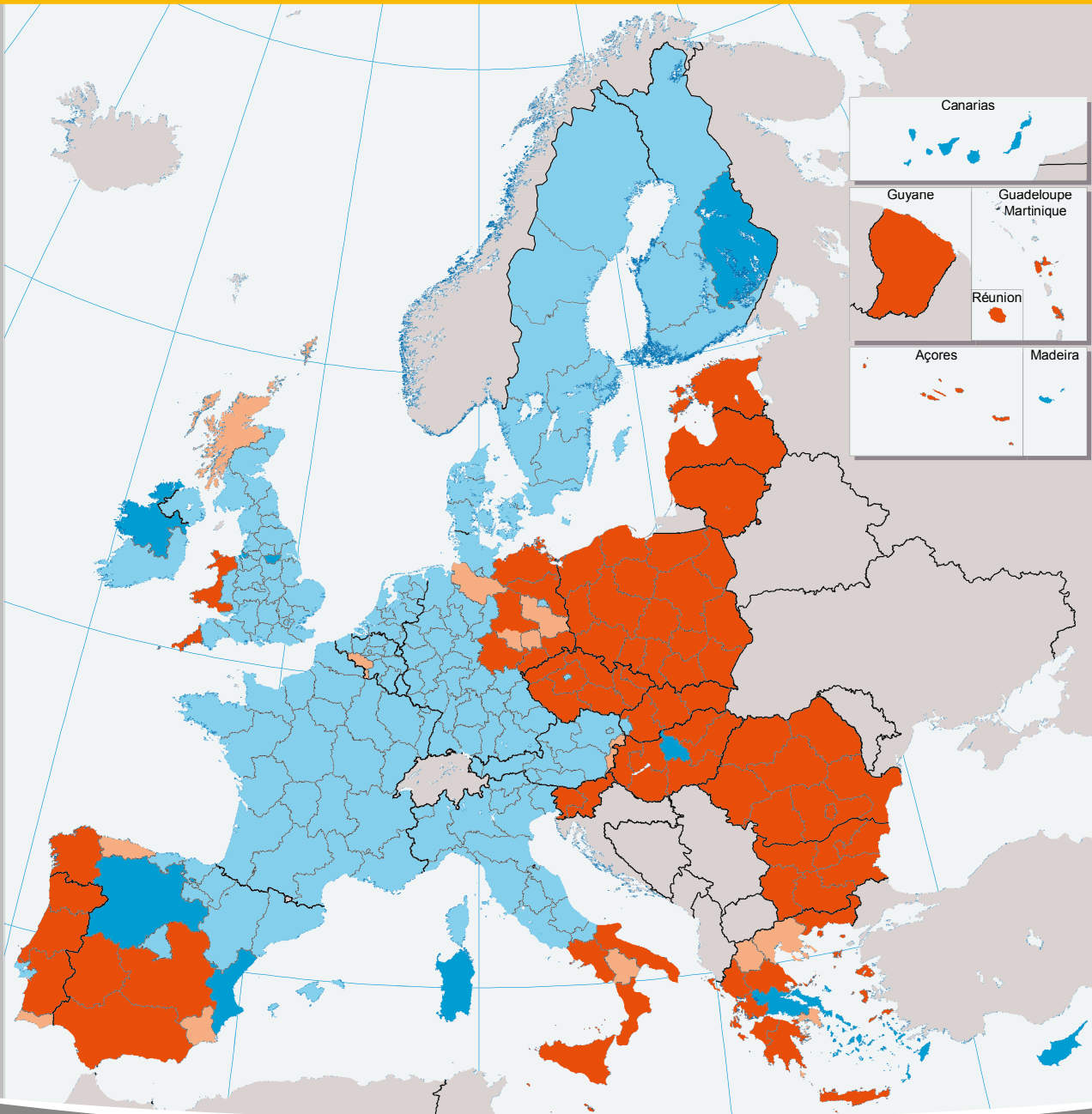




Das Kontrollsystem für die Kohäsionspolitik

Funktionsweise im Haushaltszeitraum 2007-2013



Inhalt

Vorwort	3
1. Einleitende Bemerkungen: Kohäsionspolitik – Fonds, Aktivitäten und Finanzmittel im Haushaltszeitraum 2007-2013	5
2. Das System für Umsetzung und Kontrolle	6-7
3. Das Kontrollsystem in der Praxis	8-11
4. Das Kontrollsystem im Laufe der Zeit – wie eine Gewähr erreicht wird	12-13
5. Wie werden Probleme gelöst?	14-15

Manuskript im Oktober 2009 abgeschlossen.
© Europäische Union, 2009
Reproduktion mit Quellenangabe gestattet.

Gedruckt in Belgien

AMT FÜR VERÖFFENTLICHUNGEN
DER EUROPÄISCHEN UNION
L-2985 Luxemburg

DOI: 10.2776/58855

Fotos: Seiten 6, 7, 10, 11, 13, 14 © Istockphoto.

Redaktion: Raphaël Goulet, Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission.

Diese Broschüre ist in englischer, französischer und deutscher Sprache verfügbar.

Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Ansichten entsprechen der persönlichen Meinung der Autoren und geben nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission wieder.

Paweł Samecki

Kommissar für
Regionalpolitik



Vladimir Špidla

Kommissar für
Beschäftigung, Soziales
und Chancengleichheit



Vorwort

Die durch den EU-Haushalt kofinanzierten Programme zur Kohäsionspolitik tragen dazu bei, regionale und nationale Volkswirtschaften durch Investitionen in Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung, Schulung, Innovation und Umwelt umzugestalten. Dabei gewährleisten sie nachhaltiges Wachstum und verleihen dem Arbeitsmarkt wichtige Impulse.

Maßgeblichen Anteil am Erfolg der Politik hat das dezentralisierte Umsetzungssystem. Verwaltet werden die Programme auf regionaler und lokaler Ebene, damit die ausgewählten Projekte den Prioritäten auf diesen Ebenen gerecht werden. Dies jedoch impliziert ein höheres Kontrollrisiko, da die Anzahl der involvierten Stellen steigt und die Kontrollkette insgesamt länger wird.

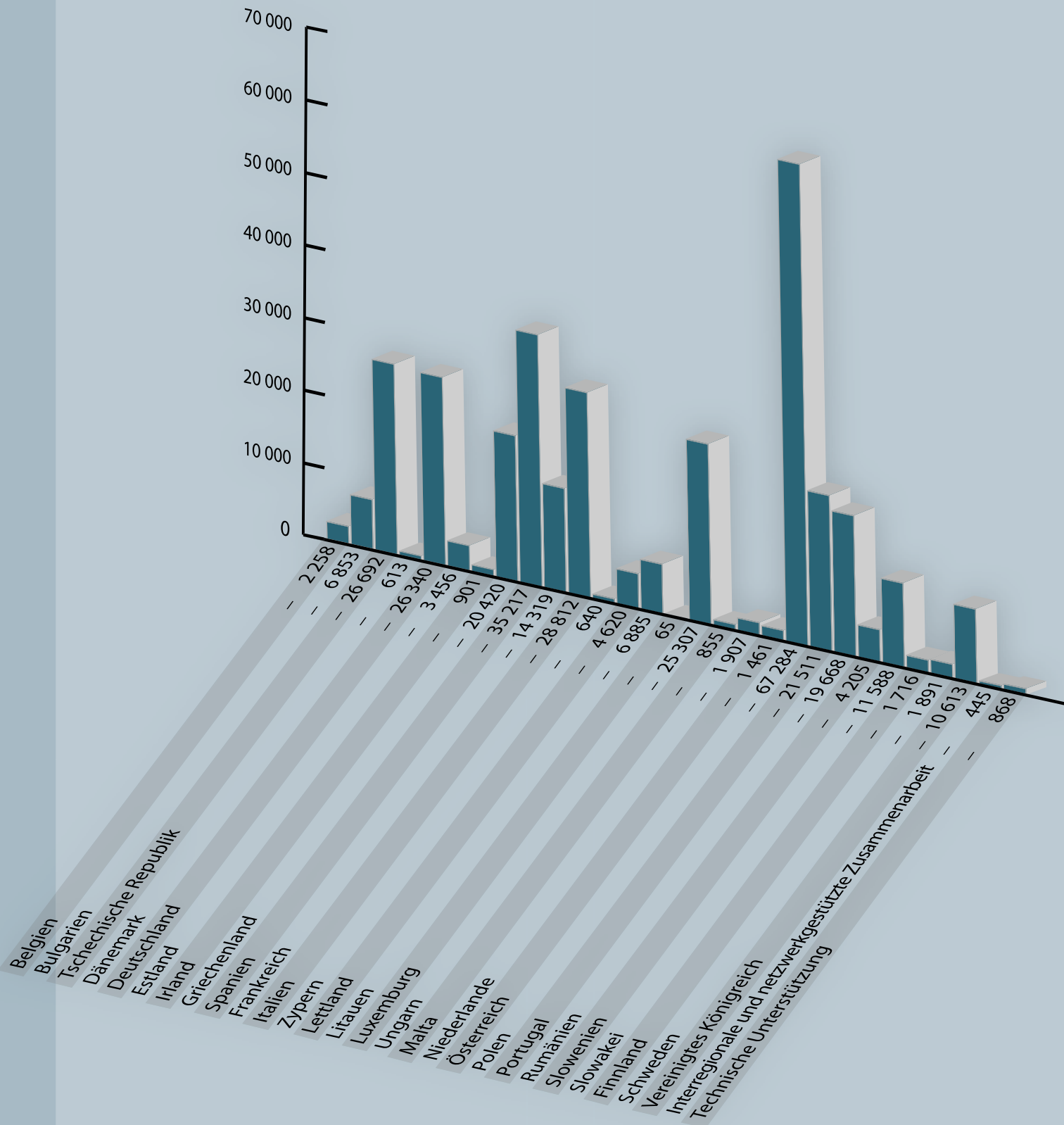
Um sicherzustellen, dass das Geld der Steuerzahler in der Europäischen Union einer korrekten Verwendung zugeführt wird, sind gute Schulung und Anleitung erforderlich, damit alle Beteiligten die jeweils geltenden Regeln richtig auslegen können. Zudem bedarf es wirksamer Kontrollen, um Fehler aufzuspüren und zu korrigieren und Betrugsversuche zu unterbinden.

Wir sind der Auffassung, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten – dank eines transparenteren und stärkeren Rechtsrahmens für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 – gemeinsam in der Lage sein werden, das Kontrollsystem für die Kohäsionspolitik zu einem wirksamen Instrument zu machen. Nur so werden sich die vom EU-Steuerzahler erwarteten und vom Europäischen Parlament überwachten Normen umsetzen lassen.

Paweł Samecki

Vladimir Špidla

Zuweisung der EU-Gelder für Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007-2013 pro Mitgliedstaat in Mio. €



1

Einleitende Bemerkungen: Kohäsionspolitik – Fonds, Aktivitäten und Finanzmittel im Haushaltszeitraum 2007-2013

Die Finanzierung der Kohäsionspolitik erfolgt über operationelle Programme, die auf sieben Jahre angelegt sind und aus den folgenden drei Fonds gespeist werden:

- dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Infrastrukturprojekte, ökologische Investitionen, Stadterneuerung, lokale wirtschaftliche Entwicklung (einschl. kleiner und mittlerer Unternehmen) sowie grenz- und regionenübergreifende Zusammenarbeit flankiert;
- dem Europäischen Sozialfonds (ESF), der Schulungsmaßnahmen (insbesondere für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen und Arbeitslose) sowie den Ausbau von Systemen für allgemeine und berufliche Bildung finanziert; und schließlich
- dem Kohäsionsfonds, bei dem es sich um ein separates Instrument mit besonderen Vorschriften für die Finanzierung von Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen handelt.

Insgesamt stehen den Mitgliedstaaten 347,410 Milliarden €, d. h. ca. 50 Milliarden € jährlich und damit ein Drittel des EU-Haushalts, zur Verfügung, um das Gefälle in der regionalen und sozialen Entwicklung im Rahmen der finanziellen Perspektiven 2007-2013 zu verringern.

Der EFRE und der ESF sind die ursprünglichen „Strukturfonds“ und werden in der gesamten Europäischen Union eingesetzt. Der Kohäsionsfonds wurde 1992 aufgelegt und ist auf Länder mit einem BNE beschränkt, das weniger als 90 % des Durchschnitts der EU-25 im Zeitraum 2001-2003 beträgt. Wie viele Mittel den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik bewilligt werden, hängt von der Bevölkerungsgröße und dem BIP ab.

2

Das System für Umsetzung und Kontrolle

Voraussetzung für eine dezentralisierte Umsetzung ist ein mehrstufiges und integriertes Kontrollsystem

Die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik werden von der Kommission und den 27 Mitgliedstaaten gemeinsam nach Maßgabe der so genannten "geteilten Mittelverwaltung" überwacht. Ein wichtiges Merkmal der Politik besteht in ihrer Dezentralisierung, wobei in erster Linie die Mitgliedstaaten und die Regionen über die Verwendung entscheiden und die Verantwortung für eine angemessene Verwaltung tragen. In den Mitgliedstaaten selbst sind zahlreiche Organisationen an der Verwaltung der verschiedenen Komponenten der operationellen Programme beteiligt, während eine noch größere Anzahl von Empfängern einzelne Projekte implementieren. Die Kommission hat dabei zu überwachen, dass die Ausgaben in Übereinstimmung mit den vereinbarten strategischen Prioritäten und den finanziellen Vorschriften erfolgen. Dabei obliegt ihr kraft des EG-Vertrags eine Rechenschaftspflicht im Hinblick auf den ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug. Für die Überwachung der Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik zeichnen hauptsächlich zwei Kommissionsdienststellen verantwortlich, d. h. die Generaldirektion Regionalpolitik sowie die Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit.

Die Ziele und Prioritäten bei der Mittelverwendung sind in einzelnen operationellen Programmen verankert, die auf nationaler oder regionaler Ebene zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ausgehandelt und von der Kommission offiziell gebilligt werden. Im Zeitraum 2007-2013 laufen 316 operationelle Programme. Die für die Programme zuständigen Verwaltungsstellen wählen die Projekte aus, um die gesetzten Ziele zu erreichen, zu denen die Mittel beitragen. Die Mitgliedstaaten wiederum haben der Kommission im gesamten Programmzeitraum regelmäßig über die entsprechenden Ausgaben Bericht zu erstatten, woraufhin die Kommission den vereinbarten EU-Beitrag erstattet. Den Empfängern bleibt dabei bis Ende 2015 Zeit, um die Projekte abzuschließen und die Ausgaben darzulegen. Danach legen die Verwaltungsstellen die abschließende Ausgabenerklärung vor, auf die eine Abschlusszahlung an den Mitgliedstaat erfolgt.

Regeln und Bedingungen setzen wirksame Kontrollen und Vorbeugung voraus

Die Förderung von Projekten im Rahmen eines operationellen Programms unterliegt bestimmten Regeln und Bedingungen, die zum Teil auf EU- und zum Teil auf Mitgliedstaatsebene festgeschrieben sind. Diese Regeln sollen ein angemessenes Kosten-



Nutzen-Verhältnis, die ordnungsgemäße Verwaltung der Programme sowie die Vereinbarkeit mit den gemeinschaftlichen Politiken sicherstellen.

Im Einzelnen decken die Regeln Folgendes ab:

- Ort und Art der kofinanzierten Aktivitäten,
- Kriterien für die Auswahl von Projekten,
- Kosten-Nutzen-Analysen und projektspezifisches Erfolgspotenzial,
- Zeitraum, in dem die Ausgaben anfallen dürfen,
- Mindestanteil der Ausgaben, die Projekten für EU-Prioritäten wie Innovation, Schaffung von Arbeitsplätzen und Umwelt dienen,
- ausgeschlossene oder eingeschränkte Aktivitäten bzw. Kostenkategorien,
- Einreichung von Belegdokumenten für Mindestzeiträume zu Prüfzwecken,
- angemessene Werbung sowie
- wettbewerbsorientierte Ausschreibungen, wirtschaftliche, soziale und ökologische Folgenabschätzung und ggf. Vereinbarkeit der Regeln mit staatlichen Beihilfen.

Sind die Regeln zu komplex?

Die meisten Einzelheiten zu den Förderkriterien werden auf nationaler Ebene festgelegt; dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten klare und einfache Regeln gewährleisten können, die von den Empfängern ordnungsgemäß angewandt und verstanden werden.

Um potentielle "Vereinfachungen" zu identifizieren, hat die Kommission gemeinsam mit nationalen Sachverständigen eine Überprüfung der Rechtsvorschriften durchgeführt. So erfuhren die Regelungen Ende 2008 und im ersten Halbjahr 2009 bereits erste Veränderungen. Weitere Vorschläge sollen bis zum Jahresende folgen.

Gleichwohl ist eine gewisse Komplexität unvermeidbar. Das liegt zum einen an der Notwendigkeit, die absichtsgemäße Verwendung der 347 Milliarden € sicherzustellen und zum anderen daran, dass die Regeln sonstiger gemeinschaftlicher Politiken wie in den Bereichen staatliche Beihilfen und öffentliches Beschaffungswesen zur Anwendung kommen müssen.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung tragen die Mitgliedstaaten die wesentliche Verantwortung für die Kontrolle der programmspezifischen Ausgaben, während der Kommission die Aufsicht über nationale Systeme obliegt. Um eine ordnungsgemäße Funktionsweise zu gewährleisten, müssen die verschiedenen Kontrollebenen voneinander unabhängig sein. In den Mitgliedstaaten gibt es insgesamt drei Kontrollebenen, denen im Programm jeweils die Verwaltungsbehörde, die Bescheinigungsbehörde und die Prüfbehörde entsprechen. Grundlage für das mehrstufige Kontrollsystem sind klar eingegrenzte Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Akteure, bewährte Normen für die erforderlichen Aktivitäten sowie Systeme für Berichterstattung und Feedback, damit alle Kontrollebenen aufeinander aufbauen und die Verwaltungslast insbesondere für die Empfänger abgebaut wird. Dieser Prozess wird als das Verfahren der "Einzigsten Prüfung" bezeichnet.

Zur allgemeinen Kontrollstrategie gehören ebenfalls vorbeugende Maßnahmen. Die Verbreitung von Informationen ist ein wichtiger Bestandteil eines guten Verwaltungs- und Kontrollsystems und trägt dazu bei, Problemen vorzubeugen und

die Einhaltung von Grundsätzen zu unterstützen. Die Programmbehörden sind im Rahmen ihrer Informationsaktivitäten verpflichtet, Empfängern und den in die Programmimplementierung involvierten Stellen Anleitung und Schulung zu gewährleisten. Im Übrigen bietet auch die Kommission Anleitung und Schulung. Gleichwohl müssen diese Informationen über die gesamte Kette hinweg bis zu den Empfängern verbreitet werden, um die gewünschte Wirkung zu erreichen.



3.2 Der Zweck der Prüfungen

Bei den Prüfungen auf nationaler Ebene wird die effektive Funktionsweise der Kontrollen seitens der Verwaltungsbehörden und Bescheinigungsbehörden verifiziert. Dies soll klarstellen, ob ein Restrisiko besteht, dass unrechtmäßige Ausgaben bescheinigt werden könnten. Sollte die Prüfung Mängel aufdecken, sprechen die Prüfer Empfehlungen aus. Entsprechend ist auch die effektive Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme Gegenstand eines regelmäßigen Feedbacks. Prüfungen durch EU-Stellen betreffen die allgemeine Funktionsweise nationaler Kontrollsysteme. Gleichwohl sind auch Audits nicht in der Lage, mangelhafte Prüfungen auf der ersten Kontrollebene bzw. unzureichende Prüfungen vor der Bescheinigung von Ausgaben wettzumachen.

Die Rolle der Prüfbehörde: Audits zur Erreichung einer Gewähr

Die Prüfbehörde (bzw. die Prüfbehörden) im Mitgliedstaat zeichnet in entscheidender Weise dafür verantwortlich, dem System die nötigen Garantien zu verleihen. Dies erfolgt durch die Wahrnehmung wichtiger im Rahmen der Regelungen vorgeschriebener Zuständigkeiten – und zwar am Anfang, während der Implementierung und bei Abschluss.

Die Rolle der Prüfbehörde

Während der Programmimplementierung verifiziert die Prüfbehörde, ob die Kontrollsysteme wirksam sind, und fasst jährliche Prüfberichte für die Kommission, die mit einer Stellungnahme einhergehen. Grundlage ihrer Arbeit ist die Audit-Strategie, die von der Kommission zu Beginn der Implementierung genehmigt und regelmäßig überarbeitet wird. Für die eigentliche Prüftätigkeit wird dann eine Standardmethodik auf Grundlage von Systembewertungen definiert, die anhand umfangreicher Überprüfungen der innerhalb eines 12-monatigen Beobachtungszeitraums vorgelegten projektspezifischen Ausgaben ermittelt werden. Diese auf mathematischen Stichprobenverfahren beruhende Methodik ermöglicht eine repräsentative Fehlerrate, die jährlich für jedes Programm bzw. jede Programmgruppe errechnet wird und Rückschlüsse über die ordnungsgemäße Funktionsweise der Systeme oder den Verbesserungsbedarf zulässt. Schließlich unterrichtet die Prüfbehörde die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden über ihre Ergebnisse und überprüft dabei, ob entsprechende Empfehlungen befolgt werden.

Am Ende der Programmimplementierung obliegt es der Prüfbehörde, eine Abschlusserklärung zu verfassen und der Kommission einen Bericht vorzulegen.

Die Aufsichtsfunktion der Kommission

Auf EU-Ebene besteht die Rolle der **Kommission** darin, die ordnungsgemäße Einrichtung und Anwendung der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten mithilfe folgender Maßnahmen zu **überwachen**:

- Verfahren zur Bewertung der Einhaltung (vgl. Punkt 4), Genehmigung der Prüfstrategien sowie Analyse jährlicher Kontrollberichte und prüfungsspezifischer Stellungnahmen;
- Durchführung von Prüfungen in Mitgliedstaaten, um die effektive Funktionsweise der Systeme zu belegen. Um diese Gewähr auf Grundlage der jährlichen Kontrollberichte und prüfungsspezifischen Stellungnahmen zu erreichen, konzentriert sich die Kommission insbesondere auf die Zuverlässigkeit der Prüfbehörden. Zudem richtet sie ihr Augenmerk auf die Verwaltungsbehörden und/oder die Bescheinigungsbehörden für Programme mit hohem Risiko;
- Überwachung von Informationen von Mitgliedstaaten in Bezug auf Unregelmäßigkeiten und Rückzahlungen unrechtmäßig gezahlter Gelder;
- offizielle Unterstützung bei der Erstellung von Benchmarks und der Verbreitung bewährter Praktiken. Rechtliche und kontrollspezifische Fragen werden im Verwaltungsausschuss erörtert, der sich aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten (Koordinationsausschuss der Fonds, COCOF) zusammensetzt, weitere Beratungen finden in der technischen Arbeitsgruppe des ESF-Begleitausschusses sowie in fachlichen Sitzungen mit den Prüfbehörden statt;
- Überprüfung bei Beendigung des Programms, ob die genutzte Finanzierung eine ordnungsgemäße Rechtfertigung ermöglicht.

Darüber hinaus überwacht die Kommission die Verwaltung von Programmen durch die Begutachtung jährlicher Umsetzungsberichte, die Teilnahme an Sitzungen des Begleitausschusses – in dem relevante Informationen zur Programmimplementierung erörtert werden – sowie durch die Kontrolle von Zahlungsanträgen.

Die Dienststellen der Kommission in den Generaldirektionen Regionalpolitik und Beschäftigung verfolgen eine fortwährende Auditstrategie, um die effektive Einrichtung und Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme über mehrere Jahre hinweg zu belegen. Grundlage sind dabei die Analyse der Angaben von Mitgliedstaaten und die Ergebnisse der eigenen Prüfungen. Die Bewertung der Wirksamkeit von Systemen in den einzelnen Mitgliedstaaten und Programmen ist in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten aufgeführt. Die Ausgestaltung des Prüfprogramms richtet sich nach der Risikobewertung, bei der die Höhe der eingesetzten EU-Gelder und die Risikofaktoren Berücksichtigung finden, die mit bekannten Mängeln in den Verwaltungsstellen und den verschiedenen Operationen und Empfängern zusammenhängen. Ergreift ein Mitgliedstaat keine unmittelbaren Abhilfemaßnahmen, kann die Kommission Zahlungen unterbrechen oder aussetzen und Finanzkorrekturen vornehmen, um bereits geleistete Zahlungen zurückzufordern (vgl. Punkt 5).

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) als externe Prüfstelle

Der Europäische Rechnungshof legt einmal im Jahr eine so genannte "Zuverlässigkeitserklärung"¹ zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Einnahmen und -Ausgaben in den verschiedenen Haushaltsbereichen im vorangegangenen Geschäftsjahr vor. Diese Bewertungen beruhen auf

den Prüfungen des Rechnungshofs in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission. Im Anschluss werden sie im Jahresbericht des Rechnungshofs zusammen mit den Antworten der Kommission veröffentlicht. Für seine jährliche Bewertung der Kohäsionspolitik führt der Rechnungshof eine repräsentative Stichprobe von etwa 180 Projekten in den Mitgliedstaaten durch. Ebenfalls Gegenstand der Überprüfung sind die Wirksamkeit der einzelstaatlichen Kontrollsysteme für die jeweiligen Programme sowie die Aufsichtsfunktion der Kommission.

3.3 DAS und Entlastung

Das Europäische Parlament und der Rat verifizieren die Verwendung von EU-Geldern im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens von November bis April. Am Ende des Zeitraums stimmt das Parlament darüber ab, ob die Kommission in punkto Konten und Haushalt entlastet wird. Die wichtigsten Anhaltspunkte für die Entlastungsdebatten sind der Jahresbericht des Rechnungshofs sowie die Antworten der Kommission. Aufgrund der hohen Fehlerzahl bei



der Ausgabenerstattung hat die Bewertung des Rechnungshofs zur Wirksamkeit der Kontrollsysteme für die Ausgaben der Kohäsionspolitik im Haushaltszeitraum 2000-2006 ergeben, dass diese Wirksamkeit noch nicht vollständig gewährleistet ist. Bezüglich der Wirksamkeit der Kontrollvereinbarungen für den Zeitraum 2007-2013 hat der Rechnungshof noch keine Stellungnahme abgegeben. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat (beide Haushaltsbehörden) sprechen im Rahmen des Entlastungsverfahrens ebenfalls eine Reihe von Empfehlungen aus, die sich an die Kommission und sonstige an der Verwaltung von EU-Geldern beteiligte Interessengruppen richten. Im Anschluss überprüft der Rechnungshof die Implementierung dieser Empfehlungen und äußert sich in weiteren Berichten an die Haushaltsbehörde zu den Fortschritten.

¹ Allgemein als "DAS" bezeichnet (abgeleitet vom französischen Begriff "Déclaration d'Assurance").

Warum hat der Europäische Rechnungshof die Kohäsionspolitik noch nicht abgesegnet – was wird in dieser Hinsicht getan?

Die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik zählen zu den komplexesten Bereichen des Haushalts. Dies wiederum impliziert ein hohes Risiko, das wirksame Kontrollen erschwert.

Es gibt Grund zur Annahme, dass die Fehlerrate bei den Ausgaben von Programmen im Zeitraum 2007-2013 erheblich niedriger sein müsste – und zwar infolge der Verbesserungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in zahlreichen Mitgliedstaaten im vorigen Zeitraum, der klareren und strenger rechtlichen Anforderungen für den Zeitraum 2007-2013 sowie der Überprüfung der Einrichtung von Systemen mithilfe der Einhaltungskontrolle, bevor Zahlungen durch die Kommission erfolgen.

2008-2009 führte die Kommission einen Aktionsplan durch, um die Verbesserungen für die neuen Programme zu beschleunigen und sicherzustellen, dass unrechtmäßige Ausgaben der Programme im Zeitraum 2000-2006 vor Abschluss zurückgefordert werden. Dieser eng an den Empfehlungen des Rechnungshofs orientierte Aktionsplan verfolgte ein doppeltes Ziel:

- Zum einen sollte den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die Förderfähigkeit von Projektausgaben besser zu überprüfen, bevor Zahlungsanträge an die Kommission gerichtet werden.
- Zum anderen sollten härtere Maßnahmen ermöglichen, Zahlungen auszusetzen oder zurückzufordern, falls die Mitgliedstaaten bestimmte Normen nicht mehr einhalten.

Ebenso warf die Kommission die Frage auf, an welchen Fehlerraten sich der Rechnungshof bei der Bewertung der Wirksamkeit von Systemen in verschiedenen Politikbereichen orientieren sollte (vgl. hierzu "Überlegungen zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos", KOM[2008] 866). Für kohäsionspolitische Programme mit einem Implementierungszeitraum von neun Jahren und mit auf mehrere Jahre angelegten Kontrollen muss sichergestellt sein, dass die Fehlerrate bei Abschluss des Programms äußerst gering ist, zumal die Ausgaben nach diesem Zeitraum alle Ebenen des Verwaltungs- und Kontrollsystems durchlaufen hätten.



4

Das Kontrollsystem im Laufe der Zeit – wie Gewähr erreicht wird

Während des gesamten Programmplanungszeitraums wird dafür Sorge getragen, dass die Kontrollsysteme Unregelmäßigkeiten in effizienter Weise verhindern, aufspüren und korrigieren. Die einzelnen Schritte bis zur Erreichung dieser Gewähr sind im folgenden Schaubild dargestellt.



Ex ante – Aufbau des Kontrollsystems

Bei den **Verhandlungen** zu den operationellen Programmen stellt die Kommission sicher, dass die Programmbehörden ordnungsgemäß eingesetzt und etwaige Probleme im System im vorangegangenen Zeitraum angemessen angegangen werden.

Nach Genehmigung des Programms verschafft ein Verfahren zur **Überprüfung der Einhaltung** Gewissheit darüber, ob der Aufbau der Kontrollsysteme zufrieden stellend erfolgt ist, bevor Ausgaben erstattet werden. Binnen 12 Monaten nach Genehmigung des Programms hat eine nationale Prüfstelle (häufig die Prüfbehörde) in Bezug auf die internen Kontrollsysteme des Programms zu bescheinigen, dass eine Einhaltung erfolgt ist. Im Anschluss bewertet die Kommission den Bericht und die Stellungnahme zur Einhaltung und vergewissert sich, dass Kohärenz und Zuverlässigkeit gewährleistet sind. Zu einer Erstattung der programmspezifischen Ausgaben kommt es erst, nachdem ggf. erforderliche Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden und die Kommission sicher sein kann, dass das Kontrollsystem die rechtlichen Anforderungen vollständig erfüllt. Zudem analysiert und genehmigt die Kommission zu Beginn des Programmplanungszeitraums die Audit-Strategie, die von der Prüfbehörde binnen neun Monaten nach Verabschiedung des Programms vorgelegt wird.

Während der Programmimplementierung

Ob die Kommission zu einem positiven Ergebnis gelangt, hängt von der Ausgabenbescheinigung der Bescheinigungsbehörde (vgl. Punkt 3.1), dem jährlichen Kontrollbericht und der Stellungnahme der Prüfbehörde (vgl. Punkt 3.2) sowie den Ergebnissen der eigenen Prüfung (vgl. Punkt 3.2) ab.

Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten

Bei der Überarbeitung der Finanzordnung für EU-Gelder im Jahre 2006 wurde das Kontrollsystem um einen zusätzlichen Aspekt erweitert. Demgemäß müssen die Mitgliedstaaten auf einer angemessenen zentralen Verwaltungsebene bis zum 15. Februar jedes Jahres einen „**zusammenfassenden Jahresbericht**“ mit den Bescheinigungen der Bescheinigungsbehörde und den Stellungnahmen der Prüfbehörden vorlegen. Diese Zusammenfassung muss alle Programme in den Mitgliedstaaten im vorigen Kalenderjahr abdecken. Ziel ist, die Rechenschaftspflicht zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Verwendung von EU Geldern im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zu stärken. Den Mitgliedstaaten wird dabei empfohlen, eine Stellungnahme zu der von den Verwaltungs- und Kontrollsystemen erreichten Gewähr abzugeben und Probleme nebst den entsprechenden Lösungen zu identifizieren. Diese zusammenfassenden Jahresberichte wurden erstmals im Februar 2008 eingereicht.

Einige Mitgliedstaaten gehen sogar noch weiter und reichen auf politischer Ebene freiwillige „**Nationale Erklärungen**“ ein, die einer Prüfung durch die **Obersten Nationalen Rechnungskontrollbehörden (SAI)** unterliegen. Die Kommission begrüßt diese Entwicklung, zumal derartige Erklärungen entscheidend zu der Gewähr beitragen können, die hinsichtlich der Funktionsweise einzelstaatlicher Systeme besteht. Die SAI arbeiten mit dem Europäischen Rechnungshof auf zwei Hauptebenen zusammen, d. h.: 1) regelmäßige Sitzungen der Leiter der SAI und des EuRH sowie 2) der Kontaktausschuss bzw. die Sitzungen der Verbindungsbeamten der SAI und des EuRH. Die vom Kontaktausschuss eingerichteten Arbeitsgruppen dienen als Instrument für die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen und Erfahrungen zu spezifischen Sachverhalten. Weitere Informationen auf der Website des Rechnungshofs².

² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

Ex post – Sicherheitssystem beim Programmabschluss

Am Ende des Programmplanungszeitraums bewertet die Prüfbehörde die eigentliche Prüfung und äußert sich in einer Stellungnahme, inwieweit die Vorschriften und Bedingungen der angemeldeten Ausgaben in der abschließenden Ausgabenerklärung eingehalten wurden. In ihrem Abschlussbericht detailliert die Prüfbehörde alle zur Verbesserung der Systeme ergriffenen Maßnahmen und korrigiert unrechtmäßige Ausgaben. Dies erfolgt nach Maßgabe der Empfehlungen im Anschluss an die eigene Prüfung bzw. der Prüfung der Kommission und des Europäischen Rechnungshofs. Die Kommission wiederum nimmt im Folgenden eine gründliche Analyse sämtlicher Abschlusserklärungen vor und ersucht im Bedarfsfalle um weitere Informationen oder zusätzliche Prüfungen. Dabei kann sie nach Abschluss stichprobenartige Programmprüfungen durchführen.

Nach Abschluss müssen die Begleitdokumente der Kommission, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) oder dem Europäischen Gerichtshof noch drei Jahre lang für weitere Prüfungen zur Verfügung stehen (d. h. bis 2017/18). Ausnahmen gelten nur, sofern das Verfahren eines partiellen Abschlusses zur Anwendung kam. Dieses Verfahren reduziert die Aufbewahrungsdauer von Dokumenten für abgeschlossene Operationen, die durch die Erklärung zu einem partiellen Abschluss abgedeckt werden.



5

Wie werden Probleme gelöst?

5.1 Die Beseitigung von Unregelmäßigkeiten obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten

Der Verstoß gegen die für EU-Gelder geltenden Vorschriften oder Bedingungen impliziert in der Regel, dass Ausgaben eines Projekts von der Erstattung ausgenommen oder als „unrechtmäßig“ qualifiziert werden. Je nach Art und Schwere dieser „Unregelmäßigkeit“ hat der Empfänger die gewährten Zuschüsse unter Umständen ganz oder teilweise zurückzuerstatten.

Derartige „Unregelmäßigkeiten“ werden korrigiert, indem die unrechtmäßige Ausgabe aus den Zahlungsanträgen an die Kommission herausgenommen, storniert und schließlich vom Empfänger zurückgefordert wird. Für Korrekturen und Rückforderungen zeichnen in erster Instanz die Mitgliedstaaten verantwortlich. Die Kommission wiederum schreitet nur ein, wenn sie feststellt, dass unrechtmäßige Ausgaben nicht korrigiert wurden oder das Kontrollsystem für ein Programm nicht funktioniert, wobei die Gefahr besteht, dass Unregelmäßigkeiten nicht aufgedeckt werden.

Wann immer nationale Behörden Unregelmäßigkeiten aufspüren und korrigieren, können sie die so frei gewordenen EU-Gelder für andere Projekte wiederverwenden. Dies soll einen Anreiz für die Mitgliedstaaten darstellen, wirksame Systeme einzusetzen. Hat die Kommission Korrekturen vorzunehmen, impliziert dies eine Nettoerhöhung der EU-Förderung des Programms.

Unregelmäßigkeiten

Typische Unregelmäßigkeiten betreffen fehlende Begleitdokumente (z. B. Arbeitszeitnachweise von Personal, Rechnungen oder allgemeine Verteilungsschlüssel), die für den Prüfpfad aufzubewahren sind. Weitere Probleme können den nicht erfolgten Abzug von Einnahmen von den Projektausgaben, die Einbeziehung nicht zuschussfähiger Ausgaben wie abzugsfähiger Mehrwertsteuer sowie Verstöße gegen die Vorschriften für Vergabeverfahren betreffen.

Betrug ist nur bei wenigen „Unregelmäßigkeiten“ zu beklagen, die meisten Komplikationen sind auf Fahrlässigkeit oder Unkenntnis der entsprechenden Vorschriften zurückzuführen. Aus diesem Grunde sind bei der Gewährung von Projektfinanzierungen Verwaltungsbehörden erforderlich. Sie müssen sicherstellen, dass die Empfänger die Förderbedingungen kennen und in der Lage sind, das vorgeschlagene Projekt zu verwalten und durchzuführen.

Meldung von Unregelmäßigkeiten und Finanzkorrekturen

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Unregelmäßigkeiten, bei denen Beträge von über 10 000 € involviert sind, vierteljährlich dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) der Kommission zu melden. Ebenso müssen sie der Kommission einmal im Jahr Gesamtzahlen zu sämtlichen Finanzkorrekturen und Rückflüssen des Vorjahres vorlegen. Dies betrifft auch Gelder unterhalb der Meldeschwelle für OLAF.

Die Entwicklungen in Bezug auf die gemeldeten Unregelmäßigkeiten werden im Jahresbericht der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gemäß Art. 280 des EG-Vertrags untersucht. Der Umfang der Finanzkorrekturen der Mitgliedstaaten wird im Übrigen auch von der Kommission veröffentlicht. Diese Zahlen erbringen den Nachweis darüber, dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten effizient arbeiten.

5.2 Was geschieht, wenn die Kommission Mängel der Kontrollsysteme aufdeckt?

Wenn die Kommission signifikante Mängel in der Funktionsweise der einzelstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufdeckt oder bestimmte Zahlungsanträge Unregelmäßigkeiten aufweisen – ohne dass der jeweilige Mitgliedstaat Gegenmaßnahmen ergreift –, kann sie die an das betroffene Programm gerichteten Zahlungen unterbrechen oder offiziell aussetzen oder ein Verfahren für eine Finanzkorrektur einleiten.

Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen

Sobald es Belege dafür gibt, dass gravierende systemspezifische Schwächen vorliegen, können die Generaldirektoren der Generaldirektionen Regionalpolitik oder Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit die Zahlungen für einen nicht verlängerbaren Zeitraum von bis zu sechs Monaten unterbrechen. Sobald der jeweilige Mitgliedstaat die erforderlichen Abhilfemaßnahmen ergriffen hat, werden die Zahlungen wieder aufgenommen.

Die Aussetzung von Zahlungen bedarf eines offiziellen Beschlusses der Kommission und kann sich über einen unbegrenzten Zeitraum erstrecken.

Finanzkorrekturen durch die Kommission

Unterlässt der Mitgliedstaat, die Unregelmäßigkeit zu korrigieren bzw. die systemspezifischen Mängel zu beseitigen, kann die Kommission per offiziellen Beschluss eine Finanzkorrektur vornehmen. Solche Beschlüsse ziehen stets eine Nettoerduzierung der EU-Gelder für das Programm nach sich. Entsprechend kann der Mitgliedstaat die gestrichenen EU-Gelder dann nicht mehr für andere Projekte verwenden.

Bei systemischen Fehlern und Pauschalkorrekturen für systemspezifische Mängel oder Unregelmäßigkeiten, deren finanzielle Tragweite sich nur schwer quantifizieren lässt (z. B. im öffentlichen Beschaffungswesen), kann sich die Kommission bei ihren Finanzkorrekturen auf eine Extrapolation stützen.

Im Zeitraum 2000-2006 (sowie bis Ende 2008) zogen die Prüfungen der Kommission, des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) oder des Rechnungshofs Finanzkorrekturen über etwa 3,2 Milliarden € nach sich. Von diesem Betrag wurden 2,6 Milliarden € von den Mitgliedstaaten akzeptiert und implementiert, wohingegen die restlichen 0,55 Milliarden € auf einen offiziellen Beschluss der Kommission zurückzuführen waren.

Das Kontrollsystem für die Kohäsionspolitik Funktionsweise im Haushaltszeitraum 2007-2013

Weitere Informationen ...

Weiterführende und detailliertere Informationen zum Kontrollsystem der Kohäsionspolitik und damit zusammenhängenden Bereichen finden sich im Internet unter:

http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_de.htm

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik
Referat B.1 – Kommunikation, Information und Beziehungen zu den Drittländern
Raphaël Goulet
Avenue de Tervueren 41, B-1040 Brüssel
Fax : (32-2) 29-66003
E-Mail: regio-info@ec.europa.eu
Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.htm



■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-79-09193-3



9 789279 091933