Europäisches Parlament
2019-2024

Haushaltskontrollausschuss

2022/2020(INI)

26.6.2023

ENTWURF EINES BERICHTS

über Optionen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit von Prüfungen und Kontrollen der nationalen Behörden bei geteilter Mittelverwaltung
(2022/2020(INI))

Haushaltskontrollausschuss

Berichterstatterin: Monika Hohlmeier

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....3

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu Optionen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit von Prüfungen und Kontrollen der nationalen Behörden bei geteilter Mittelverwaltung
(2022/2020(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis 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 (im Folgenden die „Haushaltsordnung“)[1] und auf die Mitteilung der Kommission vom 16. Mai 2022 zu einem Vorschlag zur Änderung selbiger (COM(2022)0223),

– unter Hinweis auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013[2],

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik[3],

– unter Hinweis auf den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021,

– unter Hinweis auf die Studie für den Ausschuss für regionale Entwicklung mit dem Titel „Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds“[4] (Überregulierung bei den europäischen Struktur- und Investitionsfonds), die am 16. Januar 2017 von der Generaldirektion Interne Politikbereiche veröffentlicht wurde,

[1] ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1.
[2] ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187.
[3] ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159.
[4] Studie mit dem Titel „Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds“, Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung B – Struktur- und Kohäsionspolitik, 16. Januar 2017.

– unter Hinweis auf die vom Haushaltskontrollausschuss in Auftrag gegebene Studie mit dem Titel „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities" (Ansatz der „Einzigen Prüfung" Ursachen der Mängel in der Arbeit der Verwaltungs- und Prüfbehörden der Mitgliedstaaten), die von der Generaldirektion Interne Politikbereiche am 30. April 2022 veröffentlicht wurde[5],

– unter Hinweis auf seine früheren Beschlüsse und Entschließungen zur Entlastung der Kommission für die Jahre 2019, 2020, 2021 und 2022[6],

– gestützt auf Artikel 54 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Haushaltskontrollausschusses (A9-0000/2023),

A. in der Erwägung, dass in Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Folgendes festgelegt ist: „In der Haushaltsordnung sind die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten geregelt";

B. in der Erwägung, dass in Artikel 127[7] der Haushaltsordnung für alle aus EU-Mitteln finanzierten Interventionen das Konzept der „Berücksichtigung vorliegender Prüfungen" definiert wird; weist darauf hin, dass dieser Artikel eine Grundlage dafür bietet, dass sich die Prüfer auf frühere Prüfungsarbeiten stützen können, wenn diese im Einklang mit den EU-Vorschriften, den geltenden internationalen Standards und durch einen unabhängigen Prüfer durchgeführt wurden; betont, dass der Grundsatz der einzigen Prüfung darauf abzielt, doppelte Prüfungen zu vermeiden, die Gesamtkosten der Prüfungstätigkeit zu senken und den Verwaltungsaufwand für die geprüften Stellen zu verringern;

C. in der Erwägung, dass die Kommission gemäß Artikel 247 der Haushaltsordnung in ihre jährliche Verwaltungs- und Leistungsbilanz eine Schätzung der Fehlerquote bei den Ausgaben der Union, die anhand einer einheitlichen Methode berechnet wird, aufnehmen muss;

---

[5] Studie mit dem Titel „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities", Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung D – Haushaltsangelegenheiten, 30. April 2022.

[6] Siehe Angenommene Texte P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144 und P9_TA(2023)0137.

[7] Artikel 127: „**Berücksichtigung vorliegender Bewertungen** Unbeschadet bestehender Möglichkeiten zur Durchführung weiterer Prüfungen bildet eine Prüfung, bei der ein unabhängiger Prüfer die Jahresabschlüsse und Berichte, die die Verwendung des Unionsbeitrags zum Gegenstand haben, nach international anerkannten Prüfungsstandards geprüft hat und die hinreichende Gewähr bietet, sofern die Unabhängigkeit und Befähigung des Prüfers ausreichend belegt sind, die Grundlage für die Feststellung der allgemeinen Zuverlässigkeit, die gegebenenfalls in den sektorspezifischen Vorschriften weiter konkretisiert wird. Zu diesem Zweck werden der Bericht des unabhängigen Prüfers und die zugehörigen Prüfungsunterlagen auf Ersuchen dem Europäischen Parlament, der Kommission, dem Rechnungshof und den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt."

D. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 69 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über Verwaltungs- und Kontrollsysteme für ihre Programme verfügen und auf Ersuchen der Kommission alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, um deren effektive Funktionsweise sicherzustellen, was auch Prüfungen einschließt, an denen die Kommission oder bevollmächtigte Vertreter teilnehmen dürfen, und dass sie dafür sorgen müssen, dass alle für den Prüfpfad erforderlichen Unterlagen aufbewahrt werden;

Grundlegende Faktoren, die die Verwaltung, Kontrolle und Prüfung der EU-Ausgaben im Rahmen der geteilten Verwaltung beeinträchtigen

1. betont, dass die Komplexität der Vorschriften über EU-Mittel zusammen mit den häufigen Änderungen der Verordnungen zwischen den Programmplanungszeiträumen zu Rechtsunsicherheit oder Problemen bei der Einhaltung der Vorschriften sowie zu Fehlinterpretationen und mangelhafter Umsetzung führen können, wodurch ein höheres Fehlerrisiko entsteht; bedauert, dass die Leitlinien der Kommission oft sehr theoretisch, zu detailliert und technokratisch sind und unterschiedlich ausgelegt werden können (etwa in Bezug auf Interessenkonflikte), was die Programmbehörden dazu veranlasst, auf Unsicherheit und wahrgenommene Risiken mit maximalen Schutzvorkehrungen bzw. mit Umgehungsmaßnahmen zu reagieren; betont, dass diese Maßnahmen die Überregulierungspraktiken[8] bzw. die kontinuierlichen Änderungen der Durchführungsnormen verschärfen; bedauert, dass sich diese Aspekte, die unnötigen Verwaltungsaufwand verursachen, unter Umständen für potenzielle Begünstigte in den Mitgliedstaaten negativ auf die Attraktivität von EU-Mitteln auswirken; betont, dass die Verwaltungsbehörden trotz bester Absicht, die EU-Rechtsvorschriften einzuhalten, der Gefahr ausgesetzt sind, Fehler infolge komplexer und unklarer Vorschriften zu begehen, wobei dies auch einen gewissen Grad an Frustration bei den Interessenträgern hervorrufen kann;

2. vertritt die Auffassung, dass die Übersetzung im Rechtsbereich ein komplexes und anspruchsvolles Unterfangen ist, das die Auslegung zusätzlich erschwert, zumal die juristische Übersetzung exakt sein und die im Ausgangstext zum Ausdruck gebrachten Ideen übertragen muss und die juristischen Begriffe Rechtskonzepte beschreiben, die je nach Rechtssystem unterschiedlich ausfallen, insbesondere in den unter Umständen sehr technischen Bereichen Verwaltung, Kontrolle und Rechnungsprüfung;

3. weist auf die Bemerkungen der Entlastungsbehörde hin, was die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und die Einbeziehung der regionalen und lokalen Behörden und anderer Interessenträger betrifft, die nicht ausreichend an der Aufstellung nationaler Programme beteiligt waren;

4. stellt fest, dass Fehler und Unregelmäßigkeiten zunächst von den Verwaltungsbehörden aufgedeckt und korrigiert werden sollten; weist darauf hin, dass den Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs zufolge die Überprüfungen der Verwaltungsbehörden bei der Durchführung der Kohäsionspolitik[9] noch immer teilweise erfolglos sind, wenn es

[8] Unter Überregulierung versteht man zusätzliche Vorschriften und aufsichtsrechtliche Anforderungen, die über die auf der Ebene der EU festgelegten Anforderungen hinausgehen und den Einsatz von EU-Mitteln für die programmführenden Stellen und die Begünstigten kostspieliger und aufwändiger machen.
[9] Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021, S. 160.

darum geht, Unregelmäßigkeiten bei den von den Begünstigten gemeldeten Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken;

5. besteht darauf, dass die Rechnungsprüfungsorgane in den Mitgliedstaaten die international anerkannten Prüfungsstandards befolgen; stellt fest, dass die Nichteinhaltung dieser Vorgaben die Zuverlässigkeit und Qualität der Prüfungstätigkeit beeinträchtigen und somit den Ansatz der einzigen Prüfung gefährden könnte; weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Rechnungshof wiederholt Mängel in Bezug auf Umfang, Qualität, Dokumentation und Berichterstattung bestimmter nationaler Prüfbehörden festgestellt hat[10]; ist der Ansicht, dass aufgrund der Mängel, die der Rechnungshof bei der Arbeit mehrerer in seiner Stichprobe erfasster Prüfbehörden ermittelt hat, diese Arbeit zum jetzigen Zeitpunkt nur für begrenzt zuverlässig erachtet werden kann; betont, dass die Mitgliedstaaten unbedingt einen grundlegenden Rahmen mit klaren und detaillierten Zuständigkeiten für die Sicherstellung der Qualität der Prüfungen benötigen, um eine fehlerhafte Auslegung der EU-Vorschriften zu verhindern; betont, dass es dann nicht zu Doppelprüfungen kommen sollte, wenn die Prüfbehörden effektiv arbeiten und internationale Standards anwenden, um den bürokratischen Aufwand zu verringern und die Prüfkapazitäten effizient zu nutzen;

6. betont, dass für die Durchführung von Überprüfungen und Prüfungen der mit EU-Mitteln finanzierten Programme kompetente Fachkräfte mit ausreichender Erfahrung und ein institutionelles Gedächtnis auf verschiedenen Ebenen unerlässlich sind; bedauert, dass der Mangel an ausreichenden Ressourcen, was auch die für die Kontrollfunktionen vorgesehenen Ausbildungsmaßnahmen betrifft, ein Faktor ist, der die Fähigkeit der Verwaltungsbehörden (in der Kohäsionspolitik) und der Zahlstellen (in der Gemeinsamen Agrarpolitik) beeinträchtigt, Ausgaben wirksame und gründlich zu kontrollieren und zu überprüfen[11]; weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass die Methoden und die Umsetzung der technischen Hilfe, die die Kommission den Behörden der Mitgliedstaaten leisten kann, verbessert werden müssen;

7. betont, dass unabhängige Rechnungsprüfungsorgane und andere Einrichtungen, die Mittel in den Mitgliedstaaten verwalten, eine wesentliche Voraussetzung für die Zuverlässigkeit und Qualität der Prüfungsergebnisse sind; weist darauf hin, dass es in einigen Mitgliedstaaten bei staatlichen Stellen mit Aufsichtsfunktionen zu arbiträren Ernennungen gekommen ist, die Zweifel an ihrer Unparteilichkeit bei der Aufdeckung und Meldung von Korruption aufkommen lassen; hebt hervor, dass unzureichende unabhängige Aufsichtsverfahren und illegale Verflechtungen politischer und oligarchischer Strukturen in der Wirtschaft und in der Gesellschaft der Korruption Vorschub leisten[12];

8. bekräftigt seine Besorgnis über den Unterschied zwischen der Methode des Rechnungshofs und der Kommission zur Berechnung von Fehlern, der Verwirrung stiftet und das Gespür für die Dringlichkeit verringert, die erforderlich ist, um gegen die eigentlichen Fehlerursachen vorzugehen; betont, dass diese Diskrepanzen nicht in allen Ausgabenbereichen auftreten; hebt hervor, dass ein angemessener Prüfungsumfang für eine statistisch repräsentative Stichprobe benötigt wird, die dem hohen Maß an

[10] Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021, S. 163-168.
[11] Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities, S. 57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

Zuverlässigkeit gerecht wird, das benötigt wird, damit die Prüfungsarbeiten zu verlässlichen Schlussfolgerungen führen; fordert die Kommission auf, mit Blick auf eine verstärkte Harmonisierung ihre Methodik zu verbessern und mit dem Rechnungshof zusammenzuarbeiten, damit vergleichbarere Zahlen geliefert werden, und mit einen risikobasierten Ansatz fortzufahren, wenn in bestimmten Mitgliedstaaten oder Bereichen schwerwiegende Mängel auftreten;

Empfehlungen zu Optionen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit von Prüfungen und Kontrollen der nationalen Behörden bei geteilter Mittelverwaltung

9. fordert die Kommission auf, weiterhin nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien, der Herausgabe von Leitlinien und der Ausführung von EU-Mitteln unterstützt werden können, wobei die Wechselwirkung zwischen den EU-Vorschriften und den nationalen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen ist; weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es wichtig ist, strenge Folgenabschätzungen, Bewertungen und Eignungsprüfungen durchzuführen, um zu ermitteln, ob die Rechtsvorschriften und Ausgabenprogramme der EU ihren Zweck erfüllen; betont, dass die Kommission die bei den Eignungsprüfungen festgestellten Überschneidungen, Unstimmigkeiten und Mängel im Bereich der Vorschriften rasch unter Berücksichtigung der Erfahrungen auf nationaler und/oder regionaler Ebene angehen und geeignete Maßnahmen ergreifen muss, um die Wirksamkeit, Relevanz und Kohärenz der EU-Programme zu sichern;

10. fordert die Kommission auf, einerseits die Überregulierung und andererseits die verzögerte, fragmentierte oder unvollständige Anwendung oder Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften zu verringern, da dies die Harmonisierung beeinträchtigt und zu Verzerrungen in der EU führt und dabei bei der Verwendung der europäischen Mittel widersprüchliche Vorgaben zum Einsatz kommen;

11. kritisiert, dass zu immer mehr Gesetzgebungsvorschläge keine gründliche Folgenabschätzung unter Einbeziehung aller verschiedenen Interessenträger und keine klare Finanz- und Haushaltsanalyse vorgelegt wird; fordert die Kommission auf, der Qualität der legislativen Arbeit größere Bedeutung beizumessen und einen realistischen Ansatz in Bezug auf die administrativen, finanziellen und haushaltspolitischen Auswirkungen zu verfolgen;

12. fordert die Kommission auf, die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten insbesondere bei der Vermeidung von Übersetzungsfehlern zu verstärken, die die einheitliche Auslegung des EU-Rechts behindern und den nationalen Behörden bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen könnten, sodass sie sich nicht gezwungen sehen, auf Fassungen in anderen Amtssprachen zurückzugreifen[13]; betont, dass die Kommission für eine horizontale Anwendung der Prüfungsstandards in allen Mitgliedstaaten sorgen sollte, um unterschiedliche Niveaus bei der Kontrolle und der Anwendung zu vermeiden; schlägt vor, dass die Kommission eine vereinfachte Prüfungsmethode für Behörden erstellt, die durchgängig gut arbeiten und sämtlichen Empfehlungen der Kommission folgen;

[13] Urteil des Gerichts vom 12. März 2019, Italien gegen Kommission, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

13. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, bei der Umsetzung von EU-Programmen stets den Bedürfnissen und Erfahrungen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen, die an dem Einsatz der Mittel beteiligt sind, und zwar sowohl im Hinblick auf ihre Verwaltungskapazität als auch auf die Eignung der von ihnen anzuwendenden Betriebs- und Prüfverfahren;

14. ist der Ansicht, dass die Digitalisierung und die Einführung ausgefeilterer IT-Instrumente die Verwaltung, Kontrolle und Prüfung von EU-Mitteln verbessern und zu einem erheblichen Bürokratieabbau beitragen könnten; vertritt die Auffassung, dass die Digitalisierung einen einfacheren und schnelleren Zugang zu wichtigen Daten bei Überprüfungen und damit eine Verringerung der Anzahl von Kontrollen ermöglicht; betont jedoch, dass kein IT-System jemals den Faktor Mensch vollständig ersetzen kann; besteht darauf, dass gut ausgebildetes Personal im Verwaltungs- und Kontrollsystem für die EU-Mittel weiterhin enorm wichtig ist; fordert die Mitgliedstaaten auf, die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit im Hinblick auf einen harmonisierten Ansatz zu verbessern und für eine angemessene Schulung der Mitarbeiter zu sorgen, die mit der Verwendung von EU-Mitteln sowie mit Kontrollen und Prüfungen betraut sind, damit sie die Möglichkeiten der IT-Instrumente in vollem Umfang verstehen, wissen, welche Art von Ergebnissen sie erwarten können, und mit ihrer Rolle im Entscheidungsprozess vertraut sind;

15. betont, dass für hybride Finanzierungsinstrumenten – bei denen eine „nicht an Kosten geknüpften Finanzierung“ und Zahlungen, die von der Erreichung von Etappenzielen, Zielvorgaben und anderen Leistungsindikatoren abhängig sind, verwendet werden – neue Prüfungsmethoden und -ansätze sowie Flexibilität mit Blick auf die Prüfbehörden und die Kommission erforderlich sind, um die Rechtmäßigkeit der Ausgaben zu überprüfen;

16. betont, dass eine gute Zusammenarbeit und entsprechende Rückmeldungen zwischen den Verwaltungs- und Prüfbehörden und der Kommission ein weiterer wichtiger Faktor für die Wirksamkeit des Zuverlässigkeits- und Kontrollrahmens ist; fordert die Kommission auf, sich proaktiv für eine gute Kommunikation zwischen den Prüfbehörden und den Programmverwaltungsbehörden einzusetzen;

17. weist darauf hin, dass sein Entwurf eines Standpunkts zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union viel weiter geht und die Kommission aufgefordert wurde, ein verbindliches integriertes interoperables Berichterstattungs- und Überwachungssystem einzurichten, das die elektronische Aufzeichnung und Speicherung von Daten über die Empfänger von Unionsmitteln, auch in aggregierter Form, einschließlich ihrer wirtschaftlichen Eigentümer, und die regelmäßige Bereitstellung dieser Daten für die Datenextraktion und Risikobeurteilung ermöglicht, wobei sicherzustellen ist, dass die vom System verwendeten Indikatoren zuverlässig, objektiv und auf das für die Risikobewertung erforderliche Maß beschränkt sind;

18. begrüßt den Einsatz von Satellitenbildern und neuen Bildgebungstechnologien zur Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die eine laufende Beobachtung der landwirtschaftlichen Tätigkeit einer ganzen Reihe von Begünstigten ermöglichen; stellt fest, dass die Zahlstellen der Mitgliedstaaten seit 2018 Kontrollen durch Monitoring durchführen und automatisierte Verfahren auf der Grundlage der Sentinel-

Satellitendaten des Copernicus-Programms der EU verwenden können, um die Einhaltung bestimmter Vorschriften der Gemeinsamen Agrarpolitik zu überprüfen; fordert die Kommission auf, ihren Einsatz weiterhin zu fördern, da damit der Verwaltungsaufwand verringert, die Kostenwirksamkeit verbessert, die Ermittlung von Warnzeichen für potenzielle Betrugsfälle unterstützt und für einen harmonisierten Ansatz gesorgt werden kann;

°

° °

19. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.