

Amtsblatt der Europäischen Union

C 17



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

62. Jahrgang
14. Januar 2019

Inhalt

III *Vorbereitende Rechtsakte*

RECHNUNGSHOF

2019/C 17/01

Stellungnahme Nr. 6/2018 (*gemäß Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV*) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa

1

DE

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 6/2018

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV)

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa

(2019/C 17/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
EINLEITUNG	1-4	3
ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG ANHAND DER HAUPTZIELE DER KOMMISSION	5-14	4
STRATEGISCHE FRAGEN UND ZIELE DER KOHÄSIONSPOLITIK	15-46	5
Berücksichtigung von EU-Prioritäten	15-23	5
Ein einheitliches Regelwerk	24-25	7
Flexible Haushaltsführung	26-30	8
Schaffung eines günstigen Umfelds für Investitionen	31-43	9
Halbzeitüberprüfung	44-46	11
RAHMEN FÜR PROGRAMMPLANUNG UND ÜBERWACHUNG	47-68	12
Der Grundsatz der Vereinfachung bei der Programmplanung	47-49	12
Das Gleichgewicht zwischen Vereinfachung, Ergebnissen und Rechenschaftspflicht ...	50-56	13
Der Leistungsrahmen	57-60	14
Überwachung und Verwendung von Leistungsinformationen	61-68	15
SYSTEM FÜR DIE UMSETZUNG UND FÖRDERFÄHIGKEITSREGELN	69-97	18
Finanzierungsinstrumente	69-75	18
Vereinfachte Umsetzungsmodi	76-84	20
Projektauswahl und Förderfähigkeitsregelungen	85-90	22
Aufgehobene Vorschriften	91-97	23
REGELUNGEN ZUR RECHENSCHAFTSPFLICHT	98-132	25
Aufgaben und Verantwortlichkeiten in Verwaltungs- und Kontrollsystemen	98-104	25
Standardverwaltungs- und -kontrollsystem	105-111	26

Verbesserte angemessene Regelungen für Verwaltungs- und Kontrollsysteme	112-120	28
Einreichung der Rechnungslegung und Finanzkorrekturen	121-125	29
Bedingungen für die Testierung durch den Hof	126-132	30
ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN	133-139	32
ANHANG		34

EINLEITUNG

1. Am 29. Mai 2018 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag⁽¹⁾ für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen („Dachverordnung“) für sieben EU-Fonds unter geteilter Mittelverwaltung, die für den nächsten Programmplanungszeitraum 2021-2027 gelten soll. Gemäß der für den Kommissionsvorschlag maßgeblichen Rechtsgrundlage ist die Anhörung des Hofes obligatorisch⁽²⁾. Mit dieser Stellungnahme wird der Anhörungspflicht Genüge getan.

2. Bei den sieben Fonds, die zusammen einen Betrag von rund 360 Mrd. EUR, bis zu einem Drittel des Gesamthaushalts der EU für den Zeitraum 2021-2027, ausmachen könnten, handelt es sich um die folgenden Fonds:

— Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),

— Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+),

— Kohäsionsfonds (KF),

— Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF),

— Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF),

— Fonds für die innere Sicherheit (ISF),

— Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI).

3. Die Stellungnahme beginnt mit einer Zusammenfassung der Analyse des Hofes, inwieweit der Vorschlag die drei von der Kommission hierfür festgelegten Hauptziele erfüllt, die sich durch den Entwurf der Dachverordnung ziehen: den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten und die Verwaltungsbehörden erheblich zu verringern, die Flexibilität bei der Anpassung der Programmziele und Ressourcen angesichts sich ändernder Umstände zu erhöhen, die Programme stärker an den Prioritäten der EU auszurichten und ihre Wirksamkeit zu steigern⁽³⁾. Der Entwurf der Dachverordnung selbst ist sehr weitreichend, sodass seine wesentlichen Bestandteile für die Zwecke der vorliegenden Betrachtung wie folgt gruppiert wurden: kohäsionspolitische Ziele und der Rahmen für Programmplanung und Überwachung (in Bezug auf die Titel I, II, III, IV und VIII des Vorschlags), das Umsetzungssystem und die Förderfähigkeitsregeln (Titel V und VII) und schließlich die Regelungen zur Rechenschaftspflicht einschließlich der Prüfung durch den Hof (Titel VI).

4. Durch die gesamte Analyse hindurch unterbreitet der Hof Vorschläge zu bestimmten Aspekten, die von der Kommission und den Gesetzgebern in Erwägung gezogen werden sollten. Der Hof weist auf den Artikel bzw. die Artikel im Entwurf der Dachverordnung hin, auf die sich diese Aspekte beziehen, wobei einige dieser Aspekte nach dem Willen der Gesetzgeber im Rahmen flankierender Rechtsvorschriften der unteren Ebene, d. h. im Wege von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, oder im Rahmen gesonderter Leitlinien behandelt werden könnten. Flankierende Rechtsvorschriften finden weniger Beachtung als Verordnungen, obwohl genau diese Rechtsvorschriften zu unnötiger Komplexität und Verwaltungsaufwand führen können. Es sind zwei Fragen zu prüfen, die über die Dachverordnung und ihre flankierenden Rechtsvorschriften hinausgehen, die jedoch nach Auffassung des Hofes signifikant genug sind, um die Kommission und die Gesetzgeber darauf aufmerksam zu machen (Erwägungen 5 und 18). Schließlich enthält der Anhang eine Aufstellung konkreter redaktioneller Vorschläge mit Querverweisen zu den betreffenden Erwägungen des Hofes.

⁽¹⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, COM(2018) 375 final.

⁽²⁾ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a. Der Hof erhielt am 21. Juni 2018 Schreiben des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union, in denen er um Stellungnahme ersucht wurde.

⁽³⁾ Siehe Begründungsteil, Abschnitt 5, COM(2018) 375 final.

ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG ANHAND DER HAUPTZIELE DER KOMMISSION

5. Die Dachverordnung baut auf dem Rahmen auf, der im vorangegangenen Programmplanungszeitraum festgelegt wurde. In diesem Rahmen werden gemeinsame politische Ziele umrissen, die Mittelzuweisungen für alle 27 Mitgliedstaaten festgelegt und Vorschriften für die Programmplanung und Durchsetzung der Politik niedergelegt. Im Gegensatz zu seiner entsprechenden Verordnung für den Programmzeitraum 2014-2020 ⁽⁴⁾ wurde der nunmehr vorliegende Vorschlag keiner Folgenabschätzung unterzogen. Im Begründungsteil wird angeführt, dies läge daran, dass der Vorschlag „gemeinsame Vorschriften und einen Durchführungsmechanismus für andere Politikbereiche festlegt“ ⁽⁵⁾. Demgegenüber wurden die fondsspezifischen Verordnungen ⁽⁶⁾ für die sieben in der Dachverordnung geregelten Fonds Folgenabschätzungen unterzogen. Dabei wurden jedoch einige wichtige Fragen von allgemeiner Bedeutung, wie etwa die Höhe der Pauschalsätze im Zusammenhang mit vereinfachten Unterstützungsformen (Ziffer 81) und die Auswirkungen der vorgeschlagenen verbesserten angemessenen Regelungen (Ziffern 112-120), außer Acht gelassen.

6. Bei den Hauptzielen der Kommission, die dem vorgeschlagenen politischen Konzept zugrunde liegen, handelte es sich um Vereinfachung, Flexibilität bei der Umsetzung der Politik und eine stärkere Ausrichtung der Finanzierung an den EU-Prioritäten ⁽⁷⁾. Nachfolgend werden die wichtigsten Schlussfolgerungen des Hofes in Bezug auf jedes dieser Ziele aufgeführt. Im Einklang mit seiner Rolle als externer Prüfer der EU legt der Hof zudem seine Analyse der vorgeschlagenen neuen Regelungen zur Rechenschaftspflicht vor.

Vereinfachung

7. Der Vorschlag lässt ganz eindeutig das Bemühen der Kommission erkennen, den Forderungen nach einer Vereinfachung der Kohäsionspolitik gerecht zu werden. Der Hof unterstützt die Bemühungen der Kommission um Vereinfachung uneingeschränkt, und der Entwurf der Dachverordnung enthält viele Elemente, die zu einer Vereinfachung beitragen. In einer Reihe von Fällen ist der Hof jedoch der Auffassung, dass die potenziellen Vorteile einer Vereinfachung im Hinblick auf einen geringeren Verwaltungsaufwand und Effizienzersparnisse durch größere Risiken bezüglich der Einhaltung der Vorschriften und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aufgewogen werden.

8. So begrüßt der Hof beispielsweise, dass die Struktur der Programme weitgehend beibehalten wird. Gleichzeitig stellt der Hof jedoch fest, dass einige Bestimmungen des Vorschlags für eine Dachverordnung unklar sind, was zu einer unterschiedlichen Auslegung der Vorschriften führen und somit die Rechtssicherheit beeinträchtigen kann. Beispiele hierfür sind die Methodik für die Halbzeitüberprüfung (Ziffer 45), Kriterien für die Bewertung der wichtigsten Kontrollanforderungen (Ziffer 101) und die Bedingungen für die Anwendung der verbesserten angemessenen Regelungen (Ziffer 117).

9. Der Vorschlag bietet eine Reihe von Vereinfachungsmaßnahmen, beispielsweise vereinfachte Kostenoptionen und nicht an die Kosten gebundene Finanzierungen, die, wenn sie von den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß gestaltet und wirksam angewendet werden, dazu beitragen können, den Schwerpunkt von den Ausgaben auf die Ergebnisse zu verlagern. Die Kombination dieser vorgeschlagenen Maßnahmen kann jedoch auch dazu führen, dass Erstattungen oberhalb oder unterhalb der angefallenen Kosten vorgenommen werden, und gefährdet die Erzielung eines angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnisses.

10. Die vorgeschlagene Streichung einiger derzeitiger Verfahren wie Ex-ante-Bewertungen von Programmen, Bewertungen von Großprojekten, der strategischen Berichterstattung und der leistungsgebundenen Reserve trägt zwar möglicherweise zu einer Vereinfachung bei, schwächt jedoch nach Auffassung des Hofes die bestehenden Mechanismen zur Erzielung von Ergebnissen.

Flexibilität

11. In dem Entwurf der Dachverordnung wird eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die zu einem flexibleren EU-Haushalt beitragen, was vom Hof grundsätzlich gutgeheißen wird. Als neues Element für den Zeitraum 2021-2027 wird vorgeschlagen, eine zweistufige (5 + 2) Programmplanung für drei Fonds vorzusehen, wobei die Mittelzuweisungen für die letzten zwei Jahre im Jahr 2025 im Rahmen einer Halbzeitüberprüfung festgelegt werden. Auch wenn dies zu mehr Flexibilität und einer verbesserten Reaktionsfähigkeit auf sich ändernde Umstände beitragen kann, hegt der Hof Bedenken hinsichtlich des vorgeschlagenen Zeitpunkts der Überprüfung und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands, der eine Verkomplizierung und keine Vereinfachung darstellt. Darüber hinaus ist der Hof der Ansicht, dass einige der damit einhergehenden Prozesse näher erläutert werden müssen.

Abstimmung zwischen Finanzierung und EU-Prioritäten

12. Der Hof begrüßt die Schritte, welche die Kommission unternommen hat, um den Einsatz von EU-Mitteln stärker an die übergeordneten Regelungen der EU für die wirtschaftspolitische Steuerung — dem Europäischen Semester — zu knüpfen, beispielsweise die verstärkte Berücksichtigung der Umsetzung einschlägiger länderspezifischer Empfehlungen im Rahmen der Programme. Ferner befürwortet der Hof den Übergang von Ex-ante-Konditionalitäten hin zu einfacheren grundlegenden Voraussetzungen und legt diesbezüglich eine Reihe von Aspekten dar, welche die Kommission in Erwägung ziehen sollte.

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁽⁵⁾ Siehe Begründungsteil, Abschnitt 3, COM(2018) 375 final.

⁽⁶⁾ COM(2018) 372 final, COM(2018) 382 final, COM(2018) 390 final, COM(2018) 472 final, COM(2018) 473 final und COM(2018) 471 final.

⁽⁷⁾ Siehe Begründungsteil, Abschnitt 5, COM(2018) 375 final.

13. An anderer Stelle hegt der Hof größere Bedenken. Im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Programmplanungszeiträumen wird der Entwurf der Dachverordnung für den nächsten Programmplanungszeitraum nicht durch eine EU-weite Strategie oder ein Bündel von Zielvorgaben gestützt. Vielmehr werden in der Dachverordnung fünf übergeordnete politische Ziele vorgeschlagen, die auf EU-Ebene nicht in messbare, quantifizierte Ergebnisse übertragen werden. Die Dachverordnung vermittelt daher kein klares Bild davon, was die EU mit ihrer Politik erreichen möchte. Vielmehr bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, die wichtigsten strategischen Ziele festzulegen. Folglich wird die Finanzierung nach Auffassung des Hofes mit dem Vorschlag nicht an den Prioritäten der EU ausgerichtet und erscheint weniger leistungsorientiert als im Zeitraum 2014-2020.

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

14. In Bezug auf die Rechenschaftspflicht wird durch den Vorschlag die Zuständigkeit für die Umsetzung auf die Mitgliedstaaten verlagert, der Grundsatz der Einzigen Prüfung erweitert und die Rolle der Kommission geschmälert. Die vorgeschlagene Rationalisierung der Verwaltungsüberprüfungen durch Verlagerung ihres Schwerpunkts auf Bereiche mit hohem Risiko kann dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Effizienz dieser Kontrollen zu erhöhen, sofern sie ordnungsgemäß durchgeführt werden. Durch die vorgeschlagenen verbesserten angemessenen Regelungen für Kontrollsysteme wird jedoch die Überwachung durch die Kommission im Endeffekt beseitigt, wodurch die EU-Mittel erhöhten Risiken ausgesetzt werden könnten. Dieses Element des Vorschlags könnte die in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelten Errungenschaften auf dem Gebiet der internen Kontrolle gefährden. Der Hof unterbreitet mehrere Vorschläge, die die Kommission in diesem Bereich in Erwägung ziehen sollte.

STRATEGISCHE FRAGEN UND ZIELE DER KOHÄSIONSPOLITIK

Berücksichtigung von EU-Prioritäten

Vorabzuweisung von Mitteln an Mitgliedstaaten

15. Bei großen Teilen des EU-Haushalts, insbesondere denjenigen, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, werden die innerhalb der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) zulässigen maximalen Ausgabenbeträge in jährliche Mittelzuweisungen für die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Diese Vorabzuweisung von Mitteln beruht zwar auf zahlreichen Überlegungen (Artikel 102-104 und Anhang XXII der Dachverordnung), leistungsbezogene Kriterien kommen jedoch hierbei nicht zum Tragen.

16. Der Hof hat bereits in früheren Prüfungen festgestellt, dass es eine Herausforderung ist, mit einer Regelung, bei der die Ausschöpfung der Mittel durch die Mitgliedstaaten ein implizites Ziel darstellt, qualitativ gute Ergebnisse zu erreichen⁽⁸⁾. Aus Sicht des Hofes sollte sich die Zuweisung der Mittel an den strategischen Prioritäten (politischen Zielen) orientieren. Der Hof stellt fest, dass dies nicht der Fall ist und vielmehr die Prioritäten (Artikel 4 der Dachverordnung) der Finanzierung folgen.

Anforderungen der thematischen Konzentration

17. Der Entwurf der Dachverordnung trägt durch seine politischen Ziele (Artikel 4) zur Kontinuität der Finanzierung bei, indem er dieselben Bereiche unterstützt, die im Zeitraum 2014-2020 im Rahmen der Strategie Europa 2020 priorisiert wurden.

18. Darüber hinaus werden die Anforderungen der thematischen Konzentration (Artikel 8) fortgeführt, bei denen Investitionen auf Innovation, ein umweltfreundlicheres und kohlenstoffarmes Europa (Artikel 3 des Vorschlags der EFRE/KF-Verordnung) sowie die soziale Eingliederung und die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (Artikel 7 des Vorschlags der ESF+-Verordnung) konzentriert werden. Der Hof hat in früheren Prüfungen festgestellt, dass die Anforderungen an die thematische Konzentration einen starken Einfluss auf die Festlegung angemessener Prioritäten für die Finanzierung hatten⁽⁹⁾. Daher begrüßt der Hof die Tatsache, dass diese Anforderungen beibehalten werden, da sie eine stärker zielgerichtete EU-Finanzierung ermöglichen und so die Auswirkungen dieser knappen Ressourcen maximieren dürften.

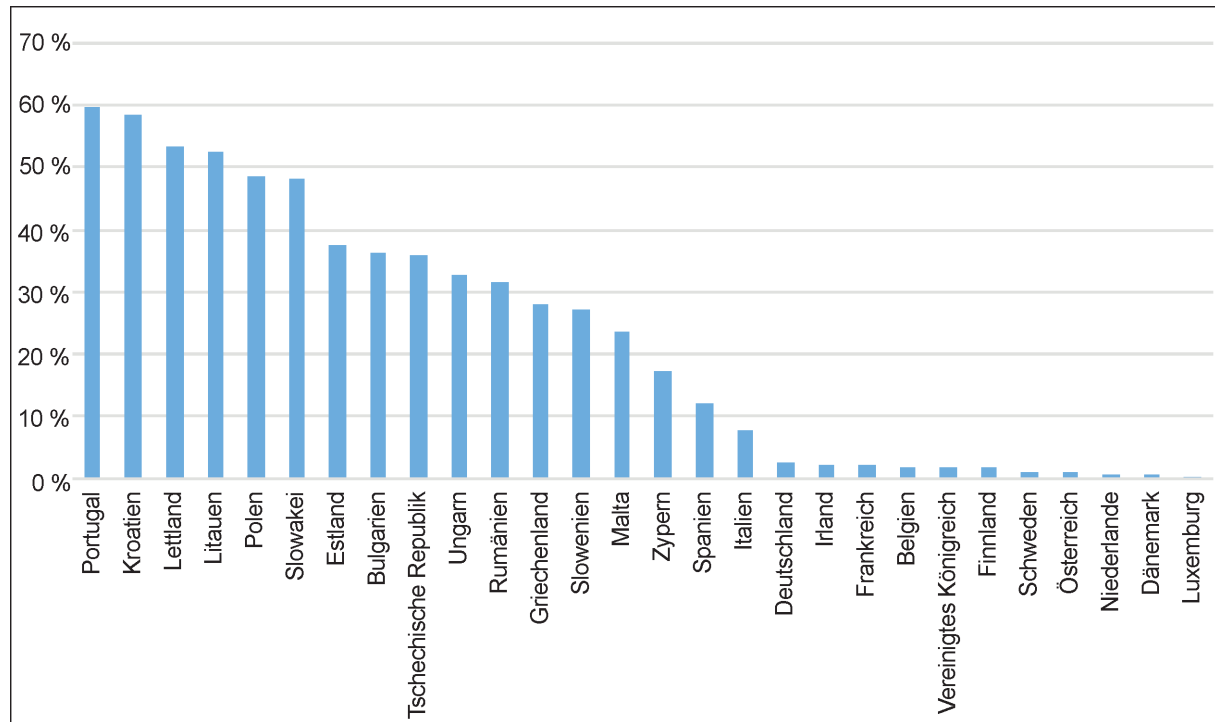
⁽⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Ziffer 10.4. (ABl. C 331 vom 14.11.2013, S. 1). Siehe auch Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, Ziffer 4 (ABl. C 47 vom 17.2.2012, S. 1).

⁽⁹⁾ Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffern 67-80.

19. Allerdings stellt der Hof fest, dass der Anteil der EU-Finanzmittel an den gesamten öffentlichen Ausgaben zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten variiert und bei einigen sehr gering ist (siehe *Abbildung*). Für diese Mitgliedstaaten wird der Erfolg der EU-Finanzierung trotz thematischer Konzentration in erster Linie davon abhängen, inwieweit sie ergänzende nationale Mittel mobilisieren können.

Abbildung

Prozentualer Anteil des EFRE und des KF an den öffentlichen Investitionen im Zeitraum 2015-2017



Quelle: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, „Impact Assessment“ [Folgenabschätzung], SWD(2018) 282 final.

EU-weite Strategie und Ziele

20. Der Hof hat in einem früheren Bericht bereits dargelegt, dass die Prioritäten der EU in nützliche operative Ziele und Zielvorgaben für die mittelverwaltenden Stellen übertragen werden müssen, damit der Beitrag der Mittel zu den EU-Prioritäten konsequent überwacht und eine entsprechende Berichterstattung vorgenommen werden kann ⁽¹⁰⁾. Zwar erklärt die Kommission in ihrem Vorschlag, die Ziele der Dachverordnung seien nunmehr stärker an den EU-Prioritäten ausgerichtet ⁽¹¹⁾, doch geht aus dem Entwurf der Dachverordnung nicht eindeutig hervor, worin diese EU-Prioritäten genau bestehen. Im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Programmplanungszeiträumen wird die Dachverordnung für die Zeit nach 2020 nicht von einer gemeinsamen EU-Strategie oder einer gemeinsamen Reihe von Zielvorgaben getragen. Der Hof räumt zwar ein, dass die Entwicklung einer Strategie angesichts der im nächsten Jahr anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und einer neuen Kommission möglicherweise verfrüht ist. Allerdings stellt die Tatsache, dass dem Ziel der Dachverordnung keine hochrangige Strategie zugrunde liegt, ein erhebliches Versäumnis dar. In den Jahresberichten des Hofes von 2014 und 2015 wies der Hof darauf hin, dass die Strategie Europa 2020 weder auf die MFR-Zeiträume noch das Mandat der Kommission ausgerichtet ist, wodurch die Komplexität erheblich erhöht wird ⁽¹²⁾.

21. Stattdessen wird auf den Beitrag der Fonds zu vagen Zielen hingewiesen, etwa zu dem Ziel, „Klimaschutzmaßnahmen in alle Politikbereiche einzubeziehen“ (Erwägungsgrund 9 und Artikel 4 Absatz 3) ⁽¹³⁾, und zu den „fondsspezifischen Aufgaben gemäß ihren im Vertrag verankerten Zielen“ (Erwägungsgrund 8 und Artikel 4 Absatz 2). Des Weiteren gilt:

- Für die drei Kohäsionsfonds und den EMFF liegt keine Erklärung vor, wie die im Vertrag dargelegten EU-Prioritäten ⁽¹⁴⁾ in die fünf politischen Ziele (der unteren Ebene) des Entwurfs der Dachverordnung umgesetzt werden (Artikel 4).

⁽¹⁰⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Kapitel 3 (ABl. C 373 vom 10.11.2015, S. 1).

⁽¹¹⁾ Siehe Begründungsteil, Abschnitt 5, COM(2018) 375 final.

⁽¹²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 3.8 und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Ziffer 3.21 (ABl. C 375 vom 13.10.2016, S. 1).

⁽¹³⁾ Der Hof wies in seinem Sonderbericht Nr. 31/2016 mit dem Titel „Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen“ auf die Einbeziehung des Klimaschutzes in verschiedene Finanzierungsinstrumente der EU hin.

⁽¹⁴⁾ Artikel 174 AEUV.

- Diese fünf politischen Ziele sind vage und auf einer äußerst hochgesteckten Zielebene formuliert (Artikel 4) ⁽¹⁵⁾. In den fondsspezifischen Verordnungen werden zwar nähere Einzelheiten zu den Ausgabenbereichen angegeben, die zu jedem dieser politischen Ziele beitragen könnten, diese stellen jedoch keine messbaren und quantifizierten operativen Ziele dar.
- Die politischen Ziele beziehen sich lediglich auf vier Fonds: In den fondsspezifischen Verordnungen sind gesonderte politische Ziele für den AMIF, den ISF und das BMVI festgelegt (Erwägungsgrund 8 und Artikel 1 Absatz 3).
- In aktuellen Themenpapieren wird darauf hingewiesen, wie wichtig der EU-Mehrwert für die Zuweisung von Ressourcen und die Gestaltung und Bewertung von Ausgabenprogrammen ist ⁽¹⁶⁾. Da es in der geänderten Haushaltsordnung jedoch keine Definition des EU-Mehrwerts gibt, kann die Kommission dieses Konzept bei der Einrichtung des Rahmens der Dachverordnung kaum anwenden.

22. Folglich vermittelt der Entwurf der Dachverordnung keine klare Vorstellung davon, was die EU mit den in dieser Verordnung geregelten Fonds erreichen möchte. Dies birgt mögliche Risiken für die Gestaltung, Umsetzung und Wirkung der Politik.

23. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

1. klare EU-Prioritäten — mit den entsprechenden Zielvorgaben — vorzuschlagen, zu denen die Fonds beitragen müssen, und dabei die Fragen anzusprechen, die der Hof in Ziffer 21 (Artikel 4 des Entwurfs der Dachverordnung) aufwirft.

Ein einheitliches Regelwerk

24. Ziel des Vorschlags der Kommission für die Dachverordnung ist es, ein einfaches und verständliches Regelwerk mit angepassten Durchführungsvorschriften für alle zu bieten ⁽¹⁷⁾. Der Hof begrüßt die vereinfachte übergeordnete Struktur des Rechtsrahmens, der eine geringere Anzahl erheblich gekürzter Verordnungen vorsieht. Er umfasst nunmehr drei Ebenen von Rechtsvorschriften — namentlich die Dachverordnung, die fondsspezifischen Verordnungen und delegierte Rechtsakte auf der Grundlage von Befugnissen, die in der Dachverordnung festgelegt sind —, also weniger als im vorangegangenen Programmplanungszeitraum ⁽¹⁸⁾.

25. Zum ersten Mal werden sieben Fonds unter geteilter Mittelverwaltung (siehe Ziffer 2) durch einen einzigen Rechtsrahmen geregelt. Wie im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ⁽¹⁹⁾ trägt dies der Kommission zufolge dazu bei, die Durchführung der Fonds zu vereinfachen und die Synergien zwischen ihnen zu fördern ⁽²⁰⁾. Allerdings stellt der Hof fest, dass die Durchführungsvorschriften nur teilweise angeglichen werden, da innerhalb der Dachverordnung weiterhin unterschiedliche Vorschriften für unterschiedliche Fonds gelten. Beispielsweise:

- Während die Haushaltsvorschriften für alle sieben Fonds gelten, beziehen sich die gemeinsamen Bestimmungen lediglich auf vier dieser Fonds (Artikel 1 Absatz 1), namentlich den KF, den EFRE, den ESF+ und den EMFF.

⁽¹⁵⁾ Diese lauten: „ein intelligenteres Europa“, „ein grüneres, CO₂-armes Europa“, „ein stärker vernetztes Europa“, „ein sozialeres Europa“, „ein bürgernäheres Europa“.

⁽¹⁶⁾ Themenpapier „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates“, Ziffer 33; Themenpapier „The Commission's proposals for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework“, Ziffer 26.

⁽¹⁷⁾ Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen der Europäischen Kommission, 2018, Seite 2.

⁽¹⁸⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen, Ziffer 5 (ABl. C 47 vom 17.2.2012, S. 1).

⁽¹⁹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 3.39.

⁽²⁰⁾ Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen der Europäischen Kommission (2018), Seite 2 und Begründungsteil (Seite 9), COM(2018) 375 final: „Diese Vereinfachung schafft Synergien und Flexibilität zwischen verschiedenen Strängen innerhalb eines gegebenen Ziels und beseitigt künstliche Unterscheidungen zwischen verschiedenen Politikbereichen, die derselben Zielsetzung dienen“.

- Titel VIII zum Finanzrahmen gilt nicht für den EMFF (Artikel 1 Absatz 4).
- Die Fonds weisen unterschiedliche Überwachungsmodalitäten für die Programme auf: So ist für den EMFF, den AMIF, den ISF und das BMVI ein jährlicher Leistungsbericht (Artikel 36 Absatz 6) und für den EFRE, KF und ESF+ ein abschließender Leistungsbericht bis zum 15. Februar 2031 (Artikel 38) vorgesehen.

Flexible Haushaltsführung

Förderzeitraum

26. Der Hof hat in der Vergangenheit bereits auf die Probleme (insbesondere den Verwaltungsaufwand und die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf den Beginn des folgenden Programmplanungszeitraums) hingewiesen, die auftreten, wenn sich die Förderzeiträume von zwei verschiedenen Programmplanungszeiträumen überschneiden. Der Hof begrüßt daher den Vorschlag gemäß Artikel 99, diesen Zeitraum am Ende des Programmplanungszeitraums 2021-2027 von drei Jahren auf zwei Jahre zu verkürzen (im Fachjargon eine Änderung von n+3 auf n+2), als ersten Schritt in die richtige Richtung auf dem Weg zur weitgehenden Angleichung des Förderzeitraums an den Programmplanungszeitraum ⁽²¹⁾.

Flexibilität bei der Möglichkeit, Mittel zwischen Programmen zu übertragen

27. In der Dachverordnung wird vorgeschlagen, dass Mittel in Höhe von bis zu 5 % der ursprünglichen Zuweisung einer Priorität, höchstens jedoch 3 % des Programmbudgets, an eine andere Priorität desselben Fonds desselben Programms für dieselbe Regionenkategorie übertragen werden können, ohne dass ein Kommissionsbeschluss erforderlich ist (Artikel 19 Absatz 5). Darüber hinaus ist in dem Entwurf der Dachverordnung die Möglichkeit vorgesehen, bis zu 5 % der Mittelzuweisungen zwischen allen Fonds mit geteilter Mittelverwaltung und anderen Instrumenten zu übertragen (Artikel 21). Durch diese Möglichkeit der Übertragung von Mitteln wird den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität eingeräumt, was sie darin unterstützen müsste, die ihnen zur Verfügung stehenden EU-Mittel auszuschöpfen.

28. Nach Auffassung des Hofes sollte das Hauptziel einer Übertragung von Mitteln jedoch nicht darin bestehen, die Mittelausschöpfung zu erleichtern. Vielmehr sollte jede derartige Übertragung eine Reaktion auf die dringendsten Bedürfnisse darstellen. Darüber hinaus dürften diese Übertragungen mit zusätzlichen Komplikationen bei der Anpassung des Leistungsrahmens und anderer Verwaltungsprozesse verbunden sein. Es ist auch nicht klar, wie der zu übertragende Betrag berechnet wird. In dem Vorschlag für die Dachverordnung ist nicht angegeben, ob sich die zu übertragenden Prozentsätze auf die ursprüngliche Zuweisung oder die Zuweisung zu einem beliebigen Zeitpunkt beziehen.

Zweistufige (5 + 2) Programmplanung

29. Eine vorgeschlagene Neuerung für den Zeitraum 2021-2027 besteht in der zweistufigen Programmplanung für den EFRE, KF und ESF+, wobei die Mittelzuweisungen in den Programmen nur für die ersten fünf Jahre, d. h. 2021-2025, festgelegt werden (Artikel 17 Absatz 6) und die Zuweisungen für die letzten beiden Jahre im Jahr 2025 im Rahmen einer obligatorischen Halbzeitüberprüfung bestimmt werden (Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe a). Dies dürfte dazu beitragen, die Flexibilität zu verbessern und die Fähigkeit der EU, auf sich ändernde Umstände zu reagieren, zu erhöhen. Allerdings wird sich der Verwaltungsaufwand für die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten in den frühen Stadien der Programmdurchführung erheblich erhöhen, wenn alle Programme gleichzeitig geändert werden ⁽²²⁾.

30. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

- 2. die Bedingungen für die Übertragung von Mitteln klarzustellen und die erforderliche Ergebnisorientierung sicherzustellen (Artikel 19 und 21 des Entwurfs der Dachverordnung),**
- 3. den vorgeschlagenen Ansatz für die zweistufige Programmplanung (Artikel 17 Absatz 6 des Entwurfs der Dachverordnung) unter Berücksichtigung des Risikos in Bezug auf den Verwaltungsaufwand zu überdenken.**

⁽²¹⁾ Sonderbericht Nr. 36/2016 „Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013“, Ziffern 129-130 und Empfehlung 4.

⁽²²⁾ Sonderbericht Nr. 17/2018 „Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert“, Abbildung 4.

Schaffung eines günstigen Umfelds für Investitionen

Wirtschaftspolitische Steuerung und Verbindungen zur Kohäsionspolitik

31. Der Hof begrüßt die Schritte, welche die Kommission unternommen hat, um den Einsatz von EU-Mitteln stärker an die übergeordneten Regelungen der EU für die wirtschaftspolitische Steuerung — dem Europäischen Semester — zu knüpfen. Dies gilt für allem für die Möglichkeit einer Überprüfung und Änderung von Programmen mit dem Ziel, die Umsetzung einschlägiger länderspezifischer Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu unterstützen (Artikel 15).

32. Damit diese Bestimmungen sinnvoll genutzt werden und die Verknüpfung von EU-Mitteln und EU-Prioritäten gestärkt wird, muss die Kommission jedoch sicherstellen, dass die von ihr vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen relevant sind, umgesetzt werden können und direkt dazu beitragen, die festgestellten Mängel zu beseitigen. Der Hof hat in einem kürzlich veröffentlichten Bericht festgestellt, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen den spezifischen, in der eingehenden Überprüfung festgestellten Ungleichgewichten und den an die Mitgliedstaaten gerichteten länderspezifischen Empfehlungen gibt⁽²³⁾. Ferner hat der Hof in einem weiteren Bericht auf Mängel bei der Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen hingewiesen. In letzterem Bericht sprach der Hof die Empfehlung aus, dass in den länderspezifischen Empfehlungen erläutert werden sollte, welche Logik der Empfehlung zugrunde liegt und welche Risiken in diesem Zusammenhang bestehen⁽²⁴⁾. Der Erfolg der Bestimmungen im Zusammenhang mit Maßnahmen in Verbindung mit der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung wird daher davon abhängen, ob die länderspezifischen Empfehlungen klar genug formuliert sind, damit unmissverständliche operative Maßnahmen ermöglicht werden, die überwacht werden können und bei denen eine erfolgreiche Umsetzung geschaffen werden kann.

33. Der Hof begrüßt den Vorschlag, die Rolle der Kommission zu stärken, indem ihr die Befugnis übertragen wird, Zahlungen direkt auszusetzen, wenn ein Mitgliedstaat keine Maßnahmen als Reaktion auf eine Aufforderung zur Überarbeitung oder Änderung eines Programms ergreift (Artikel 15 Absatz 6). Der Hof stellt jedoch fest, dass diese Befugnis dadurch beeinträchtigt wird, dass der Entwurf der Dachverordnung keine Regelungen für die Überwachung der Umsetzung von Maßnahmen in Verbindung mit der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung durch die Mitgliedstaaten enthält.

34. Wenn ein Mitgliedstaat nicht die erforderlichen Maßnahmen ergreift oder der Rat zwei aufeinanderfolgende Empfehlungen zu ein und demselben Verfahren bei Ungleichgewicht annimmt, muss die Kommission dem Rat die Aussetzung von Mittelbindungen oder Zahlungen vorschlagen (Artikel 15 Absatz 7). In diesen Fällen wird die Aussetzung von Mittelbindungen vorrangig behandelt. Zahlungen werden dagegen nur ausgesetzt, wenn unmittelbare Maßnahmen erforderlich und erhebliche Verstöße erfolgt sind. Der Hof vertritt die Auffassung, dass die ahndende Wirkung dieser Maßnahme eingeschränkt wird, wenn der Schwerpunkt von der Aussetzung von Zahlungen — wie im laufenden Programmplanungszeitraum — auf die Aussetzung von Mittelbindungen verlagert wird. Diese Wirkung wird ferner durch den neuen Vorschlag abgeschwächt, dass die Kommission die Aussetzung wegen außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf einen begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats hin binnen zehn Tagen aufheben kann. Der Hof stellt fest, dass in dem Vorschlag nicht näher erläutert wird, was außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände oder ein begründeter Antrag eines Mitgliedstaats sind. Diese sensible Bestimmung kann daher unterschiedlich ausgelegt werden.

35. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

4. im Einklang mit der früheren Empfehlung des Hofes sicherzustellen, dass länderspezifische Empfehlungen ab 2019 klar, eindeutig und operativ umsetzbar sind, damit die in Artikel 15 vorgeschlagenen Bestimmungen auf angemessene Weise angewendet werden;

5. für die Umsetzung von Maßnahmen in Verbindung mit der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung Bestimmungen in Bezug auf die Modalitäten für die Überwachung und Berichterstattung aufzunehmen (Artikel 15 des Entwurfs der Dachverordnung);

6. Aussetzungen besser auf Zahlungen als Mittelbindungen zu beziehen und klarzustellen, in welchen Fällen Aussetzungen aufgehoben werden sollten (Artikel 15 des Entwurfs der Dachverordnung).

⁽²³⁾ Sonderbericht Nr. 3/2018 „Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)“, Ziffern 35-43.

⁽²⁴⁾ Sonderbericht Nr. 18/2018 „Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?“, Ziffern 121-125 und Empfehlung 6.

Grundlegende Voraussetzungen

36. Die Ex-ante-Konditionalitäten des laufenden Programmplanungszeitraums sollen gemäß dem Vorschlag durch einfachere grundlegende Voraussetzungen ersetzt werden (Artikel 11). Der Hof begrüßt zahlreiche Aspekte der vorgeschlagenen Regelungen: die Vereinfachung ihrer Einrichtung, die gestärkten Bedingungen für ihre wirksame Anwendung sowie die Tatsache, dass ihr Schwerpunkt verstärkt auf der Entwicklung von strategischen Rahmen und Planungsstrukturen liegen sollte. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass die ausgewählten Vorhaben in Einklang mit den entsprechenden Strategien und Planungsdokumenten stehen müssen, die für die Erfüllung von grundlegenden Voraussetzungen festgelegt wurden. Der Hof ist überzeugt, dass dies ein wichtiger Schritt ist, um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen über den gesamten Programmplanungszeitraum erfüllt werden.

37. Der Hof hat jedoch auch eine Reihe von Bereichen ermittelt, in denen die vorgeschlagenen Bestimmungen in Bezug auf die grundlegenden Voraussetzungen verbessert werden können:

- Einige der vorgeschlagenen Kriterien haben entgegen der früheren Empfehlung des Hofes möglicherweise keinen Einfluss auf die wirtschaftliche und wirksame Umsetzung des jeweiligen spezifischen Ziels⁽²⁵⁾. Beispielsweise kann die thematische grundlegende Voraussetzung „*Es besteht eine nationale Strategie zur Integration der Roma*“ (Anhang IV des Entwurfs der Dachverordnung) nur teilweise dazu beitragen, das jeweilige spezifische Ziel zu erreichen, mit dem die Eingliederung einer breiteren Gruppe marginalisierter Bevölkerungsgruppen — nicht nur die Roma — gefördert werden soll.
- In einem aktuellen Bericht unterbreitete der Hof der Kommission die Empfehlung, dass sie in ihrem Legislativvorschlag für den Zeitraum nach 2020 klare Bewertungskriterien mit — wenn möglich — messbaren Vorgaben festlegen sollte, um ein gemeinsames Verständnis darüber sicherzustellen, was erreicht werden muss⁽²⁶⁾. Einige der Kriterien sind nach Ansicht des Hofes jedoch missverständlich. Insbesondere wird bei den vorgeschlagenen thematischen Voraussetzungen im Hinblick auf die Entwicklung von Strategien und strategischen Politikrahmen nicht näher erläutert, wie die Strategien festgelegt werden sollten, welche Stellen für ihre Umsetzung zuständig sein sollten, welche Kapazität für ihre Erfüllung und Anwendung erforderlich ist und in den meisten Fällen, wie sie überwacht werden sollten.
- Der Hof hat der Kommission ferner empfohlen, mit ihrem Legislativvorschlag für den Zeitraum nach 2020 sicherzustellen, dass die Bewertung der Kriterien für die Erfüllung der Voraussetzungen mit dem Europäischen Semester in Einklang steht⁽²⁷⁾. Der Hof stellt fest, dass diese Empfehlung in dem Vorschlag nicht berücksichtigt wird.

38. In dem Entwurf der Dachverordnung wird vorgeschlagen, dass Ausgaben im Zusammenhang mit dem spezifischen Ziel, für das die grundlegende Voraussetzung nicht erfüllt ist, nicht in einen Zahlungsantrag aufgenommen werden sollten (Artikel 11 Absatz 6). Dies ist eine positive Neuerung gegenüber dem Programmplanungszeitraum 2014–2020. Unklar ist jedoch, ob Ausgaben, die vor der Erfüllung getätigt wurden, später in Zahlungsanträge einbezogen werden können, wenn die grundlegende Voraussetzung erfüllt ist. In Artikel 67 Absatz 3 Buchstabe b ist vorgesehen, dass die ausgewählten Vorhaben in Einklang mit den erforderlichen Dokumenten stehen müssen, die für die Erfüllung von grundlegenden Voraussetzungen festgelegt wurden. Nähere Einzelheiten sind in dem Entwurf der Dachverordnung jedoch nicht enthalten.

39. Um den Ausschluss maßgeblicher Ausgaben von Zahlungsanträgen ordnungsgemäß durchzusetzen, muss die Kommission in den Fällen, in denen die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, wirksame Vorkehrungen treffen. Der Hof stellt jedoch fest, dass derartige Vorkehrungen im Entwurf der Dachverordnung nicht vorgesehen sind, da die Mitgliedstaaten nicht zu einer jährlichen Berichterstattung verpflichtet sind. Gemäß den fondsspezifischen Verordnungen für drei der sieben in dem Entwurf der Dachverordnung geregelten Fonds — AMIF, ISF und BMVI — müssen die Mitgliedstaaten jährlich einen Bericht über die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen vorlegen; dies trifft auf die fondsspezifischen Verordnungen für den EFRE/KF, ESF+ und EMFF jedoch nicht zu.

40. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

7. die grundlegenden Voraussetzungen neu zu definieren, damit sie tatsächlich zu einer wirksamen und wirtschaftlichen Umsetzung der spezifischen Ziele führen (Anhänge III und IV des Entwurfs der Dachverordnung);

⁽²⁵⁾ Sonderbericht Nr. 15/2017 „Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“, Empfehlung 1a.

⁽²⁶⁾ Sonderbericht Nr. 15/2017 „Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“, Empfehlung 1 c.

⁽²⁷⁾ Sonderbericht Nr. 15/2017 „Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“, Empfehlung 1 b.

8. **klare Kriterien für die Bewertung der Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen, Überwachungsmechanismen und gegebenenfalls messbare Zielvorgaben und Ziele aufzunehmen, um ein gemeinsames Verständnis darüber zu schaffen, was erreicht werden muss (Anhänge III und IV des Entwurfs der Dachverordnung);**
9. **Bestimmungen aufzunehmen, mit denen die Bewertung der Erfüllung von Kriterien im Einklang mit entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen und Länderberichten, die im Rahmen des Prozesses des Europäischen Semesters erstellt werden, sichergestellt wird (Artikel 11 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung);**
10. **klarzustellen, dass die Ausgaben, die vor der Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen getätigt wurden und nicht in Einklang mit den Strategien und Planungsdokumenten stehen, die für die Erfüllung von grundlegenden Voraussetzungen festgelegt wurden, nicht in Zahlungsanträge einbezogen werden sollten (Artikel 11 Absatz 6 des Entwurfs der Dachverordnung);**
11. **Bestimmungen aufzunehmen, mit denen wirksam überwacht werden kann, ob die grundlegenden Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind oder nicht (Artikel 11 des Entwurfs der Dachverordnung).**

Verwaltungskapazität

41. Im Gegensatz zu der Verordnung für den laufenden Programmplanungszeitraum enthält der Vorschlag keine Aufstellung der förderfähigen Maßnahmen für technische Hilfe⁽²⁸⁾. Dies birgt die Gefahr von Überschneidungen und mangelnder Komplementarität mit den im Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms vorgesehenen Finanzmitteln⁽²⁹⁾. Gemäß dem Entwurf der Dachverordnung sind die Mitgliedstaaten und die Kommission verpflichtet, die Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds der Dachverordnung und sonstigen Instrumenten der Union sicherzustellen (Artikel 4 Absatz 4). Nach Auffassung des Hofes besteht nach wie vor die Gefahr von Überschneidungen, da es zur technischen Hilfe keine näheren Angaben gibt.

42. Gemäß dem Vorschlag für die Dachverordnung kann für Maßnahmen, die „für die wirksame Verwaltung und den wirksamen Einsatz der Fondsmittel notwendig sind“, technische Hilfe im Rahmen einer Pauschalfinanzierung (Artikel 30-31) sowie über nicht mit den Kosten verknüpfte Finanzierungen für „weitere Maßnahmen [...] zur Stärkung der Kapazität“ gewährt werden (Artikel 32 und 89). Nach Auffassung des Hofes ist der Unterschied zwischen diesen beiden Szenarien — Aufbau oder Stärkung der Verwaltungskapazität — nicht klar. Es besteht daher ein erhöhtes Risiko einer überhöhten Erstattung für technische Hilfe. So ist die Kommission möglicherweise nicht in der Lage, zu beurteilen, ob ein Zahlungsantrag für eine nicht mit den Kosten verknüpfte Finanzierung nach Artikel 32 einen Antrag auf Pauschalfinanzierung nach Artikel 31 im Hinblick auf die zugrunde liegenden Ausgaben reproduziert.

43. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

12. **Maßnahmen zu bestimmen, die für die Finanzierung im Rahmen der technischen Hilfe in Betracht kommen, damit die Dachverordnung die Verordnung zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms ergänzt (Artikel 29-30 des Entwurfs der Dachverordnung);**
13. **die Umstände zu erläutern, unter denen eine Pauschalfinanzierung oder eine nicht mit den Kosten verknüpfte Finanzierung zu verwenden ist (Artikel 29-32 des Entwurfs der Dachverordnung).**

Halbzeitüberprüfung

44. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wies die Kommission auf die leistungsgebundene Reserve als wichtigstes Instrument hin, um nach Beginn der Programme Anreize für die Mitgliedstaaten zu schaffen, die Programme leistungsorientiert durchzuführen. Der Hof stellte Mängel bei der Konzeption der leistungsgebundenen Reserve fest⁽³⁰⁾ und hat in der Vergangenheit empfohlen, sie für den Zeitraum nach 2020 zu einem stärker ergebnisorientierten Instrument auszubauen, mit dem Mittel denjenigen Programmen zugeführt werden, die gute Ergebnisse erzielen⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Artikel 58 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽²⁹⁾ Das Reformhilfeprogramm soll finanzielle Anreize zur Vollendung von Strukturreformen sowie technische Unterstützung zum Ausbau der Verwaltungskapazität der Mitgliedstaaten bieten. Die im Rahmen des Programms zur Verfügung gestellte Unterstützung soll die Unterstützung durch die in der Dachverordnung geregelten Fonds ergänzen. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms, COM(2018) 391 final.

⁽³⁰⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 3.63; Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen, Ziffern 17-18; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffern 10.14-10.16 (ABl. C 398 vom 12.11.2014, S. 1).

⁽³¹⁾ Sonderbericht Nr. 15/2017 „Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“, Empfehlung 2.

45. Dagegen soll nach dem Vorschlag der Kommission, die leistungsgebundene Reserve nach 2020 eingestellt werden. Stattdessen schlägt die Kommission vor, die Leistung im Wege einer Halbzeitüberprüfung für jedes Programm im Jahr 2025 (Artikel 14) in Verbindung mit der Änderung der Programme (vorstehende Ziffer 29) (Artikel 19) zu bewerten. Theoretisch könnten Finanzmittel, die zwei von insgesamt sieben Jahren entsprechen, — möglicherweise bis zu 30 % — einer leistungsgebundenen Neuzuweisung unterzogen werden, gegenüber den 6 %, die bei der leistungsgebundenen Reserve für 2014-2020 auf dem Spiel standen. Die vorgeschlagene Halbzeitüberprüfung weist nach Ansicht des Hofes jedoch eine Reihe von Mängeln auf:

- Sie wird weitgehend auf die gemeldeten Werte der Outputindikatoren beschränkt sein und keine Ergebnisindikatoren in irgendeiner Form beinhalten, da für die Ergebnisindikatoren keine Etappenziele im Leistungsrahmen vorgesehen sind (Artikel 12).
- Die Halbzeitüberprüfung erfolgt während des Programmplanungszeitraums möglicherweise zu früh, um die Fortschritte zu beurteilen, insbesondere wenn sich die Umsetzung der Programme verzögert, wie dies bei den vorangegangenen Programmen der Fall war (für die Programmplanungszeiträume 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2020 wurden nur 20 % der Mittel in den ersten vier Jahren des Programmplanungszeitraums ausgeschöpft).
- Die für die Überprüfung anzuwendende Methodik und ihr Zusammenhang mit der Leistung ist unklar. Im Vorschlag wird insbesondere nicht festgelegt, ob die ursprünglichen Zielvorgaben nur für die Mittelzuweisungen im Zeitraum 2021-2025 oder für den gesamten Zeitraum festgelegt werden sollen.
- Es ist unklar, wie die Leistung bewertet wird und welche Konsequenzen diese Bewertung hat. Wie im Zeitraum 2014-2020 besteht keine Gefahr, dass die Mitgliedstaaten Finanzmittel verlieren, unabhängig von ihrer Leistung.

46. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

14. sicherzustellen, dass der Schwerpunkt der Halbzeitüberprüfung nicht nur auf Inputs und Outputs, sondern nach Möglichkeit auch auf Ergebnissen liegt (Artikel 14 und Anhang V des Entwurfs der Dachverordnung). Wenn es zu früh ist, um die Ergebnisse zu bewerten, könnte dies durch Etappenziele in den Programmen ausgeglichen werden;

15. die Methodik klarzustellen, auf deren Grundlage die Halbzeitüberprüfung erfolgt, beispielsweise was eine zufriedenstellende Leistung ausmacht, und wie sich dies auf die Zuweisung von Finanzmitteln auswirken könnte (Artikel 14 des Entwurfs der Dachverordnung).

RAHMEN FÜR PROGRAMMPLANUNG UND ÜBERWACHUNG

Der Grundsatz der Vereinfachung bei der Programmplanung

47. Der Hof hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass einfache und stabile Vorschriften der erste Schritt auf dem Weg zu einer Vereinfachung sind⁽³²⁾. In diesem Zusammenhang begrüßt der Hof die Tatsache, dass viele Vorschriften in Bezug auf den Rahmen für die Programmplanung und Überwachung gegenüber dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum gleich geblieben sind. Die wichtigsten Komponenten des Rahmens für den Zeitraum 2014-2020 wie beispielsweise Partnerschaftsvereinbarungen wurden beibehalten und auch die Gesamtstruktur der Programme (Programmvorlage, Aufschlüsselung der finanziellen Ressourcen des Programms nach spezifischem Ziel und gemeinsame Nomenklatur für Finanzdaten) ist unverändert. Angesichts der Tatsache, dass Vorlagen für die Programmplanungsdokumente verfügbar sind, ist davon auszugehen, dass die Behörden mit den Vorschriften vertraut sind, was es ihnen erleichtern sollte, die erforderlichen Dokumente zu erstellen.

48. Der Hof hat in früheren Prüfungen darauf hingewiesen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verantwortung für die Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik tragen und der Verwaltungsaufwand der Begünstigten in erster Linie auf die organisatorischen Strukturen und Verwaltungsineffizienzen der Mitgliedstaaten zurückgeht⁽³³⁾. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die Ursache von Verwaltungslasten sowie mögliche Schritte zu deren Verringerung ermitteln und zu gegebener Zeit auch über die Fortschritte im Hinblick auf den Abbau von Verwaltungskosten und -lasten Bericht zu erstatten⁽³⁴⁾. Gemäß dem Vorschlag sollen in den Programmen die Herausforderungen bei der administrativen Kapazität und Governance (Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer iv) dargelegt werden und Überwachungsausschüsse müssen den Fortschritt beim Aufbau administrativer Kapazitäten untersuchen (Artikel 35 Absatz 1 Ziffer i). Es ist allerdings nicht klar, ob sich diese Anforderungen auf Maßnahmen zur Vereinfachung und Verringerung von Verwaltungslasten erstrecken.

⁽³²⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Ziffer 50 (Abl. C 322 vom 28.9.2017, S. 1).

⁽³³⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Ziffer 60-72.

⁽³⁴⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Ziffer 24.

49. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

16. in den Partnerschaftsvereinbarungen (Artikel 8 und Anhang II des Entwurfs der Dachverordnung) oder Programmen (Artikel 17 und Anhang V des Entwurfs der Dachverordnung) eine Beschreibung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten für den Abbau von Verwaltungslasten zusammen mit Indikatoren, anhand deren entsprechende Fortschritte gemessen werden können, vorzusehen und die Mitgliedstaaten zu verpflichten, hierüber Bericht zu erstatten.

Das Gleichgewicht zwischen Vereinfachung, Ergebnissen und Rechenschaftspflicht

50. Wie der Hof bereits in der Vergangenheit deutlich gemacht hat, ist er der Auffassung, dass Vereinfachung nicht auf Kosten der öffentlichen Rechenschaftspflicht und Leistung gehen sollte⁽³⁵⁾.

Partnerschaftsvereinbarungen

51. Der Hof begrüßt, dass in der Dachverordnung vorgesehen ist, Partnerschaftsvereinbarungen als strategisches Dokument beizubehalten (Artikel 7), da diese die Grundlage für die Verhandlungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bilden (Erwägungsgrund 15). Im Sonderbericht des Hofes über Partnerschaftsvereinbarungen kam der Hof zu dem Schluss, dass sich Partnerschaftsvereinbarungen als wirksames Instrument erwiesen haben, die Kohäsionsausgaben gezielt auf die Strategie Europa 2020 auszurichten⁽³⁶⁾.

52. Im Gegensatz zum Zeitraum 2014-2020 gibt es keine feste Frist für die Einreichung der Partnerschaftsvereinbarung durch die Mitgliedstaaten, sodass die Anforderung, dass Programme innerhalb von weiteren drei Monaten eingereicht werden müssen (Artikel 16), nur von begrenztem Nutzen ist. Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass es von entscheidender Bedeutung ist, mit der Durchführung der Programme möglichst zu Beginn des Programmplanungszeitraums zu beginnen und so eine Situation zu vermeiden, in der zum Ende des Programmplanungszeitraums noch Mittel in beträchtlicher Höhe ausgeschöpft werden müssen, was dazu führen kann, dass nicht ausreichend auf Ergebnisse geachtet wird⁽³⁷⁾.

53. Ferner begrüßt der Hof, dass in dem Entwurf der Dachverordnung ein Muster für die Partnerschaftsvereinbarung enthalten ist (Anhang II). Der Hof hatte in einem früheren Bericht festgestellt, dass das Fehlen eines gemeinsamen Musters im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf Kosten der Qualität der bereitgestellten leistungsbezogenen Informationen ging⁽³⁸⁾. Das Muster für die Partnerschaftsvereinbarung dürfte zudem dazu beitragen, ihre Verhandlung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zu erleichtern.

54. In der Dachverordnung ist vorgesehen, Partnerschaftsvereinbarungen zu vereinfachen, indem die Art der Informationen, die in ihnen enthalten sein müssen, begrenzt wird (Artikel 8 und Anhang II). Dies birgt jedoch das Risiko, dass die vorgesehenen Regelungen dazu führen, dass die Partnerschaftsvereinbarung zu einer einmaligen Maßnahme von begrenztem Nutzen wird:

— Der Hof hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass Partnerschaftsvereinbarungen erheblich dazu beitragen, gute Ergebnisse zu erzielen, indem sie eine klare Interventionslogik festlegen⁽³⁹⁾, wobei zunächst der Bedarf ermittelt wird, bevor analysiert wird, wie und in welchen Bereichen EU-Finanzmittel eingesetzt werden können. Dies ist in dem Vorschlag nicht festzustellen. Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Partnerschaftsvereinbarung liegt auf politischen Zielen (Artikel 8), sie sieht jedoch keine klare Formulierung der Anforderungen vor, die im Rahmen der Politik berücksichtigt werden müssen. Ferner müssen die Mitgliedstaaten zwar die wichtigsten erwarteten Ergebnisse (Artikel 8) in ihre Partnerschaftsvereinbarungen aufnehmen, diese müssen jedoch nicht quantifiziert werden und sind nicht darauf ausgelegt, übergeordnete politische Ziele oder strategische Zielsetzungen in operative Ziele umzusetzen. Es ist daher schwierig zu beurteilen, ob die vorgeschlagenen Ziele und Ergebnisse realistisch sind und ob die vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet sind, um die Probleme zu bewältigen.

⁽³⁵⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Ziffer 14.

⁽³⁶⁾ Europäischer Rechnungshof (2017), Sonderbericht Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffer 143.

⁽³⁷⁾ Sonderbericht Nr. 17/2018 „Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert“, Ziffer 82 und Empfehlung 1.

⁽³⁸⁾ Europäischer Rechnungshof (2017), Sonderbericht Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffer 60.

⁽³⁹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 3.57.

- Anders als im aktuellen Programmplanungszeitraum ist in dem Entwurf der Dachverordnung keine Überwachung oder Berichterstattung über die Ergebnisse der Partnerschaftsvereinbarungen vorgesehen. Der Hof vertritt die Auffassung, dass eine regelmäßige Berichterstattung und Transparenz über die Ergebnisse der EU-Interventionen von entscheidender Bedeutung ist, um die öffentliche Rechenschaftspflicht sicherzustellen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen ⁽⁴⁰⁾.

Programme

55. In Bezug auf die Leistung gehörte eine robustere Interventionslogik zu einer der wichtigsten Verbesserungen im Zeitraum 2014-2020 ⁽⁴¹⁾. Darüber hinaus besteht im Gegensatz zum Programmplanungszeitraum 2014-2020 keine Verpflichtung, eine Ex-ante-Bewertung der in den Programmen festgelegten Interventionslogik vorzunehmen. Gemäß der Haushaltsordnung müssen Programme und Maßnahmen, die mit erheblichen Ausgaben einhergehen, einer Ex-ante-Evaluierung unterzogen werden ⁽⁴²⁾. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Haushaltsordnung wies der Hof auf die Bedeutung von Ex-ante-Bewertungen hin und empfahl, die Anzahl der Kriterien, die bei Ex-ante-Bewertungen abgedeckt werden müssen, nicht zu reduzieren ⁽⁴³⁾.

56. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

- 17. dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Zeitplan für die Annahme der Dachverordnung, der fondsspezifischen Verordnungen sowie delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte vorzuschlagen, damit sichergestellt ist, dass die Programmdurchführung rechtzeitig zu Beginn des Programmplanungszeitraums anläuft;**
- 18. eine verbindliche Frist für die Einreichung von Partnerschaftsvereinbarungen festzulegen, damit die rechtzeitige Einreichung von Programmen sichergestellt ist (Artikel 7 des Entwurfs der Dachverordnung);**
- 19. in die Partnerschaftsvereinbarung (Artikel 8 und Anhang II des Entwurfs der Dachverordnung) eine Bedarfsanalyse in Bezug auf jedes politische Ziel sowie einen Abschnitt aufzunehmen, in dem die Mitgliedstaaten darlegen müssen, welche quantifizierten Ergebnisse sie erreichen möchten, und inwiefern diese mit den Prioritäten der EU übereinstimmen;**
- 20. die Mitgliedstaaten zu verpflichten, diese Ergebnisse zumindest vor den Bewertungen durch die Kommission im Jahr 2024 und im Jahr 2031 zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten (Artikel 8 des Entwurfs der Dachverordnung);**
- 21. eine obligatorische Ex-ante-Bewertung der Programme einzuführen und die Mitgliedstaaten im Einklang mit den Anforderungen der Haushaltsordnung zu verpflichten, in ihren Programmen eine Strategie für den Beitrag des Programms zu den in der Partnerschaftsvereinbarung festgelegten erwarteten Ergebnissen (Artikel 16 des Entwurfs der Dachverordnung) festzulegen.**

Der Leistungsrahmen

57. In der Dachverordnung ist die Einführung eines Leistungsrahmens vorgesehen, anhand dessen die Leistung des Programms während dessen Durchführung überwacht und evaluiert und darüber Bericht erstattet werden kann (Artikel 12). Für jedes Programm sollte der Rahmen die Output- und Ergebnisindikatoren zu den spezifischen Zielen gemäß den fondsspezifischen Verordnungen enthalten ⁽⁴⁴⁾. Nach Auffassung des Hofes stellt diese Anforderung einen wichtigen Schritt dar, um den Schwerpunkt auf die Leistung zu verlagern, da sie zu häufigeren und kohärenteren Leistungsinformationen führen dürfte.

⁽⁴⁰⁾ Landscape-Analyse „Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle“, 2014, Ziffer 14.

⁽⁴¹⁾ Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffern 5 und 83.

⁽⁴²⁾ Artikel 34 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

⁽⁴³⁾ Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung, Ziffer 89 (ABl. C 91 vom 23.3.2017, S. 1).

⁽⁴⁴⁾ Mit Ausnahme der technischen Hilfe und des spezifischen Ziels zu materieller Deprivation (Artikel 12 Absatz 2, COM(2018) 375 final).

Gemeinsame Definition der Output- und Ergebnisindikatoren

58. Der Hof hat in der Vergangenheit bereits festgestellt, dass die Kommission unterschiedliche Definitionen für Output und Ergebnis verwendet hatte und empfohlen, eine gemeinsame Terminologie in die Haushaltsordnung aufzunehmen⁽⁴⁵⁾. Während der Hof die vorgeschlagene Begriffsbestimmung für Output- und Ergebnisindikatoren (Artikel 2) begrüßt, stellt er fest, dass sich die Definition von Ergebnisindikatoren auf die kurzfristigen Auswirkungen der geförderten Interventionen bezieht. Dies entspricht jedoch weder genau der Definition in den Leitlinien der Kommission zur besseren Rechtsetzung⁽⁴⁶⁾ noch in der überarbeiteten Haushaltsordnung⁽⁴⁷⁾, in der jeweils auf die „unmittelbaren Auswirkungen“ bzw. „Auswirkungen“ der Durchführung einer Maßnahme hingewiesen wird. Ferner stimmt die Definition von Ergebnisindikatoren in dem Entwurf der Dachverordnung nicht mit den Definitionen überein, die in allen fondsspezifischen Verordnungen verwendet werden: So bezieht sich der Entwurf der Verordnung über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) nicht auf „Ergebnisindikatoren“, sondern unterscheidet zwischen „Indikatoren für unmittelbare Ergebnisse“ und „Indikatoren für längerfristige Ergebnisse“⁽⁴⁸⁾.

Gemeinsame und programmspezifische Output- und Ergebnisindikatoren für Programme

59. Der Hof begrüßt die Einführung einer Reihe von gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren für jeden Fonds. Dies entspricht früheren Berichten des Hofes, denen zufolge die Verwendung gemeinsamer Indikatoren maßgeblich zu einem verstärkten Schwerpunkt auf Leistung beitragen kann⁽⁴⁹⁾. Darüber hinaus tragen gemeinsame Indikatoren dazu bei, leistungsbezogene Daten auf Ebene der Programme, der Mitgliedstaaten sowie auf EU-Ebene zu aggregieren und ihre Leistung somit zu vergleichen. Der Hof stellt fest, dass die Kommission die gemeinsamen Indikatoren als Grundlage heranzieht, um dem Europäischen Parlament und dem Rat über sogenannte Kernindikatoren Bericht zu erstatten (Anhang II des Entwurfs der Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds).

60. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

22. die vorgeschlagene Definition von Ergebnisindikatoren in der Dachverordnung (Artikel 2) und den fondsspezifischen Verordnungen (ESF+-Verordnung, Artikel 2 und Anhänge; EFRE/KF-Verordnung, Anhang I) aneinander anzugleichen.

Überwachung und Verwendung von Leistungsinformationen

61. Der Hof hat im Zuge seiner früheren Prüfungsarbeit darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission Ergebnisse nachweisen müssen, indem Ziele, Indikatoren, Informationen, Bewertungen und Anreize verbessert werden, um ausreichende Nachweise für die Ausgabenentscheidungen der EU zu erhalten⁽⁵⁰⁾. Leistungsinformationen sollten aggregiert werden können, zuverlässig sein und auf unbedingt erforderliche Angaben begrenzt werden.

Aggregation von Leistungsdaten

62. Der Hof hat in der Vergangenheit bereits dargelegt, dass nicht alle gemeinsamen Indikatoren in den untersuchten EFRE-OP kohärent verwendet wurden, wodurch es nicht möglich war, Leistungsdaten auf EU-Ebene sinnvoll zu aggregieren⁽⁵¹⁾. Der Hof ist der Ansicht, dass einige der vorgeschlagenen Elemente für die Dachverordnung nicht dazu beitragen, eine kohärente Verwendung von Leistungsindikatoren sicherzustellen, wodurch eine sinnvolle Aggregation der Daten und somit die Qualität der Berichterstattung gefährdet werden könnte. Dies zeigt sich an den folgenden Beispielen:

⁽⁴⁵⁾ Europäischer Rechnungshof (2017), Sonderbericht Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Empfehlung 3.

⁽⁴⁶⁾ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SWD(2017) 350 vom 7.7.2017, S. 49.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 2 Nummer 56 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046.

⁽⁴⁸⁾ Artikel 2 Absatz 1 Nummern 5 und 6 des Entwurfs der Verordnung über den ESF+. Der Begriff „gemeinsame Indikatoren für unmittelbare Ergebnisse“ bezeichnet gemeinsame Ergebnisindikatoren, die Aufschluss über die Auswirkungen innerhalb von vier Wochen ab dem Tag, an dem der Teilnehmer aus dem Vorhaben ausscheidet (Austrittsdatum), geben; „gemeinsame Indikatoren für längerfristige Ergebnisse“ bezeichnet gemeinsame Ergebnisindikatoren, die Aufschluss über die Auswirkungen sechs Monate nach dem Ausscheiden des Teilnehmers aus dem Vorhaben geben.

⁽⁴⁹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 3.50.

⁽⁵⁰⁾ Landscape-Analyse „Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle“, Seite 13, und Themenpapier „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates“, Ziffer 6, 2018.

⁽⁵¹⁾ Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffern 103 und 150.

- Mit der Dachverordnung wird die allgemeine Ex-ante-Konditionalität für den Zeitraum 2014-2020 für das Bestehen eines Systems abgeschafft, mit dem die rechtzeitige Erhebung und Aggregation statistischer Daten sichergestellt wird.
- Die Relevanz der vorgeschlagenen gemeinsamen Indikatoren für das politische Ziel ist nicht immer offensichtlich. Dies gilt insbesondere für das politische Ziel 5 „ein bürgernäheres Europa“, dessen vorgeschlagene Indikatoren generischer Natur sind.
- In Bezug auf die Programme des EFRE/KF/ESF+/EMFF ist nicht klar, welche gemeinsamen Indikatoren die Mitgliedstaaten für ein spezifisches Ziel verwenden müssen. Bei keinem dieser Fonds ist darüber hinaus klar, ob die Mitgliedstaaten Daten zu allen gemeinsamen Indikatoren erheben und darüber Bericht erstatten müssen. Der Hof hat in der Vergangenheit bereits dargelegt, dass im Zeitraum 2014-2020 nicht alle gemeinsamen Indikatoren in den untersuchten EFRE-OP kohärent verwendet wurden, wodurch es nicht möglich war, Leistungsdaten auf EU-Ebene sinnvoll zu aggregieren ⁽⁵²⁾.
- Mit Ausnahme der Kohäsionsprogramme (EFRE/KF, ESF+) wird in den fondsspezifischen Verordnungen nicht zwischen Output- und Ergebnisindikatoren unterschieden. Daher werden Ergebnisindikatoren von den Mitgliedstaaten möglicherweise nicht kohärent verwendet.
- Mit dem für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 vorgeschlagenen System finanzieller Interventionskategorien wird eine direkte Verbindung zwischen der Mittelzuweisung und den spezifischen Zielen der Programme hergestellt (Anhang V). Dies stellt im Vergleich zu den Bestimmungen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 eine Verbesserung dar. Allerdings sind die Interventionsbereiche ⁽⁵³⁾ (Anhang I), die zur Aufschlüsselung der Finanzdaten durch die Mitgliedstaaten verwendet werden sollten, zahlreich, mehrdeutig und nicht mit den Outputs und Ergebnissen verknüpft.

63. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

- 23. zu bewerten, ob die vorgeschlagenen gemeinsamen Indikatoren für den EFRE/KF (Entwurf der EFRE/KF-Verordnung, Anhang I) die in der Haushaltsordnung festgelegten Qualitätskriterien (RACER) erfüllen, und notwendige Anpassungen vorzunehmen ⁽⁵⁴⁾;**
- 24. klarzustellen, ob die gemeinsamen Indikatoren für den EFRE/KF und den ESF+ von den Mitgliedstaaten verbindlich verwendet werden müssen (Entwurf der ESF+-Verordnung, Artikel 2, Artikel 15 und Anhänge; Entwurf der EFRE/KF-Verordnung, Artikel 7 und Anhang I);**
- 25. die Nomenklatur der Finanzdaten gemäß Anhang I des Entwurfs der Dachverordnung zu straffen und klarzustellen.**

Qualität der Leistungsdaten

- 64. Leistungsdaten erfüllen ihren Zweck nur, wenn sie von angemessener Qualität sind. Aus dem Entwurf der Dachverordnung geht nicht eindeutig genug hervor, welche Stelle dafür verantwortlich ist, die Qualität der Daten sicherzustellen.
- So sieht der Vorschlag vor, dass der Überwachungsausschuss die Durchführung des Programms überwacht (Artikel 33). Zwar ist der Überwachungsausschuss verpflichtet, die der Kommission vorgelegten Jahresberichte und abschließenden Leistungsberichte zu prüfen und zu genehmigen, dies gilt jedoch nicht für die Leistungsdaten.
- Es gibt keine Bestimmungen im Hinblick auf die Rolle der Kommission bei der Überprüfung der Qualität der übermittelten Daten.

⁽⁵²⁾ Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffern 103 und 150.

⁽⁵³⁾ Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffern 92 und 99.

⁽⁵⁴⁾ Artikel 33 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046: „Soweit angezeigt werden [...] relevante, anerkannte, glaubwürdige, leichte und robuste Indikatoren festgelegt“ (relevant, accepted, credible, easy and robust).

65. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

26. die Regelungen zur Sicherstellung der Qualität der von den Programmbehörden übermittelten Daten zu präzisieren, insbesondere die Rolle der Kommission und des Überwachungsausschusses (Artikel 37 des Entwurfs der Dachverordnung).

Verwendung der auf EU-Ebene generierten Leistungsdaten

66. Der Hof hat vorgeschlagen, den Leistungsrahmen der EU zu stärken, indem die Gesamtzahl der Leistungsziele und Indikatoren verringert wird⁽⁵⁵⁾. Der Hof ist der Ansicht, dass einige Bestimmungen der Dachverordnung die Komplexität ohne einen verhältnismäßigen Nutzen für die Beurteilung der Erreichung der EU-Prioritäten erhöhen könnten.

— Der Hof hat in der Vergangenheit die Empfehlung ausgesprochen, dass die Mitgliedstaaten keine unnötigen spezifischen Indikatoren mehr verwenden⁽⁵⁶⁾. Der Hof stellt fest, dass in der Dachverordnung nach wie vor die Möglichkeit vorgesehen ist, programmspezifische Indikatoren für die Programme festzulegen⁽⁵⁷⁾.

— In dem Entwurf der Dachverordnung ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Monate über ein elektronisches System (Artikel 37) Informationen zu der finanziellen und leistungsbezogenen Durchführung jedes Programms übermitteln, was eine erhebliche Verbesserung gegenüber den Berichterstattungspflichten im Zeitraum 2014-2020 darstellt. Die Leistungsüberprüfungssitzungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie die Treffen des Überwachungsausschusses sollen jedoch nur ein- bis zweimal jährlich stattfinden.

67. Der Hof vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass nicht klar ist, wie einige der generierten Leistungsdaten von der Kommission genutzt werden:

— Die Mitgliedstaaten werden nicht verpflichtet, über die Umsetzung von Partnerschaftsvereinbarungen Bericht zu erstatten, und es besteht keine Anforderung, jährliche Durchführungsberichte vorzulegen⁽⁵⁸⁾. In dem Entwurf der Dachverordnung werden dagegen jährliche Leistungsüberprüfungssitzungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, bei denen die Leistung der Programme überprüft wird (Artikel 36)⁽⁵⁹⁾. Der Hof begrüßt zwar den Vorschlag, den Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zu intensivieren, die vorgeschlagenen Bestimmungen sind jedoch hinsichtlich der Teilnehmer, des Inhalts und der Konsequenzen dieser Sitzungen nicht eindeutig.

— Bei den von den Mitgliedstaaten oder der Kommission vorgenommenen Evaluierungen (Artikel 39 und 40) muss nicht die „Wirtschaftlichkeit“ bewertet werden — das Konzept, dass Ressourcen rechtzeitig, in angemessener Menge und Qualität sowie zum besten Preis bereitgestellt werden. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Haushaltsordnung wies der Hof bereits darauf hin, dass der Aspekt der „Wirtschaftlichkeit“ bei Evaluierungen unbedingt zu berücksichtigen ist⁽⁶⁰⁾.

68. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

27. die Verwendung programmspezifischer Output- und Ergebnisindikatoren einzuschränken und so zur Verringerung des Verwaltungsaufwands beizutragen (Artikel 7 des Entwurfs der EFRE/KF-Verordnung, Artikel 15 des Entwurfs der ESF+-Verordnung);

⁽⁵⁵⁾ Themenpapier „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates“, Ziffer 38, 2018.

⁽⁵⁶⁾ Sonderbericht des Hofes Nr. 2/2017 „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020“, Ziffer 147 und Empfehlung 4.

⁽⁵⁷⁾ Anhang I der Vorschläge für eine Verordnung über den EFRE/KF, COM/2018/372 final; ESF+, COM/2018/382 final, und EMFF, COM/2018/390 final. Anhänge VIII der Vorschläge für eine Verordnung über den AMIF, COM/2018/471 final; den ISF, COM/2018/472 final, und das BMVI, COM/2018/473 final.

⁽⁵⁸⁾ Stattdessen sollen die Mitgliedstaaten die wichtigsten Informationen zur Programmdurchführung nunmehr im Wege eines jährlichen Leistungsberichts an die Kommission für die aus dem EMFF, dem AMIF, dem ISF und dem BMVI unterstützten Programme (Artikel 36 Absatz 6 von COM(2018) 375 final) bzw. eines abschließenden Leistungsberichts für aus dem EFRE, dem ESF+ und dem KF unterstützte Programme bis zum 15. Februar 2031 (Artikel 38 von COM(2018) 375 final) übermitteln werden.

⁽⁵⁹⁾ Für Programme, die aus dem AMIF, dem ISF und dem BMVI unterstützt werden, ist mindestens zweimal während des Programmplanungszeitraums eine Überprüfungssitzung abzuhalten.

⁽⁶⁰⁾ Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung, Ziffer 89 (ABl. C 91 vom 23.3.2017, S. 1).

28. die Häufigkeit der Datenübermittlung (Artikel 37 des Entwurfs der Dachverordnung) unter Berücksichtigung der späteren Verwendung der Daten durch die Kommission und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands gering zu halten;
29. die Anforderungen an Teilnehmer, Inhalt und Konsequenzen für die jährlichen Leistungsüberprüfungssitzungen klarzustellen (Artikel 36 des Entwurfs der Dachverordnung);
30. die Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit bei Evaluierungen vorzuschreiben (Artikel 39-40 des Entwurfs der Dachverordnung).

SYSTEM FÜR DIE UMSETZUNG UND FÖRDERFÄHIGKEITSREGELN

Finanzierungsinstrumente

Auswahl der Stellen, die ein Finanzierungsinstrument einsetzen

69. Gemäß den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 müssen die Finanzmittler auf der Grundlage von offenen, transparenten, angemessenen und nicht diskriminierenden Verfahren ausgewählt werden, wobei Interessenkonflikte zu vermeiden sind. In diesen Vorschriften ist darüber hinaus vorgesehen, dass Stellen mit dem Einsatz von Finanzierungsinstrumenten betraut werden, die über die geeigneten Fähigkeiten für deren Einsatz verfügen⁽⁶¹⁾. Der Entwurf der Dachverordnung enthält jedoch keine derartigen Anforderungen. Stattdessen ist lediglich vorgesehen, dass die „Verwaltungsbehörde [...] die das Finanzierungsinstrument einsetzende Stelle [auswählt]“ (Artikel 53 Absatz 2).

Ex-ante-Bewertungen für Finanzierungsinstrumente

70. Anders als im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ist es gemäß dem Entwurf der Dachverordnung (Artikel 52 Absatz 3) nicht länger erforderlich, die Ex-ante-Bewertung eines Finanzierungsinstruments auf eine Analyse des Marktbedarfs wie Nachweise für Marktversagen oder „suboptimale Investitionssituationen“ zu stützen. Ohne diese Analyse besteht die Gefahr, dass Finanzierungsinstrumente unverhältnismäßig umfangreich sind⁽⁶²⁾ und die private und öffentliche Finanzierung verdrängt werden könnte. Laut Artikel 52 Absatz 2 sollen Finanzierungsinstrumente Projekte unterstützen, die „nicht genügend Finanzmittel aus Marktquellen erhalten“. Auf der Grundlage der Erfahrung des Hofes bei der Prüfung von Finanzierungsinstrumenten ist dies jedoch nicht mit einer Analyse des Marktbedarfs gleichzusetzen und reicht daher nicht aus, um die festgestellten Risiken zu mindern.

Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente

71. Der Hof begrüßt, dass die Mitgliedstaaten mit dem Vorschlag für die Dachverordnung verpflichtet werden, im Zahlungsantrag (Anhang XIX) sowohl die Vorauszahlung als auch die Auszahlung von Mitteln an die Endbegünstigten offenzulegen (Artikel 86 Absatz 2). Diese Informationen sollten Prüfern eine hinreichende Grundlage bieten, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu bewerten (siehe auch Ziffer 109). Die Bestimmung in den Rechtsvorschriften des Programmplanungszeitraums 2014-2020, wonach eine Berichterstattung über einzelne Finanzierungsinstrumente vorgeschrieben ist⁽⁶³⁾, wurde jedoch gestrichen. Gemäß dem Vorschlag für die Dachverordnung müssen die Verwaltungsbehörden lediglich Daten zu Finanzierungsinstrumenten auf Programmebene bereitstellen (Artikel 37 Absatz 3 und die Anhänge XIX und XX). Da die Daten zu einem einzelnen Finanzierungsinstrument jedoch auf mehrere Programme verteilt sein können, wäre eine Bewertung der Leistung nicht möglich, z. B. die Höhe der Verwaltungsgebühren. Der Grund für die Einführung einer gesonderten Berichterstattung im vorangegangenen Programmplanungszeitraum ist nach wie vor relevant: „Die Transparenz bei der Umsetzung muss verbessert werden, und es muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten und auch die Kommission den Einsatz der Finanzierungsinstrumente angemessen überwachen können“⁽⁶⁴⁾. Dies bedeutet auch, dass der Abstand zwischen dem Bericht und dem Berichtszeitraum verringert werden muss⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶¹⁾ Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1303/2013 und Artikel 7 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission (ABl. L 138 vom 13.5.2014, S. 5).

⁽⁶²⁾ Sonderbericht Nr. 19/2016 „Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren“, Ziffern 47-52.

⁽⁶³⁾ Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽⁶⁴⁾ Verordnung (EU) Nr. 1310/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 1).

⁽⁶⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Ziffer 2.35 (ABl. C 357 vom 4.10.2018, S. 1).

Regelungen zur Rechenschaftspflicht für Finanzierungsinstrumente

72. Gemäß dem Vorschlag für eine Dachverordnung führt weder die Verwaltungsbehörde noch die Prüfbehörde Prüfungen auf der Ebene der EIB oder anderer internationaler Finanzinstitutionen, an denen ein Mitgliedstaat beteiligt ist, an von ihnen eingesetzten Finanzierungsinstrumenten durch. Stattdessen stellen die EIB oder andere Finanzinstitutionen der Kommission und der Prüfbehörde einen jährlichen Prüfbericht zur Verfügung, den ihre externen Prüfer bis Ende eines jeden Kalenderjahres erstellen (Artikel 75). Dabei werden in dem Entwurf jedoch nicht die Rechte auf Zugang festgelegt, die dem Hof in Bezug auf von der EIB oder anderen internationalen Finanzinstitutionen eingesetzte Finanzierungsinstrumente eingeräumt sind. Dies stellt ein erhebliches Versäumnis dar ⁽⁶⁶⁾. Darüber hinaus fehlen im Entwurf der Dachverordnung die operativen Bestimmungen, wie die Ergebnisse dieser externen Prüfungen bei der Berechnung der Fehlerquoten durch die Prüfbehörden berücksichtigt werden.

73. Laut dem Vorschlag für die Dachverordnung können auf Ebene der Endbegünstigten keine Verwaltungsüberprüfungen oder Prüfungen der Prüfbehörde durchgeführt werden (Artikel 75). Gemäß der Dachverordnung für den Zeitraum 2014-2020 können Endbegünstigte geprüft werden, wenn es Hinweise dafür gibt, dass die verfügbaren Unterlagen auf der Ebene der Verwaltungsbehörde oder der Stellen, die Finanzierungsinstrumente einsetzen, keine wahrheitsgemäßen und genauen Aufzeichnungen der geleisteten Förderung enthalten ⁽⁶⁷⁾. Der Hof räumt ein, dass es im Allgemeinen nicht erforderlich ist, die Endbegünstigten im Rahmen einer Prüfung der Finanzierungsinstrumente zu besuchen. Allerdings ist der Hof der Meinung, dass es möglich sein sollte, die Prüfung auf die Ebene der Endbegünstigten auszuweiten, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit erfüllt sind ⁽⁶⁸⁾.

Hebelwirkung für Finanzierungsinstrumente

74. Einer der zentralen Vorteile von Finanzierungsinstrumenten besteht darin, dass mit ihnen eine Hebelwirkung erzielt werden kann, indem zusätzlich private und öffentliche Mittel eingeworben werden können. Der Hof hat in der Vergangenheit empfohlen, dass die Kommission eine Definition der Hebelwirkung von Finanzierungsinstrumenten festlegen sollte, in der klar unterschieden wird zwischen der Mobilisierung privater und einzelstaatlicher öffentlicher Beiträge im Rahmen des OP einerseits und der Hebelwirkung im Sinne einer Mobilisierung zusätzlicher privater oder öffentlicher Kapitalbeiträge, wobei auch die Art des betreffenden Instruments zu berücksichtigen ist ⁽⁶⁹⁾. Während der Vorschlag eine Begriffsbestimmung der Hebelwirkung (Artikel 2 Nummer 22) enthält, wird in dieser Begriffsbestimmung nicht die durch den Hof empfohlene Unterscheidung vorgenommen ⁽⁷⁰⁾.

75. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

31. **die Anforderung einzuführen, Finanzmittler anhand von offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Verfahren auszuwählen, und näher zu erläutern, welche Arten von Stellen mit dem Einsatz von Finanzierungsinstrumenten betraut werden können sowie welche Anforderungen sie hierfür erfüllen müssen (Artikel 52 des Entwurfs der Dachverordnung);**
32. **eine Analyse des Marktbedarfs auf Ebene der Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Ex-ante-Bewertung vorzuschreiben (Artikel 52 Absatz 3 des Entwurfs der Dachverordnung);**
33. **das im Zeitraum 2014-2020 verwendete System für die Berichterstattung beizubehalten und seine Aktualität zu verbessern, da dies die Berichterstattung auf der Ebene eines Finanzierungsinstruments erleichtert und die Bewertung seiner Leistung ermöglicht (Artikel 53 des Entwurfs der Dachverordnung);**
34. **festzulegen, dass der Hof im Rahmen von Prüf- oder Kontrollvereinbarungen mit der EIB und externen Prüfern Zugang zu sämtlichen Informationen haben muss, die er für die Prüfung von EU-Mitteln als erforderlich erachtet (Artikel 75 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung);**

⁽⁶⁶⁾ In der Stellungnahme Nr. 1/2017 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung, Ziffer 40 heißt es: „[Es] sollte präzisiert werden, dass das Recht des Hofes auf Zugang zu den für die Prüfung der Unionsmittel erforderlichen Informationen durch Prüf- oder Kontrollvereinbarungen nicht beschränkt wird“.

⁽⁶⁷⁾ Artikel 40 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽⁶⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Kapitel 6, Ziffer 6.62.

⁽⁶⁹⁾ Sonderbericht Nr. 19/2016, Ziffer 152 und Empfehlung 3.

⁽⁷⁰⁾ Sonderbericht Nr. 19/2016 „Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren“, Zusammenfassung, Ziffer VIII.

35. in dem in Artikel 73 genannten delegierten Rechtsakt operative Aspekte in Bezug darauf klarzustellen, wie die Prüfungsergebnisse der EIB und anderer internationaler Finanzinstitutionen (Artikel 75 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung) in die Berechnung der Fehlerquoten und des Prüfungsurteils der Prüfbehörden einfließen sollten;
36. in der Dachverordnung die Möglichkeit vorzusehen, Prüfungen auf Ebene der Endbegünstigten durchzuführen, damit überprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Förderfähigkeit erfüllt sind (Artikel 75 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung);
37. die Multiplikator-/Hebelwirkung von Finanzierungsinstrumenten zu präzisieren, damit die Leistung eines Instruments anhand des nationalen öffentlichen Beitrags beurteilt werden kann (Artikel 2 des Entwurfs der Dachverordnung).

Vereinfachte Umsetzungsmodi

Nicht mit den Kosten verknüpfte Finanzierung als Form der Unterstützung für Programme

76. Die Prüfungen des Hofes haben ergeben, dass Zahlungen aufgrund von Ansprüchen, die mit der Erfüllung bestimmter Bedingungen verbunden sind, seltener zu Fehlern bezüglich der Einhaltung von Rechtsvorschriften führen als Zahlungen, die auf der Erstattung förderfähiger Kosten beruhen. Darüber hinaus tragen sie dazu bei, den Verwaltungsaufwand zu verringern. Der Hof hat empfohlen, dass Zahlungen auf der Grundlage der Erfüllung von Bedingungen oder der Erzielung von Ergebnissen im gesamten Haushalt die bevorzugte Option sein sollten⁽⁷¹⁾. Im Vorschlag der Kommission ist die Möglichkeit vorgesehen, Zahlungen auf dieser Grundlage vorzunehmen (Artikel 46). Eine ähnliche Form der Finanzierung existiert bereits im Programmplanungszeitraum 2014-2020 (die „gemeinsamen Aktionspläne“⁽⁷²⁾); allerdings ist diese Möglichkeit bis Mai 2018 bei keinem der operationellen Programme zum Tragen gekommen⁽⁷³⁾. Dies deutet darauf hin, dass die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, dieses Ziel in die Praxis umzusetzen.

77. Vor diesem Hintergrund vertritt der Hof die Auffassung, dass der Vorschlag an und für sich nicht weitreichend genug ist, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, sich diese Form der Vereinfachung zunutze zu machen. Der letztendliche Erfolg dieses Vorschlags wird weitgehend davon abhängen, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die Tendenz vermeiden können, auf Zahlungen für Inputs und Outputs zurückzugreifen, wie der Hof dies für die leistungsgebundene Reserve im Zeitraum 2014-2020 festgestellt hat⁽⁷⁴⁾.

Vereinfachte Formen von Finanzhilfen an die Begünstigten

78. Der Hof stellt fest, dass die Methodik für die Verwendung vereinfachter Formen von Finanzhilfen an die Begünstigten in den Programmen festgelegt wird und von der Kommission später genehmigt werden muss (Artikel 88 und Anhang V). Dies dürfte den Mitgliedstaaten die gewünschte Rechtssicherheit bieten.

79. Im Hinblick auf vereinfachte Formen von Finanzhilfen an die Begünstigten unterstützt der Hof die Bemühungen der Kommission um eine Ausweitung der Anwendung vereinfachter Kostenoptionen⁽⁷⁵⁾. Der Hof hat festgestellt, dass vereinfachte Kostenoptionen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die wirksamste Maßnahme zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten darstellten, und im Zeitraum 2012-2016 keine quantifizierte Fehler in Bezug auf die Verwendung von vereinfachten Kosten ermittelt⁽⁷⁶⁾. Allerdings hat der Hof auch darauf hingewiesen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die Möglichkeit der Vereinfachung mit einem stärkeren Schwerpunkt auf Leistung einhergeht⁽⁷⁷⁾. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums hat der Hof festgestellt, dass die Einführung von vereinfachten Kostenoptionen im Zeitraum 2014-2020 dazu beigetragen hat, den Schwerpunkt von den Inputs auf die Outputs zu verlagern. Dies ging jedoch nicht mit einer stärkeren Ergebnisorientierung einher⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷¹⁾ Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung, Ziffer 84.

⁽⁷²⁾ Artikel 104 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (die Dachverordnung).

⁽⁷³⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 79.

⁽⁷⁴⁾ Sonderbericht Nr. 15/2017 „Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“, Ziffer 106.

⁽⁷⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011, Kapitel 6, Ziffer 30 (ABl. C 344 vom 12.11.2012, S. 1); Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012, Kapitel 6, Ziffer 42; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Kapitel 6, Ziffer 79.

⁽⁷⁶⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 75; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Ziffer 6.12.

⁽⁷⁷⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer IV.

⁽⁷⁸⁾ Sonderbericht Nr. 11/2018 „Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert“, Ziffer 81, Empfehlung 4.

80. In dieser Hinsicht stellt der Hof fest, dass die im Entwurf der Dachverordnung vorgeschlagenen Pauschalfinanzierungen für direkte Personalkosten (Artikel 50 Absatz 1) und sonstige förderfähige Kosten (Artikel 51) an Inputs und nicht an Outputs oder Ergebnisse gebunden sind. Somit kann eine derartige Verwendung von Pauschalsätzen zwar dazu beitragen, den Mitgliedstaaten die Beantragung und Gewährung von EU-Mitteln zu erleichtern, jedoch ohne dass sich dies auf die Leistung auswirkt. Dies steht im Widerspruch zu den mahnenden Worten der Haushaltsordnung, in der es heißt: „Wenn möglich und angemessen, werden Pauschalbeträge [...] derart festgelegt, dass sie gezahlt werden können, sobald konkrete Outputs und/oder Ergebnisse erzielt worden sind“⁽⁷⁹⁾.

81. Ohne eine Folgenabschätzung (Ziffer 5) gibt es darüber hinaus keine Nachweise, die die Höhe der vorgeschlagenen Pauschalsätze für direkte Personalkosten, sonstige förderfähige Kosten oder indirekte Kosten rechtfertigen. In der Praxis wurden die im ESF für den Zeitraum 2014-2020 geltenden Beträge in dem Vorschlag auf die anderen Fonds ausgeweitet. Die Kohäsionspolitik erstreckt sich jedoch auf ein sehr breites Spektrum von Sektoren und Projekten mit jeweils sehr unterschiedlichen internen Kostenstrukturen. Die grundsätzliche Anwendung der gleichen Pauschalsätze bedeutet, dass Projekte mit hohen Kosten den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, hohe Pauschalkosten geltend zu machen, ohne dass Gewissheit besteht, dass diese Kosten auf dem richtigen Niveau liegen.

82. Die Ausweitung der Pauschalregelung auf direkte Personalkosten führt möglicherweise zu mehr Komplikationen als zur Vereinfachung. Nach Auffassung des Hofes wird die Bestimmung und Zuweisung der Personalkosten in dem Vorschlag für die Dachverordnung (Artikel 50 Absatz 2) bereits erheblich vereinfacht. Allerdings hätten Begünstigte gemäß dem Vorschlag einen rechtlichen Anspruch, Pauschalbeträge in Bezug auf direkte Personalkosten für ein Projekt geltend zu machen, für das diese Kosten gar nicht relevant sind (beispielsweise bei einem Projekt, das vollständig im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens durchgeführt wird). Da Pauschalbeträge sowohl für direkte Personalkosten als auch für andere direkte Kosten geltend gemacht werden können, könnte eine für mehrere Projekte verantwortliche Stelle die förderfähigen Ausgaben immer auf andere Weise festlegen, wobei für einige Projekte Pauschalbeträge für Personalkosten und für andere Projekte Pauschalbeträge für andere direkte Kosten verwendet werden. Dies birgt die Gefahr, dass die gleichen Kosten unter Umständen mehr als einmal geltend gemacht werden. In Artikel 51 Absatz 3 des Vorschlags ist zwar vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten dies nicht tun sollten, doch in Anbetracht der begrenzten Belegunterlagen, die mit derartigen Anträgen einhergehen, ist zu bezweifeln, ob die Verwaltungsbehörden und Prüfbehörden sowie die Kommission in der Lage sind, Verstöße festzustellen.

83. Die Einschränkungen im Zusammenhang mit der Verwendung vereinfachter Formen der Unterstützung bei Vorhaben, die ausschließlich im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens durchgeführt wurden und die im vorangegangenen Programmzeitraum galten⁽⁸⁰⁾, werden in dem Vorschlag nicht wieder aufgenommen. Wenn bei diesen Projekten vereinfachte Formen der Unterstützung verwendet werden, müssen die Kommission oder die Mitgliedstaaten gemäß dem Vorschlag ausschließlich überprüfen, ob die Bedingungen für eine Erstattung erfüllt sind⁽⁸¹⁾. Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge gelten weiterhin, werden jedoch nicht im Rahmen des Antrags auf EU-Unterstützung kontrolliert, da ihre Einhaltung nicht länger eine Bedingung für die Zahlung ist. Die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge stellen zwar einen Eckpfeiler des EU-Binnenmarktes dar, doch mit dem Entwurf der Dachverordnung wird das Risiko, dass Verstöße gegen diese Regeln nicht erkannt werden, erheblich erhöht.

84. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

38. vor der Programmplanung delegierte Rechtsakte im Sinne der Artikel 88 und 89 des Entwurfs der Dachverordnung in Bezug auf folgende Aspekte zu erlassen: nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierung mit Standardlösungen, die die Inanspruchnahme dieser Form der Unterstützung erleichtern, und vereinfachte Formen der Unterstützung für die Begünstigten. Dabei sollte unter anderem das Ziel verfolgt werden, eine stärkere Ergebnisorientierung sicherzustellen;

39. erneut zu prüfen, ob die im Entwurf der Dachverordnung festgelegten festen Pauschalsätze hinsichtlich Finanzierungsbereich, Projektart und/oder Projektgröße angemessen sind (Artikel 49, Artikel 50 Absatz 1 und Artikel 51 des Entwurfs der Dachverordnung);

40. direkte Personalkosten von der vereinfachten Pauschalkostenoption (Artikel 50 Absatz 1 des Entwurfs der Dachverordnung) auszuschließen;

⁽⁷⁹⁾ Artikel 181 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

⁽⁸⁰⁾ Artikel 67 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽⁸¹⁾ COM(2018) 375 final, Artikel 88 Absatz 3.

41. Prüfbehörden zu verpflichten, die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge bei ihren Systemprüfungen zu berücksichtigen (Artikel 88 Absatz 3 des Entwurfs der Dachverordnung).

Projektauswahl und Förderfähigkeitsregelungen

Projektauswahl

85. Der Hof hat bei einigen seiner Prüfungen Mängel im Hinblick auf die Projektauswahl festgestellt und daraufhin Empfehlungen zur Stärkung der Kriterien und der Rolle der Kommission abgegeben⁽⁸²⁾. Bei der jüngsten Prüfung des Hofes, deren Schwerpunkt auf der Projektauswahl lag, stellte der Hof fest, dass die Auswahlkriterien zwar in der Regel die Programmziele unterstützen, die Projektauswahl jedoch nicht hinreichend ergebnisorientiert ist und eher auf Outputs und die Ausschöpfung der Mittel als auf Ergebnisse ausgerichtet ist⁽⁸³⁾. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Hof zwar die Einführung von Anforderungen bezüglich der Projektauswahl (Artikel 67 Absatz 3), hält jedoch weitere Einzelheiten für hilfreich.

86. In seinem kürzlich veröffentlichten Themenpapier wies der Hof auf den potenziellen Verwaltungsaufwand für die Begünstigten hin, der entsteht, wenn nationale Vorschriften und verordnungsrechtliche Verpflichtungen über jene auf EU-Ebene festgelegten hinausgehen („Gold-Plating“). Dies wurde als einer der Schlüsselbereiche für eine wirksame Vereinfachung in der Kohäsionspolitik ermittelt⁽⁸⁴⁾. Während die Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die Straffung des Auswahlverfahrens tragen, vertritt der Hof die Auffassung, dass die Kommission durch die Analyse nationaler Verfahren und die Ermittlung bewährter Verfahren mehr Unterstützung leisten könnte. Daher begrüßt der Hof die Möglichkeit, dass die Kommission auf ihre Anfrage hin bei der Entwicklung der Qualitätskriterien für die Auswahl einbezogen wird (Artikel 67 Absatz 2).

Regeln für die Förderfähigkeit und Mehrwertsteuer

87. Eine der Hauptfehlerquellen im Kohäsionsbereich ist die Verletzung der Regeln für die Förderfähigkeit⁽⁸⁵⁾. Als Reaktion auf unsere früheren Empfehlungen erklärte sich die Kommission bereit, eine zielgerichtete Analyse der nationalen Regeln für die Förderfähigkeit vorzunehmen, deren Schwerpunkt auf der Verantwortung der Mitgliedstaaten für deren Vereinfachung liegen sollte. Bis April 2018 hatte die Kommission eine solche Analyse noch nicht vorgenommen⁽⁸⁶⁾. Da nicht klar ist, ob die Mitgliedstaaten durch die in dem vorliegenden Vorschlag enthaltenen Muster für die Programme aufgefordert werden, Maßnahmen zur Vereinfachung der Vorschriften und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten festzulegen (siehe Ziffer 48), besteht weiterhin das Risiko, dass die nationalen Regeln für die Förderfähigkeit unnötig komplex sind.

88. Gemäß dem Entwurf für die Dachverordnung ist die Mehrwertsteuer für Projekte, deren Gesamtkosten unter 5 Mio. EUR liegen, unabhängig von ihrer Erstattungsfähigkeit förderfähig (Artikel 58). Im laufenden Programmzeitraum gibt es keinen Schwellenwert, ab dem die Mehrwertsteuer nicht förderfähig ist, der Anspruch ist jedoch auf die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer beschränkt. Nach Auffassung des Hofes stellt die Mehrwertsteuer, sofern sie öffentlichen Stellen entsteht, für den Mitgliedstaat keinen Nettoaufwand dar, da sie in diesem Fall einen Ertrag darstellt. Durch die Einführung eines Schwellenwerts für die Projektgröße in dem Vorschlag wird der Betrag der erstattungsfähigen Mehrwertsteuer zwar begrenzt, doch entspricht dies nur teilweise der Empfehlung des Hofes, dass die von öffentlichen Stellen gezahlte Mehrwertsteuer nicht aus EU-Mitteln erstattet werden sollte⁽⁸⁷⁾. Ebenso wenig stellt die erstattungsfähige Mehrwertsteuer für private Einrichtungen einen wirklichen Kostenaufwand dar und sollte daher nicht für eine Erstattung in Betracht kommen.

89. Der Hof hegt zahlreiche weitere Bedenken hinsichtlich der Vorschläge im Entwurf der Dachverordnung in Bezug auf die Mehrwertsteuer. Diese Bedenken gelten unabhängig davon, ob es sich bei dem Begünstigten um eine öffentliche oder private Organisation handelt:

- In dem Entwurf der Dachverordnung wird die Tatsache außer Acht gelassen, dass — wie der Hof bereits dargelegt hat — die von den Begünstigten erhaltenen Finanzmittel nach den geltenden Regeln für die Erstattung der Mehrwertsteuer die ihnen entstehenden Kosten übersteigen könnten⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸²⁾ Sonderbericht Nr. 20/2014 „War die aus dem EFRE geleistete Unterstützung für KMU im Bereich des E-Commerce wirksam?“, Sonderbericht Nr. 7/2014 „War der EFRE bei der Unterstützung der Entwicklung von Gründerzentren erfolgreich?“, Sonderbericht Nr. 6/2014 „Wurden mit den Mitteln aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien gute Ergebnisse erzielt?“.

⁽⁸³⁾ . Sonderbericht Nr. 21/2018 „Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014–2020 nach wie vor die Outputorientierung“, Ziffern 23–24.

⁽⁸⁴⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 60–69.

⁽⁸⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Kasten 6.4, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Kasten 6.2 (ABl. C 322 vom 28.9.2017, S. 1), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Abbildung 6.2, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Abbildung 6.2.

⁽⁸⁶⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 62.

⁽⁸⁷⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Kapitel 6, Empfehlung 2.

⁽⁸⁸⁾ Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2017, Ziffern 6.40–6.42 (2016), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Ziffer 6.31–6.35.

- Die Behörden könnten durch den Entwurf darin bestärkt werden, Projekte künstlich aufzuteilen, sodass sie die Schwelle von 5 Mio. EUR unterschreiten. Dem Hof ist kein Grund bekannt, warum diese willkürliche Schwelle bei diesem Betrag festgelegt wurde.
- Der Vorschlag steht nicht im Einklang mit den Vorschriften für die direkte Mittelverwaltung, denen zufolge die gesamte erstattungsfähige Mehrwertsteuer weiterhin nicht förderfähig ist ⁽⁸⁹⁾. Der Hof hat darauf hingewiesen, dass Unterschiede zwischen den Vorschriften eines der Elemente sind, die zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand für die Begünstigten beitragen und die Synergien zwischen den Fonds einschränken ⁽⁹⁰⁾.

Die Mehrwertsteuer ist ein kompliziertes Thema, das der Hof derzeit weiter prüft.

90. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

42. Bestimmungen aufzunehmen, in denen klar definiert wird, welche Art von Analyse die Verwaltungsbehörden durchführen müssen, um sicherzustellen, dass ausgewählte Vorhaben ein Mindestmaß an Leistung erreichen und die Anforderungen von Artikel 67 Absatz 3 Buchstabe c des Entwurfs der Dachverordnung erfüllen;

43. in der Dachverordnung oder mittels eines delegierten Rechtsakts die wesentlichen Kriterien einzuführen, nach denen die Kommission zu den Auswahlkriterien konsultiert werden sollte (Artikel 67 Absatz 2 des Entwurfs der Dachverordnung);

44. in Einklang mit dem Jahresbericht 2017 ⁽⁹¹⁾ die Erstattung der Mehrwertsteuer an öffentliche Stellen aus EU-Mitteln (Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe a des Entwurfs der Dachverordnung) auszuschließen.

Aufgehobene Vorschriften

91. Die Kommission schlägt vor, die derzeit geltenden Vorschriften in zwei wesentlichen Bereichen zu lockern: die Bewertung von Großprojekten — in der Regel Projekte mit Gesamtkosten von mindestens 50 Mio. EUR, auf die rund ein Drittel der Gesamtmittelausstattung der Kohäsionspolitik entfällt ⁽⁹²⁾ — und ihr Ansatz zur Finanzierung von Projekten, die nach Fertigstellung Einnahmen generieren (wie z. B. Straßen mit Maut).

Großprojekte

92. Für den laufenden Programmzeitraum unterliegen Großprojekte als Finanzierungsbedingung einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse durch die Mitgliedstaaten und einer anschließenden Bewertung und Genehmigung durch die Kommission ⁽⁹³⁾. Im Verlauf der Jahre hat die Kommission für diese Kosten-Nutzen-Analysen gemeinsame Standards entwickelt ⁽⁹⁴⁾. Mit dem Entwurf der Kommission für die Dachverordnung werden alle für Großprojekte geltenden Bewertungsanforderungen aufgehoben. Stattdessen müssen die Mitgliedstaaten der Kommission lediglich Informationen über „Vorhaben von strategischer Bedeutung“ zur Verfügung stellen, die als Vorhaben definiert werden, die einen entscheidenden Beitrag zum Erreichen der Ziele eines Programms leisten, ohne dass nähere Einzelheiten dargelegt werden ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁸⁹⁾ Artikel 186 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 (Haushaltsordnung). Diese Bestimmungen, beispielsweise Artikel 186 Absatz 4 Buchstabe c, gelten unter anderem für InvestEU, Horizont Europa, Interregionale innovative Investitionen, technische Hilfe auf Initiative der Kommission.

⁽⁹⁰⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 52. So besteht beispielsweise das Risiko, dass der Vorschlag zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Projekte führt, für die Regelungen zur staatlichen Beihilfe gelten, bei denen die Behörden bei der Ermittlung der Beihilfeintensität die förderfähige Mehrwertsteuer berücksichtigen und diese anschließend überwachen müssen.

⁽⁹¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Ziffern 6.40-6.42 und 6.78, Empfehlung 2.

⁽⁹²⁾ Analyse des Hofes der Kommissionsdatenbank des Gemeinsamen Systems für die geteilte Mittelverwaltung (SFC).

⁽⁹³⁾ Artikel 101-102 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 480/2014; Anhang II und Anhang III der Durchführungsverordnung (EU) 2015/207 der Kommission (ABl. L 38 vom 13.2.2015, S. 1).

⁽⁹⁴⁾ Beispielsweise die Anleitungen der Europäischen Kommission zur Kosten-Nutzen-Analyse von Investitionsprojekten von 2004: „Guide to cost benefit analysis of major projects in the context of EC Regional Policies“ und 2014: „Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020“, Dezember 2014.

⁽⁹⁵⁾ Artikel 2 Nummer 4 und Artikel 67 Absatz 6 des Dokuments COM(2018) 375 final. Gemäß dem Vorschlag müssen Vorhaben von strategischer Bedeutung in den operationellen Programmen dargelegt, vom Überwachungsausschuss untersucht und von den Begünstigten im Rahmen einer Kommunikationsveranstaltung bekannt gegeben werden (Artikel 17, Artikel 35 und Artikel 45 des Dokuments COM(2018) 375 final).

93. In zahlreichen früheren Berichten hat der Hof darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung besonders gefährdet wird, wenn keine oder keine hinreichend konsequente Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen wird. So hat der Hof auf Ebene der Mitgliedstaaten beispielsweise Mängel in Bezug auf die Anwendung und Qualität der Kosten-Nutzen-Analysen festgestellt, die sich unmittelbar auf spätere Finanzierungsentscheidungen ausgewirkt haben⁽⁹⁶⁾. Im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren der Kommission ist der Hof auf zahlreiche Mängel bei der Funktionsweise der unabhängigen Qualitätsprüfung⁽⁹⁷⁾ von Großprojekten gestoßen und hat gleichzeitig festgestellt, dass sich diese zusätzliche Bewertung positiv auf deren Qualität ausgewirkt hat⁽⁹⁸⁾.

94. Vor diesem Hintergrund hegt der Hof die Befürchtung, dass die Aufhebung aller spezifischen Bewertungsanforderungen für Großprojekte zwar einerseits eine Verringerung des allgemeinen Verwaltungsaufwands darstellt, der jedoch andererseits durch das erhöhte Risiko aufgewogen wird, dass die kofinanzierten Investitionen nicht das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bieten.

Einnahmen schaffende Projekte

95. Im laufenden Programmplanungszeitraum ist die Unterstützung der EU für Einnahmen schaffende Projekte gedeckelt. Die Mitgliedstaaten können entweder eine Ad-hoc-Analyse durchführen, um den Finanzierungsbedarf zu ermitteln, oder sie können je nach Sektor feste Pauschalsätze zwischen 20 % und 30 % anwenden⁽⁹⁹⁾. In dem Entwurf der Dachverordnung wird diese Beschränkung der EU-Finanzierung für solche Projekte aufgehoben, sodass alle Kosten im Zusammenhang mit Einnahmen schaffenden Projekten möglicherweise für eine EU-Unterstützung in Betracht kommen. Stattdessen ist in dem Vorschlag vorgesehen, dass für diese Projekte geringere EU-Kofinanzierungssätze gelten sollen. Darüber hinaus legt der Vorschlag den Schluss nahe, dass Finanzierungsinstrumente einer der zentralen Umsetzungsmechanismen für Einnahmen schaffende Projekte werden könnten (Seite 10 der Dachverordnung).

96. Dieser Vorschlag ähnelt der Aufhebung des „Grundsatzes des Gewinnverbots“ bei der jüngsten Überarbeitung der Haushaltsordnung. Der Hof hat in seiner Stellungnahme zur Überarbeitung der Haushaltsordnung hervorgehoben, dass er keine Veranlassung sieht, den Grundsatz des Gewinnverbots aufzuheben⁽¹⁰⁰⁾. Die Kommission weist im Entwurf der Dachverordnung (Artikel 106) auf Einsparpotenziale durch niedrigere Kofinanzierungssätze für alle vorgeschlagenen Projekte hin und schätzt, dass die Aufhebung der geltenden Vorschriften für Einnahmen schaffende Projekte den gesamten Verwaltungsaufwand um 1 % verringern würde⁽¹⁰¹⁾. Nach Ansicht des Hofes können niedrigere Kofinanzierungssätze und eine mögliche Verringerung des Verwaltungsaufwands die erheblichen zusätzlichen Kosten für den EU-Haushalt nicht ausgleichen, die wahrscheinlich infolge der Aufhebung der derzeitigen Höchstgrenze für die Unterstützung entstehen werden. Ein Straßenprojekt in einer weniger entwickelten Region mit Gesamtkosten von 10 Mio. EUR könnte beispielsweise im Rahmen des neuen Vorschlags eine EU-Kofinanzierung von 7 Mio. EUR bewirken, was um rund 4,5 Mio. EUR über dem Betrag liegt, den es gemäß den Vorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 erzielt hätte⁽¹⁰²⁾.

97. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen.

45. wieder eine verbindliche unabhängige Bewertung und gemeinsame obligatorische Bewertungsstandards wie Kosten-Nutzen-Analysen für die Auswahl finanziell bedeutender Vorhaben, die das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bieten, in die Dachverordnung aufzunehmen;

⁽⁹⁶⁾ Beispielsweise Sonderbericht Nr. 1/2008 des Hofes über die Verfahren der Prüfung und Bewertung großer Investitionsprojekte der Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006, Sonderbericht Nr. 8/2010 „Verbesserung der Verkehrsleistung auf den transeuropäischen Eisenbahnhachsen: Waren die EU-Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur wirksam?“, Sonderbericht Nr. 5/2013 „Werden die Mittel der EU-Kohäsionspolitik für Straßenprojekte effizient eingesetzt?“, Sonderbericht Nr. 6/2014 „Wurden mit den Mitteln aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien gute Ergebnisse erzielt?“, Sonderbericht Nr. 21/2014 „EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis“, Sonderbericht Nr. 19/2018 „Europäisches Hochgeschwindigkeitsschiennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich“.

⁽⁹⁷⁾ Jaspers — Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen).

⁽⁹⁸⁾ Sonderbericht Nr. 1/2018 „Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen (Jaspers) — Zeit für eine bessere Ausrichtung“.

⁽⁹⁹⁾ Artikel 61 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽¹⁰⁰⁾ Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung, Ziffer 34.

⁽¹⁰¹⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung, Begleitunterlage zu den Vorschlägen für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, SWD (2018)282 final, Seite 66.

⁽¹⁰²⁾ Gemäß Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 61 und Anhang V.

46. den EU-Beitrag zu Einnahmen schaffenden Projekten auf das Notwendige zu begrenzen, indem wieder Pauschalsätze zur Begrenzung der förderfähigen Gesamtausgaben eingeführt werden oder Finanzinstrumente als bevorzugte Option zur Kofinanzierung von Einnahmen schaffenden Projekten verwendet werden.

REGELUNGEN ZUR RECHENSCHAFTSPFLICHT

Aufgaben und Verantwortlichkeiten in Verwaltungs- und Kontrollsystemen

98. Der Entwurf der Dachverordnung sieht vor, bestehende Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu übernehmen. Grundsätzlich begrüßt der Hof diesen Schritt. Es ist sinnvoll, auf den Errungenschaften der Vergangenheit in Bezug auf eine verstärkte interne Kontrolle aufzubauen und gut funktionierende Elemente des laufenden Programmplanungszeitraums im neuen Programmplanungszeitraum zu übernehmen⁽¹⁰³⁾. Der Hof stellt fest, dass die Prüfstrategie der Prüfbehörden laut Artikel 72 des Entwurfs der Dachverordnung „Systemprüfungen bei neu angegebenen Verwaltungsbehörden und mit dem Aufgabenbereich Rechnungsführung betrauten Behörden“ umfassen soll. Der Hof vertritt die Auffassung, dass diese Anforderung auf wesentliche Änderungen an Systemen ausgedehnt werden sollte, die sich auf ihre Funktionsweise auswirken könnten, beispielsweise Änderungen der Methodik für Verwaltungsüberprüfungen.

99. Darüber hinaus ist in dem Entwurf der Dachverordnung die Möglichkeit vorgesehen, die frühere Bescheinigungsbehörde durch eine neue Stelle mit dem Aufgabenbereich „Rechnungsführung“ mit weniger Zuständigkeiten zu ersetzen (Artikel 66 Absatz 2 und Artikel 70). Dieser Schritt steht im Einklang mit der Notwendigkeit, Inhalt und Umfang der Arbeit zwischen den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden klar festzulegen, worauf der Hof in seinem Themenpapier zur Vereinfachung bereits hingewiesen hat⁽¹⁰⁴⁾. Der Hof stellt fest, dass die Bescheinigungsbehörden eine wichtige Ebene der Ex-ante-Kontrolle und der erhöhten Korrekturkapazität auf Ebene der Mitgliedstaaten gebildet haben. Werden sie durch den neuen Aufgabenbereich „Rechnungsführung“ ersetzt, bedeutet dies, dass der für diese Option gewählten Verwaltungsbehörde mehr Verantwortung übertragen wird und sie für diese Aufgabe entsprechend gerüstet sein muss.

100. Der im laufenden Programmplanungszeitraum 2014-2020 durchgeführte Prozess der „Benennung“ von Behörden durch die Mitgliedstaaten zur Erfüllung bestimmter Aufgaben erwies sich als relativ umständlich⁽¹⁰⁵⁾. Der Hof hat auf die Zusammenhänge zwischen den erheblichen Verzögerungen im Benennungsprozess in den Mitgliedstaaten und ihrer Fähigkeit, EU-Finanzmittel in Anspruch zu nehmen, hingewiesen⁽¹⁰⁶⁾. Daher begrüßt der Hof die Tatsache, dass in dem Vorschlag auf einen Benennungsprozess verzichtet wird. Stattdessen müssen die Mitgliedstaaten lediglich eine Verwaltungsbehörde und eine Prüfbehörde „angeben“ (Artikel 65).

101. Die Mitgliedstaaten müssen eine Beschreibung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme nach Maßgabe eines in einem Anhang zur Verfügung gestellten Musters erstellen (Artikel 63 Absatz 9 und Anhang XIV). Die Kernanforderungen an Verwaltungs- und Kontrollsysteme sind in Anhang X aufgeführt. Gegenüber dem laufenden Programmplanungszeitraum sieht der Vorschlag der Dachverordnung eine erhebliche Verringerung des in der Beschreibung geforderten Inhalts vor. Dies bedeutet für die Mitgliedstaaten zwar mehr Freiheit und weniger Bürokratie, allerdings besteht der Erfahrung des Hofes zufolge die Gefahr, dass mangelnde Klarheit zu Unsicherheiten führen kann, was einer wirksamen Vereinfachung nicht förderlich ist⁽¹⁰⁷⁾. Aus Sicht des Hofes geht die Verringerung von Erläuterungen und Anwendungen bezüglich der Kontrollanforderungen auf Kosten der Qualität der durchgeführten Kontrollen. So werden in dem Vorschlag beispielsweise einige zentrale Begriffe wie etwa „geeignete Verwaltungsüberprüfungen“ und „neu angegebene Behörde“ nicht näher bestimmt. Fristen für die Festlegung von Prüfstrategien sind ein weiteres wichtiges Element, das fehlt.

102. Der Entwurf der Dachverordnung enthält einen gesonderten Artikel (Artikel 74) zu den Vorkehrungen für die Einzige Prüfung. Dies bezieht sich auf den Grundsatz, dass die Kommission und die Prüfbehörden doppelte Prüfungen derselben Ausgaben vermeiden sollten, um die Prüfkosten zu minimieren und den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten zu verringern. Der Hof unterstützt diese Ziele, sofern sie auf einem Rahmen basieren, durch den sichergestellt wird, dass die Ausgaben anhand derselben Standards geprüft werden und dass über die Ergebnisse genau berichtet wird⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰³⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Leitprinzip IV.

⁽¹⁰⁴⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 88.

⁽¹⁰⁵⁾ Artikel 123-124 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽¹⁰⁶⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Ziffer 6.30.

⁽¹⁰⁷⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 49.

⁽¹⁰⁸⁾ Sonderbericht Nr. 16/2013 „Modell der ‚Einzigsten Prüfung‘ (Single Audit) — Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“, Empfehlung 5.

103. Ohne dass dieser Begriff konkret verwendet wurde, wurde das Konzept der Einziges Prüfung in vorangegangenen Programmplanungszeiträumen zum Teil angewendet, beschränkte sich jedoch auf die Beziehung zwischen den Prüfbehörden und der Kommission. Die wesentliche Änderung in dem Vorschlag besteht darin, dass die Vorkehrungen für die Einzige Prüfung auf die Beziehung zwischen Prüf- und Verwaltungsbehörden ausgedehnt werden sollten. Dabei sollten die Prüfbehörden nach Möglichkeit keine Dokumente von den Begünstigten einholen, sondern die bereits durch die Arbeit der Verwaltungsbehörden zur Verfügung stehenden Dokumente, einschließlich ihrer Verwaltungsüberprüfungen, verwenden. Die Prüfbehörden sollten daher nur dann von den Begünstigten zusätzliche Unterlagen und Nachweise verlangen, „wenn dies nach ihrer fachkundigen Einschätzung zur Unterstützung belastbarer Prüfschlussfolgerungen notwendig ist“ (Artikel 74 Absatz 1). Ungeachtet dieser Vorschrift geht der Hof aufgrund seiner langjährigen Erfahrung mit Prüfungen in diesem Bereich davon aus, dass die Prüfbehörden möglicherweise einem unangemessenen Druck ausgesetzt sind, die Arbeit der Verwaltungsbehörden nicht zu stark in Frage zu stellen. Unabhängige öffentliche Rechnungsprüfungen sind ein Schlüsselement für die Transparenz und Rechenschaftspflicht der EU-Ausgaben⁽¹⁰⁹⁾. Der Hof weist daher nachdrücklich darauf hin, dass die Prüfbehörden unbedingt in der Lage sein müssen, Prüfungen gemäß den internationalen Prüfungsstandards durchzuführen, und dass die Kommission alles in ihrer Macht Stehende unternehmen sollte, um dies zu fördern.

104. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

47. eindeutig anzugeben, für welche Änderungen an Systemen eine obligatorische Systemprüfung durch die Prüfbehörden erforderlich ist (Artikel 72 des Entwurfs der Dachverordnung) (siehe auch ausführliche Vorschläge im Anhang);

48. die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Anhang XIV des Entwurfs der Dachverordnung) durch eine Beschreibung der Verwaltungsüberprüfungen und der einschlägigen Kriterien, anhand deren die Prüfbehörden überprüfen können, ob die in Anhang X des Entwurfs der Dachverordnung festgelegten Kernanforderungen an Kontrollen erfüllt werden, zu ergänzen;

49. vage Begriffsbestimmungen und unbestimmte oder unrealistische Zeitpläne (z. B. „neu angegebene Behörden“ und „erstes Jahr der Tätigkeit“ in der Systembeschreibung (Anhang XIV des Entwurfs der Dachverordnung) und in Artikel 72 des Entwurfs der Dachverordnung klarzustellen.

Standardverwaltungs- und -kontrollsystem

Verwaltungsüberprüfungen

105. Verwaltungsüberprüfungen sind ein wesentlicher Bestandteil des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Gemäß dem Entwurf der Dachverordnung werden Verwaltungsüberprüfungen als Verwaltungsprüfungen in Bezug auf die Zahlungsanträge der Begünstigten und Vor-Ort-Überprüfungen der Vorhaben definiert. Im Gegensatz zu früheren Programmplanungszeiträumen sollen Verwaltungsüberprüfungen nicht länger obligatorisch vorgeschrieben, sondern vielmehr risikobasiert sein (Artikel 68 Absatz 2). Dies bedeutet, dass die Zahlungsanträge einiger Begünstigter möglicherweise keiner Verwaltungsüberprüfung unterzogen werden.

106. Grundsätzlich begrüßt der Hof den Übergang zu einem risikobasierten Ansatz. Wird dieser Ansatz ordnungsgemäß durchgeführt, kann er dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Wirksamkeit der Kontrollen verbessern. Der Hof stellt regelmäßig fest, dass Verwaltungsüberprüfungen ein Element sind, das im Hinblick auf die Überprüfung der förderfähigen Ausgaben verstärkt werden muss⁽¹¹⁰⁾. Der Hof hat im Zuge seiner früheren Prüfungsarbeit festgestellt, dass Umfang und Intensität der bestehenden Verwaltungsüberprüfungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sowie innerhalb der Mitgliedstaaten bereits beträchtliche Unterschiede aufweisen, was darauf hindeutet, dass die Anforderungen unterschiedlich ausgelegt werden⁽¹¹¹⁾. Der Hof ist der Ansicht, dass der Schwerpunkt der Risikobewertung in Bezug auf Verwaltungsüberprüfungen eindeutig auf der Rechtmäßigkeit liegen und sich auf alle Anträge erstrecken sollte. Die Verwaltungsüberprüfungen selbst sollten erfolgen, bevor die Zahlungsanträge bei der Kommission eingereicht werden.

⁽¹⁰⁹⁾ Themenpapier „The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework“, Juli 2018, Ziffer 32.

⁽¹¹⁰⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Ziffer 6.19 zusammen mit der Antwort der Kommission, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Ziffer 6.36, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffer 6.44.

⁽¹¹¹⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 42.

Prüfungen

107. Laut dem Vorschlag für die Dachverordnung können Prüfbehörden ihre Stichprobe von Vorhaben so ziehen, dass sie mehrere Programme abdecken, die aus dem EFRE, dem Kohäsionsfonds und dem ESF+ unterstützt werden (Artikel 73 Absatz 2). Diese Stichprobe sollte grundsätzlich repräsentativ sein und auf statistischen Stichprobenverfahren basieren. Allerdings sieht der Vorschlag für die Dachverordnung die Möglichkeit eines nichtstatistischen Stichprobenverfahrens vor, wenn die Grundgesamtheit aus weniger als 300 Stichprobeneinheiten besteht. In diesen Fällen soll das Stichprobenverfahren mindestens 10 % der Stichprobeneinheiten in der Grundgesamtheit abdecken, wobei die Auswahl nach dem Zufallsprinzip erfolgt (Artikel 73 Absatz 2). Wie eine „Stichprobeneinheit“ interpretiert wird, hat maßgebliche Auswirkungen auf die zufällige Auswahl der Stichprobe. Dieser Begriff wird jedoch nicht genau definiert. Anhand seiner umfassenden Erfahrung bei der Beobachtung von Verfahren in den Mitgliedstaaten geht der Hof davon aus, dass die Anwendung eines nichtstatistischen Stichprobenverfahrens das Risiko birgt, dass die ausgewählten Stichproben nicht groß genug sind, um repräsentativ zu sein, was möglicherweise zu unzuverlässigen Fehlerquoten und Prüfungsurteilen führt.

108. Für die Prüfung von Programmen, die durch die Verordnung über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung unterstützte Ziel (Interreg) geregelt werden, wählt die Kommission eine gemeinsame Stichprobe von Vorhaben für alle Programme⁽¹¹²⁾. Dies dürfte zur Vereinfachung dieser Prüfungen beitragen. Bei der im Vorschlag der Dachverordnung vorgesehenen Auswahl von Stichproben besteht jedoch das Risiko, dass eine solche gemeinsame Stichprobe für einzelne Programme nicht repräsentativ ist, was die Zuverlässigkeit der Prüfungsurteile zur Funktionsweise der Systeme in einzelnen Programmen einschränkt.

109. In Bezug auf den Umfang der von den Prüfbehörden durchgeführten Prüfungen in Bezug auf Finanzierungsinstrumente hat der Hof darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt der Arbeit der Prüfbehörden auf Vorauszahlungen an die Finanzierungsinstrumente liegt, die weit weniger fehleranfällig sind. Der Hof hat der Kommission empfohlen, sicherzustellen, dass sich die Prüfungen auf die Auszahlung an Endbegünstigte, d. h. förderfähige Ausgaben erstrecken⁽¹¹³⁾. Der Hof begrüßt, dass die Mitgliedstaaten mit dem Vorschlag für die Dachverordnung verpflichtet werden, im Zahlungsantrag sowohl die Vorauszahlung als auch die Auszahlung von Mitteln an die Endbegünstigten anzugeben (Artikel 86 Absatz 2). Allerdings werden in dem Vorschlag weder die von den Prüfbehörden zu prüfenden förderfähigen Ausgaben bestimmt noch festgelegt, dass nur die an Endbegünstigte gezahlten Beträge bei der Berechnung der Restfehlerquote berücksichtigt werden sollten.

110. Als neue Möglichkeit für die Zeit nach 2020 können Mitgliedstaaten förderfähige Ausgaben auch außerhalb des Programmgebiets oder außerhalb der EU tätigen (Artikel 57 Absatz 4). Der Entwurf der Dachverordnung enthält keine Bestimmungen zur Wahrung der erforderlichen Prüfungsrechte der Prüfbehörde, der Kommission oder des Hofes unter diesen Umständen⁽¹¹⁴⁾. Dies ist eine gravierende Lücke hinsichtlich der Rechenschaftspflicht in dem Vorschlag.

111. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

50. die Anforderungen an den risikobasierten Ansatz für Verwaltungsüberprüfungen im Wege eines delegierten Rechtsakts oder durch Leitlinien eindeutig festzulegen (siehe auch die ausführlichen Anmerkungen zu Artikel 68 Absatz 2 des Entwurfs der Dachverordnung im Anhang);

51. im Wege eines delegierten Rechtsakts nach Maßgabe von Artikel 73 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung Kriterien für die Gruppierung von Programmen (einschließlich Konfidenzniveaus) und für kleine Grundgesamtheiten festzulegen, damit ein repräsentatives Stichprobenverfahren sichergestellt ist, wobei dieser in Erwägung zu ziehende Aspekt auch die Prüfungsstichproben im Rahmen der verbesserten Regelungen betrifft (siehe Ziffer 115);

52. mehrere Stichproben für Gruppen von Interreg-Programmen oder eine Stichprobe mit Schichten, die dieselben Merkmale aufweisen (Artikel 48 des Entwurfs der ETZ-Verordnung), einzuführen;

⁽¹¹²⁾ COM(2018) 374 final, Vorschlag für eine Verordnung über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg), Artikel 48.

⁽¹¹³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Ziffer 6.35 und Empfehlung 2 (Abl. C 322 vom 28.9.2017, S. 1), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Ziffern 6.59-6.61 und Empfehlung 5 (Abl. C 375 vom 13.10.2016, S. 1).

⁽¹¹⁴⁾ In Anhang XI sind zwar Einzelheiten zum Prüfpfad enthalten, die jedoch allgemein gehalten sind und sich nicht auf den konkreten Fall von Vorhaben, die außerhalb der EU durchgeführt werden, beziehen.

53. in Artikel 73 des Entwurfs der Dachverordnung klarzustellen, dass die Vorhabenprüfung in Bezug auf Finanzierungsinstrumente die förderfähigen Ausgaben gemäß Artikel 62 abdecken und Vorauszahlungen an Finanzierungsinstrumente ausschließen sollte;

54. klare Prüfungsrechte für Ausgaben außerhalb der EU sicherzustellen und dies in Artikel 57 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung klar darzulegen.

Verbesserte angemessene Regelungen für Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Regelungen

112. Eine radikale Änderung, die im Entwurf der Dachverordnung vorgeschlagen wird, besteht darin, dass die Mitgliedstaaten je nach Erfüllung bestimmter Bedingungen „verbesserte angemessene Regelungen“ für Programme beantragen können. Im Rahmen dieser Regelungen würde bei den Verwaltungsüberprüfungen auf nationale Verfahren zurückgegriffen werden, die Prüftätigkeiten der Prüfbehörde wäre auf 30 Stichprobeneinheiten ohne Systemprüfungen beschränkt und die Prüfungen der Kommission würden sich auf eine Überprüfung der Tätigkeiten der Prüfbehörde beschränken (Artikel 77).

113. Der Hof hat hinsichtlich dieses Vorschlags eine Reihe von Bedenken, die im Folgenden dargelegt werden. Generell anmerken ist, dass es mangels einer Folgenabschätzung (siehe Ziffer 5) keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die damit verbundenen Risiken durch die potenziellen Vorteile einer Vereinfachung — niedrigere Verwaltungskosten und ein geringerer Verwaltungsaufwand für die Begünstigten — aufgewogen werden. Der Vorschlag widerspricht daher der Auffassung des Hofes, dass sich jeder Vorschlag für eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren auf stichhaltige Fakten stützen sollte⁽¹¹⁵⁾. Darüber hinaus stellt der Hof fest, dass die verstärkten Regelungen zur Rechenschaftspflicht im Bereich Kohäsionspolitik ab dem Zeitraum 2007-2013 zu einem erheblichen Rückgang der vom Hof ermittelten Unregelmäßigkeiten beigetragen haben⁽¹¹⁶⁾.

114. In Bezug auf die drei Elemente der verbesserten Regelungen stellt der Hof fest, dass der Wortlaut von Artikel 77 Buchstabe a betreffend Verwaltungsüberprüfungen angesichts der möglichen Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften nicht so eindeutig formuliert ist, wie dies erforderlich wäre. Da die Verwaltungsüberprüfungen im Rahmen des Entwurfs der Dachverordnung zudem risikobasiert sein können (Ziffer 105), ist nicht klar, welchen Mehrwert die Bestimmung bietet, denn eine Verwaltungsbehörde könnte die Bestimmungen der Standardregelungen dazu nutzen, um die mit den verbesserten Regelungen vorgesehenen Vorteile zu erhalten.

115. Das zweite Element des Vorschlags besteht in einer reduzierten Prüftätigkeit durch die Prüfbehörde. Der Hof hat Bedenken angesichts der möglichen Begrenzung der Stichprobengröße der Prüfbehörde auf 30 Einheiten aus einer Programmgruppe (siehe auch Ziffer 107). Artikel 77 Buchstabe b bringt das Risiko mit sich, dass diese Bestimmung von den Prüfbehörden zu locker ausgelegt wird, was dazu führt, dass eine solche Stichprobe nicht groß genug ist, um repräsentativ zu sein, was wiederum unzuverlässige gemeldete Fehlerquoten zur Folge hat.

116. Das dritte Element des Vorschlags betrifft die eingeschränkte Prüfung durch die Kommission. Gemäß dem Vorschlag dürfen sich die eigenen Prüfungen der Kommission ausdrücklich nicht über die Ebene der Prüfbehörde hinaus auf die Ebene der Begünstigten erstrecken, „soweit die vorhandenen Informationen nicht einen gravierenden Mangel bei den Tätigkeiten der Prüfbehörde vermuten lassen“. Dieser Ansatz ist dem Grundsatz der Einigen Prüfung (Ziffer 103) inhärent und muss daher nicht auf diese Weise geregelt werden: Internationale Prüfungsstandards sehen bereits vor, dass Prüfer sicherstellen, dass sie die erforderlichen Nachweise erlangen, um fundierte Prüfungsurteil zu bilden.

Bedingungen

117. Die Bedingungen für diese Regelungen sind in Artikel 78 festgelegt. Das wesentliche Kriterium⁽¹¹⁷⁾ besteht darin, dass die Kommission in ihren veröffentlichten jährlichen Tätigkeitsberichten für die vorangegangenen beiden Jahre bestätigt, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms wirksam funktioniert und die Gesamtfehlerquote für jedes Jahr unter 2 % liegt. Dies bedeutet Folgendes:

⁽¹¹⁵⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 19, Ziffer 86 und Anhang III.

⁽¹¹⁶⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 39.

⁽¹¹⁷⁾ Das einzige weitere Kriterium bezieht sich auf die „Teilnahme des betroffenen Mitgliedstaats an der verstärkten Zusammenarbeit zur Gründung einer Europäischen Staatsanwaltschaft“.

- Es besteht keine Garantie, dass das System, das zuvor als wirksam betrachtet wurde, dasselbe System ist wie das, das im Rahmen der neuen verbesserten Regelungen verwendet wird — insbesondere angesichts des Übergangs von einem Programmplanungszeitraum zum nächsten. Der Hof stellt fest, dass von den Prüfbehörden nicht erwartet wird, dass sie Systemprüfungen durchführen, bevor die verbesserten Regelungen angewendet werden, was mit der Gefahr einhergeht, dass das System nicht mit den EU-Anforderungen vereinbar ist.
- Aus dem Wortlaut des Entwurfs der Dachverordnung geht nicht eindeutig hervor, ob die Fehlerquote, die zur Bewertung der Qualifikation für die verbesserten Regelungen herangezogen wird, den Kontrollen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kommission unterzogen wurde. Bei der in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Kommission gemeldeten Fehlerquote handelt es sich um die von den Prüfbehörden gemeldete Fehlerquote. Diese Fehlerquote ist möglicherweise zu niedrig angesetzt, da nachfolgende Korrekturen infolge der Kontrollen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kommission nicht berücksichtigt werden⁽¹¹⁸⁾. Wird die Bewertung, ob ein Programm für die verbesserten Regelungen in Betracht kommen könnte, auf der Grundlage einer unzuverlässigen Maßnahme durchgeführt, würde dies die bereits bestehenden Risiken nur erhöhen.
- Es ist nicht klar, wie das zusätzliche Kriterium in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft angewendet werden soll.

Beendigung der verbesserten Regelungen

118. Anlass zu Bedenken geben auch die Bestimmungen zur Beendigung dieser verbesserten Regelungen (die sogenannte „Anpassung“) und Rückkehr zu den Standardregelungen (Artikel 79). Dieser Prozess wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen und erfordert zusätzliche Prüftätigkeiten, eine Analyse des nächsten jährlichen Kontrollberichts, Systemprüfungen und Zeit, damit der Mitgliedstaat seinen Fall vorbringen kann. In diesem Zeitraum, wenn die Mitgliedstaaten möglicherweise mit einem relativ unzuverlässigen System, aber geringer Verwaltung und Kontrolle arbeiten, besteht naturgemäß ein erhöhtes Risiko für Fehler. Die vorgeschlagenen Regelungen verzögern den Spielraum für Abhilfemaßnahmen jedoch erheblich.

119. In seinem Themenpapier zur Vereinfachung hat der Hof auf die Stärkung der Regelungen zur Rechenschaftspflicht im laufenden und in den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen hingewiesen, was impliziert, dass sich die Kommission bei ihrer Erlangung von Sicherheit im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Ausgaben auf die Kontrollen der Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten verlässt⁽¹¹⁹⁾. Der Umfang der Standardregelungen für risikobasierte Verwaltungsüberprüfungen sollte den Verwaltungsaufwand für gut funktionierende Systeme verringern. Durch die vorgeschlagenen verbesserten Regelungen könnte die von der Kommission erlangte Sicherheit erheblich beeinträchtigt werden. Der Hof ist der Ansicht, dass die im Rahmen der Standardregelungen vorgeschlagenen Änderungen ausreichend Spielraum bieten, um den Verwaltungsaufwand zu verringern.

120. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten abwägen.

55. ob die den verbesserten Regelungen inhärenten Risiken durch die potenziellen Vorteile einer Vereinfachung wirklich aufgewogen werden (Artikel 77-79 des Entwurfs der Dachverordnung).

Einreichung der Rechnungslegung und Finanzkorrekturen

121. Wie im Programmplanungszeitraum 2014-2020 erstattet die Kommission gemäß dem Vorschlag für die Dachverordnung in Form von Zwischenzahlungen zunächst 90 % der im Zahlungsantrag angegebenen Beträge und zahlt den Restbetrag nach Prüfung der Rechnungslegung (Artikel 87 und 94)⁽¹²⁰⁾. Damit die Kommission die Rechnungslegung zu Erstattungszwecken „annehmen“ kann, muss sie sich vergewissern, „dass die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist“ und die von der Prüfbehörde gemeldete Restfehlerquote unter 2 % liegt (Artikel 93). Die Kommission würde den Restbetrag auch dann zahlen, wenn die Prüfbehörde in ihrem Bestätigungsvermerk zu dem Schluss kommt, dass die Funktionsweise des Systems und/oder die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge Mängel aufweisen, soweit die Rechnungslegung als vollständig, genau und sachlich richtig bewertet wird (Artikel 95-96).

⁽¹¹⁸⁾ Die Prüfungen des Hofes haben ergeben, dass die Annahme der Rechnungslegung durch die Kommission und die veröffentlichten Fehlerquoten nicht ihrer Beurteilung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben entsprechen. Infolgedessen müssen die veröffentlichten Fehlerquoten nach der Bewertung möglicherweise angepasst werden, was nur bis zu drei Jahre im Voraus gehoben werden kann. Siehe den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Kapitel 6, Ziffer 6.68.

⁽¹¹⁹⁾ Themenpapier „Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020“, Mai 2018, Ziffer 39-40.

⁽¹²⁰⁾ Die Rechnungslegung ist eines der Elemente des sogenannten „Gewährpakets“, das die Mitgliedstaaten jährlich bei der Kommission einreichen müssen. Dieses umfasst darüber hinaus Verwaltungserklärungen der Verwaltungsbehörde, Bestätigungsvermerke und jährliche Kontrollberichte, die von der Prüfbehörde erstellt werden (Artikel 92).

122. Die Kontrollen der Kommission zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kommission können erst nach diesem ersten Prozess der Prüfung und des Rechnungsabschlusses sowie der Zahlung des Restbetrags erfolgen. Bei dem in dem Vorschlag vorgesehenen Prozess werden daher weder spätere Finanzkorrekturen durch die Kommission berücksichtigt noch wird dem Erfordernis Rechnung getragen, dass die Fehlerquoten entsprechend anzupassen sind. Folglich bietet die Annahme der Rechnungslegung durch die Kommission den Begünstigten keine Sicherheit, da die entsprechenden Ausgaben nach dem tatsächlichen Rechnungsabschluss zusätzlichen Kontrollen durch die Kommission unterliegen. Der Hof hat bereits in seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für die Dachverordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf dieses Problem hingewiesen⁽¹²¹⁾. Unlängst hat der Hof die Empfehlung ausgesprochen, dass die Kommission ausreichende Kontrollen durchführen sollte, um die Wirksamkeit der Arbeit der Prüfbehörden zu beurteilen und spätestens in dem jährlichen Tätigkeitsbericht, den sie nach dem Jahr der Annahme der Rechnungslegung veröffentlicht, hinreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu erlangen⁽¹²²⁾. Ebenso sollte auch der Entwurf der Dachverordnung für den Zeitraum 2021-2027 klare Fristen für die endgültige Entscheidung enthalten.

123. Die Wirksamkeit der Rechnungslegungssysteme hängt davon ab, welchen Anreiz sie den Mitgliedstaaten geben, vorschriftswidrige Zahlungen wieder einzuziehen und die Systeme zu verbessern⁽¹²³⁾. In diesem Zusammenhang begrüßt der Hof die Tatsache, dass in dem Vorschlag für die Dachverordnung die Möglichkeit beibehalten wird, Netto-Finanzkorrekturen für unrechtmäßige Ausgaben vorzunehmen, die von der Kommission bei den in der angenommenen Rechnungslegung enthaltenen Ausgaben festgestellt wurden (Artikel 98). Der Hof ist der Ansicht, dass der Vorschlag auch auf Unregelmäßigkeiten verweisen sollte, die vom Hof in diesem Zusammenhang festgestellt wurden, wie dies in der Verordnung für den laufenden Zeitraum der Fall ist⁽¹²⁴⁾. Allerdings ist in dem Vorschlag nicht länger die Möglichkeit vorgesehen, Netto-Finanzkorrekturen aufgrund gravierender Mängel in der Funktionsweise des Verwaltungssystems vorzunehmen, wie es im Zeitraum 2014-2020 möglich ist. Nach dem Vorschlag für die Dachverordnung wären die Mitgliedstaaten in der Lage, unrechtmäßige Ausgaben zu ersetzen⁽¹²⁵⁾. Nach Ansicht des Hofes wird hierdurch der Anreiz für die Mitgliedstaaten, ihre Systeme zu verbessern, erheblich eingeschränkt.

124. Der Wert der Verwaltungserklärung wird von der zugrunde liegenden Arbeit der Verwaltungsbehörde abhängen. Der Hof stellt fest, dass das Muster der Verwaltungserklärung, eines der vier Elemente des Gewährpakets (siehe Ziffer 121) in Anhang XV des Vorschlags nicht das ordnungsgemäße Funktionieren des Kontrollsystems umfasst, wie dies in der Haushaltsordnung vorgeschrieben ist⁽¹²⁶⁾. Diese Unstimmigkeit hat Auswirkungen auf das Prüfungsurteil der Prüfbehörde, da sie auf der Grundlage der Verwaltungserklärung einen Bestätigungsvermerk über die Funktionsweise des Systems ausstellt.

125. Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen,

56. klare Fristen für die Durchführung der Kontrollen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung durch die Kommission einzuführen (Artikel 93-96 des Entwurfs der Dachverordnung). Die Kommission sollte ausreichende Kontrollen zur Ordnungsmäßigkeit durchführen, um spätestens in dem jährlichen Tätigkeitsbericht, den die GD nach dem Jahr der Annahme der Rechnungslegung veröffentlicht, hinreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu erlangen;

57. vorzusehen, dass auch ein eingeschränkter oder negativer Bestätigungsvermerk der Prüfbehörde über die wirksame Funktionsweise der Systeme sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit ein Grund für die Kommission darstellt, die eingereichte Rechnungslegung nicht anzunehmen (Artikel 95 und 96 des Entwurfs der Dachverordnung);

58. die Möglichkeit von Netto-Finanzkorrekturen für gravierende Mängel in der Funktionsweise des Systems wieder einzuführen (Artikel 98 Absatz 1 und Artikel 98 Absatz 4 des Entwurfs der Dachverordnung).

Bedingungen für die Testierung durch den Hof

126. In seiner Strategie für den Zeitraum 2018-2020 hat der Hof seine Absicht bekundet, in Bezug auf seine Zuverlässigkeitserklärung einen neuen Ansatz zu verfolgen, bei dem zur Erlangung von Prüfungssicherheit weitgehend die von den geprüften Stellen gelieferten Angaben zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit herangezogen werden, was einen Schritt auf dem Weg zur Gestaltung der Zuverlässigkeitserklärung als „testatsorientierte Prüfung“ darstellt. Dies würde bedeuten, dass der Hof bewertet, ob die von der Kommission festgestellte Restfehlerquote auf der Grundlage der von den Prüfbehörden angegebenen Quoten eine verlässliche Schätzung darstellt. Bei diesem Ansatz würde der Hof den überarbeiteten Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen im Bereich Kohäsion berücksichtigen und die Arbeit der anderen beteiligten Prüfer — der Prüfbehörden und gegebenenfalls der Kommission — nutzen, um die eigene Prüfungstätigkeit zu straffen und damit den Gesamtprüfungsaufwand zu verringern.

⁽¹²¹⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen, Ziffer 31-33.

⁽¹²²⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Kapitel 6, Empfehlung 7.

⁽¹²³⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen, Ziffer 36.

⁽¹²⁴⁾ Artikel 145 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽¹²⁵⁾ Artikel 145 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁽¹²⁶⁾ Artikel 63 Absatz 6 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046.

127. Um als Pilotversuch zu testen, ob ein solcher neuer Ansatz realisierbar ist, basierte die Zuverlässigkeitserklärung 2017 für die MFR-Teilrubrik 1b (Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt), die in Kapitel 6 des Jahresberichts des Hofes für 2017 dargelegt wurde, auf einer Stichprobe von Vorgängen, die bereits von den Prüfbehörden geprüft worden waren.

128. Die Auswertung der Ergebnisse dieses Pilotversuchs durch den Hof ergab vier Bedingungen, um den Übergang zu einer testatorientierten Prüfung fortsetzen zu können:

- i. Es gibt eine Restfehlerquote, deren Richtigkeit durch den Hof bestätigt werden kann.
- ii. Diese Fehlerquote ist zweckmäßig (robust und zuverlässig).
- iii. Die Kommission stellt die erforderlichen Informationen rechtzeitig für die Zwecke des Hofes zur Verfügung.
- iv. Die Bedingungen für die Verwertung der Arbeit anderer Prüfer sind erfüllt (Unabhängigkeit, Fachkompetenz, Umfang der Arbeit, Kostenwirksamkeit, Prüfungsfeststellungen aufgrund ausreichender Nachweise)

129. Die nachstehende Tabelle enthält die zusammenfassend Bewertung des Hofes, ob diese Bedingungen bei seinem Pilotversuch für die Zuverlässigkeitserklärung 2017 erfüllt wurden. Aus der Tabelle geht darüber hinaus die Einschätzung des Hofes hervor, ob die festgestellten Mängel von der Dachverordnung behoben werden könnten, und ob sie mit dem Vorschlag für die Dachverordnung tatsächlich in Angriff genommen werden.

Bedingung	Wesentliche Mängel, die bei der Zuverlässigkeitserklärung 2017 festgestellt wurden	Können diese Mängel durch die Dachverordnung behoben werden?	Werden sie mit der Dachverordnung in Angriff genommen?
i. Restfehlerquote, deren Richtigkeit durch den Hof bestätigt werden kann?	Es gibt keine Gesamtrestfehlerquote, die der MFR-Teilrubrik gemein ist. Die Kommission aggregiert den Indikator nur nach GD. Darüber hinaus bezieht sich die im Jährlichen Tätigkeitsbericht angegebene Fehlerquote auf Ausgaben, die nicht dem gesamten Kontrollzyklus unterzogen wurden.	Nein (Angelegenheit für die Haushaltsordnung)	n. z.
ii. Ist die Restfehlerquote zweckmäßig?	Der wesentliche Mangel besteht darin, dass die Restfehlerquote des untersuchten Rechnungsjahres möglicherweise Vorschüsse an Finanzierungsinstrumente und staatliche Beihilfevorhaben umfassen kann. In diesem Fall wird die Restfehlerquote möglicherweise unterschätzt.	Ja	Teilweise
iii. Stellt die Kommission Informationen rechtzeitig bereit?	Die von der Kommission in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2017 für die im Mai 2017 angenommene Rechnungslegung angegebene geschätzte Fehlerquote ist unvollständig, da sie möglicherweise noch korrigiert werden kann.	Ja	Nein
iv. Sind die Voraussetzungen für die Verwertung der Arbeit anderer Prüfer erfüllt?	Mängel in Bezug auf Stichprobenverfahren und Dokumentation	Teilweise	Teilweise

130. Der Hof ist der Ansicht, dass die Dachverordnung allein nicht alle maßgeblichen Bedingungen für die Testierung regeln kann. Um die Mängel zu beheben, müssten die Mitgliedstaaten und die Kommission die Regelungen in den Bereichen festlegen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Insgesamt werden mit dem Entwurf der Dachverordnung nicht alle in der im Pilotversuch erstellten Zuverlässigkeitserklärung 2017 ermittelten Mängel in Angriff genommen, die hätten behoben werden können. Daher kommt der Hof zu dem Schluss, dass der Entwurf der Dachverordnung die Bedingungen für eine testatorientierte Prüfung sowohl für die Standardregelungen als auch die verbesserten Regelungen nur teilweise erfüllt. In diesem Zusammenhang weist der Hof darauf hin, dass der Zweck der Dachverordnung nicht darin besteht, einen geänderten Ansatz für seine Prüfung zu ermöglichen. Das Missverhältnis zwischen den Anforderungen des Hofes hinsichtlich einer testatorientierten Prüfung und den Bestimmungen der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ist nicht beabsichtigt, sondern eine Folge der unterschiedlichen Ziele, die verfolgt werden.

131. Der Hof hat vorstehend auf die Risiken verwiesen, die er im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen neuen Regelungen sieht und deren Auswirkungen die Kontrollumgebung, insbesondere im Rahmen der verbesserten Regelungen, schwächen würden. Dies wirkt sich wiederum auf die von der Kommission erlangte Gewähr und folglich auf die Bedingungen für die Testierung aus. Für die standardmäßigen Verwaltungs- und Kontrollsysteme könnte eine testatorientierte Prüfung sinnvoll angewendet werden. Es müssten mindestens die folgenden Anpassungen vorgenommen werden:

- Verringerung des Stichprobenrisikos, indem im delegierten Rechtsakt standardisierte statistische Stichprobenverfahren vorgeschlagen werden, die von den Prüfbehörden unter bestimmten Umständen einheitlich anzuwenden sind. In diesem Vorschlag könnte auch vorgesehen werden, dass die Kommission die Stichprobenmethode der Prüfbehörden validiert, bevor die endgültige Stichprobe gezogen wird.
- Anpassung von Artikel 73, damit sichergestellt ist, dass die Prüfung von Vorhaben bei Finanzierungsinstrumenten nur die getätigten Ausgaben und nicht die an Finanzierungsinstrumente gezahlten Vorschüsse abdeckt.
- Bereitstellung der Mindestanforderungen in Bezug auf den Umfang der durchzuführenden Prüfungsarbeiten und deren Dokumentation an die Prüfbehörden in Absprache mit dem Hof.
- Entsprechend der Empfehlung, die der Hof in seinem Jahresbericht 2017 abgegeben hat ⁽¹²⁷⁾, sollte die Kommission ihre Berichterstattung über die Einhaltung der Vorschriften auf die Ausgaben konzentrieren, die den gesamten Kontrollzyklus durchlaufen haben. In der Dachverordnung sollte die Kommission verpflichtet werden, ausreichende Kontrollen zur Ordnungsmäßigkeit durchzuführen, um die Wirksamkeit der Arbeit der Prüfbehörden zu beurteilen und spätestens in dem Jährlichen Tätigkeitsbericht, den sie nach dem Jahr der Annahme der Rechnungslegung veröffentlicht, hinreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu erlangen.

132. Durch die vorgeschlagenen verbesserten angemessenen Regelungen werden die Bedingungen für eine testatorientierte Prüfung durch den Hof weiter verkompliziert (siehe Ziffern 112-120). Diese müssten eindeutig festgelegt werden. Darüber hinaus müssen die vorstehend dargelegten Anpassungen vorgenommen werden, damit eine testatorientierte Prüfung ermöglicht wird. Darüber hinaus würde der Vorschlag für verbesserte angemessene Regelungen dazu führen, dass der Hof ohne Verwaltungsüberprüfung und die Prüfung durch die Kommission oder die Prüfbehörde die Systeme rein nationaler Behörden prüfen müsste, die dem Hof sämtliche Unterlagen zur Verfügung stellen müssten, die der Hof zur Erfüllung seines im Vertrag verankerten Mandats als notwendig erachtet.

ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN

133. Insgesamt ist es der Kommission mit ihrem Legislativvorschlag gelungen, die Rechtsvorschriften zu vereinfachen. Allerdings liegt der Schwerpunkt nach wie vor zu wenig auf einem angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnis und die Regelungen zur Rechenschaftspflicht wurden zum Teil erheblich abgeschwächt.

134. Der Vorschlag an sich ist erheblich gestrafft und enthält sinnvollerweise die wichtigsten Dokumente und Vorlagen, die die Mitgliedstaaten für die Programmplanung benötigen. Darüber hinaus wird der in früheren Programmplanungszeiträumen festgelegte Rahmen für die Programmplanung weitgehend beibehalten. Dies dürfte zu stabilen Vorschriften beitragen, was eine reibungslosere Programmplanung ermöglichen sollte. Zahlreichen Vorschriften mangelt es jedoch an Klarheit, was zu unterschiedlichen Auslegungen und in der Folge zu Rechtsunsicherheit führen könnte.

⁽¹²⁷⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Ziffer 6.78, Empfehlung 6.

135. Der Vorschlag bietet größere Flexibilität bei der Zuweisung und Übertragung von Mitteln, beispielsweise durch die zweistufige Programmplanung (5 + 2) und die Kombination von Finanzierungsinstrumenten mit Finanzhilfen. Dadurch wird die Fähigkeit erhöht, auf veränderte Umstände zu reagieren. Es besteht jedoch das Risiko, dass diese erhöhte Flexibilität, insbesondere die zweistufige Programmplanung, mit einem erheblichen Anstieg des Verwaltungsaufwands einhergeht.

136. Im Hinblick auf die Leistungsorientierung ist der Vorschlag anders als in früheren Zeiträumen nicht in eine EU-weite gemeinsame Strategie eingebettet. Er vermittelt kein klares Bild davon, was die EU mit dieser Politik erreichen möchte. Darüber hinaus wird in dem Vorschlag zum Zweck der Vereinfachung auf zahlreiche Elemente verzichtet, die zu einer gezielteren Ausrichtung der Mittel auf die Ergebnisse beitragen sollen, etwa die Ex-ante-Bewertung von Programmen, die leistungsgebundene Reserve und gemeinsame Bewertungsstandards für Großprojekte.

137. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass der Entwurf ein breites Spektrum vereinfachter Formen der Unterstützung enthält (z. B. vereinfachte Kostenoptionen und nicht an die Kosten gebundene Finanzierungen), die bei ordnungsgemäßer Anwendung dazu beitragen können, den Verwaltungsaufwand zu verringern und den Schwerpunkt von den Inputs auf die Outputs und Ergebnisse zu verlagern. Der Hof begrüßt darüber hinaus das Ziel der Kommission, die Governance und andere Bedingungen zu stärken, um ein günstiges Umfeld für Kohäsionsausgaben zu schaffen, beispielsweise Verbindungen zum Prozess des Europäischen Semesters und die Ersetzung von Ex-ante-Konditionalitäten durch grundlegende Voraussetzungen. In diesem Zusammenhang schlägt der Hof der Kommission und den Gesetzgebern eine Reihe von Aspekten zur Erwägung vor, damit sie das Potenzial der vorgeschlagenen Änderungen voll und ganz zur Entfaltung bringen können.

138. Der Vorschlag soll dazu beitragen, die Regelungen zur Rechenschaftspflicht zu rationalisieren und zu straffen. Beispielsweise werden umfassende Verwaltungsüberprüfungen durch risikobasierte Überprüfungen ersetzt. Der Hof begrüßt diese Schritte, ist jedoch der Ansicht, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem an einigen Stellen gestrafft werden kann.

139. Der Vorschlag sieht auch die Möglichkeit einer radikaleren Vereinfachung für Systeme mit einer guten Erfolgsbilanz vor („verbesserte angemessene Regelungen“), durch die die Kommission ihre Aufsichtsfunktion erheblich einschränken und sich weitgehend auf einzelstaatliche Kontrollen stützen würde. Dieses Konzept läuft den wesentlichen Elementen zuwider, die dem in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelten Zuverlässigkeitsmodell der Kommission zugrunde liegen, und schränken so die Gewähr ein, die die Kommission erlangen kann. Es stellt auch Herausforderungen für die Art und Weise dar, wie der Hof seine Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung durchführt.

Diese Stellungnahme wurde vom Hof in seiner Sitzung vom 25. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG

Ausführliche Anmerkungen und Formulierungsvorschläge (Anmerkungen und Formulierungsvorschläge zu Artikeln der Dachverordnung)

Die folgenden Formulierungsvorschläge beruhen auf einigen, aber nicht allen, der in dieser Stellungnahme vorgebrachten Erwägungen. Es ist Sache der Kommission und der Gesetzgeber, diese Erwägungen zu berücksichtigen und in den entsprechenden Artikeln der vorgeschlagenen Dachverordnung und/oder fondsspezifischen Verordnungen wiederzugeben.

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa (COM(2018) 375 final)		
Inhaltsverzeichnis		In der vorgeschlagenen Verordnung sollte ein Inhaltsverzeichnis entsprechend seiner Struktur angegeben sein.
[...] in Erwägung nachstehender Gründe: (...) (2) Um den koordinierten und harmonisierten Einsatz der Unionsfonds mit geteilter Mittelverwaltung — Europäischer Fonds für regionale Entwicklung („EFRE“), Europäischer Sozialfonds Plus („ESF+“), Kohäsionsfonds, im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Maßnahmen beim Europäischen Meeres- und Fischereifonds („EMFF“), Asyl- und Migrationsfonds („AMIF“), Fonds für die innere Sicherheit („ISF“) und Instrument für integriertes Grenzmanagement und Visa („BMVI“) — weiterzuentwickeln, sollten Haushaltsvorschriften auf der Grundlage von Artikel 322 AEUV für all diese Fonds („die Fonds“) festgelegt werden, die den Anwendungsbereich der verschiedenen einschlägigen Bestimmungen eindeutig spezifizieren. Außerdem sollten gemeinsame Bestimmungen auf der Grundlage von Artikel 177 AEUV mit strategiespezifischen Vorschriften für den EFRE, den ESF+, Kohäsionsfonds und den EMFF festgelegt werden.		In der vorgeschlagenen Bestimmung in Absatz 2 sollte nach Satz 1 klargestellt werden, wofür „Haushaltsvorschriften“ stehen, da die vorgeschlagene Verordnung nichtfinanzielle Bestimmungen für alle Fonds enthält. Am Ende von Absatz 2 sollte ein Bezug zum EMFF hinzugefügt werden, da der genannte Artikel 177 AEUV nur die Strukturfonds betrifft.

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 2 Begriffsbestimmungen		Siehe Erwägungen 22) und 37)
Artikel 4 Politische Ziele		Siehe Erwägung 1) Die Kommission und die Gesetzgeber sollten insbesondere in Erwägung ziehen, klare Zielvorgaben für die Klimaschutz Ausgaben für die drei Kohäsionsfonds festzulegen, die dem Ziel von 25 % für diese Ausgaben für den gesamten EU-Haushalt entsprechen.
Artikel 7 Ausarbeitung und Einreichung der Partnerschaftsvereinbarung		Siehe Erwägung 18)
Artikel 8 Inhalt der Partnerschaftsvereinbarung		Siehe Erwägungen 16), 19) und 20)
Artikel 11 Grundlegende Voraussetzungen 1. Für jedes spezifische Ziel sind in der vorliegenden Verordnung Vorbedingungen für die wirksame und effiziente Umsetzung dieses Ziels festgelegt („grundlegende Voraussetzungen“). In Anhang III sind die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen, die für alle spezifischen Ziele gelten, und die Kriterien festgelegt, nach denen bewertet wird, ob sie erfüllt sind. In Anhang IV sind die thematischen grundlegenden Voraussetzungen für den EFRE, den Kohäsionsfonds und den ESF+ sowie die Kriterien festgelegt, nach denen bewertet wird, ob sie erfüllt sind.	Artikel 11 Grundlegende Voraussetzungen 1. Für jedes spezifische Ziel oder jeden Unterstützungsbereich oder jede Art von Vorhaben sind in der vorliegenden Verordnung Vorbedingungen für die wirksame und effiziente Umsetzung dieses Ziels festgelegt („grundlegende Voraussetzungen“). In Anhang III sind die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen, die für alle spezifischen Ziele oder Unterstützungsbereiche oder Arten von Vorhaben gelten, und die Kriterien festgelegt, nach denen bewertet wird, ob sie erfüllt sind. In Anhang IV sind die thematischen grundlegenden Voraussetzungen für den EFRE, den Kohäsionsfonds und den ESF+ sowie die Kriterien festgelegt, nach denen bewertet wird, ob sie erfüllt sind.	Siehe auch die Erwägungen 9), 10) und 11)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
2. Bei der Ausarbeitung eines Programms oder der Einführung eines neuen spezifischen Ziels im Rahmen der Änderung eines Programms bewertet der Mitgliedstaat, ob die grundlegenden Voraussetzungen für das ausgewählte spezifische Ziel erfüllt sind. Eine grundlegende Voraussetzung ist erfüllt, wenn alle entsprechenden Kriterien erfüllt sind. Der Mitgliedstaat gibt in jedem Programm oder in der Programmänderung die erfüllten und die nicht erfüllten grundlegenden Voraussetzungen an und legt in dem Fall, dass er eine grundlegende Voraussetzung als erfüllt ansieht, eine entsprechende Begründung vor.	2. Bei der Ausarbeitung eines Programms oder der Einführung eines neuen spezifischen Ziels oder eines neuen <u>Unterstützungsbe- reichs</u> oder einer neuen <u>Art von Vorhaben</u> im Rahmen einer Programmänderung bewertet der Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der Länderberichte und länderspezifischen Empfehlungen, die sich aus dem Prozess des Europäischen Semesters ergeben, ob die grundlegenden Voraussetzungen im Zusammenhang mit dem ausgewählten spezifischen Ziel oder <u>Unterstützungsbereich</u> oder der ausgewählten Art von Vorhaben erfüllt sind. Eine grundlegende Voraussetzung ist erfüllt, wenn alle entsprechenden Kriterien erfüllt sind. Der Mitgliedstaat gibt in jedem Programm oder in der Programmänderung die erfüllten und die nicht erfüllten grundlegenden Voraussetzungen an und legt in dem Fall, dass er eine grundlegende Voraussetzung als erfüllt ansieht, eine entsprechende Begründung vor.	
3. Ist eine grundlegende Voraussetzung zum Zeitpunkt der Genehmigung des Programms oder der Programmänderung nicht erfüllt, so erstattet der Mitgliedstaat der Kommission mit entsprechender Begründung Bericht, sobald er die Voraussetzung als erfüllt ansieht.	3. Ist eine grundlegende Voraussetzung zum Zeitpunkt der Genehmigung des Programms oder der Programmänderung nicht erfüllt, so erstattet der Mitgliedstaat der Kommission mit entsprechender Begründung Bericht, sobald er die Voraussetzung als erfüllt ansieht.	
4. Die Kommission nimmt binnen drei Wochen nach Eingang der Informationen auf Absatz 3 eine Bewertung vor und teilt dem Mitgliedstaat mit, welche Voraussetzungen auch sie als erfüllt ansieht. Widerspricht die Kommission der Einschätzung des Mitgliedstaats, so setzt sie den Mitgliedstaat entsprechend in Kenntnis und gibt ihm die Möglichkeit, binnen eines Monats seine Anmerkungen vorzulegen.	4. Die Kommission nimmt binnen drei Monaten nach Eingang der Informationen gemäß Absatz 3 <u>unter Berücksichtigung der Länderberichte und länderspezifischen Empfehlungen, die sich aus dem Prozess des Europäischen Semesters ergeben, eine Bewertung vor und teilt dem Mitgliedstaat mit, welche Voraussetzungen auch sie als erfüllt ansieht.</u> Widerspricht die Kommission der Einschätzung des Mitgliedstaats, so setzt sie den Mitgliedstaat entsprechend in Kenntnis und gibt ihm die Möglichkeit, binnen eines Monats seine Anmerkungen vorzu- legen.	

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
5. Ausgaben im Zusammenhang mit Vorhaben, die mit dem spezifischen Ziel verbunden sind, können nicht in den Zahlungsantrag aufgenommen werden, bevor die Kommission den Mitgliedstaat gemäß Absatz 4 darüber informiert hat, dass die grundlegende Voraussetzung erfüllt ist. Unterabsatz 1 gilt nicht für Vorhaben, die zur Erfüllung der entsprechenden grundlegenden Voraussetzung beitragen. 6. Der Mitgliedstaat stellt sicher, dass die grundlegenden Voraussetzungen während des gesamten Programmplanungszeitraums erfüllt sind und angewandt werden. Er informiert die Kommission über jedwede Änderung, die die Erfüllung von grundlegenden Voraussetzungen betrifft. Ist die Kommission der Ansicht, eine grundlegende Voraussetzung sei nicht mehr erfüllt, so setzt sie den Mitgliedstaat in Kenntnis und gibt ihm die Möglichkeit, binnen eines Monats seine Anmerkungen vorzulegen. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die grundlegende Voraussetzung weiterhin nicht erfüllt ist, können Ausgaben im Zusammenhang mit Vorhaben, die mit dem spezifischen Ziel verbunden sind, ab dem Datum, an dem die Kommission den Mitgliedstaat entsprechend informiert, nicht in den Zahlungsantrag aufgenommen werden. 7. Anhang IV gilt nicht für aus dem EMFF unterstützte Programme.	5. Ausgaben im Zusammenhang mit Vorhaben, die mit dem spezifischen Ziel oder Unterstützungsbereich oder der Art von Vorhaben verbunden sind, können nicht in den Zahlungsantrag aufgenommen werden, bevor die Kommission den Mitgliedstaat gemäß Absatz 4 darüber informiert hat, dass die grundlegende Voraussetzung erfüllt ist. Unterabsatz 1 gilt nicht für Vorhaben, die zur Erfüllung der entsprechenden grundlegenden Voraussetzung beitragen. 6. Der Mitgliedstaat stellt sicher, dass die grundlegenden Voraussetzungen während des gesamten Programmplanungszeitraums erfüllt sind und angewandt werden. Er informiert die Kommission über jedwede Änderung, die die Erfüllung von grundlegenden Voraussetzungen betrifft. Ist die Kommission der Ansicht, eine grundlegende Voraussetzung sei nicht mehr erfüllt, so setzt sie den Mitgliedstaat in Kenntnis und gibt ihm die Möglichkeit, binnen eines Monats seine Anmerkungen vorzulegen. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die grundlegende Voraussetzung weiterhin nicht erfüllt ist, können Ausgaben im Zusammenhang mit Vorhaben, die mit dem spezifischen Ziel oder Unterstützungsbereich oder der Art von Vorhaben verbunden sind, ab dem Datum, an dem die Kommission den Mitgliedstaat entsprechend informiert, nicht in den Zahlungsantrag aufgenommen werden. 7. Anhang IV gilt nicht für aus dem EMFF unterstützte Programme.	
Artikel 12 Leistungsrahmen 1. Der Mitgliedstaat erstellt einen Leistungsrahmen, der es erlaubt, die Leistung des Programms während dessen Durchführung zu überwachen und zu evaluieren und darüber Bericht zu erstatten, und zur Messung der Gesamtleistung der Fonds beiträgt. Der Leistungsrahmen umfasst:	Artikel 12 Leistungsrahmen 1. Der Mitgliedstaat erstellt einen Leistungsrahmen, der es erlaubt, die Leistung des Programms während dessen Durchführung zu überwachen und zu evaluieren und darüber Bericht zu erstatten, und zur Messung der Gesamtleistung der Fonds beiträgt. Der Leistungsrahmen umfasst:	

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
a) die Output- und Ergebnisindikatoren zu den spezifischen Zielen wie in den fondsspezifischen Verordnungen festgelegt, b) Etappenziele, die bis Ende des Jahres 2024 für Outputindikatoren zu erreichen sind, sowie c) Zielwerte, die bis Ende des Jahres 2029 für Output- und Ergebnisindikatoren zu erreichen sind.	a) die Output- und Ergebnisindikatoren zu den spezifischen Zielen oder dem Unterstützungsbereich oder der Art von Vorhaben wie in den fondsspezifischen Verordnungen festgelegt, b) Etappenziele, die bis Ende des Jahres 2024 für Output- und <u>Ergebnisindikatoren</u> zu erreichen sind, sowie c) Zielwerte, die bis Ende des Jahres 2029 für Output- und Ergebnisindikatoren zu erreichen sind. <u>Die Zielvorgaben beruhen auf einer realistischen Schätzung der gesamten Mittelzuweisungen für den Zeitraum.</u>	
(2) Etappenziele und Zielwerte werden in Bezug auf jedes spezifische Ziel innerhalb eines Programms festgelegt, mit Ausnahme der technischen Hilfe und des spezifischen Ziels zu materieller Deprivation aus Artikel [4 Buchstabe c Ziffer vii] der ESF+-Verordnung. (3) Anhand der Etappenziele und Zielwerte können die Kommission und die Mitgliedstaaten den Fortschritt beim Erreichen der spezifischen Ziele bemessen. Sie entsprechen den Anforderungen aus Artikel [33 Absatz 3] der Haushaltsordnung. (...)	(2) Etappenziele und Zielwerte werden in Bezug auf jedes spezifische Ziel <u>oder jeden Unterstützungsbereich oder jede Art von Vorhaben innerhalb eines Programms festgelegt</u>, mit Ausnahme der technischen Hilfe und des spezifischen Ziels zu materieller Deprivation aus Artikel [4 Buchstabe c Ziffer vii] der ESF+-Verordnung. (3) Anhand der Etappenziele und Zielwerte können die Kommission und die Mitgliedstaaten den Fortschritt beim Erreichen der spezifischen Ziele oder des Unterstützungsbereichs oder der Art von Vorhaben bemessen. Sie entsprechen den Anforderungen aus Artikel [33 Absatz 3] der Haushaltsordnung. (...)	
Artikel 14 Halbzeitüberprüfung		Siehe Erwägungen 14) und 15)
Artikel 15 Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung (...)		Siehe Erwägungen 4), 5) und 6)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
(13) Die Absätze 1 bis 12 gelten nicht für Prioritäten oder Programme im Rahmen des Artikels [4 Buchstabe c Ziffer v Ziffer ii] der ESF+-Verordnung.		Absatz 13 dieses Artikels muss an den Verweis auf die Bestimmung(en) der fondsspezifischen Verordnung für den ESF+ angepasst werden.
Artikel 16 Ausarbeitung und Einreichung von Programmen		Siehe Erwägung 21)
Artikel 17 Inhalt der Programme		Siehe Erwägungen 3) und 16)
Artikel 19 Änderung der Programme		Siehe Erwägung 2)
Artikel 21 Übertragung von Ressourcen		Siehe Erwägung 2)
Artikel 29 Technische Hilfe auf Initiative der Kommission		Siehe Erwägung 12)
Artikel 30 Technische Hilfe der Mitgliedstaaten		Siehe Erwägung 12)
Artikel 31 Pauschalfinanzierung für die technische Hilfe der Mitgliedstaaten		Siehe Erwägung 13)
Artikel 32 Finanzierungen, die nicht mit den Kosten der technischen Hilfe des Mitgliedsstaats verknüpft sind		Siehe Erwägung 13

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 35 Aufgaben des Überwachungsausschusses (1) Der Überwachungsausschuss untersucht: (...)	Artikel 35 (1) Der Überwachungsausschuss untersucht: (...) i) <u>den Fortschritt bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Begünstigten</u> (...) (3) <u>Der Überwachungsausschuss kann der Verwaltungsbehörde Anmerkungen hinsichtlich der in den Absätzen 1 und 2 enthaltenen Elemente, einschließlich Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Begünstigten, übermitteln. Der Überwachungsausschuss überwacht die infolge seiner Anmerkungen ergriffenen Maßnahmen.</u>	Überwachungsausschüsse sollten mit der vorgeschlagenen Verordnung verpflichtet werden, die Fortschritte bei der Verringerung des Verwaltungsaufwands zu überprüfen. Durch den neu eingeführten Absatz wird sichergestellt, dass Artikel 35 mit Artikel 69 Buchstabe b in Einklang steht.
Artikel 36 Jährliche Leistungsüberprüfung		Siehe Erwägung 29)
Artikel 37 Datenübermittlung		Siehe Erwägungen 26) und 28) Die Kommission und die Gesetzgeber sollten in Erwägung ziehen, vorzuschreiben, dass die Ergebnisse von Klimaschutzangaben sowie die Höhe der geplanten Ausgaben überwacht und gemeldet werden.
Artikel 39 Vom Mitgliedstaat vorgenommene Evaluierungen Artikel 40 Von der Kommission vorgenommene Evaluierung		Siehe Erwägung 30)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 49 Pauschalfinanzierungen für indirekte Kosten in Bezug auf Finanzhilfen Artikel 50 Direkte Personalkosten in Bezug auf Finanzhilfen Artikel 51 Pauschalfinanzierungen für förderfähige Kosten, die keine direkten Personalkosten in Bezug auf Finanzhilfen betreffen	Artikel 49 Pauschalfinanzierungen für indirekte Kosten in Bezug auf Finanzhilfen Artikel 50 Direkte Personalkosten in Bezug auf Finanzhilfen Direkte Personalkosten eines Vorhabens können in Form einer Pauschalfinanzierung von bis zu 20 % der direkten Kosten dieses Vorhabens ohne direkte Personalkosten berechnet werden, ohne dass der Mitgliedstaat eine Berechnung des anzuwendenden Satzes anstellen muss, vorausgesetzt, die direkten Kosten des Vorhabens beinhalten keine öffentlichen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträge, deren Wert den in Artikel 4 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates 46 oder in Artikel 15 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates 47 festgelegten Schwellenwert überschreitet. Beim AMIF, dem ISF und dem DAFI sind alle Kosten im Rahmen der Auftragsvergabe und die direkten Personalkosten von der Berechnungsgrundlage der direkten Personalkosten ausgenommen. Artikel 51 Pauschalfinanzierungen für förderfähige Kosten, die keine direkten Personalkosten in Bezug auf Finanzhilfen betreffen	Siehe auch die Erwägungen 39) und 40)
Artikel 52 Finanzierungsinstrumente		Siehe Erwägung 31)
Artikel 53 Einsatz von Finanzinstrumenten		Siehe Erwägungen 32) und 33)
Artikel 57 Förderfähigkeit		Siehe Erwägung 54)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 58 Nicht förderfähige Kosten (...) Buchstabe c Mehrwertsteuer (MwSt.), ausgenommen für Vorhaben, deren Gesamtkosten unter 5 000 000 EUR liegen.		Siehe Erwägung 44)
Artikel 65 Programmbehörden (1) Für die Zwecke von Artikel [63 Absatz 3] der Haushaltsordnung gibt der Mitgliedstaat für jedes Programm eine Verwaltungsbehörde und eine Prüfbehörde an. Nutzt ein Mitgliedstaat die Option nach Artikel 66 Absatz 2, so wird die betreffende Programmbehörde angegeben. Dieselben Behörden können für mehrere Programme zuständig sein. (...) (3) Die Verwaltungsbehörde kann mindestens eine zwischen-geschaltete Stelle angeben, die bestimmte Aufgaben in ihrer Zuständigkeit übernimmt. Vereinbarungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen werden schriftlich festgehalten. (...) (5) Die Stelle, die die Kofinanzierung des Programms gemäß Artikel [11] der Verordnung EU (...) [Regelungen für die Beteiligung an Horizont Europa] durchführt, wird gemäß Absatz 3 von der Verwaltungsbehörde als zwischengeschaltete Stelle angegeben.	Artikel 65 Programmbehörden (1) Für die Zwecke von Artikel [63 Absatz 3] der Haushaltsordnung benennt der Mitgliedstaat für jedes Programm eine Verwaltungsbehörde und eine Prüfbehörde an. Nutzt ein Mitgliedstaat die Option nach Artikel 66 Absatz 2, so wird die betreffende Stelle als Programmbehörde benannt. Dieselben Behörden können für mehrere Programme zuständig sein. (...) (3) Die Verwaltungsbehörde kann mindestens eine zwischen-geschaltete Stelle angeben benennen, die bestimmte Aufgaben in ihrer Zuständigkeit übernimmt. Vereinbarungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen werden schriftlich festgehalten. (...) (5) Die Stelle, die die Kofinanzierung des Programms gemäß Artikel [11] der Verordnung EU (...) [Regelungen für die Beteiligung an Horizont Europa] durchführt, wird gemäß Absatz 3 von der Verwaltungsbehörde als zwischengeschaltete Stelle angabe <u>annt.</u>	

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 66 Aufgaben der Verwaltungsbehörde 1. Die Verwaltungsbehörde ist für die Verwaltung des Programms im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele des Programms zuständig. Insbesondere hat sie die folgenden Aufgaben: (...)	Artikel 66 Aufgaben der Verwaltungsbehörde 1. Die Verwaltungsbehörde ist im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung für die Verwaltung des Programms im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele des Programms zuständig. Insbesondere hat sie die folgenden Aufgaben: (...)	
Artikel 67 Auswahl der Vorhaben durch die Verwaltungsbehörde (...) 2. Auf Anfrage der Kommission konsultiert die Verwaltungsbehörde die Kommission und berücksichtigt deren Bemerkungen, bevor sie erstmals die Kriterien für die Auswahl beim Überwachungsausschuss einreicht und bevor sie später etwaige Änderungen an diesen Kriterien vornimmt.	Artikel 67 Auswahl der Vorhaben durch die Verwaltungsbehörde (...) 2. Auf Anfrage der Kommission konsultiert die Verwaltungsbehörde die Kommission und berücksichtigt deren Bemerkungen, bevor sie erstmals die Kriterien für die Auswahl beim Überwachungsausschuss einreicht und bevor sie später etwaige Änderungen an diesen Kriterien vornimmt. <u>Die Kommission wird unnötig bürokratische Anforderungen ermitteln und Empfehlungen zu deren Einschätzung an die Mitgliedstaaten richten.</u>	Siehe auch die Erwägungen 42) und 43)
Artikel 68 Programmverwaltung durch die Verwaltungsbehörde (...) (2) Die in Absatz 1 Buchstabe a genannten Verwaltungsüberprüfungen sind risikobasiert und den in einer Risikomanagementstrategie ermittelten Risiken angemessen. Verwaltungsüberprüfungen umfassen auch Verwaltungsüberprüfungen in Bezug auf die Zahlungsanträge der Begünstigten und Vor-Ort-Überprüfungen der Vorhaben. Sie werden spätestens vor der Vorbereitung der Rechnungslegung im Einklang mit Artikel 92 durchgeführt. (...)	Artikel 68 Programmverwaltung durch die Verwaltungsbehörde (...) (2) Die in Absatz 1 Buchstabe a genannten Verwaltungsüberprüfungen sind risikobasiert und den in einer Risikomanagementstrategie ermittelten Risiken angemessen. Verwaltungsüberprüfungen umfassen auch Verwaltungsüberprüfungen in Bezug auf die Zahlungsanträge der Begünstigten und Vor-Ort-Überprüfungen der Vorhaben. Sie werden spätestens vor der Vorbereitung der Rechnungslegung im Einklang mit Artikel 92 durchgeführt. (...)	Siehe auch Erwägung 50)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 72 Prüfstrategie 1. [...] Die Prüfstrategie umfasst Systemprüfungen bei neu angegebenen Verwaltungsbehörden und mit dem Aufgabenbereich Rechnungsführung betrauten Behörden binnen neun Monaten nach dem ersten Jahr ihrer Tätigkeit. [...]	Artikel 72 Prüfstrategie 1. [...] Die Prüfstrategie umfasst Systemprüfungen bei neu angegebenen Verwaltungsbehörden und mit dem Aufgabenbereich Rechnungsführung betrauten Behörden sowie Änderungen der Methodik für Verwaltungsüberprüfungen und IT-Systeme binnen neun Monaten nach dem ersten Jahr ihrer Tätigkeit. (...)	Siehe auch die Erwägungen 47) und 49)
Artikel 73 Vorhabenprüfungen (1) Die Vorhabenprüfungen decken die bei der Kommission im Geschäftsjahr auf Grundlage einer Stichprobe geltend gemachten Ausgaben ab. Diese Stichprobe ist repräsentativ und basiert auf statistischen Stichprobenverfahren.	Artikel 73 Vorhabenprüfungen (1) Die Vorhabenprüfungen decken die bei der Kommission im Geschäftsjahr auf Grundlage einer Stichprobe geltend gemachten Ausgaben ab. Diese Stichprobe ist repräsentativ und basiert auf statistischen Stichprobenverfahren. <u>Abweichend hiervon sollten Vorhabenprüfungen in Bezug auf Finanzierungsinstrumente die förderfähigen Ausgaben gemäß Artikel 62 abdecken.</u>	Siehe auch die Erwägungen 51) und 53)
Artikel 75 (...) (4) Die Prüfbehörde führt keine Prüfungen auf Ebene der EIB oder anderer internationaler Finanzinstitutionen, an denen ein Mitgliedstaat beteiligt, an von ihnen eingesetzten Finanzierungsinstrumenten durch. Allerdings stellen die EIB oder andere internationale Finanzinstitutionen, an denen ein Mitgliedstaat beteiligt ist, der Kommission und der Prüfbehörde einen jährlichen Prüfbericht zur Verfügung, den ihre externen Prüfer bis Ende eines jeden Kalenderjahres erstellen. Dieser Bericht deckt auch die Elemente aus Anhang XVII ab.	Artikel 75 (...) (4) Die Prüfbehörde führt keine Prüfungen auf Ebene der EIB oder anderer internationaler Finanzinstitutionen, an denen ein Mitgliedstaat beteiligt, an von ihnen eingesetzten Finanzierungsinstrumenten durch. Allerdings stellen die EIB oder andere internationale Finanzinstitutionen, an denen ein Mitgliedstaat beteiligt ist, der Kommission und der Prüfbehörde einen jährlichen Prüfbericht zur Verfügung, den ihre externen Prüfer bis Ende eines jeden Kalenderjahres erstellen. Dieser Bericht deckt auch die Elemente aus Anhang XVII ab. <u>Der Zugang des Hofes zu für die Prüfung von Unionsmitteln erforderlichen Informationen wird durch Prüf- oder Kontrollvereinbarungen mit der EIB und externen Prüfern nicht eingeschränkt.</u>	Siehe auch die Erwägungen 34), 35) und 36).

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 77 Verbesserte angemessene Regelungen Artikel 78 Bedingungen für die Anwendung der verbesserten angemessenen Regelungen Artikel 79 Anpassung während des Programmplanungszeitraums (1) Kommt die Kommission oder die Prüfbehörde basierend auf den durchgeführten Prüfungen und dem jährlichen Kontrollbericht zu dem Schluss, dass die Bedingungen aus Artikel 78 nicht mehr erfüllt sind, so fordert die Kommission die Prüfbehörde auf, zusätzliche Prüfungstätigkeiten im Einklang mit Artikel 63 Absatz 3 vorzunehmen und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.	Artikel 77 Verbesserte angemessene Regelungen Artikel 78 Bedingungen für die Anwendung der verbesserten angemessenen Regelungen Artikel 79 Anpassung während des Programmplanungszeitraums (1) Kommt die Kommission oder die Prüfbehörde basierend auf den durchgeführten Prüfungen und dem jährlichen Kontrollbericht zu dem Schluss, dass die Bedingungen aus Artikel 78 nicht mehr erfüllt sind, so fordert die Kommission die Prüfbehörde auf, zusätzliche Prüfungstätigkeiten im Einklang mit Artikel 63 Absatz 3 vorzunehmen. und Die Verwaltungsbehörde ergreift Abhilfemaßnahmen zu ergreifen und erstattet dem Überwachungsausschuss und der Kommission über die geplanten Abhilfemaßnahmen und deren Ergebnis Bericht.	Siehe auch Erwägung 55)
Artikel 88 (...) Absatz 3 (...) Bei Prüfungen der Kommission oder der Mitgliedstaaten wird ausschließlich überprüft, ob die Bedingungen für eine Erstattung durch die Kommission erfüllt sind.	Artikel 88 (...) Absatz 3 (...) Bei Prüfungen der Kommission oder der Mitgliedstaaten wird ausschließlich überprüft, ob die Bedingungen für eine Erstattung durch die Kommission erfüllt sind. <u>Wird ein Vorhaben oder ein Projekt, das Teil eines Vorhabens ist, über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen durchgeführt, erstreckt sich die Prüfung abweichend von dem vorstehenden Grundsatz auch auf die Einhaltung der Vergabevorschriften.</u>	Siehe Erwägung 41)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Artikel 93 Rechnungsprüfung Artikel 94 Berechnung des Saldos Artikel 95 Verfahren bei der Rechnungsprüfung Artikel 96 Kontradiktorisches Verfahren für die Rechnungsprüfung		Siehe Erwägungen 56) und 57)
Artikel 98 Finanzkorrekturen durch die Kommission		Siehe Erwägung 58)
ANHANG I Größenordnung und Codes der Arten der Intervention für den EFRE, den ESF+ und den Kohäsionsfonds — Artikel 17 Absatz 5		Siehe Erwägung 25) Die Kommission und die Gesetzgeber sollten auch in Erwägung ziehen, den Koeffizienten für die Berechnung der Unterstützung der Klimaschutzziele für den Neubau von Schienenstrecken auf 40 % und den Koeffizienten für die Digitalisierung des Straßenverkehrs auf 0 % zu senken.
ANHANG II Muster für die Partnerschaftsvereinbarung — Artikel 7 Absatz 4		Siehe Erwägung 16)
ANHANG III Zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen — Artikel 11 Absatz 1		Siehe Erwägungen 7) und 8)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
ANHANG IV Thematische grundlegende Voraussetzungen für EFRE, ESF + und den Kohäsionsfonds — Artikel 11 Absatz 1 (...) [Spalte „Spezifisches Ziel“] (...) 2.2 Förderung erneuerbarer Energien durch Investitionen in Erzeugungskapazitäten EFRE und Kohäsionsfonds: 2.2 Förderung erneuerbarer Energien durch Investitionen in Erzeugungskapazitäten (...) EFRE und Kohäsionsfonds: 2.5 Förderung der Wassereffizienz EFRE und Kohäsionsfonds: 2.6 Gestaltung der Kreislaufwirtschaft bzw. des Übergangs dahin durch Investitionen in den Abfallsektor und die Ressourceneffizienz EFRE und Kohäsionsfonds: 2.6 Förderung der grünen Infrastruktur im städtischen Umfeld sowie Verringerung der Umweltverschmutzung (...)	ANHANG IV Thematische grundlegende Voraussetzungen für EFRE, ESF + und den Kohäsionsfonds — Artikel 11 Absatz 1 (...) [Spalte „Spezifisches Ziel“] (...) 2.2 Förderung erneuerbarer Energien durch Investitionen in Erzeugungskapazitäten EFRE und Kohäsionsfonds: 2.2 Förderung erneuerbarer Energien durch Investitionen in Erzeugungskapazitäten (...) EFRE und Kohäsionsfonds: 2.5 Förderung der Wassereffizienz einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung EFRE und Kohäsionsfonds: 2.6 Förderung Gestaltung der Kreislaufwirtschaft bzw. des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft durch Investitionen in den Abfallsektor und die Ressourceneffizienz EFRE und Kohäsionsfonds: 2.7 Verbesserung der biologischen Vielfalt, Förderung der grünen Infrastruktur im städtischen Umfeld sowie Verringerung der Umweltverschmutzung (...)	Siehe auch die Erwägungen 7) und 8)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
3.3 Entwicklung einer nachhaltigen, klimaresilienten, intelligenten und intermodalen nationalen, regionalen und lokalen Mobilität, einschließlich eines besseren Zugangs zum TEN-V und zur grenzübergreifenden Mobilität (...)	3.3 Entwicklung einer nachhaltigen, klimaresilienten, intelligenten und intermodalen nationalen, regionalen und lokalen Mobilität, einschließlich eines besseren Zugangs zum TEN-V und zur grenzübergreifenden Mobilität (...)	
ESF:	ESF:	
4.1.1 Verbesserung des Zugangs aller Arbeitssuchenden, einschließlich der Jugendlichen, und der Nichterwerbspersonen zur Beschäftigung und Förderung der Selbständigkeit und der Sozialwirtschaft	4.1.1 Verbesserung des Zugangs aller Arbeitssuchenden, einschließ- lich der Jugendlichen und <u>Langzeitarbeitslosen</u>, und der Nichterwerbspersonen zur Beschäftigung, und Förderung der Selbständigkeit und der Sozialwirtschaft	
4.1.2 Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen und -dienste, um eine rechtzeitige und maßgeschneiderte Hilfe und Unterstützung bei der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage, bei Übergängen und bei der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten (...)	4.1.2 Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen und -dienste, um <u>den Kompetenzbedarf</u> zu ermitteln und <u>vorwegzunehmen</u> und eine rechtzeitige und maßgeschneiderte Hilfe und Unterstützung bei der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage, bei Übergängen und bei der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten (...)	
ESF:	ESF:	
4.1.3 Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, einschließlich des Zugangs zu Kinderbetreuung, eines gesunden und gut angepassten Arbeitsumfelds, in dem Gesundheitsrisiken beachtet werden, der Anpassung der Arbeitnehmer an den Wandel sowie eines gesunden und aktiven Alterns (...)	4.1.3 Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, einschließlich des Zugangs zur Kinderbetreuung, eines gesunden und gut angepassten Arbeitsumfelds, in dem Gesundheitsrisiken beachtet werden, der Anpassung der Arbeitnehmer, <u>Unternehmen und Unternehmer</u> an den Wandel sowie eines <u>aktiven und gesunden</u> und aktiven Alterns (...)	
ESF:	ESF:	
4.2.1 Verbesserung der Qualität, Wirksamkeit und Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung (...)	4.2.1 Verbesserung der Qualität, Wirksamkeit und Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zwecks Unterstützung des Erwerbs von <u>Schlüsselkompetenzen</u> <u>einschließlich digitaler Kompetenzen</u> (...)	

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
4.2.3 Förderung des gleichen Zugangs, insbesondere für benachteiligte Gruppen, zu hochwertiger und inklusiver allgemeiner und beruflicher Bildung, von der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung über allgemeine und berufliche Bildung und Ausbildung bis zur Hochschulbildung (...)	4.2.3 Förderung des gleichen Zugangs zu hochwertiger und inklusiver allgemeiner und beruflicher Bildung einschließlich des entsprechenden Abschlusses, insbesondere für benachteiligte Gruppen zu hochwertiger und inklusiver allgemeiner und beruflicher Bildung, von der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung über allgemeine und berufliche Bildung und Ausbildung bis zur Hochschulbildung und Erwachsenenbildung, sowie Erleichterung der Lernmobilität für alle (...)	
ESF: 4.3.1 Förderung der aktiven Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiven Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit	ESF: 4.3.1 Förderung der aktiven Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiven Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit	
ESF: 4.3.2 Förderung der sozioökonomischen Eingliederung marginalisierter Bevölkerungsgruppen, wie etwa der Roma (...)	ESF: 4.3.2 Förderung der sozioökonomischen Eingliederung von Drittstaatsangehörigen und marginalisierter Bevölkerungsgruppen, wie etwa der Roma (...)	
ESF: 4.3.4 Verbesserung des gleichen und zeitnahen Zugangs zu einer hochwertigen, nachhaltigen und erschwinglichen Versorgung; Verbesserung der Zugänglichkeit, Effektivität und Resilienz der Gesundheitssysteme (...)	ESF: 4.3.4 Verbesserung des gleichen und zeitnahen Zugangs zu einer hochwertigen, nachhaltigen und erschwinglichen Versorgung; Modernisierung der Gesundheitssysteme einschließlich der Förderung des Zugangs zu Sozialschutz; Verbesserung der Zugänglichkeit, Effektivität und Resilienz der Gesundheitssysteme und Pflegesysteme; Verbesserung des Zugangs zu Pflegesystemen (...)	

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
ANHANG V Muster für aus dem EFRE (Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“), dem ESF+, dem Kohäsionsfonds und dem EMFF unterstützte Programme — Artikel 16 Absatz 3 2.1.1.2 Indikatoren [Tabelle 3: Ergebnisindikator] (...) Abschnitt 4 Grundlegende Voraussetzungen Bezug: Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe h (...)	ANHANG V Muster für aus dem EFRE (Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“), dem ESF+, dem Kohäsionsfonds und dem EMFF unterstützte Programme — Artikel 16 Absatz 3 (...) Abschnitt 4 Grundlegende Voraussetzungen Bezug: Artikel 179 Absatz 3 Buchstabe h (...)	Siehe auch die Erwägungen 14) und 16) Darüber hinaus sollten in Tabelle 2.1.1.2 in Anhang V der vorgeschlagenen Verordnung in Übereinstimmung mit den Bestimmungen von Artikel 15 Absatz 3 des Vorschlags für eine fondsspezifische Verordnung über den ESF+ Etappenziele für die Ergebnisindikatoren aufgenommen werden.
ANHANG VII Muster für die Übermittlung von Daten — Artikel 37 und Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe g		Anhang VII der vorgeschlagenen Verordnung sollte klare Angaben enthalten, welche Informationen für die aus dem ESF+, dem AMIF, dem ISF und dem BMJV unterstützten Programme übermittelt werden müssen. Darüber hinaus sollte Anhang VII in Übereinstimmung mit der Anforderung aus Artikel 125 Absatz 3 der Haushaltsordnung Informationen zu „nicht an die Kosten gebundene Finanzierungen“ enthalten.
ANHANG X Kernanforderungen an Verwaltungs- und Kontrollsysteme und deren Klassifizierung — Artikel 63 Absatz 1		Siehe Erwägung 48)
ANHANG XIV Muster zur Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems — Artikel 63 Absatz 9		Siehe Erwägungen 48) und 49)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
ANHANG XV Muster für die Verwaltungserklärung — Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe f Ich/Wir, der/die Unterzeichnete/n [...] gebe/n [...] hiermit folgende Erklärung ab: (...) b) Die in der Rechnungslegung verbuchten Ausgaben entsprechen anwendbarem Recht und wurden entsprechend ihrem festgelegten Zweck verwendet. Ich/Wir bestätige/n, dass die im abschließenden Prüfbericht und im abschließenden Kontrollbericht zum Geschäftsjahr festgestellten Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung angemessen behandelt wurden, und so insbesondere Artikel 92 für die Einreichung der Rechnungslegung entsprechen, womit Gewähr erlangt wird, dass die Unregelmäßigkeiten unter der Signifikanzschwelle von 2 % liegen.	ANHANG XV Muster für die Verwaltungserklärung — Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe f Ich/Wir, der/die Unterzeichnete/n [...] gebe/n [...] hiermit folgende Erklärung ab: (...) b) Die in der Rechnungslegung verbuchten Ausgaben entsprechen anwendbarem Recht und wurden entsprechend ihrem festgelegten Zweck verwendet. c) <u>Die eingerichteten Kontrollsysteme gewährleisten die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.</u> Ich/Wir bestätige/n, dass die im abschließenden Prüfbericht und im abschließenden Kontrollbericht zum Geschäftsjahr festgestellten Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung angemessen behandelt wurden, und so insbesondere Artikel 92 für die Einreichung der Rechnungslegung entsprechen, womit Gewähr erlangt wird, dass die Unregelmäßigkeiten unter der Signifikanzschwelle von 2 % liegen.	Siehe Absatz 124.
<i>Bestimmungen derzeit nicht in dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Kohäsionsfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa (COM(2018) 375 final) vom 29.5.2018, enthalten</i>		Die vorgeschlagene Verordnung sollte wieder eine verbindliche unabhängige Bewertung und gemeinsame obligatorische Bewertungsstandards wie Kosten-Nutzen-Analysen für die Auswahl finanziell bedeutender Vorhaben, die das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bieten, in die Dachverordnung aufnehmen. Siehe Erwägung 45)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
n. z.		Die vorgeschlagene Verordnung sollte den EU-Beitrag zu Einnahmen schaffenden Projekten auf das Notwendige begrenzen, indem Pauschalsätze zur Begrenzung der förderfähigen Gesamtausgaben für Einnahmen schaffende Projekte nach Sektor auf der Grundlage der verfügbaren Nachweise eingeführt werden oder Finanzierungsinstrumente als bevorzugte Option zur Kofinanzierung von Einnahmen schaffenden Projekten verwendet werden. Siehe Erwägung 46)

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

(COM(2018) 372 final)

Artikel 7 Indikatoren (1) Die im Anhang I dieser Verordnung festgelegten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren für den EFRE und den Kohäsionsfonds sowie, falls erforderlich, die programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren finden gemäß Artikel [12 Absatz 1] Unterabsatz 2 Buchstabe a, Artikel [17 Absatz 3] Buchstabe d Ziffer ii und Artikel [37 Absatz 2] Buchstabe b der Verordnung (EU) 2018/xxxx [neue Dachverordnung] Anwendung. (...)	Artikel 7 Indikatoren (1) Die im Anhang I dieser Verordnung festgelegten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren für den EFRE und den Kohäsionsfonds sowie, falls erforderlich, die programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren finden gemäß Artikel [12 Absatz 1] Unterabsatz 2 Buchstabe a, Artikel [17 Absatz 3] Buchstabe d Ziffer ii und Artikel [37 Absatz 2] Buchstabe b der Verordnung (EU) 2018/xxxx [neue Dachverordnung] Anwendung. (...)	Siehe Erwägungen 24) und 27)
ANHANG I Gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren für den EFRE und den Kohäsionsfonds — Artikel 7 Absatz 1		Siehe Erwägungen 22), 23) und 24)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) <i>(COM(2018) 382 final)</i>		
Artikel 2 Begriffsbestimmungen		Siehe Erwägung 22)
Artikel 15 Indikatoren und Berichterstattung 1. Die Programme, die von der allgemeinen Unterstützung der ESF +-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung profitieren, verwenden zur Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung die in Anhang I dieser Verordnung genannten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren. Die Programme können auch programmspezifische Indikatoren verwenden. 2. Für die gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren wird der Ausgangswert auf null gesetzt. Sofern es für die Art der unterstützten Vorhaben von Belang ist, werden kumulative quantifizierte Etappenziele und Sollvorgaben für diese Indikatoren in absoluten Zahlen festgelegt. Die für die Outputindikatoren gemeldeten Werte werden in absoluten Zahlen ausgedrückt. (...)	1. Die Programme, die von der allgemeinen Unterstützung der ESF+-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung profitieren, wenden zur Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung die in Anhang I dieser Verordnung genannten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren. Die Programme können auch programmspezifische Indikatoren verwenden. 2. Für die gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren Indikatoren wird der Ausgangswert auf null gesetzt. Sofern es für die Art der unterstützten Vorhaben von Belang ist, werden kumulative quantifizierte Etappenziele und Sollvorgaben für diese Indikatoren in absoluten Zahlen festgelegt. Die für die Outputindikatoren gemeldeten Werte werden in absoluten Zahlen ausgedrückt. (...)	Siehe auch die Erwägungen 24) und 27)
ANHANG I-III		Siehe Erwägung 24)

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) (COM(2018) 374 final)		
Artikel 33 Indikatoren für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) 1. Die in Anhang [I] der Verordnung (EU) [neuer EFRE] festgelegten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren sowie, falls erforderlich, die programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren finden gemäß Artikel [12 Absatz 1] der Verordnung (EU) [neue Dachverordnung] und gemäß Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe d Ziffer ii und Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b der vorliegenden Verordnung Anwendung.	1. Die in Anhang [I] der Verordnung (EU) [neuer EFRE] festgelegten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren sowie, falls erforderlich, die programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren finden gemäß Artikel [12 Absatz 1] der Verordnung (EU) [neue Dachverordnung] und gemäß Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe d Ziffer ii und Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b der vorliegenden Verordnung Anwendung.	Siehe Erwägung 27)
Artikel 48 Vorhabenprüfung		Siehe Erwägung 52)
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018) 390 final)		
ANHANG I Gemeinsame Indikatoren		In den Bestimmungen sollte sowohl die Verwendung von Output- als auch Ergebnisindikatoren vorgesehen sein. Ferner sollten die gemeinsamen Indikatoren angegeben werden, die von den Mitgliedstaaten für jeden Unterstützungsbereich oder Art von Vorhaben verwendet werden müssen, und die entsprechende Berichterstattung verbindlich vorgeschrieben werden

Wortlaut des Vorschlags	Vorschlag des Hofes	Anmerkungen
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds, (COM(2018) 471 final)		
ANHANG VIII Output- und Ergebnisindikatoren gemäß Artikel 28 Absatz 3		In den Bestimmungen sollte sowohl die Verwendung von Output- als auch Ergebnisindikatoren vorgesehen sein. Darüber hinaus sollte die verbindliche Berichterstattung über alle Output- und Ergebnisindikatoren innerhalb eines spezifischen Ziels vorgesehen sein
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (COM(2018) 473 final)		
ANHANG VIII Output- und Ergebnisindikatoren gemäß Artikel 25 Absatz 3		In den Bestimmungen sollte sowohl die Verwendung von Output- als auch Ergebnisindikatoren vorgesehen sein. Darüber hinaus sollte die verbindliche Berichterstattung über alle Output- und Ergebnisindikatoren innerhalb eines spezifischen Ziels vorgesehen sein
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit, (COM(2018) 472 final)		
ANHANG VIII Output- und Ergebnisindikatoren gemäß Artikel 24 Absatz 3		In den Bestimmungen sollte sowohl die Verwendung von Output- als auch Ergebnisindikatoren vorgesehen sein. Darüber hinaus sollte die verbindliche Berichterstattung über alle Output- und Ergebnisindikatoren innerhalb eines spezifischen Ziels vorgesehen sein

