin eine bedeutende Rolle bei der Verbesserung der Governance, der Leistung der Organisation und der Rechenschaftspflicht in der gesamten Organisation. Er hielt drei Sitzungsrunden ab, wobei er sich auf die vier zentralen Ziele konzentrierte, die in den Arbeitsprogrammen für 2019 und 2020 festgelegt worden waren. Der Auditbegleitausschuss zeigte sich zufrieden mit der Unabhängigkeit und Qualität der internen Audittätigkeit und kam zu der Ansicht, dass die Planung des internen Prüfers den zu prüfenden Bereich angemessen abdeckt und die wesentlichen Risikobereiche auch weiterhin berücksichtigt. Der Ausschuss sah es als ermutigend an, dass die Quote der wirksamen Umsetzung der Empfehlungen des internen Prüfers hoch blieb (d. h. 98 % der im Zeitraum 2015-2019 ausgesprochenen Empfehlungen), und dass im Januar 2020 nur sechs sehr wichtige Prüfungsempfehlungen mehr als sechs Monate überfällig waren. Auch bei der Umsetzung der Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes war ein zufriedenstellender Fortschritt festzustellen. Im Februar 2020 stand nur eine im Zeitraum 2001-2014 ausgesprochene Empfehlung noch aus. Schließlich nahm der Ausschuss zufrieden zur Kenntnis, dass der Rechnungshof zum zwölften Mal in Folge ein positives („uneingeschränktes“) zur Zuverlässigkeit der konsolidierten Abschlüsse der Europäischen Union erteilte.

Anhang 7 enthält weitere Informationen über die Arbeit des Ausschusses und seine Schlussfolgerungen.

## Das Prüfungsurteil des Rechnungshofs zur Jahresrechnung 2018 sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen

Im Jahr 2019 erteilte der Europäische Rechnungshof im zwölften Jahr in Folge ein **positives („uneingeschränktes“) Prüfungsurteil** zur **Jahresrechnung der EU** für das Jahr 2018.

### Prüfung der lokalen Systeme

Der Rechnungsführer muss die Jahresrechnungen abzeichnen und dadurch bestätigen, dass er über hinreichende Gewähr verfügt, dass sie ein zutreffendes und angemessenes Bild der finanziellen Lage der Kommission vermitteln. Die Validierung der lokalen Systeme besteht aus einer Reihe von Monitoring- und Überwachungsprüfungen, die Gewähr bieten sollen, dass er/sie sich auf die von den verschiedenen Kommissionsdienststellen in die Buchführungssysteme eingegebenen Informationen stützen kann. Sie erfolgt zusätzlich zur Bewertung der bestehenden internen Kontrollsysteme durch die Verwaltung der Kommissionsdienststellen.

Die im Jahr 2019 durchgeführten Arbeiten haben sowohl Stärken als auch eine Reihe von Schwächen und Problemen identifiziert, was zu Empfehlungen zur Verbesserung der Prüfungsumgebung und der Qualität der Rechnungslegung in den Dienststellen<sup>(29)</sup> führte, um Risiken für die Genauigkeit der Berichterstattung der Finanz- und aufsichtsrechtlichen Verwaltung zu begegnen<sup>(30)</sup>. Es ist davon auszugehen, dass keine der ermittelten Schwachstellen nennenswerte Auswirkungen auf die Jahresrechnungen haben wird.

<sup>(28)</sup> Der Auditbegleitausschuss hat neun Mitglieder. Bis zu sechs Mitglieder sind Mitglieder der Kommission, und mindestens drei sind externe Mitglieder mit nachgewiesener beruflicher Erfahrung im Auditbereich und damit zusammenhängenden Bereichen. Die Hälfte der von der Kommission gestellten Mitglieder des Auditbegleitausschusses wird in der Mitte der Amtszeit ersetzt. Die Verträge mit den externen Mitgliedern werden jährlich abgeschlossen.

<sup>(29)</sup> Das betrifft vor allem sechs Dienststellen (GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, GD Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe, GD Humanressourcen und Sicherheit, GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, GD Forschung und Innovation und die Exekutivagentur für die Forschung).

<sup>(30)</sup> Die wichtigsten Risiken betrafen verschiedene Probleme im Umfeld der Rechnungsprüfung, die Erfassung von Rückflüssen aus Finanzierungsinstrumenten, die frühzeitige Abrechnung von Vorfinanzierungen, die frühzeitige Erstellung von Einziehungsanordnungen sowie Probleme im Zusammenhang mit der Synchronisierung der periodengerechten Rechnungsführung mit lokalen Datenverarbeitungssystemen.

Hinsichtlich der **Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge** erteilte der Europäische Rechnungshof ein **eingeschränktes Prüfungsurteil („günstig, aber...“)** für den **EU-Haushalt**, aber ein versagtes („negativ“) für den Europäischen Entwicklungsfonds.

Die Kommission kommt den Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs nach und berichtet über die Folgemaßnahmen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten. Dem Auditbegleitausschuss, der im Rahmen seines aktualisierten Mandats <sup>(31)</sup> bestimmte Überwachungstätigkeiten ausführt, berichtet die Kommission zudem regelmäßig über die Umsetzung der Empfehlungen.

Der Europäische Rechnungshof überwacht die **Umsetzung seiner Empfehlungen an die Kommission** und bietet Feedback an. Das hilft der Kommission bei der weiteren Verbesserung ihrer Folgemaßnahmen. In seinem Jahresbericht 2018 bewertete der Europäische Rechnungshof die Qualität der Folgemaßnahmen der Kommission für eine Stichprobe von 184 Prüfempfehlungen aus 25 im Jahr 2015 veröffentlichten Sonderberichten. Der Europäische Rechnungshof befand, dass die Kommission ungefähr drei Viertel der Empfehlungen vollständig oder größtenteils und etwas weniger als ein Fünftel teilweise umgesetzt hatte. Die übrigen Empfehlungen waren von der Kommission nicht akzeptiert und daher nicht umgesetzt worden. Dieses Ergebnis steht weitgehend in Deckung mit den Ergebnissen der Vorjahre.

## Entlastung 2018

Das Europäische Parlament entlastete die Kommission für das Haushaltsjahr 2018 am 14. März 2020 mit klarer Mehrheit, nachdem die Berichte des Europäischen Rechnungshofs, das Integrierte Rechnungslegungs- und Rechenschaftsberichtspaket und die Entlastungsempfehlung des Rats geprüft worden waren. Der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments hat außerdem ausgewählte Kommissare und Generaldirektoren zu einem Meinungsaustausch während des Entlastungsverfahrens aufgefordert. Die Entlastungsentschließung des Europäischen Parlaments für 2018 enthält Empfehlungen zur Verbesserung des Haushaltsvollzugs sowie Empfehlungen für bestimmte Politikbereiche und politische Gegebenheiten, zum Beispiel im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und behauptete Interessenkonflikte. **Die Kommission wird wie üblich Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlungen unternehmen** und in einem besonderen Bericht auf sie zurückkommen <sup>(32)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> Mitteilung an die Kommission: Aktualisierung der Charta des Auditbegleitausschusses der Europäischen Kommission, C(2020) 1165 final vom 27.2.2020.

<sup>(32)</sup> Bericht über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2018, der auch Teil des Integrierten Rechnungslegungspakets sein wird.

## 2.4. Weitere Entwicklungen: Ausblick auf 2020 und den Zeitraum von 2021 bis 2027

### 2.4.1. Auswirkungen der Gesundheitskrise durch das Coronavirus auf die wirtschaftliche Haushaltsführung im Jahr 2020

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die durch den COVID-19-Ausbruch hervorgerufene Krise zu bewältigen, wie die Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise, die die sozioökonomischen Auswirkungen abmildern sollen. Die Pandemie an sich und die zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen werden durch ihre massiven Auswirkungen auf Empfänger von EU-Mitteln, nationale Behörden und Dienststellen der Kommission Auswirkungen auf die Leistungsbilanz des EU-Haushalts haben, aber sie werden auch potenzielle Herausforderungen für die Feststellung der Zuverlässigkeit durch die Kommission bieten.

So erforderte zum Beispiel das spezifische Umfeld der Krise Anpassungen der Kontrollverfahren und eine größere Flexibilität in der Mittelverwaltung z. B. der europäischen Struktur- und Investitionsfonds), um eine rasche Zuteilung der Mittel, wo sie am dringendsten gebraucht werden, zu ermöglichen. Diese spezifischen Anpassungen sind in modifizierten Rechtsvorschriften eingebettet, an denen die Konformität für den von der Krise betroffenen Zeitraum zu prüfen sein wird.

Die Kommission arbeitet gegenwärtig daran diese neuen Risiken und Herausforderungen zu identifizieren, ihre Auswirkungen zu bewerten und Abhilfemaßnahmen einzuführen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der notwendigen Flexibilität bei der Zurverfügungstellung von Mitteln an Mitgliedstaaten und andere Durchführungspartner und Begünstigte zur Bekämpfung der Krise und der Notwendigkeit, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu beachten, herzustellen.

### 2.4.2. Bestrebungen zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung werden im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen beibehalten

Die Kommission strebt ständig danach, dass auf den EU-Haushalt die höchsten Maßstäbe einer wirtschaftlichen Haushaltsführung angewendet werden. Unter den gegenwärtigen Umständen ist das so notwendig wie seit jeher. Im Mai nahm die Europäische Kommission ihre umgestalteten Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 an. Diese Vorschläge bekräftigen die Verpflichtung der Kommission zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung mit besonderem Augenmerk auf der Maximierung der **Vereinfachung, Synergien und Effizienz**, sowie zur Umsetzung **risikodifferenzierter und kostenwirksamer Kontrollsysteme**.

Ziel ist dabei das Erreichen der politischen Programmziele und der internen Kontrollziele, d. h. schnelle Zahlungen, niedrige Fehlerquote und wirtschaftliche Kontrollkosten. Zur Verwirklichung dieser drei Ziele können etwa die verstärkte Nutzung von Pauschalfinanzhilfen (mit denen sich zudem die Notwendigkeit detaillierter Aufzeichnungspflichten verringert) und die Möglichkeit einer Finanzierung auf der Grundlage der Outputs oder Ergebnisse beitragen (womit beispielsweise die Notwendigkeit der Protokollierung von Arbeitsstunden mit Zeiterfassungsbogen oder der Einreichung detaillierter Rechnungen für entstandene Kosten entfallen würde).

Die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung des EU-Haushalts wird ebenfalls durch Vorlagen für Einrichtungsakte und Übertragungsverfügungen zur **künftigen Übertragung von Programmen an die Exekutivagenturen** während des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens, sowie durch Richtlinien für die Einrichtung und den Dienstbetrieb von Exekutivagenturen erleichtert.



### 2.4.3. Weitere Verbesserung und Stärkung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Als ein Bestandteil der umfassenden Initiative der Kommission zur Verbesserung und **Stärkung ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten** soll das Better Spending Network (das aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission besteht) beim Austausch bewährter Verfahren, Kenntnisse und Informationen, der Identifizierung von Schwächen und der Lösungsfindung in einem frühen Stadium bei Problemen in Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben, darunter Bereichen wie Interessenkonflikte, Rechtsstaatlichkeit sowie Betrug und Korruption, behilflich sein. Der Austausch mit den Mitgliedstaaten wird auf hoher Ebene (Jahreskonferenz der Hochrangigen Gruppe des Better Spending Network) sowie auf technischer Ebene durch die Organisation von Workshops zu spezifischen Themen stattfinden.

Das Problem von Interessenkonflikten steht auf der Agenda der Kommission an hoher Stelle und war oft Gegenstand von Diskussionen und Aufrufen zum Handeln, insbesondere seitens des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments. Als Antwort hierauf und infolge der Neufassung der Regeln über die Vermeidung von Interessenkonflikten in der Haushaltsordnung von 2018, die ihre Anwendbarkeit ausdrücklich auf die geteilte Mittelverwaltung ausweitete, bereitet die Kommission **Leitlinien zur Vermeidung von Interessenkonflikten** vor, die alle Verwaltungsverfahren (direkte/indirekte/geteilte Mittelverwaltung) abdecken. Sie zielen darauf ab, für die Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei den verschiedenen Interessenträgern, die EU-Mittel nutzen, innerhalb der EU-Institutionen und in der Mitgliedstaaten das Verständnis zu erleichtern und das Bewusstsein zu stärken. Ihre Veröffentlichung ist für das Ende des Jahres vorgesehen.

Die Kommission zieht ebenfalls weitere Maßnahmen in Betracht, um spezifischen Bedenken des Europäischen Parlaments und potenziellen Problemen oder Schwachstellen, die im letzten Jahr identifiziert wurden, zu begegnen. Dazu können Vorschläge zur Verbesserung der Qualität und Interoperabilität der Daten der Begünstigten von EU-Mitteln, die der Kommission zur Verfügung gestellt werden, und zur Sicherstellung der Durchsetzung der Einziehungen von EU-Mitteln gehören.

**Auf der Grundlage der Zuverlässigkeitserklärungen und der Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten<sup>(33)</sup> nimmt das Kollegium diese *Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2019* an und übernimmt die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.**

<sup>(33)</sup> Artikel 74 Absatz 9 der Haushaltsordnung.

