



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 26.5.2010
KOM(2010) 261 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF**

**Mehr oder weniger Kontrollen?
Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko**

{SEK(2010) 640}
{SEK(2010) 641}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF

Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko

1. HINTERGRUND UND ZIEL DIESER MITTEILUNG

Die Kommission ist für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich und zahlt jedes Jahr in einer Vielzahl von Politikbereichen rund 130 Mrd. EUR an Empfänger in den Mitgliedstaaten und weltweit aus. Während die Kommission rund ein Fünftel des Haushalts direkt verwaltet, wird der Rest in geteilter Verwaltung gemeinsam mit Partnern ausgeführt, darunter die Mitgliedstaaten, über die rund 75 % der Mittel laufen.

Die Risikoprofile dieser Tätigkeiten unterscheiden sich je nach Komplexität der Rechtsvorschriften, Länge und Komplexität der Kontrollkette, Art der Empfänger und anderen Faktoren. Damit die Regeln eingehalten und die angestrebten politischen Ziele erreicht werden, müssen die Kontrollstrategien auf die Risiken und Besonderheiten der einzelnen Politikbereiche zugeschnitten sein sowie Zeitpunkt und Art der Kontrollen (Prävention, Aufdeckung und Korrektur) unter Berücksichtigung des Risikoprofils der Empfänger festgelegt werden.

Im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung tätigte die Kommission 2009 über 500 000 Einzelzahlungen an insgesamt 85 000 verschiedene Stellen und Personen (einschließlich Personal). Ausgaben für Finanzhilfen umfassen typischerweise Vorfinanzierungen, die später durch Kostennachweise in erster Linie auf der Basis der tatsächlich entstandenen Kosten „abgerechnet“ werden. In vielen Fällen wird die Förderfähigkeit der Kosten von der Kommission erst bei oder nach der letzten Zahlung abschließend geprüft – in manchen Bereichen können mehrere Jahre ab der ersten Vorfinanzierung vergehen. Diese Kontrollen erfolgen häufig auf Stichprobenbasis und können in Form von Unterlagenprüfungen oder Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt werden.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung tätigt die Kommission Zahlungen an die Behörden der Mitgliedstaaten, die ihrerseits die Mittel verwalten und an die Empfänger auszahlen. Für die Kontrolle der zahlreichen Endempfänger (Verwaltungskontrollen bei allen Empfängern und jährliche Vor-Ort-Kontrollen bei mindestens 5% der Empfänger) sind die Mitgliedstaaten zuständig. Allein im Bereich „ländliche Entwicklung“ (Säule 2 der Gemeinsamen Agrarpolitik) erhielten 2008 insgesamt rund 3,6 Mio. Empfänger öffentliche Gelder in Höhe von rund 13,7 Mrd. EUR, wovon 8,5 Mrd. EUR aus EU-Mitteln stammten.

Jede Finanzhilfe unterliegt der Haushaltsordnung und in den meisten Fällen auch besonderen sektorspezifischen Rechtsvorschriften, in denen die Kriterien für die Erstattungsfähigkeit der Ausgaben festgelegt sind. Die sektorspezifischen Rechtsvorschriften dienen der Verwirklichung häufig sehr spezifischer politischer Ziele und sind oft relativ komplex. Diese Komplexität kann dazu führen, dass Empfänger die Förderkriterien falsch verstehen oder auslegen und fälschlicherweise finanzielle Ansprüche geltend machen. Derartige Fehler sind in aller Regel nicht beabsichtigt und dienen keinem betrügerischen Zweck.

Die Komplexität der Rechtsvorschriften kombiniert mit der potenziell langen Frist zwischen Vorfinanzierung und Endabrechnung der Kosten erhöhen das Fehlerrisiko. Fehler werden aus unterschiedlichen Gründen gemacht und können je nach Art der verletzten Regel bzw. Vertragsbestimmung und der Art der Verletzung unterschiedliche Formen annehmen. Der öffentliche Sektor folgt traditionellerweise dem Grundsatz der Vorschriftentreue ohne Risiko, und es gibt keine explizite Anerkennung des Umstands, dass eine bestimmte Menge von Fehlern durch Kontrollen nicht zeitnah behoben wird bzw. werden kann. Es ist Aufgabe des Mittelverwalters, eine glaubwürdige Kontrollstrategie zu verfolgen, die einen optimalen Einsatz der Kontrollressourcen gewährleistet, d. h. schwerpunktmäßig bei Großempfängern und Empfängern mit hohem Risiko ansetzt, ohne den Rest zu vernachlässigen. Eine solche Strategie soll zum einen hinreichende Sicherheit dafür bieten, dass das Geld für die vorgesehenen Zwecke verwendet wurde, und muss zum anderen abwägen zwischen Kontrollkosten und Kontrollnutzen (im Wesentlichen Fehlerrückflüsse und Abschreckung). In der Praxis wird ein gewisses Risiko vertretbar oder „tolerierbar“ sein, da es zu kostspielig oder schlicht unmöglich ist, das Fehlerrisiko auf Null zu reduzieren.

Bisher gab es kein explizit akzeptiertes vertretbares Fehlerrisiko. Der Rechnungshof verwendet bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eine Wesentlichkeitsschwelle von 2 % („grünes Licht“). Liegt die vom Rechnungshof ermittelte Fehlerquote zwischen 2 % und 5 %, gibt er eine Bewertung im „gelben Bereich“ ab und bei einer Fehlerquote über 5 % eine Bewertung im „roten Bereich“. Die Kommission wurde in der Vergangenheit jedes Jahr entlastet, obwohl die Fehlerquoten in manchen Bereichen über 2 % lagen. Das Ergebnis der jährlichen Bewertung der Haushaltsführung der Kommission durch den Rechnungshof hat sich in den letzten Jahren verbessert, aber die Fehlerquote liegt in manchen Bereichen immer noch über 2 %. Die Kommission wird weiter daran arbeiten, ihre eigenen Kontrollsysteme und die der Partner, mit denen sie den Haushalt ausführt, zu verbessern, um „die richtige Kontrolle zur richtigen Zeit“ zu gewährleisten. Da jedoch die verschiedenen Tätigkeiten mit unterschiedlichen Risiken verbunden sind, hält die Kommission es für wichtig, vernünftige und ehrgeizige Benchmarks festzusetzen, an denen ihr Risikomanagement in Verbindung mit einer Kosten-Nutzen-Analyse gemessen wird. Auch die Entlastungsbehörde hat dies anerkannt und die Kommission aufgefordert, für alle Haushaltsbereiche ein tolerierbares Fehlerrisiko (*tolerable risk of error* – TRE)¹ vorzuschlagen.

Die vorliegende Mitteilung schließt an die Kommissionsmitteilung von 2008 „Überlegungen zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos“ (KOM(2008)966) an. Die Kommission will damit ihre Zusagen von 2008 einlösen und die Erwartungen von Parlament und Rat erfüllen. Sie schlägt in dieser Mitteilung konkrete TRE-Schwellen für die

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. April 2009 (P6 TA(2009)0289) mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil des Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen, sind – Kommission und Exekutivagenturen, Punkt 48: „[...] und erwartet, dass die Kommission diese Arbeit bei der Vorbereitung ihres Vorschlags für das hinnehmbare Fehlerrisiko pro Haushaltsbereich vervollständigt; [...]“

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 (P7 TA(2010)0134) mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil seiner Beschlüsse betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen, sind – Kommission und Exekutivagenturen, Punkte 59 und 60.

Politikbereiche „Forschung, Energie und Verkehr“ sowie „Ländliche Entwicklung“ vor. TRE-Vorschläge für andere Bereiche werden bis Ende 2011 folgen.

Diese Mitteilung wird zusammen mit dem Vorschlag der Kommission für die alle drei Jahre stattfindende Überarbeitung der Haushaltsordnung vorgelegt, der einen Artikel zum tolerierbaren Fehlerrisiko enthält. Als Anhang sind dieser Mitteilung zwei Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen mit detaillierten Angaben zu den verwendeten Methoden und den Ergebnissen der den Vorschlägen zugrundeliegenden Analysen beigelegt. Diese beiden Anhänge enthalten genaue Informationen über Kontrollkosten und Fehlerquoten; außerdem wird die Beziehung zwischen der Kontrollintensität und den trotz der Kontrolle möglicherweise nicht entdeckten Fehlern untersucht.

2. WARUM EINE TRE-SCHWELLE?

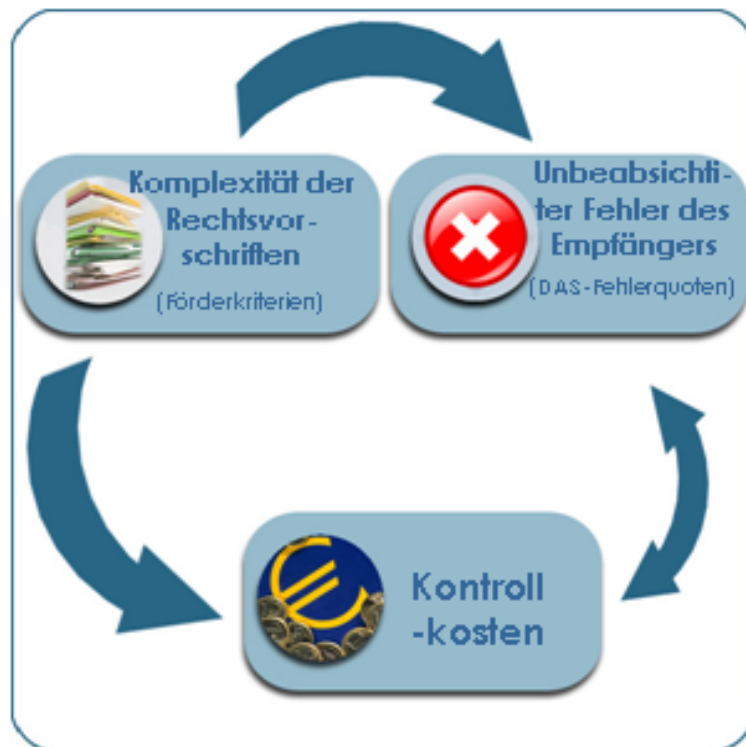
Beim Erlass der Rechtsvorschriften für die Jahre 2007-2013 wurden weder die mit der Kontrolle der Einhaltung der Förderkriterien verbundenen Kosten noch das Fehlerrisiko explizit berücksichtigt. In der Gemeinsamen Agrarpolitik (einschließlich ländliche Entwicklung) hat die Kommission für diesen Zeitraum bereits Vereinfachungen eingeführt, weitere werden folgen. Solche Vereinfachungen werden jedoch nicht ausreichen, um die Fehlerquote im Bereich der ländlichen Entwicklung unter die 2 %-Schwelle des Rechnungshofs zu drücken, ohne die politischen Ziele zu gefährden.

Für den Forschungsbereich hat die Kommission unlängst eine Mitteilung über die Vereinfachung vorgelegt, um eine interinstitutionelle Diskussion über dieses Thema anzustoßen.² Der Spielraum für eine weitere Vereinfachung der geltenden Rechtsvorschriften ist jedoch angesichts der Zeit, die für Beratung, Annahme und Inkrafttreten notwendig ist, begrenzt. Die Annahme eines TRE würde es der Kommission ermöglichen, die Kontrolle während des RP7 zu optimieren (Abwägung zwischen Kontrollkosten und Rückflüssen und Minimierung des Reputationsrisikos), bevor die Vereinfachungen eingeführt werden, die sie für das RP8 vorzuschlagen entschlossen ist.

Mit einer TRE-Schwelle würde der Tatsache Rechnung getragen, dass in manchen Bereichen wegen der komplexen Regeln, der langen Kontrollketten und der Kontrollkosten eine Fehlerquote von 2 % nicht erreicht werden kann, ohne dass die Kosten in unververtretbarem Maße steigen (vgl. Abb. 1).

² [Vereinfachung der Durchführung von Forschungsrahmenprogrammen \(KOM\(2010\)187\)](#).

Abbildung 1: Interdependenz zwischen Komplexität der Rechtsvorschriften, Fehlerquoten und Kontrollkosten



Die Kommission ist entschlossen, solide, effiziente Kontrollstrategien anzuwenden, die besonders bei Tätigkeiten mit hohem Risiko und hohem Finanzbedarf ansetzen, ohne den Rest zu vernachlässigen. Die Festlegung einer TRE-Schwelle bedeutet nicht, dass bei den Empfängern eine bestimmte Fehlerquote akzeptiert wird – alle festgestellten Fehler werden weiter korrigiert. Eine TRE-Schwelle macht lediglich eine implizit bereits vorhandene Bewertung explizit, denn die Beziehung zwischen Rechtskomplexität und Fehlerquote und die Tatsache, dass systematische Vor-Ort-Kontrollen nicht möglich sind, werden ausdrücklich anerkannt.

Ein TRE-Konzept ist Ausdruck der Abwägung zwischen den finanziellen Auswirkungen von Fehlern, den Kontrollkosten und den damit verbundenen Rückflüssen sowie der soliden, effizienten Verwaltung der EU-Mittel. Als Grundlage für die Festlegung einer TRE-Schwelle für einzelne Politikbereiche oder große Teile von Politikbereichen sollten alle institutionellen Akteure die Kosten der Kontrollen und die Ergebnisse dieser Kontrollen sowie der Kontrollen des Rechnungshofes genau analysieren. Der durch die Ausgaben erzielte Mehrwert (d. h. das gewünschte politische Ergebnis bei den gewünschten Kosten) ist dabei jedoch mindestens genauso wichtig, denn Ausgaben, die nicht dazu beitragen, das verfolgte Ziel zu erreichen, sind – selbst bei perfekter Kontrolle – nur von begrenztem Wert. Die politischen Erfordernisse, vor allem der Nutzen einer Politik und Reputationsaspekte, sind demnach bei der Diskussion über das tolerierbare Fehlerrisiko einzubeziehen.

3. WIE KÖNNTEN TRE-SCHWELLEN FESTGELEGT WERDEN?

Um eine Rechtsgrundlage für die Festlegung von TRE-Schwellen zu schaffen, wird das Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos in den Vorschlag für die alle drei Jahre stattfindende Überarbeitung der Haushaltsordnung aufgenommen. Nach interinstitutionellen Diskussionen über den Inhalt dieser Mitteilung könnten TRE-Schwellen nach Konsultation des Rechnungshofs vom Mitgesetzgeber (Parlament und Rat) auf Vorschlag der Kommission beschlossen werden. Die Kommission würde dann den Beschluss des Mitgesetzgebers beim Haushaltsvollzug und der Ausgabenkontrolle berücksichtigen. Sollten sich nennenswerte Veränderungen im Kontrollumfeld ergeben (z. B. Vereinfachung der Förderkriterien und damit Reduzierung des Fehlerrisikos), würde sie Änderungen der TRE-Schwellen vorschlagen.

Beschlüsse über die Kontrollintensität und TRE-Schwellen gehen über eine reine finanzielle Analyse hinaus. Kontrollen werden von den Empfängern häufig als Belastung angesehen und können eine solche Intensität erreichen, dass sie von der Programmteilnahme abschrecken und somit dem Ziel, die am besten geeigneten Empfänger zu gewinnen, zuwiderlaufen und folglich den Programmerfolg gefährden. Die tolerierbare Fehlerquote kann auch durch politische Erfordernisse oder das Reputationsrisiko beeinflusst werden.

Auch nach der Festlegung von TRE-Schwellen wird die Kommission effektive Kontrollstrategien anwenden, um die Fehlerquoten auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse zu minimieren, und sie wird die Ergebnisse in den Kontrollzyklus einspeisen, damit sichergestellt ist, dass die wichtigsten Risiken berücksichtigt werden. Um das Fehlerrisiko zu reduzieren, wird sie für die Zeit nach 2013 weitere Vereinfachungen vorschlagen. Die Verantwortung für die Vereinfachung teilt sich die Kommission allerdings mit dem Mitgesetzgeber und den Mitgliedstaaten.

4. KOMMISSIONSVORSCHLÄGE

Die Kommission wird nach und nach TRE-Schwellen für jeden Politikbereich bzw. jeden großen Teil eines Politikbereichs vorschlagen. Gegenstand dieser Mitteilung sind die TRE-Schwellen für die Bereiche „Forschung, Energie und Verkehr“ sowie „ländliche Entwicklung“. Grundlage bilden eine Kosten-Nutzen-Analyse der Kontrollen und eine Analyse der Beziehung zwischen bestimmten Management- und Kontrollkosten³ und Restfehlerquote. Seit der Mitteilung von 2008 haben sich sowohl die Methodik als auch die Qualität der zugrundeliegenden Daten verbessert. Dennoch basiert jedes Modell zwangsläufig auch auf Annahmen, wie in den ausführlichen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen dargelegt wird.

4.1. Forschung, Energie und Verkehr

Dieser Politikbereich wird im Wesentlichen in direkter zentraler Verwaltung ausgeführt. 2008 wurden rund 7,2 Mrd. EUR ausgezahlt. Rund 76 % dieser Ausgaben betrafen Forschungsprojekte mehrjähriger Rahmenprogramme, rund 12 % Energie- und Verkehrsprojekte, vor allem die transeuropäischen Netze. Grundlage dieses Kommissionsvorschlags ist eine Analyse der von den Kommissionsdienststellen erhobenen Kontrollkostendaten, der Auszahlungsdaten von 2008 und der vom Rechnungshof

³ Diese Kosten umfassen die Kosten für Programmverwaltung **und** Finanzkontrolle.

festgestellten Fehler (DAS 2008). Ausgehend von den DAS-Daten veranschlagte die Kommission für dieses Kapitel 2008 eine Fehlerquote von 3 % (gelber Bereich). Die Kontrollkosten der Kommission für diesen Bereich betragen rund 267 Mio. EUR (3,6 % der Zahlungen 2008).

Die Analyse (Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage im Anhang) zeigt, dass die Kosten einer Reduzierung der Fehlerquote auf 2 % untragbar hoch sein könnten. Um eine Fehlerquote von unter 2 % wirklich garantieren zu können, müssten Zusatzkosten in Höhe von 150 Mio. EUR aufgewendet werden, und selbst wenn eine Fehlerquote von unter 2 % nur mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erreicht werden soll (wahrscheinlichster Fehler), könnte dies zusätzliche 90 Mio. EUR kosten (Modell 1). Die 1%ige Reduzierung der Fehlerquote, die mit diesem Kontrollaufwand erreicht würde, entspricht 72 Mio. EUR, vorausgesetzt, es werden ausnahmslos alle Fehler korrigiert. Eine weitere Analyse (Modell 2ab) zeigt, dass auch eine Rückführung der Fehlerquote von aktuell 3 % auf 2,5 % immer noch kostspielig wäre: Es entstünden Kosten von 55 Mio. EUR, wenn die Fehler im Rahmen von Stichproben behoben würden. In einer dritten Untersuchung (Modell 2c) wurde geprüft, wie es sich auf die Fehlerquote auswirken würde, wenn Anzahl (und Kosten) von Vor-Ort-Kontrollen reduziert würden. Es zeigte sich, dass bei Akzeptanz einer höheren Fehlerquote von 3,5 % die Kontrollkosten schneller sinken würden als der Wert der von den Kontrollen zu erwartenden Rückflüsse. Für eine Fehlerquote von 4 % könnte dieser Rückgang fast ein Drittel der jetzigen Kosten betragen. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst.

Abbildung 2: Zusammenfassung der geschätzten Auswirkungen einer gegebenen Fehlerquote (Änderung in % der jetzigen Kosten)

Anstieg/Rückgang der Fehlerquote auf	Veränderung der geschätzten Kontrollkosten (Mio. EUR)	Geschätzte mögliche Veränderung der Rückflüsse (Mio. EUR)
4 % (Modell 2c)	- 15,5	- 3,1
3,5 % (Modell 2c)	- 8,0	- 1,5
2,5 % (Modell 2ab)	+ 0,9 bis + 55 – Median 28	+ 36
2 % (Modell 1)	+ 90 bis + 150	+ 72

Diese Zahlen zeigen, dass die Kosten einer Reduzierung der Fehlerquote auf 2 % höher sein könnten als der Wert der möglichen Rückflüsse (72 Mio. EUR). Eine Absenkung der Quote auf 2,5 % könnte kosteneffizient sein, könnte aber 500 zusätzliche Prüfungen erforderlich machen. Bei einem Anstieg der Fehlerquote würden die Kontrollkosten stärker zurückgehen als der Wert der Rückflüsse.

Alle statistischen Modelle implizieren einen gewissen Grad an Unsicherheit, da sie auf stichprobenbasierten Schätzungen beruhen und im Laufe der Zeit begrenzte Abweichungen möglich sind. Um diesen potenziellen Abweichungen Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission eine Spanne vor – der Mitgesetzgeber kann dann eine Obergrenze festsetzen. Eine Spanne zu verwenden, ist um so wichtiger, als die DAS 2008 im Wesentlichen Zahlungen im Rahmen des Sechsten Forschungsrahmenprogramms (RP6-Zahlungen) betraf,

während ab 2010 RP7-Zahlungen überwiegen werden. Den derzeit verfügbaren Informationen zufolge ist auch bei den RP7-Zahlungen mit Fehlerquoten über 2 % zu rechnen, die mit den Quoten bei RP6-Zahlungen vergleichbar oder leicht höher sein werden, weil

- die Finanzhilfen auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten der Empfänger erteilt werden und zu hohe Kostenangaben die Hauptfehlerquelle bleiben dürften und weil
- die Reduzierung der Zahl der benötigten Prüfbescheinigungen im Zuge der Vereinfachungsbemühungen und die relativ geringe Anzahl der Empfänger, die für eine Ex-Ante-Bescheinigung ihrer Kostenaufstellungsmethode optieren, das Fehlerrisiko wahrscheinlich erhöhen werden.

Für das RP6 führte die Kommission deutlich mehr Prüfungen durch als ursprünglich geplant. Diese zusätzlichen Kontrollen stellten eine große Belastung für die Empfänger und die Kommissionsdienststellen dar, haben die Mehrjahres-Fehlerquoten aber nicht unter 2% senken können.

Wenn der Mitgesetzgeber eine höhere TRE-Schwelle festlegt, könnte die Kommission ihre Kontrollstrategie ändern und sich auf die Prüfung risikoträchtiger Aktivitäten und die Betrugsbekämpfung konzentrieren. Damit würde ein solider Rahmen für die Rechenschaftslegung geschaffen, mit entsprechender Betonung des Präventions- und des Zeitaspekts der Kontrollen und gleichzeitiger Wahrung einer adäquaten Abschreckung vor rechtswidriger Verwendung der EU-Forschungsgelder.

Die Kommission schlägt eine TRE-Schwelle im gelben Bereich (2-5 %) vor. Eine DAS-Fehlerquote etwa im Mittelfeld dieser Spanne wäre akzeptabel und vertretbar. Bei Überschreitung würden zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die Fehlerquote durch verstärkte Kontrollen, die die Hauptfehlerquellen beseitigen und der mehrjährigen Natur der Ausgaben Rechnung tragen, zu senken. Diese Fehlerquote sollte für alle Forschungsrahmenprogramme gelten, unabhängig davon, in welchem Kapitel des Jahresberichts des Rechnungshofs sie behandelt werden, sowie für alle anderen in dieser Analyse behandelten Aktivitäten, selbst wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt anderen Kapiteln des Rechnungshofsberichts zugewiesen werden sollten.

Diese Schwelle könnte bei nennenswerten Veränderungen im Kontrollumfeld mit Auswirkungen auf die DAS-Fehlerquote überprüft werden.

4.2. Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wird von den Mitgliedstaaten in geteilter Mittelverwaltung ausgeführt und ist Gegenstand von Kapitel 5 des Rechnungshofsberichts. Da die Art der Mittelverwaltung und die verfügbaren Daten (die Kontrollen beim Empfänger werden überwiegend von den Mitgliedstaaten vorgenommen) andere sind als im Bereich Forschung, Energie und Verkehr, unterscheidet sich auch die Analyse. 2008 wurden insgesamt öffentliche Mittel in Höhe von rund 13,7 Mrd. EUR ausgezahlt, davon stammten 8,5 Mrd. EUR von der EU (einschließlich Vorschüsse). Auf diesen Bereich entfielen rund 16 % der gesamten Agrarausgaben. Der Rechnungshof kam in seinem Jahresbericht 2008 zu dem Ergebnis, dass die Fehlerquote für die ländliche Entwicklung über 2 % lag, die für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) hingegen darunter.

Der Kommissionsvorschlag beruht auf den Fehlerquoten und Kontrollkosten, die die Mitgliedstaaten für 2008 ausgewiesen haben und die im Wesentlichen 2009 ausgabenwirksam werden. Bei der Analyse wurden die Fehlerquoten der Mitgliedstaaten zugrunde gelegt, weil die DAS-Stichprobe des Rechnungshofs zwar für das ganze Kapitel repräsentativ ist, nicht jedoch für den ELER alleine. Die Statistiken der Mitgliedstaaten, die auf rund 300 000 Vor-Ort-Kontrollen basieren, sind umfassend genug, um eine hinreichende Annäherung an die Situation der Gesamtpopulation zuzulassen. Sie wurden fast durchweg von den Zertifizierungsstellen der Mitgliedstaaten geprüft und bestätigt.

Die Analyse (Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage im Anhang) zeigt, dass die relativen Kontrollkosten für den ELER fast drei Mal so hoch sind wie für den EGFL (7,3 % des jährlichen Programmhaushalts gegenüber 2,7 %). Trotz dieser hohen Kontrollkosten beträgt die von den Mitgliedstaaten genannte kumulierte Fehlerquote für den ELER 2,8 %. Grund hierfür sind die komplexen Regeln und Förderkriterien, die formuliert wurden, um umweltpolitische und andere politische Wirkungen zu erzielen, die nur schwer nachprüfbar sind.

Angesichts der hohen Kontrollkosten wäre jegliche Zunahme der Vor-Ort-Kontrollen über das derzeitige Niveau hinaus nicht kosteneffizient – die Kosten dieser Kontrollen wären fünf Mal so hoch wie der Wert der voraussichtlichen durchschnittlichen Rückflüsse, (durchschnittliche Fehlerquote multipliziert mit dem durchschnittlich von jedem Empfänger erhaltenen Betrag).

Der wirtschaftliche, der ökologische und der soziale Fortschritt sind die drei sich gegenseitig ergänzenden Bestandteile der EU-Politik der ländlichen Entwicklung. Ziel dieser Politik ist es, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu steigern, die Umwelt und die natürlichen Ressourcen zu schützen und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der ländlichen Gebiete voranzutreiben. Weitere Vereinfachungen der Förderkriterien im Bereich der ländlichen Entwicklung werden nicht ausreichen, um die Fehlerquote in der ländlichen Entwicklung unter die derzeit vom Rechnungshof angewandte 2 %-Schwelle zu senken, ohne diese politischen Ziele zu gefährden.

Kommission und Mitgliedstaaten müssen ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme so effizient wie möglich anlegen, um Fehler zu verhindern, zu entdecken und zu korrigieren, doch wäre es nach Auffassung der Kommission unwirtschaftlich, mehr ELER-Kontrollen durchzuführen. Die Daten der Mitgliedstaaten stützen die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass die Fehlerquote in diesem Bereich höher ist als 2 %.

Die Kommission schlägt für die ELER-Ausgaben eine TRE-Schwelle im gelben Bereich (2-5%) vor. Eine DAS-Fehlerquote etwa im Mittelfeld dieser Spanne wäre akzeptabel und vertretbar. Bei Überschreitung würden zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die Fehlerquote durch verstärkte Kontrollen zu senken und die Hauptfehlerquellen zu beseitigen. Der Zielwert für die erste Säule der GAP würde im grünen Bereich (2 %) bleiben.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Als der Rechnungshof die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % einführte, lagen der Kommission keine zuverlässigen Informationen über die Kontrollkosten vor. Der Rechnungshof legte diese Schwelle fest, weil es auf politischer Ebene keine gegenteiligen Auffassungen gab. Jetzt sind

aber Kostendaten verfügbar, die eine konkrete Diskussion der beteiligten Akteure über die Kosteneffizienz der Kontrollen ermöglichen.

Die Kommission hat erhebliche Fortschritte gemacht, und die DAS 2008 war besser als je zuvor. Dieses Ergebnis wurde durch verbesserte Kontrollsysteme und mehr Kontrollen ermöglicht, was die Kosten in die Höhe trieb und die Empfänger stärker belastete (die GD Forschung allein führte bei den Empfängern über 20 % mehr Vor-Ort-Kontrollen durch als im Zeitraum 2007-2009 für das RP6 vorgesehen waren). Die Kommission wird auch künftig glaubwürdige Kontrollstrategien ausarbeiten und anwenden; sie wird – schwerpunktmäßig in Risikobereichen – effiziente und zeitnahe Kontrollen durchführen und ihre Ergebnisse in den Kontrollzyklus einspeisen. Die Kontrollintensität ist hoch, auch bei der ländlichen Entwicklung, und in den beiden oben beschriebenen Bereichen dürfte die DAS-Fehlerquote auf das niedrigste kosteneffiziente Niveau abgesenkt worden sein.

Die Kommissionsdienststellen müssen auch künftig in ihren Jahrestätigkeitsberichten die Wirksamkeit ihrer Kontrollstrategien nachweisen, ihre Strategien nach den Risiken und Besonderheiten jedes Politikbereichs ausrichten und sicherstellen, dass diese so differenziert sind, dass sie den realen Risiken und Erfahrungen entsprechen und fundierte Entscheidungen über den Kosten/Nutzen von Kontrollen zulassen. Ist jedoch dieser Sorgfaltspflicht Genüge getan, ist ein „tolerierbares Fehlerrisiko“ eine solide Investition, und der Mitgesetzgeber kann vor diesem Hintergrund eine TRE-Schwelle über der aktuellen Fehlerquote festsetzen. Damit hätte die Entlastungsbehörde eine solide Grundlage für die Bewertung des Risikomanagements der Kommission.

Die TRE-Schwelle wäre (parallel zur DAS-Quote) ein jährlicher Benchmark für die Mehrjahreskontrollsysteme der Kommission; bei Programmende jedoch wären die Fehlerquoten wegen der finanziellen Korrekturen und des Rückflusses rechtsgrundlos ausgezahlter Beträge niedriger als die DAS-Quote. Die Kommission wird sich um die Feststellung dieser Restfehler bemühen und auch weiterhin alle aufgedeckten Fehler korrigieren. Angesichts der Vielzahl von Empfängern ist es jedoch unmöglich, systematisch Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, so dass Fehler unentdeckt bleiben werden. Die Kommission ist folgender Auffassung:

- Für die beiden in dieser Mitteilung genannten Politikbereiche sollte eine TRE-Schwelle im gelben Bereich, d. h. zwischen 2 % und 5 %, festgelegt werden.
- Eine DAS-Fehlerquote etwa im Mittelfeld dieser Spanne wäre akzeptabel und vertretbar. Bei Überschreitung würden zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die Fehlerquote durch verstärkte Kontrollen zu senken und die Hauptfehlerquellen zu beseitigen.
- Parallel zur Festlegung einer vertretbaren jährlichen TRE-Schwelle sollte die Kommission die Mehrjahres-Fehlerquoten überwachen und der Haushaltsbehörde zu geeigneten Zeitpunkten im Programmzyklus Bericht erstatten.

Die Kommission hat vorgeschlagen, das TRE-Konzept in den Entwurf für die alle drei Jahre stattfindende Überarbeitung der Haushaltsordnung aufzunehmen. Angesichts der Zeit, die für die interinstitutionellen Beratungen über diesen Entwurf bis zum Inkrafttreten der Verordnung erforderlich ist, wird die Kommission nach Erörterung dieser Mitteilung mit dem Mitgesetzgeber Vorschläge für Rechtsakte zur förmlichen Festlegung der TRE-Schwellen für die Bereiche "Forschung, Energie und Verkehr" und "Ländliche Entwicklung" vorlegen. Die Kommission wird vor Ende 2010 konkrete TRE-Vorschläge für die Bereiche

"Verwaltungsausgaben" und "Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung" vorlegen; die übrigen Bereiche werden 2011 schrittweise folgen. Sie wird bei der nächsten Runde von Basisrechtsakten eine Vereinfachung der sektorspezifischen Rechtsvorschriften vorschlagen, um das Fehlerrisiko nach 2013 zu senken.

Die Kommission setzt alles daran, die Funktionstüchtigkeit ihrer Kontrollsysteme unter Beweis zu stellen, und wird ihre Dienststellen anweisen, in den nächsten Jahrestätigkeitsberichten ausführlich über die Wirksamkeit dieser Systeme zu berichten.