III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 1/2021

(gemäß Artikel 322 AEUV)

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Reserve für die Anpassung an den Brexit

(COM(2020) 854 final)

(2021/C 101/01)

INHALT

	Ziffer	*Seite*
Einleitung	1-7	2
Teil 1: Allgemeine Bemerkungen	8-14	4
Umsetzungsmodus der Brexit-Reserve	8-12	4
Prüfung und Rechenschaftspflicht	13-14	5
Teil 2: Besondere Bemerkungen	15-23	5
Förderzeitraum	15-16	5
Berechnung der Vorfinanzierung	17	5
Förderfähigkeit von Ausgaben	18	6
Stichprobenverfahren	19	6
Mehrwertsteuer	20	6
Verwaltungserklärung	21	6
Berichterstattung und Evaluierung	22-23	6

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 322,

gestützt auf den von der Kommission am 25. Dezember 2020 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Reserve für die Anpassung an den Brexit (nachstehend „Vorschlag“),

gestützt auf die am 20. Januar 2021 eingegangenen Ersuchen des Europäischen Parlaments und des Rates um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag,

gestützt auf die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 ([1]) (nachstehend „Haushaltsordnung“),

gestützt auf das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft ([2]) (nachstehend „Austrittsabkommen“) —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Einleitung

1. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat die Europäische Union am 1. Februar 2020 mit Inkrafttreten des Austrittsabkommens verlassen. Das Austrittsabkommen enthielt eine Klausel über einen Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2020, in dem sich für Bürgerinnen und Bürger, Verbraucher und Unternehmen sowohl in der EU als auch im Vereinigten Königreich vorerst nichts ändern sollte.

2. Auch wenn sich beide Seiten am 24. Dezember auf ein neues Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ([3]) einigten, bilden die EU und das Vereinigte Königreich seit dem 1. Januar 2021 nunmehr zwei getrennte Märkte und zwei unterschiedliche Regulierungs- und Rechtsräume. Die sich daraus ergebenden Hemmnisse für den Handel mit Waren und Dienstleistungen und für die grenzüberschreitende Mobilität haben Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung, Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und Interessenträger auf beiden Seiten.

3. In den Schlussfolgerungen seiner außerordentlichen Tagung vom 17.-21. Juli 2020 kündigte der Europäische Rat die Einrichtung eines neuen Sonderinstruments, der Reserve für die Anpassung an den Brexit (im Folgenden „Brexit-Reserve“), mit einer Mittelausstattung von insgesamt 5 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 an. Der Europäische Rat ersuchte die Kommission um Vorlage eines entsprechenden Verordnungsvorschlags.

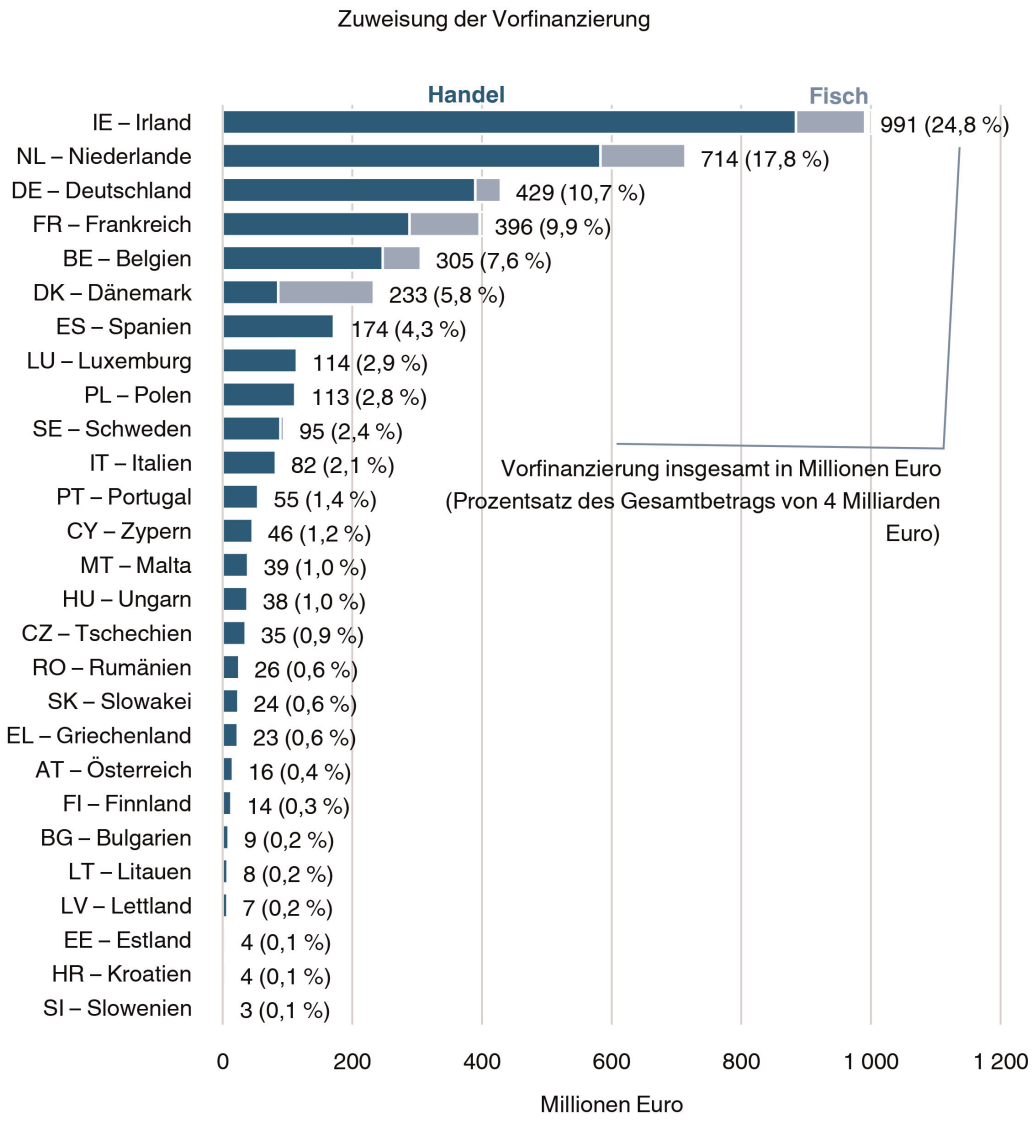
4. Die Kommission unterbreitete ihren Vorschlag im Dezember 2020. Mit der Brexit-Reserve sollen die Mitgliedstaaten, Regionen und Sektoren unterstützt werden, die am stärksten vom Austritt des Vereinigten Königreichs betroffen sind, um so die negativen Auswirkungen auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt abzumildern. Alle Mitgliedstaaten kommen für eine Unterstützung aus der Brexit-Reserve in Betracht.

([1]) ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1.
([2]) ABl. C 384I vom 12.11.2019, S. 1.
([3]) ABl. L 444 vom 31.12.2020, S. 14.

5. Für die Inanspruchnahme der Brexit-Reserve sind im Vorschlag zwei Zahlungstranchen vorgesehen, von denen die erste im Jahr 2021 in einer umfangreichen Vorfinanzierung in Höhe von 4 Mrd. EUR bestehen soll. Die Methode für die Bestimmung des Anteils jedes Mitgliedstaats an der Vorfinanzierung würde sich auf zwei Hauptfaktoren stützen: den Handel mit dem Vereinigten Königreich und den in den Gewässern der ausschließlichen Wirtschaftszone des Vereinigten Königreichs gefangenen Fisch ([4]). ***Abbildung 1*** zeigt, wie sich die Vorfinanzierung bei Anwendung dieser Methode auf die Mitgliedstaaten verteilen würde.

Abbildung 1

Zuweisung der Vorfinanzierung (Kriterien Handel und Fisch)



Quelle: Europäische Kommission.

6. Die Mitgliedstaaten könnten bis zum 30. September 2023 einen Finanzbeitrag aus der Brexit-Reserve beantragen. Der verbleibende Betrag von 1 Mrd. EUR würde — im Rahmen der verfügbaren Gesamtmittel — alle förderfähigen Ausgaben decken, die über den als Vorfinanzierung gezahlten Betrag hinausgehen. Zusätzliche Beiträge aus der Brexit-Reserve würden hauptsächlich im Jahr 2024 ausgezahlt werden.

([4]) Anhang I des Vorschlags.

7. Gemäß der für den Kommissionsvorschlag maßgeblichen Rechtsgrundlage ([5]) ist die Anhörung des Europäischen Rechnungshofs (im Folgenden „Hof“) obligatorisch, und das Europäische Parlament ([6]) und der Rat ([7]) haben den Hof um Stellungnahme ersucht. Mit der vorliegenden Stellungnahme kommt der Hof diesen Ersuchen nach. Sie soll einen Beitrag zur Prüfung des Kommissionsvorschlags durch den Gesetzgeber darstellen. Zu diesem Zweck unterbreitet der Hof allgemeine und besondere Bemerkungen, in denen unter anderem die wichtigsten Fragestellungen und die damit verbundenen Risiken aufgezeigt werden.

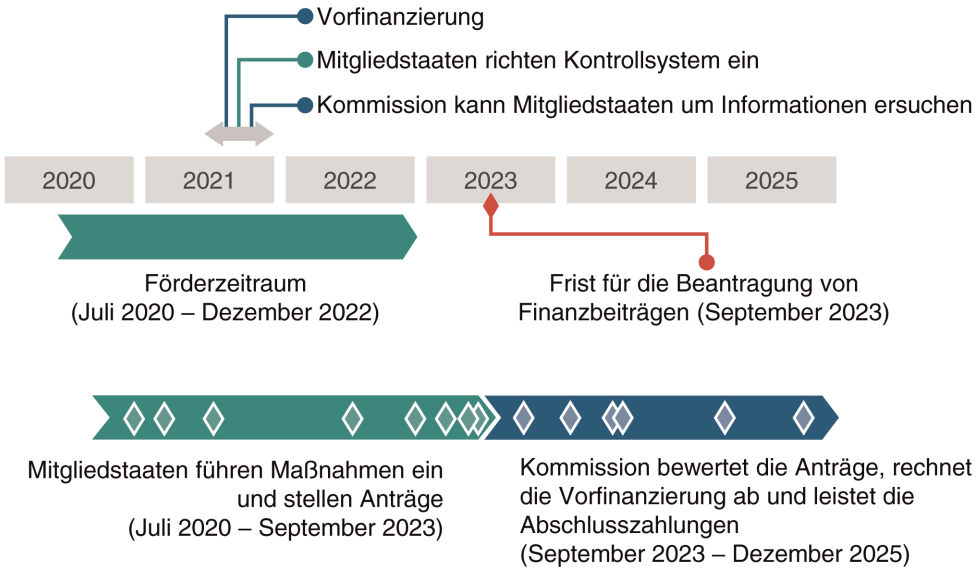
Teil 1: Allgemeine Bemerkungen

Umsetzungsmodus der Brexit-Reserve

8. Der Vorschlag sieht vor, dass sich der Bezugszeitraum (im Folgenden „Förderzeitraum“) für die Durchführung von Maßnahmen zur Abmilderung der nachteiligen Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2022 erstreckt. Die Mitgliedstaaten würden ihre Finanzbeiträge aus der Reserve bis zum 30. September 2023 beantragen können, wobei sie Angaben zu den gesamten öffentlichen Ausgaben, die während des Förderzeitraums angefallen sind, machen müssten ([8]). Dem Antrag würde ein Durchführungsbericht beigefügt, aus dem hervorgeht, welche Abhilfemaßnahmen ergriffen und wie diese umgesetzt wurden, sowie eine Verwaltungserklärung und ein Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle, der den gesamten Förderzeitraum abdeckt. Erst dann würde die Kommission auf der Grundlage dieser Informationen die Förderfähigkeit und Angemessenheit der gewählten Maßnahmen bewerten, was eine Abweichung vom jährlichen Ansatz darstellt, der bei Fonds unter geteilter Mittelverwaltung zur Anwendung kommt ([9]). Aus ***Abbildung 2*** ist der zeitliche Ablauf mit den wichtigsten Fristen ersichtlich.

Abbildung 2

Zeitplan für die Brexit-Reserve



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

9. Die Mitgliedstaaten würden 4 Mrd. EUR oder 80 % der Mittel aus der Reserve im Wege der Vorfinanzierung erhalten. Bevor die Mitgliedstaaten eine Vorfinanzierung erhalten, müssten sie der Kommission mitteilen, welche Stellen für die Verwaltung und Kontrolle der Brexit-Reserve zuständig sind und an welche Stelle die Vorfinanzierung auszuzahlen ist. Die Höhe der Vorfinanzierung ist zwar ungewöhnlich hoch, ermöglicht es den Mitgliedstaaten aber, rasch auf die Ausnahmesituation zu reagieren. Auch trägt sie der Tatsache Rechnung, dass die Restzahlungen frühestens Ende 2023 geleistet werden.

([5]) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a.
([6]) Europäisches Parlament — D300288 (20.1.2021).
([7]) Rat — SGS 21/000201 (20.1.2021).
([8]) Artikel 9 des Vorschlags.
([9]) Artikel 7 Absatz 4 lautet wie folgt: „Abweichend von Artikel 63 Absätze 5, 6 und 7 der Haushaltsordnung sind die in jenen Bestimmungen genannten Unterlagen nur einmal vorzulegen, wie in Artikel 10 der vorliegenden Verordnung geregelt.“

10. Der vorgeschlagene Umsetzungsmodus käme dem Ziel, den Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme der Reserve Flexibilität einzuräumen, entgegen. Die Bereitstellung erheblicher Beträge aus der Brexit-Reserve im Wege der Vorfinanzierung würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, rasch auf sich ändernde Umstände zu reagieren und den negativen Auswirkungen des Brexits wirksamer entgegenzuwirken. Der Vorschlag nennt die großen Bereiche, in denen die Finanzmittel eingesetzt werden könnten, ohne diese näher zu definieren; hinsichtlich der Art der finanzierten Projekte oder Maßnahmen würden die Mitgliedstaaten aber über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen ([10]).

11. Die Flexibilität bei der Verwendung der Brexit-Reserve — insbesondere die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, die Kommission offiziell darüber zu unterrichten, welche Regionen, Gebiete und Sektoren am stärksten betroffen sein könnten, und vor der Zuweisung der Vorfinanzierung die zu finanzierenden Maßnahmen zu beschreiben — bringt eine Reihe von Risiken mit sich, die sich durch die mangelnde Sicherheit ergeben. Die Brexit-Reserve könnte zur Unterstützung von Maßnahmen verwendet werden, die tatsächlich nicht förderfähig sind, sodass die Kommission den Mitgliedstaaten in der Folge die entsprechenden Kosten nicht erstatten würde. Darüber hinaus könnten die gewählten Maßnahmen suboptimal sein und das mit ihnen angestrebte Ziel nicht erreichen.

12. Nach dem Wortlaut des Vorschlags müssten die Mitgliedstaaten bestätigen, dass sie Beschreibungen ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme erstellt haben ([11]). Die Mitgliedstaaten können für die Zwecke der Verwaltung der Reserve auf bereits bestehende benannte Stellen und Systeme für die Ausführung von EU-Mitteln zurückgreifen. Wenn die Mitgliedstaaten beschließen, neue Systeme einzurichten, besteht die Gefahr, dass diese womöglich nicht wirksam sind. Die Kommission sollte in der Frühphase des Förderzeitraums bewerten, ob solche Systeme geeignet sind, zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beizutragen.

Prüfung und Rechenschaftspflicht

13. Gemäß dem Vorschlag ist eine unabhängige Prüfstelle in jedem Mitgliedstaat zu benennen, die das Verwaltungs- und Kontrollsystem und die finanzierten Maßnahmen prüft ([12]). Die Prüfstelle wäre daher ein zentraler Akteur, um der Kommission Sicherheit dahin gehend zu bieten, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten wirksam funktionieren und die Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Der Vorschlag enthält jedoch keine Einzelheiten und eindeutigen Definitionen in Bezug auf bestimmte wichtige Elemente, wie das Stichprobenverfahren sowie die Quantifizierung und Berichtigung von Fehlern.

14. Durch diese mangelnde Klarheit ist möglicherweise nicht sichergestellt, dass in allen Mitgliedstaaten ein einheitlicher und vergleichbarer Prüfungsansatz zur Anwendung kommt, was die Sicherheit, die die Kommission aus der Arbeit der Prüfstellen und ihren Bestätigungsvermerken erlangen könnte, verringert.

Teil 2: Besondere Bemerkungen

Förderzeitraum

15. Der Vorschlag sieht vor, dass sich der Förderzeitraum für die Durchführung von Maßnahmen von Juli 2020 bis Dezember 2022 erstreckt ([13]). Der Vorschlag wurde von der Kommission so konzipiert, dass er Teil der Vorbereitung auf das Ende des Übergangszeitraums ist und auf der Arbeit der EU und der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den während der Brexit-Verhandlungen ergriffenen Vorbereitungsmaßnahmen aufbaut und diese ergänzt ([14]).

16. Der Förderzeitraum sollte dem Ziel dienlich sein, die Brexit-Reserve zu nutzen, um die Vorbereitungsmaßnahmen zu unterstützen und dazu beizutragen, die wirtschaftlichen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs abzumildern. Hingegen geht aus dem Vorschlag nicht eindeutig hervor, aus welchen Gründen dieser Förderzeitraum gewählt wurde, und es wird nicht analysiert, inwiefern er im Hinblick auf die angegebenen Ziele geeignet ist.

Berechnung der Vorfinanzierung

17. Die von der Kommission zwecks Berechnung des Anteils jedes Mitgliedstaats an der Vorfinanzierung zugrunde gelegte Methode stützt sich auf zwei Faktoren: den Handel mit dem Vereinigten Königreich und den in den Gewässern der ausschließlichen Wirtschaftszone des Vereinigten Königreichs gefangenen Fisch. Anhand dieser Methode möchte die Kommission zu einer bestmöglichen Schätzung der Auswirkungen des Brexits auf die jeweiligen Mitgliedstaaten gelangen. In Anbetracht der nach wie vor zahlreichen Unsicherheiten infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs — einschließlich der Auswirkungen der Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten vom Vereinigten Königreich in die EU —, besteht jedoch die Gefahr, dass die gewählte Zuweisungsmethode dem spezifischen Risiko, dem die Wirtschaft eines Mitgliedstaats ausgesetzt ist, nicht in vollem Umfang Rechnung trägt.

([10]) Artikel 5 des Vorschlags.
([11]) Artikel 13 Absatz 1 des Vorschlags.
([12]) Artikel 13 Absatz 4 des Vorschlags.
([13]) Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags.
([14]) Erwägungsgrund 7 des Vorschlags.

Förderfähigkeit von Ausgaben

18. Gemäß dem Vorschlag sind Ausgaben förderfähig, wenn sie während des Förderzeitraums getätigt und beglichen werden ([15]). Außerdem ist vorgesehen, dass der Beitrag aus der Reserve in Form der Erstattung förderfähiger Kosten erfolgt, die den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Maßnahmen entstanden sind und von ihnen beglichen wurden ([16]). Nach Ansicht des Hofes lässt der Vorschlag hinsichtlich der Förderfähigkeit von Ausgaben unterschiedliche Auslegungen zu. Daher sollte weiter präzisiert werden, dass die Kosten innerhalb des Förderzeitraums sowohl auf der Ebene der benannten Stellen als auch auf der Ebene der Endempfänger angefallen und beglichen worden sein müssen.

Stichprobenverfahren

19. Im Vorschlag wird das Verfahren für die Prüfung der finanzierten Maßnahmen skizziert und das entsprechende Stichprobenverfahren beschrieben ([17]). Soweit ein nichtstatistisches Stichprobenverfahren zugelassen ist, sieht der Vorschlag vor, dass die Stichprobeneinheiten einen bestimmten Anteil der Grundgesamtheit des Geschäftsjahrs abdecken müssen. Da sich die Prüfung der finanzierten Maßnahmen auf den gesamten Förderzeitraum, d. h. zweieinhalb Jahre, erstrecken sollte, erscheint der Verweis auf das „Geschäftsjahr" innerhalb der Gesamtmethodik nicht stimmig.

Mehrwertsteuer

20. Gemäß dem Vorschlag würde die Mehrwertsteuer nicht aus der Reserve unterstützt ([18]). Der Hof begrüßt den vorgeschlagenen Ansatz für die Brexit-Reserve, der mit der Empfehlung in Einklang steht, die er zuletzt in seiner Schnellanalyse zur MwSt.-Erstattung im Kohäsionsbereich aus dem Jahr 2018 ausgesprochen hat. Damals befürwortete der Hof, eine MwSt.-Erstattung an öffentliche Stellen zulasten der EU-Fonds auszuschließen, um das Fehlerrisiko bei den Kohäsionsausgaben zu verringern und sicherzustellen, dass die EU-Mittel nach den Maßstäben der wirtschaftlichen Haushaltsführung besser verwendet werden ([19]).

Verwaltungserklärung

21. Gemäß dem Vorschlag müssten die Mitgliedstaaten zusammen mit ihrem Antrag auf einen Finanzbeitrag aus der Brexit-Reserve eine Verwaltungserklärung, den Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle und einen Durchführungsbericht (Ziffer 8) einreichen ([20]). Der Hof stellt fest, dass das Muster für die Verwaltungserklärung in Anhang II des Vorschlags keine von der für die Mittelverwaltung der Brexit-Reserve zuständigen Person unterzeichnete Erklärung enthält, mit der das ordnungsgemäße Funktionieren des Kontrollsystems bestätigt wird. Eine diesbezügliche Erklärung ist gemäß Artikel 63 Absatz 6 Buchstabe c der Haushaltsordnung aber erforderlich. Das Fehlen einer solchen Erklärung würde die Sicherheit einschränken, die die Verwaltungserklärung bieten könnte, und hätte auch Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk, mit dem normalerweise die Richtigkeit der Erklärung bewertet würde.

Berichterstattung und Evaluierung

22. Dem Vorschlag zufolge würde die Kommission eine Evaluierung durchführen, um die Wirksamkeit, Effizienz, Zweckdienlichkeit, Kohärenz und den EU-Mehrwert der Reserve zu prüfen ([21]). Der Hof räumt zwar ein, dass es wichtig ist, für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Monitoring-Anforderungen und dem Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten zu sorgen, stellt jedoch fest, dass die Anträge auf Finanzbeiträge lediglich Werte zu Outputindikatoren enthalten müssen ([22]). Obwohl diese Outputindikatoren messbar sind, liefern sie — wie bereits früher ausgeführt — nur wenige Informationen darüber, ob mit einer Maßnahme die negativen Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs wirksam bewältigt werden konnten ([23]). Darüber hinaus verpflichtet der Vorschlag die Mitgliedstaaten nicht dazu, Zielvorgaben für die oben genannten Indikatoren festzulegen, was es noch weiter erschweren wird, eine aussagekräftige Bewertung zur Wirksamkeit der Brexit-Reserve vorzulegen.

([15]) Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags.
([16]) Artikel 7 Absatz 2 des Vorschlags.
([17]) Artikel 13 Absatz 4 des Vorschlags.
([18]) Artikel 6 Buchstabe a des Vorschlags.
([19]) Schnellanalyse (*Rapid Case Review*) „Mehrwertsteuererstattung im Bereich Kohäsion — fehleranfällige und suboptimale Verwendung von EU-Mitteln", November 2018.
([20]) Artikel 10 Absätze 1 und 2 des Vorschlags.
([21]) Artikel 16 des Vorschlags.
([22]) Anhang II des Vorschlags.
([23]) Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts — Stand zum Jahresende 2019, Ziffer 4.19: „Outputindikatoren sind direkt mit den aus dem EU-Haushalt finanzierten Tätigkeiten verknüpft, liefern aber nur wenige Informationen über den Fortschritt im Hinblick auf das Erreichen politischer Ziele".

23. Gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung können belastbare und zuverlässige Ergebnisse nur durch unabhängige objektive Bewertungen erzielt werden ([24]). Der Vorschlag sieht eine umfassende Evaluierung der Brexit-Reserve vor, die in einen Bericht mündet, der dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. Juni 2027 zu übermitteln ist. Nicht ausdrücklich festgelegt ist hingegen, dass die Evaluierung unabhängig wäre.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 25. Februar 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

([24]) SWD(2017) 350 final vom 7. Mai 2017, S. 53.