EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.9.2013
COM(2013) 668 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2011 (Zusammenfassung)

{SWD(2013) 348 final}
{SWD(2013) 349 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2011 (Zusammenfassung)

BERICHT ÜBER DIE FOLGEMASSNAHMEN ZU DEN VOM EUROPÄISCHEN PARLAMENT IN SEINEN ENTLASTUNGSENTSCHLIESSUNGEN UND VOM RAT IN SEINER ENTLASTUNGSEMPFEHLUNG FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2011 AUSGESPROCHENEN FORDERUNGEN

VORBEMERKUNGEN

Der vorliegende Bericht der Kommission an das Europäische Parlament (EP) und den Rat behandelt die Folgemaßnahmen zu den Entlastungsentschließungen des EP[1] und zur Empfehlung des Rates[2] für das Haushaltsjahr 2011 gemäß Artikel 319 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 166 der Haushaltsordnung (HO) und Artikel 119 Absatz 5 der Finanzregelung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Er konzentriert sich auf die vier vorrangigen Maßnahmen, die das EP in seinen allgemeinen Entlastungsentschließungen hervorgehoben hat, sowie auf weitere Schlüsselforderungen. Dem Bericht sind zwei Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen beigefügt, die die Antworten auf die 387 spezifischen Entlastungsforderungen des EP und die 87 spezifischen Entlastungsforderungen des Rates enthalten.

Die Kommission ist bereit, bei 181 Forderungen (143 Forderungen des EP und 38 Forderungen des Rates) neue Maßnahmen zu ergreifen. Ihrer Ansicht nach hat sie bei 252 Forderungen (205 Forderungen des EP und 47 Forderungen des Rates) bereits entsprechende Schritte durchgeführt oder eingeleitet, wenngleich in einigen Fällen die Ergebnisse der Maßnahmen noch zu bewerten sind. Aus Gründen, die sich aus dem bestehenden rechtlichen und haushaltstechnischen Rahmen bzw. ihrer institutionellen Rolle oder ihren Befugnissen ergeben, kann die Kommission 41 Forderungen (39 Forderungen des EP[3] und zwei Forderungen des Rates[4]) nicht nachkommen. In den beiden beigefügten Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen werden Begründungen angeführt, wenn die Kommission die Forderungen der Entlastungsbehörde nicht akzeptieren kann.

---

1 Entlastung des Gesamthaushaltsplans 2011, Sonderberichte des ERH im Zusammenhang mit der Entlastung der Kommission, Entlastung des EEF, Entlastung der Agenturen. Die Referenzdokumente P7_TA(2013)0122, P7_TA(2013)0123, P7_TA(2013)0125 und P7_TA(2013)0134 finden sich unter http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20130417+TOC+DOC+XML+V0//DE.

2 Die Referenzdokumente 5754/13 ADD 1, 5752/13 ADD 1 und 5752/1/13 REV 1 wurden auf folgender Website veröffentlicht: http://www.europarl.europa.eu/committees/de/cont/publications.html?id=CONT00004.

3 Siehe Punkte 5, 7, 35-36, 40, 42, 51, 54, 68, 75, 81, 87, 119-120, 138, 148, 150-152, 187-188, 193-195, 201, 203, 221-222, 227, 241, 247, 249, 255, 277, 288, 292, 298, 308 und 338 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den Entschließungen des EP.

4 Siehe Punkte 78 und 80 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Empfehlung des Rates.

1. VORRANGIGE MASSNAHMEN

In der allgemeinen Entlastungsentschließung für 2011 verweist das EP insbesondere auf vier vorrangige **Maßnahmen**[5] bezüglich der institutionellen Rechenschaftspflicht und finanzieller Art. Diese Forderungen wurden während des Entlastungsverfahrens intensiv diskutiert, insbesondere mit den Mitgliedern des Haushaltskontrollausschusses (CONT). Die Kommission hat ihr Engagement für diese vorrangigen Maßnahmen nachdrücklich bekräftigt.[6]

1.1. Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts

Das EP hat die Kommission aufgefordert, eine Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts mit dem Ziel vorzulegen, alle im Laufe des Vorjahres berichtigten und wieder eingezogenen Beträge zu veröffentlichen. Die Mitteilung soll im September 2013 vorgelegt werden und wird zeigen, dass in den letzten Jahren deutlich mehr Korrekturen und Wiedereinziehungen durchgeführt wurden. Zudem enthält die Mitteilung umfassende Informationen zu den Korrekturen, die im Zusammenhang mit dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum erfolgten. Gleichzeitig hat die Kommission auch in Erläuterung 6 der konsolidierten Jahresrechnungen der Europäischen Union für das Jahr 2012 weitere Einzelheiten zu Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen eingefügt.

1.2. Maßnahmen hinsichtlich Fehlerquoten

Fehlerquote bei der geteilten Mittelverwaltung

- Das EP hat die Kommission aufgefordert, die Verfahren in Bezug auf die Unterbrechung/Aussetzung von Zahlungen zu harmonisieren, wenn auf der Ebene der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten erhebliche Mängel festgestellt werden.

Wie aus verschiedenen Berichten[7] der Kommission hervorgeht, wird von Unterbrechungen und Aussetzungen intensiver Gebrauch gemacht. Die Kommission ist entschlossen, diese Instrumente auch weiterhin einzusetzen. Die Maßnahmen der Kommission in dieser Hinsicht wurden im Jahr 2012 weiter harmonisiert, insbesondere im Bereich der Kohäsionspolitik, in dem die GD REGIO und die GD EMPL nun einen harmonisierten Ansatz anwenden. Im Bereich der Landwirtschaft wurde die Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission im April 2013 mit dem Ziel geändert, bereits im laufenden Programmplanungszeitraum beim Auftreten von Mängeln Zahlungen an Mitgliedstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums zu unterbrechen. Nach dem geltenden Rechtsrahmen ist eine vollständige Harmonisierung über alle Politikbereiche hinweg jedoch nicht möglich. Für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 sieht der Vorschlag der Kommission für gemeinsame Bestimmungen über die Fonds eine weitere Harmonisierung der Unterbrechung von Zahlungen für alle einschlägigen Fonds vor, einschließlich des Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Darüber hinaus wird die am 26. Juni 2013 erzielte politische Einigung über die GAP-Reform, insbesondere Artikel 43 der horizontalen Verordnung, die Aussetzung von

---

[5] Vorrangige Maßnahme 1: Mitteilung der Kommission über den Schutz des Unionshaushalts, Vorrangige Maßnahme 2: Maßnahmen im Zusammenhang mit Fehlerquoten, einschließlich drei spezifischer Fragestellungen hinsichtlich Landwirtschaft, Regionalpolitik und Forschung, Vorrangige Maßnahme 3: Evaluierungsbericht – Artikel 318 AEUV und Vorrangige Maßnahme 4: Einnahmen und traditionelle Eigenmittel.

[6] Siehe Schreiben von Kommissar Šemeta vom 22.2.2013, abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201302/20130225ATT61662/20130225ATT61662EN.pdf.

[7] Unter anderem: vierteljährliche Berichte über Zwischenkonten an den Haushaltskontrollausschuss, Erläuterung 6 der konsolidierten EU-Jahresrechnungen für 2011, Jährliche Tätigkeitsberichte 2011 und 2012 der GD REGIO und der GD EMPL.

Zahlungen beim Auftreten schwerwiegender Mängel im Bereich der Landwirtschaft erleichtern und eine weitere Harmonisierung von Aussetzungsmaßnahmen über alle Politikbereiche hinweg ermöglichen.

- Die Kommission wurde ersucht, die Mitgliedstaaten aufzufordern, die Entwürfe ihrer Förderfähigkeitskriterien zu übermitteln, damit deren Vergleichbarkeit mit den entsprechenden EU-Kriterien überprüft werden kann.

Mit der Festlegung von Bestimmungen auf einzelstaatlicher Ebene im aktuellen Programmplanungszeitraum – wie von der Legislativbehörde gebilligt – soll den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die gleichen nationalen, regionalen und lokalen Bestimmungen für rein einzelstaatliche Programme und für EU-finanzierte Projekte anzuwenden und so zusätzlichen Aufwand zu vermeiden und der Kritik zu begegnen, dass den für EU-Programme zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten die EU-Bestimmungen nicht vertraut sind. Die Kommission hat daher ihre Maßnahmen für eine Vereinfachung fortgesetzt und unternimmt die erforderlichen Schritte, wenn sie erkennt, dass einzelstaatliche Förderfähigkeitskriterien entweder zu komplex sind oder nicht im Einklang mit EU-Vorschriften stehen. Darüber hinaus werden hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Fortschritte bei der breiteren Anwendung der vereinfachten Kostenoptionen erzielt, mit der Absicht, die detaillierten und mitunter aufwändigen einzelstaatlichen Vorschriften zu den Förderfähigkeitskriterien bei Bedarf ganz oder teilweise zu ersetzen.[8]

- Das EP forderte die Kommission auf, von den Mitgliedstaaten Informationen einzuholen, inwieweit nationale Bestimmungen die Rechtsvorschriften der Union in Sachen Haushaltsführung unnötig verkomplizieren („gold plating“) und dem Parlament bis Oktober 2013 Bericht zu erstatten.

Dies ist vor allen Dingen für den ESF relevant. Die Kommission wird der Entlastungsbehörde daher im Oktober 2013 einen Bericht über „gold plating“ bei ESF-Programmen vorlegen.

Um derartige Praktiken weitestgehend zu vermeiden, enthalten die Vorschläge der Kommission für 2014-2020 die klare Forderung an alle Mitgliedstaaten, den Verwaltungsaufwand für die Empfänger zu verringern.

Hinsichtlich der Kohäsionspolitik erörtert die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf die Umsetzung der Programme für den Zeitraum 2007-2013 und die Vorbereitung der Programme für den Zeitraum 2014-2020.

Die Kommission wird weiterhin bilateral mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Möglichkeiten auszuloten, wie vereinfachte Kostenoptionen systematischer angewendet werden können.

Die Vorschläge für den Rechtsrahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums sehen vor, dass die Mitgliedstaaten anhand einer gemeinsamen Bewertung von Verwaltungsbehörden und Zahlstellen sicherstellen müssen, dass alle zur Umsetzung vorgesehenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verifizierbar und vergleichbar sind.

Für eine allgemeine Berichterstattung an das EP ist eine systematische Prüfung der auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene geltenden Förderfähigkeitsregeln erforderlich. Die Kommission ist bereit, das Parlament über ihre Bemühungen zu informieren, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen voranzutreiben und „gold

[8] Siehe Schreiben von Kommissar Šemeta, Fußnote 6.

plating“ einzudämmen. Die Kommission verfügt jedoch nicht über die Mittel, eine EU-weite Prüfung durchzuführen.

- Die Kommission wurde aufgefordert, die Verwaltungs- und Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die systembedingten Ursachen für Fehler zu ermitteln und den Behörden für ihre Bemühungen um Vereinfachung Leitlinien bereitzustellen.

Die Kommission hat die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 der Generaldirektionen Bericht erstattet. Sie unternimmt weiterhin beträchtliche Anstrengungen, um die strikte Einhaltung der Förderfähigkeitsanforderungen und die korrekte Anwendung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge sicherzustellen, u. a. durch Schulungen und Leitlinien für die Verwaltungsbehörden, die wiederum dieses Wissen an alle für die Verwaltung der Fonds zuständigen Stellen weitergeben. Stellt die Kommission fest, dass für ein Programm komplexe Vorschriften gelten, gibt sie außerdem Empfehlungen für eine Vereinfachung der Vorschriften. Darüber hinaus stellte sie den Mitgliedstaaten eine Analyse der in Vergabeverfahren auftretenden Fehlertypen zur Verfügung, die in den Vorjahren bei Prüfungen der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik ermittelt worden waren. Um die Richtigstellung derartiger Fehler zu ermöglichen und die Häufigkeit ihres Auftretens zu verringern, hat die Kommission außerdem damit begonnen, optimale Verfahren und Lösungsansätze der Mitgliedstaaten zusammenzustellen. Hinsichtlich der Entwicklung des ländlichen Raums wurde bei einem großen Projekt, das von der GD AGRI bereits im Jahr 2012 durchgeführt wurde, eine Liste von Fehlerursachen und möglichen Korrekturmaßnahmen erarbeitet, welche mit allen Mitgliedstaaten auf verschiedenen Ebenen erörtert wurde.

Für das Jahr 2013 hat die GD AGRI eine neue umfassende Initiative mit allen Mitgliedstaaten eingeleitet, die die folgenden Elemente betrifft: Analyse, vorbeugende Maßnahmen, Korrekturmaßnahmen (siehe Abschnitt zu GD AGRI).

- Das EP hat die Kommission aufgefordert, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuwenden, und darauf hingewiesen, dass ein weiterer Schritt darin besteht, dass Projektanträge und Berichte obligatorisch in elektronischer Form eingereicht und Dokumente und Verfahren vereinheitlicht und standardisiert werden müssen.

Der Einsatz elektronischer Mittel ist nicht immer möglich. Daher wird er nur in den Bereichen verpflichtend, in denen er bestimmten Kategorien von Empfängern keine Schwierigkeiten verursacht.

Die Vereinheitlichung/Standardisierung von Verfahren und Dokumenten betrifft die interne Organisation der Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Die einschlägigen Vorschriften sehen zentrale Ausweisungskriterien und Schlüsselvoraussetzungen für Systeme vor, welche die Grundlage für alle betreffenden Verfahren bilden würden.

- Die Kommission wurde aufgefordert, in den beiden Politikbereichen Landwirtschaft und Kohäsionspolitik die Kriterien, um Vorbehalte im Jährlichen Tätigkeitsbericht anzumelden, und die unterschiedlichen Methoden, um Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu quantifizieren, zu harmonisieren.

Die Kommission unterstützt die Forderung nach mehr Kohärenz. Als eine Folgemaßnahme zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2010 hat die GD REGIO die vorhandene Quantifizierungsmethode für Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe aktualisiert, die von den Dienststellen für Kohäsionspolitik verwendet wurde. Ziel ist es, Leitlinien für alle Dienststellen, die an der geteilten Verwaltung beteiligt sind, und möglicherweise auch für weitere Dienststellen vorzubereiten. Das Projekt ist noch im Gange, und die Kommission dürfte in der zweiten Jahreshälfte von 2013 einen Beschluss fassen können.

Darüber hinaus aktualisierten die horizontalen Dienststellen im November 2012 ihre internen Leitlinien für die Bestimmung der Fehlerquoten und die Kriterien für die Einschränkung der Zuverlässigkeitserklärung mittels Vorbehalten im Falle von Fehlern im Zusammenhang mit öffentlichen Vergabeverfahren bei der direkten Mittelverwaltung. Diese Leitlinien sollen Transparenz und Vergleichbarkeit gewährleisten und dafür sorgen, dass das tatsächliche finanzielle Risiko des EU-Haushalts auch unter Berücksichtigung der von gravierenden Verfahrensfehlern ausgehenden Rufschädigung realistisch berechnet wird. Die Leitlinien wurden von den einzelnen Generaldirektionen der Kommission erstmalig beim Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 angewendet. Die Kommission wird die Notwendigkeit einer Überarbeitung ihrer Leitlinien mit dem Abschluss des Berichtszyklus 2012 überprüfen.

- Das EP hat die Kommission aufgefordert, die Verfahren für die Prüfung und die Finanzkorrekturen zu beschleunigen und insbesondere in Betracht zu ziehen, die unterschiedlichen Phasen des „kontradiktorischen" Verfahrens, das zu einer Finanzkorrektur führt, zusammenzufassen.

Dies wird bereits seit dem Jahr 2012 im Bereich der Kohäsionspolitik praktiziert, wo kontradiktorische Verfahren für Prüfungen und gerichtliche Verfolgung zur Beschleunigung des Verfahrens zusammengefasst wurden, so dass die Finanzkorrekturverfahren für ungefähr 100 operationelle Programme bereits im Jahr 2012 eingeleitet werden konnten. Weitere Politikbereiche werden folgen, aber für die nächste Finanzierungsperiode hängt viel von der vom Gesetzgeber zu verabschiedenden sektorspezifischen Gesetzgebung ab.

Im Bereich der Landwirtschaft ist die vollständige Zusammenfassung der verschiedenen Phasen des Finanzkorrekturverfahrens vor dem Hintergrund des Rechtsrahmens der am 26. Juni 2013 erzielten politischen Einigung über die GAP-Reform nicht möglich. Die Kommission wird andere Änderungen prüfen, mit denen das Verfahren unter Umständen beschleunigt werden kann (insbesondere strengere Fristen für jede Verfahrensphase).

- Die Kommission wurde aufgefordert, die Fortschritte zu bewerten, die bei der Finanzverwaltung im Rahmen der verschiedenen Themenkreise im Unionshaushalt erzielt wurden, mit dem Ziel, zu einer positiven Zuverlässigkeitserklärung zu gelangen, und darüber spätestens im März 2014 Bericht zu erstatten.[9]

Die Kommission wird die erreichten Fortschritte bewerten und darüber in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und im Synthesebericht für das Jahr 2013 berichten.

Im Rahmen derselben vorrangigen Maßnahme stellte das EP im Zusammenhang mit drei Generaldirektionen verschiedene Forderungen:

GD AGRI

Das EP fordert die GD AGRI auf, ihre Praxis bei der Aussetzung/Unterbrechung von Zahlungen anzupassen, spätestens Ende Juni 2013 über die Fortschritte der Arbeitsgruppe zu berichten und die Bemühungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, aus ihren Programmen alle Bedingungen zu entfernen, die zwangsläufig dafür anfällig sind, Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Kontrolle aufzuwerfen.

Die Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission wurde im April 2013 mit dem Ziel geändert, bereits im laufenden Programmplanungszeitraum Unterbrechungen von Zahlungen an Mitgliedstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums zu erleichtern, falls bei der Funktionsfähigkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems Mängel festgestellt werden.

---

[9] Jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren und Synthesebericht zur Managementbilanz der Kommission für das Jahr 2013

Nach dem geltenden Rechtsrahmen ist eine vollständige Harmonisierung der Unterbrechungs- und Aussetzungsmaßnahmen (siehe Punkt 1.2) über alle Politikbereiche hinweg jedoch nicht möglich.

Für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 sieht der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Strukturfonds eine weitere Harmonisierung der Unterbrechung der Zahlungen für alle diese Fonds vor, einschließlich des Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (siehe COM(2012) 496 final, Artikel 74). Darüber hinaus würde die am 26. Juni 2013 erzielte politische Einigung über die GAP-Reform die Aussetzung von Zahlungen im Bereich der Landwirtschaft bei schwerwiegenden Mängeln erleichtern, während nach den geltenden Bestimmungen zwei Finanzkorrekturen für dieselbe Nichterfüllung erfolgen müssen, bevor die Zahlungen ausgesetzt werden können.

Der angeforderte Bericht wurde dem EP im Juni 2013 übermittelt (SWD(2013) 244 final).

GD REGIO

Das EP fordert die GD REGIO auf, alle vorhandenen Präventions- und Korrekturmaßnahmen vollständig umzusetzen, und beharrt auf dem Grundsatz der Nettofinanzkorrekturen, wie für die nächste Programmgeneration vorgeschlagen. In der Entschließung wird die Kommission außerdem aufgefordert, ihre Position zu verteidigen, dass keine retrospektiven Projekte[10] ausgewählt werden können.

Die Kommission betont erneut ihre Wachsamkeit und bekräftigt ihren Willen, bei Bedarf alle vorhandenen Instrumente zu nutzen. In Bezug auf finanzielle Berichtigungen können Mitgliedstaaten jedoch nach den geltenden Bestimmungen die Mittel wieder einsetzen, wenn sie die vorgeschlagenen Berichtigungen annehmen (Artikel 98 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Ansonsten haben von der Kommission beschlossene Finanzkorrekturen stets eine Nettoreduzierung zur Folge. Beim Abschluss wird die Kommission, falls erforderlich, Finanzkorrekturen auf die restlichen wesentlichen Fehler anwenden, welche Nettoberichtigungen sein können. Für den Zeitraum 2014-2020 verteidigt die Kommission entschieden ihren Vorschlag, Finanzkorrekturen nach Einreichen der Jahresabschlüsse vorzunehmen.

Hinsichtlich der retrospektiven Projekte im derzeitigen Programmplanungszeitraum hat die Kommission konkrete Maßnahmen zur Minderung der Risiken in diesem Zusammenhang ergriffen, indem der beschränkten Zahl der betroffenen Mitgliedstaaten im Jahr 2013 zusätzliche Leitlinien und Beratung bereitgestellt wurden und die nationalen Prüfer aufgefordert wurden, sich auf diese risikoreicheren Projekte und Verfahren zu konzentrieren.

Für den Zeitraum 2014-2020 hat die Kommission vorgeschlagen, dass Vorhaben, die vor Einreichung des Finanzierungsantrags abgeschlossen oder vollständig umgesetzt wurden, nicht für die Unterstützung durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds ausgewählt werden.

Fehlerquote bei der zentralen Mittelverwaltung

GD FORSCHUNG

Das EP hat bis Ende Juni 2013 einen Bericht zu den Auswirkungen der Vereinfachungsmaßnahmen gefordert, die im Synthesebericht für das Jahr 2011 in Bezug auf die Fehlerquote im Politikbereich Forschung angekündigt worden waren. Die Kommission hat einen Bericht übermittelt (10.7.2013)[11], in dem die Ergebnisse der

[10] Projekte, die bereits vor dem Finanzierungsantrag umgesetzt wurden.

[11] Ares (2013) 2634919 vom 10.7.2013.

Vereinfachungsmaßnahmen und der Verbesserungen bei der Prüfstrategie untersucht werden, insbesondere in Bezug auf die Maßnahmen, mit denen der Prüfaufwand reduziert wurde, und hinsichtlich der Leitlinien, die Empfängern und Prüfern zur Verfügung gestellt wurden.

1.3. Evaluierungsbericht (Artikel 318 AEUV) und verstärkte Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen

Das EP fordert die Kommission auf, die bei der Verwirklichung der Leitinitiativen im Rahmen der Strategie Europa 2020 erreichten Fortschritte zu betonen. Es fordert ebenfalls die verstärkte Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Die Kommission hat als Teil des Evaluierungsberichts für das Jahr 2012 einen Maßnahmenplan vorgestellt, der am 26. Juni 2013 angenommen wurde und Maßnahmen zur Einbeziehung der Leistungsdaten aus dem Strategie- und Programmplanungszyklus in den Evaluierungsbericht umfasst. Dazu zählt die Einbeziehung von Elementen des Fortschritts- und Leistungsmanagements in den Managementplan für 2014 (Festlegung von Zielen, Leistungskennzahlen und damit verbundenen Zielvorgaben je Programm, geplante Evaluierungen). Die Berichterstattung wird in den Jährlichen Tätigkeitsberichten vertieft, in denen erörtert wird, wie die finanziellen und personellen Ressourcen eingesetzt wurden, um die Politikziele zu erreichen, welche Fortschritte erzielt wurden und inwieweit diese Maßnahmen einen europäischen Mehrwert generiert haben. Im Evaluierungsbericht werden weitere Daten zu Fortschritten und Leistung verwendet, einschließlich der Ergebnisse von erfolgten Leistungsprüfungen und der daraufhin ergriffenen Maßnahmen.

In Bezug auf die Forderung nach einer eindeutigen Definition des europäischen Mehrwerts hat die Kommission bereits ein Konzept vorgelegt, das als Grundlage für die Vorschläge für die nächste Programmgeneration im MFR 2014-2020 (SEC(2011) 867) gedient hat. Daher ist in den neuen Programmen eine Halbzeitevaluierung hinsichtlich dieses wichtigen Aspekts enthalten.

Hinsichtlich der Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 und anderer Initiativen umfassen die Vorschläge der Kommission für eine neue Programmgeneration weitere Elemente, mit denen ein soliderer Leistungsrahmen mit Schwerpunkt auf Effizienz und Wirksamkeit beim Erreichen der vorrangigen Ziele geschaffen werden soll. Der nächste MFR bietet zudem die Möglichkeit für wirksamere Überwachungs- und Evaluierungsmethoden, um für eine fundiertere Berichterstattung zu sorgen. Die Kommission wird über die Fortschritte beim Erreichen der Ziele der Finanzierungsprogramme Bericht erstatten, die zu den Europa-2020-Zielen beitragen sollen, sowie über die anderen Programme, die zum Erreichen anderer EU-Ziele beitragen sollen.

Hinsichtlich der Forderung, dem EP alle Evaluierungsberichte zur Verfügung zu stellen, wird festgestellt, dass im Einklang mit den geltenden Evaluierungsstandards die Evaluierungsergebnisse öffentlich zugänglich gemacht werden müssen. Diese Regelung findet Anwendung, soweit nicht Gründe dafür vorliegen, diese Berichte nicht gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu veröffentlichen. Der Bericht nach Artikel 318 enthält eine Liste von Evaluierungen mit Hyperlinks zu den Dokumenten.

1.4. Maßnahmen im Zusammenhang mit Einnahmen und traditionellen Eigenmitteln

- Das EP fordert die Kommission auf, dem Parlament rechtzeitig für das Entlastungsverfahren 2012 eine Bewertung zukommen zu lassen, welche Kosten entstehen, wenn die umfassende Anwendung des Modernisierten Zollkodex aufgeschoben wird. Zudem fordert es die Kommission auf, die Erhebung verlässlicher Daten über die Zoll- und Mehrwertsteuerlücke in

den betreffenden Mitgliedstaaten zu verstärken und dem Parlament diesbezüglich alle sechs Monate Bericht zu erstatten. Schließlich fordert das EP dazu auf, Maßnahmen zu ermitteln, die die Effektivität und Effizienz der Erhebung von Zöllen und Mehrwertsteuer in den Mitgliedstaaten erhöhen würden.

In Bezug auf die Kosten für ein Aufschieben des Modernisierten Zollkodex hat die Kommission dem EP am 12. April 2013 eine Antwort zukommen lassen.[12]

In Bezug auf die Forderung, verlässliche Daten zum Mehrwertsteuerbetrug und zu Zollausfällen in den Mitgliedstaaten zu erheben, hat die Kommission zu einer vom EP in Auftrag gegebenen Studie mit dem Titel „From Shadow to Formal Economy: levelling the Playing field in the Single Market" (Von der Schattenwirtschaft zur regulären Wirtschaft: Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt) einen Beitrag geleistet. Darin wird der Schwerpunkt auf die Ausfälle und deren Folgen für die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und den Binnenmarkt gelegt. Zudem hat die Kommission im Jahr 2009 eine Studie zur Schätzung der Mehrwertsteuerausfälle veröffentlicht. Eine aktualisierte Fassung dieser Studie wird dem EP und den anderen Institutionen Ende Oktober 2013 zugehen.

Hinsichtlich der Ermittlung von Maßnahmen, mit denen die Effektivität und Effizienz der Zoll- und Mehrwertsteuererhebung in den Mitgliedstaaten erhöht werden könnte, stellt die Kommission bestimmten Mitgliedstaaten technische Unterstützung bereit.

- Das EP fordert die Kommission auf, die Kanäle zu ermitteln, die Steuerhinterziehung und Steuerumgehung ermöglichen, und Gegenmaßnahmen zu fördern, um die Auswirkungen entgangener Einnahmen auf die Verfügbarkeit von EU-Eigenmitteln zu bewerten, Sofortmaßnahmen zur Unterbindung von Möglichkeiten für das Umleiten von Geldern aus dem Geldkreislauf sowie Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sichergestellt wird, dass alle Banktätigkeiten im Zusammenhang mit Offshore-Strukturen für illegal erklärt werden.

Schließlich hat das EP verlangt, innerhalb von zwei Monaten nach Annahme der Entschließung Legislativvorschläge zur Beseitigung von Steueroasen zu erhalten.

Die Kommission ergreift zahlreiche Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung zu unterstützen.

Am 6. Dezember 2012 nahm die Kommission einen umfassenden und ehrgeizigen Aktionsplan (COM(2012) 722) zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung (Aktionsplan der Kommission) an, mit dem zwei Empfehlungen verbunden waren.[13]

Mit Blick auf die Mehrwertsteuer- und Zollerhebung hat die Kommission am 11. Juli 2012 einen ambitionierten Vorschlag für eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug (COM(2012) 363) vorgelegt. Die neuen Bestimmungen würden nach der Annahme den Schutz der EU-Einnahmen harmonisieren und stärken. Die Umsetzung der Erhebung von Steuern und Zöllen fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Einzelstaaten. Am 6. Juni 2013 nahm die Kommission zudem die Mitteilung „Verstärkung der Bekämpfung des Zigarettenschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie" an den Rat und das Europäische Parlament an.

---

12 Ares (2013) 684754 vom 12.4.2013.

13 Empfehlung der Kommission vom 6.12.2012 betreffend aggressive Steuerplanung (C(2012) 8806 final) und Empfehlung der Kommission vom 6.12.2012 für Maßnahmen, durch die Drittländer zur Anwendung von Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich veranlasst werden sollen (C(2012) 8805 final).

Was die Ermittlung der Kanäle für Steuerhinterziehung und Steuerumgehung, die Förderung von Gegenmaßnahmen sowie die Forderung nach einer Beseitigung von Offshore-Finanztätigkeiten betrifft, fördern die beiden oben genannten Empfehlungen konkrete Maßnahmen, um die aggressive Steuerplanung und das Problem der Steueroasen anzugehen. Die Umsetzung der Empfehlungen in den Mitgliedstaaten wird von der Plattform für eine verantwortungsvolle Steuerpolitik (Platform for Tax Good Governance) überwacht, die im Juni 2013 von der Kommission initiiert wurde.

Die Kommission arbeitet zudem eng mit der OECD bei der Erarbeitung des Anfang August 2013 angekündigten Aktionsplans zusammen, mit dem das Problem der Erosion der Steuerbemessungsgrundlage und der Gewinnverlagerung angegangen werden soll.[14]

Bezüglich der Auswirkungen entgangener Einnahmen auf die Verfügbarkeit von EU-Eigenmitteln betont die Kommission, dass jede Einnahmenquelle ein anderes Risikoprofil aufweist. Bei den traditionellen Eigenmitteln hat die Kommission die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten wiederholt auf Einziehungsprobleme gelenkt und für eine stärkere Sensibilisierung gesorgt, indem sie den Grundsatz der finanziellen Verantwortung anwendet, wenn die Nichteinziehung einem Mitgliedstaat angelastet werden kann. Was die Mehrwertsteuer betrifft, so besteht der weitaus größere finanzielle Anreiz für eine wirksame Einziehung auf Seiten der Mitgliedstaaten: Von jedem eingezogenen Euro fließen mindestens 97 Cent in die nationalen Haushalte, während lediglich ein Anteil von 3 Cent an die EU geht.

In Bezug auf die Forderung, innerhalb von zwei Monaten Legislativvorschläge zu erhalten, mit denen der Nutzung von Steueroasen ein Riegel vorgeschoben wird, erachtet die Kommission die beiden oben angeführten Empfehlungen als geeignete Initiativen, um die erwähnten Probleme effizient und wirksam anzugehen.

2. FOLGEMASSNAHMEN ZUR ENTLASTUNG FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2010

2.1. Jahresbericht an das EP über Finanzierungsinstrumente (FEI)

Das EP bekräftigt seine Forderung an die Kommission, die Erfahrungen mit FEI in der Kohäsionspolitik für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu bewerten und eine Risikoanalyse vorzulegen.

Wie in den Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2010[15] angemerkt, hat die Kommission dem EP im Februar 2012 die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Finanzinstrumente in der Kohäsionspolitik“[16] übermittelt, in der die Erfahrungen bei der Umsetzung von FEI im aktuellen Zeitraum analysiert und die Verstärkung des Regelungsrahmens für den Zeitraum nach 2013 vorgeschlagen werden. Im Dezember 2012 legte die Kommission zwei weitere Berichte vor: den ersten über die Bewertung, die von der Kommission mit Hilfe des Expertennetzwerks für die Evaluierung über die Verwendung des EFRE zur Unterstützung der FEI durchgeführt wurde, und den zweiten, gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, die die Verpflichtung der Mitgliedstaaten einführte, im jährlichen Durchführungsbericht formell über FEI Bericht zu erstatten.[17] Die Kommissionsdienststellen verfolgen die Schlussfolgerungen dieser Berichte weiter.

---

14 http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf
15 COM(2012) 585 final.
16 SWD(2012) 36 final.
17 Ares(2012) 1518077 und 1518161 vom 18.12.2012.

2.2. Rechenschaftskette/-stufen

Das EP ist der Ansicht, dass die Kommission die Forderungen des EP fortwährend ignoriert, die Jährlichen Tätigkeitsberichte vom verantwortlichen Kommissar unterzeichnen zu lassen. Wie in den Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2010 angemerkt wurde, stünde dies im Widerspruch zur internen Governance-Struktur der Kommission. Auf der Grundlage einer Entscheidung des Kollegiums liegt die Hauptverantwortung für die Verwaltung der finanziellen und personellen Ressourcen bei den Generaldirektoren oder den Dienststellenleitern, die die Verantwortung für die Verwaltung übernehmen, indem sie die einschlägigen Jährlichen Tätigkeitsberichte unterzeichnen. Die politische Verantwortung wird anschließend vom Kollegium durch die Verabschiedung des Synthesebericht übernommen, wie in Artikel 66 Absatz 9 der HO festgelegt.

3. ÜBERGREIFENDE ASPEKTE

3.1. Verantwortung der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der geteilten Verwaltung

Das EP stellt fest, dass die Kommission die Mitgliedstaaten anleiten sollte, aussagekräftige jährliche Übersichten zu erstellen, und die Übersichten dem EP nicht nur in der Sprache des Mitgliedstaates zur Verfügung gestellt werden sollten.

Den Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2010 Leitlinien zu Form und Inhalt der jährlichen Übersichten, einschließlich einer Vorlage, zur Verfügung gestellt. Hinsichtlich der Zuverlässigkeit bilden die jährlichen Kontrollberichte und Bestätigungsvermerke der Prüfbehörden die Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung für die Jährlichen Tätigkeitsberichte und sie enthalten mehr Einzelheiten als die jährlichen Übersichten. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass der Zusatznutzen der Übersichten begrenzt ist, wie auch eine externe Studie belegt, die dem EP im Mai 2011 übermittelt wurde.[18]

Im Bereich der Strukturfonds wurden dem EP alle jährlichen Übersichten für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 in der Originalsprache vorgelegt. Die Forderung an die Mitgliedstaaten, ihre jährlichen Übersichten in einer anderen Sprache als der eigenen einzureichen, stünde im Widerspruch zu den derzeit geltenden Verwaltungsvorschriften zur Sprachverwendung (Verordnung Nr. 1, Artikel 2). Unter angemessener Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Kostenwirksamkeit ist die Kommission bereit, Übersetzungen der wichtigsten Teile dieser Dokumente ins Englische bereitzustellen, vorausgesetzt, dass sie keine vertraulichen Informationen enthalten und für diesen Arbeitsschritt ausreichend Zeit bewilligt wird.

Das EP fordert die Kommission schließlich auf, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Modell für nationale Verwaltungserklärungen zu schaffen.

Im Zusammenhang mit der MFR-Vereinbarung zwischen Rat und EP hat sich die Kommission in einer Erklärung verpflichtet, den Antrag auf die Erstellung einer Vorlage für nationale Verwaltungserklärungen zu prüfen, die in den Mitgliedstaaten auf der entsprechenden politischen Ebene abgegeben würden, und sowohl die Organe als auch andere Interessenvertreter aufzufordern, sich an einer Arbeitsgruppe zu beteiligen, um bis Jahresende Empfehlungen auszusprechen.

---

[18] Ares(2011) 505770.

3.2. Zuverlässigkeit der Managementerklärungen der Kommission

Das EP schlägt vor, dass zwischen den in den Jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltenen Beträgen und den in der Rechnungslegung enthaltenen Informationen über Rückforderungen/Finanzkorrekturen, insbesondere für die Erstellung der Restfehlerquote, eine deutliche Verbindung hergestellt wird. Zwischen den Beträgen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und Informationen zu Rückforderungen/Finanzkorrekturen in den konsolidierten Jahresrechnungen für 2012 wurde eine eindeutige Verbindung hergestellt, insbesondere, um die Restfehlerquote zu ermitteln. Ausführliche Informationen sind den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2012 und dem Synthesebericht für 2012 zu entnehmen.

Darüber hinaus wird die Kommission ab September 2013 jährlich eine Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts vorlegen (siehe Absatz 1.1).

3.3. Betrugsbekämpfungsstrategie

Das EP fordert die Kommission auf, über die Betrugsbekämpfungsstrategien jeder Generaldirektion Bericht zu erstatten und sie zu bewerten. Die Kommission betont, dass in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der bevollmächtigten Anweisungsbefugten auf die Annahme und Umsetzung der entsprechenden Betrugsbekämpfungsstrategien eingegangen wird. Die Kommission erstattet dem EP und dem Rat im Jahr 2014 Bericht über die Umsetzung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategien, beginnend mit dem Bericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der EU für das Jahr 2013.

3.4. Tabakindustrie

Das EP fordert die Kommission auf, darüber Bericht zu erstatten, wie sie ihre Vorkehrungen, ein vorausschauendes Management potenzieller Interessenkonflikte und des Drehtüreffekts einzuführen, so bald wie möglich zu verbessern gedenkt, und darüber, wie sie Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs umgesetzt hat. Die Kommission wird zudem aufgefordert, eine Übersicht über alle (öffentlichen und nicht-öffentlichen) Dokumente und alle Personen vorzulegen, die mit den Verhandlungen über die vier Kooperationsabkommen mit der Tabakindustrie zu tun haben.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der für alle Organe geltende Rechtsrahmen und die von jedem Organ angenommenen Durchführungsbestimmungen eine solide Grundlage für alle Fragen im Zusammenhang mit Interessenkonflikten und so genannten Drehtüreffekten bieten. Diese Regelungen werden von der Kommission proaktiv verwaltet.

Bezüglich der Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs ist die Kommission der Auffassung, dass der für die Kommissionsmitglieder und -bediensteten geltende ethische Rahmen vollständig mit dieser Bestimmung vereinbar ist. Erläutert wurde dies in der Antwort von Präsident Barroso vom 12. Februar 2013 auf das Schreiben von Matthias Groote, Vorsitzender des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, in dem am 9. November 2012 übermittelten Zweijahresbericht nach Maßgabe des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs sowie in den Antworten auf die parlamentarischen Anfragen E-011643/2012 und E-001718/2013.

Hinsichtlich der Forderung nach Informationen wurden nach verschiedenen Schriftwechseln zwischen Michael Theurer (Vorsitzender des Haushaltskontrollausschusses) und Kommissar Šemeta Regelungen geschaffen, um diese Frage anzugehen.

4. EINZELFRAGEN

4.1. Außenhilfe einschließlich des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)

In Bezug auf die Hilfe der EU für Haiti fordert das EP die Kommission auf, die Liste der EU-finanzierten Projekte zu veröffentlichen, Leistungsindikatoren für die Budgethilfe vorzulegen und von 2013 an die neuen Kriterien für die Budgethilfe anzuwenden, die in der Mitteilung der Kommission „Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten“ ausgeführt werden.

Am 11. Februar 2013 wurde dem EP eine Liste der EU-finanzierten Projekte in Haiti übermittelt. Die Bewertung der Nachhaltigkeit dieser Projekte über einen Fünf-Jahres-Zeitraum dauert an. Der endgültige Bericht wird für das zweite Quartal 2014 erwartet.

Der Maßnahmenbogen, dem Hintergrundinformationen, Ziele und Einzelheiten zum Programm des Jahres 2010 für Haiti zu entnehmen sind, wurde veröffentlicht[19]; er enthält die Bewertung der Förderfähigkeit für die Budgethilfe.

Die neuen Modalitäten für die Budgethilfe werden für alle neuen Budgethilfeprogramme angewendet, die seit dem 1. Januar 2013 unterzeichnet werden.

Um die mögliche zukünftige Integration des EEF in den EU-Haushalt vorzubereiten, hat die Kommission vorgeschlagen, die Schlüssel der Beiträge der Mitgliedstaaten zum 11. EEF weiter an die für den EU-Haushalt verwendeten BNE-Schlüssel anzugleichen. Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, die Bestimmungen des 11. EEF weitestmöglich mit den entsprechenden Finanzinstrumenten des EU-Haushalts (einschließlich dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und den gemeinsamen Durchführungsbestimmungen) und der HO abzustimmen, dabei aber gleichzeitig die im Cotonou-Abkommen festgeschriebenen Partnerschaftsprinzipien einzuhalten.

4.2. OLAF

Das EP fordert vollständige Transparenz bezüglich der Wahrung der Grundrechte im Rahmen von OLAF-Untersuchungen. Die Bewertung möglicher Verletzungen der Grundrechte bei OLAF-Untersuchungen ist Sache der zuständigen Gerichte.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Artikel 12 Absatz 3 Unterabsatz 2 erstattet der Generaldirektor des OLAF dem EP, dem Rat, der Kommission und dem ERH regelmäßig Bericht über die Ergebnisse der vom Amt durchgeführten Untersuchungen.

4.3. Forderungen an die Kommission bezüglich dezentraler Agenturen/gemeinsamer Unternehmen

Mehrere Forderungen des EP betreffen Vereinfachungsmaßnahmen finanzieller und legislativer Art in Bezug auf die Agenturen. Die Kommission überarbeitet derzeit die für dezentrale Agenturen geltende Rahmenfinanzregelung mit dem Ziel, den Wortlaut an die neue HO anzugleichen und wiederholt auftretende Probleme zu lösen, denen sich die Agenturen und die Kommission gegenüber sehen.

Im Rahmen des neuen Statuts wird mit der überarbeiteten Fassung von Artikel 110 für eine Vereinfachung und Flexibilität in Bezug auf die Durchführungsbestimmungen zum Statut und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten gesorgt. Es wird jedoch für die Kommission schwierig sein, dem Haushaltskontrollausschuss des EP bei jedem Auftreten einer Meinungsverschiedenheit bezüglich der Umsetzung von Artikel 110 des Statuts eine begründete Entscheidung vorzulegen. Dies würde eine unverhältnismäßige Nutzung von

[19] http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap-spe_2010_hti_p2.pdf

Ressourcen sowie Verzögerungen nach sich ziehen, die mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit unvereinbar sind.

Hinsichtlich der Forderung, weiter mögliche Synergien zwischen bestimmten Agenturen zu prüfen[20], wird die Kommission, wie in ihrem Fahrplan für die Umsetzung des gemeinsamen Ansatzes angemerkt, die Möglichkeiten für eine gemeinsame Nutzung von Diensten nach Maßgabe der geografischen Nähe oder der Politikbereiche oder die Möglichkeit der Zusammenlegung von Agenturen, deren Aufgabenbereiche sich überschneiden und die in einer größeren Struktur effizienter arbeiten würden, auf Einzelfallbasis bewerten. Die Kommission hat im März 2013 einen Vorschlag für die Zusammenführung von CEPOL mit Europol (COM(2013) 173) vorgelegt.

* * *

[20] CEPOL-EUROPOL, CEDEFOP-ETF, EUROFOUND-EU-OSHA.