



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Europäische Struktur- und Investitionsfonds

Leitfaden für die Mitgliedstaaten

Verwaltungsprüfungen

(Programmplanungszeitraum 2014-2020)

HAFTUNGSAUSSCHLUSS: Dieser Leitfaden wurde von den Dienststellen der Kommission erstellt. Auf der Grundlage geltenden EU-Rechts bietet er Kollegen und anderen mit der Begleitung, Kontrolle oder Durchführung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (mit Ausnahme des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, ELER) befassten Stellen fachliche Informationen zur Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften der Union in diesem Bereich. Die genannten Vorschriften werden von den Kommissionsdienststellen erläutert und ausgelegt, um die Durchführung der Programme zu erleichtern und bewährte Verfahren zu fördern. Die Auslegung durch den Gerichtshof und das Gericht sowie die Beschlüsse der Kommission bleiben hiervon unberührt.

Inhalt

I. HINTERGRUND	4
1. Rechtsvorschriften	4
2. Zweck des Leitfadens	4
II. LEITFADEN.....	5
1. Die wichtigsten Aspekte von Verwaltungsprüfungen	5
1.1. Allgemeine Grundsätze und Zweck	5
1.2. Die Zuständigkeiten von Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen und Begünstigten	6
1.3. Anweisungen der Mitgliedstaaten	9
1.4. Überprüfungskapazität der Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteter Stellen	10
1.5. Methodik und Anwendungsbereich von Verwaltungsprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5	10
1.6. Zeitplan für Verwaltungsprüfungen	12
1.7. Intensität der Verwaltungsprüfungen	14
1.8. Dokumentation von Verwaltungsprüfungen	17
1.9. Weitervergabe von Verwaltungsprüfungen	18
1.10. Prüfbescheinigungen	18
1.11. Aufgabentrennung	19
2. Zielbereiche von Verwaltungsprüfungen.....	20
2.1. Öffentliche Auftragsvergabe	20
2.2. Umwelt	24
2.3. Staatliche Beihilfen	27
2.4. Finanzinstrumente	29
2.5. Vorhaben, die Einnahmen erwirtschaften	33
2.6. Dauerhaftigkeit der Vorhaben	35
2.7. Gleichstellung und Nichtdiskriminierung	35
2.8. Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)	36
2.9. Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI)	39
2.10. Vereinfachte Kostenoptionen (VKO)	39
2.11. Indikatoren	40

AKRONYME UND KURZFORMEN

Dachverordnung	Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
ESF	Europäischer Sozialfonds, Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013
ESI-Fonds	Alle europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Der Leitfaden gilt für alle ESI-Fonds mit Ausnahme des ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums).
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit, Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013
GS	Gemeinsames Sekretariat (für ETZ-Programme)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Verwaltungsprüfungen	Überprüfungen nach Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a der Dachverordnung; dazu zählen Verwaltungsprüfungen aller von den Begünstigten eingereichten Anträge auf Ausgabenerstattung und Vor-Ort-Prüfungen der Vorhaben nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem

I. HINTERGRUND

1. Rechtsvorschriften

Verordnung	Artikel
VO (EU) Nr. 1303/2013 Dachverordnung	Artikel 125 Absätze 4, 5 und 7 – Aufgaben der Verwaltungsbehörde
VO (EU) Nr. 1299/2013 Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)	Artikel 23 – Aufgaben der Verwaltungsbehörde

Nach Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a der Dachverordnung muss die Verwaltungsbehörde überprüfen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben vorgenommen wurden und ob diese den anwendbaren Rechtsvorschriften, dem operationellen Programm und den Bedingungen für die Unterstützung des Vorhabens genügen.

Nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung umfassen Überprüfungen Verwaltungsprüfungen aller von den Begünstigten eingereichten Anträge auf Ausgabenerstattung und Vor-Ort-Überprüfungen der Vorhaben.

Nach Artikel 125 Absatz 7 der Dachverordnung ist in den Fällen, in denen die Verwaltungsbehörde auch eine Begünstigte im Sinne des operationellen Programms ist, bei der Organisation der Überprüfungen gemäß Absatz 4 Unterabsatz 1 Buchstabe a eine angemessene Aufgabentrennung zu gewährleisten.

Nach Artikel 23 Absatz 1 der ETZ-Verordnung führt die Verwaltungsbehörde eines Kooperationsprogramms die in Artikel 125 Absatz 4 der Dachverordnung festgelegten Aufgaben aus. Nach Artikel 23 Absatz 4 der ETZ-Verordnung sind die Mitgliedstaaten und Drittländer unter bestimmten Voraussetzungen für die Verwaltungsprüfungen zuständig. In Artikel 23 Absatz 3 und Absatz 5 der ETZ-Verordnung ist die Durchführung der Überprüfungen in ETZ-Programmen genauer geregelt.

2. Zweck des Leitfadens

Dieser Leitfaden informiert über verschiedene praktische Aspekte der Anwendung von Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a und Absatz 5 der Dachverordnung sowie Artikel 23 der ETZ-Verordnung. Die Mitgliedstaaten sollen sich bei der Anwendung der genannten Artikel auf diesen Leitfaden stützen können. Die Ausführungen gelten für die ESI-Fonds mit Ausnahme des ELER. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, sich unter Berücksichtigung ihrer eigenen Organisationsstrukturen und Kontrollmechanismen an den Leitfaden zu halten. Der Leitfaden enthält eine Reihe bewährter Verfahren, die von Verwaltungsbehörden und anderen nach Artikel 23 Absatz 4 der ETZ-Verordnung benannten Stellen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) angewandt werden können. Bei den Kontrollen, die die Kommission in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2007-2013 durchgeführt hat, wurde deutlich, wie hilfreich ein solches Dokument sein kann.

In diesem Leitfaden geht es um Rechtsvorschriften, allgemeine Grundsätze und den Zweck von Überprüfungen. Er befasst sich mit den für die Durchführung zuständigen Stellen, mit der

Zeitplanung, dem Anwendungsbereich und der Intensität der Überprüfungen, mit der Organisation von Vor-Ort-Überprüfungen, den Anforderungen an die Dokumentation der Prüftätigkeit und der Weitervergabe von Aufgaben. Zu einigen Bereichen wie der öffentlichen Auftragsvergabe und Beihilferegelungen, die gelegentlich zu Problemen in den Mitgliedstaaten geführt haben, werden Beispiele bewährter Verfahren angeführt und genauer beschrieben. Außerdem enthält der Leitfaden Informationen über Verwaltungsprüfungen in den Bereichen Finanzinstrumente, Einnahmen erwirtschaftende Projekte und die ETZ. Auch Aspekte wie die Dauerhaftigkeit von Vorhaben, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sowie Umweltschutz werden behandelt.

Wegen der vielfältigen organisatorischen Strukturen in den Mitgliedstaaten war es nicht möglich, in diesem Rahmen auf jeden einzelnen Sachverhalt einzugehen. Verwaltungsprüfungen nach Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a der Dachverordnung und nach Artikel 23 Absatz 3 der ETZ-Verordnung werden unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Die Verwaltungsbehörde kann Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen delegieren. Deshalb werden in diesem Leitfaden mit den Verwaltungsbehörden stets auch die zwischengeschalteten Stellen angesprochen, soweit die Verwaltungsbehörden Verwaltungsprüfungen ganz oder teilweise an diese Stellen abgegeben haben. Ansonsten werden bei ETZ-Programmen die Verwaltungsprüfungen unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten, Drittstaaten oder Gebiete ausgeführt, die nach Artikel 23 Absätze 3 und 4 der ETZ-Verordnung eine zuständige Stelle oder Person benennen.

Um den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten der ESI-Fonds zu verringern, kann der Informationsaustausch zwischen Begünstigten und Verwaltungsbehörden, Bescheinigungsbehörden, Prüfbehörden und zwischengeschalteten Stellen über elektronische Datenaustauschsysteme erfolgen. Im Gesetzgebungspaket für 2014-2020 sind die Bestimmungen zur e-Kohäsionsinitiative so formuliert, dass Mitgliedstaaten und Regionen Lösungen finden können, die ihren organisatorischen und institutionellen Strukturen und ihren speziellen Erfordernissen entsprechen; dafür werden einheitliche Mindestanforderungen festgelegt.

II. LEITFADEN

1. Die wichtigsten Aspekte von Verwaltungsprüfungen

Das vorliegende Dokument ist ein Leitfaden zum Umgang mit bestimmten Aspekten von Verwaltungsprüfungen. Verfahren, die sich als Elemente von Kontrollsystemen besonders gut für Verwaltungsprüfungen eignen, sind als Beispiele bewährter Verfahren durch einen Rahmen hervorgehoben.

1.1. Allgemeine Grundsätze und Zweck

Verwaltungsprüfungen sind Bestandteil des internen Kontrollsystems¹ jeder gut verwalteten Organisation. Es handelt sich um die üblichen Routinekontrollen, mit denen die Verwaltung in einer Organisation sicherstellt, dass die Verfahren, für die sie zuständig ist, ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Ein einfaches Beispiel einer solchen Überprüfung in einer typischen Organisation ist der Vergleich der gelieferten Waren mit dem entsprechenden Auftrag anhand von Warenmenge, Preis und Konditionen. Hierbei wird kontrolliert, ob die bestellte Warenmenge zum vereinbarten Preis und in der gewünschten Qualität geliefert worden ist.

Bei komplexeren Prozessen vergrößert sich der Anwendungsbereich der Überprüfungen. Dabei kann es dann auch um die Einhaltung maßgeblicher Rechtsvorschriften gehen. Im Grundsatz ändert

¹ Quelle: Von der COSO verwendete Definition der internen Kontrolle (www.coso.org).

sich jedoch nichts. Durch die von der Verwaltung in einer Organisation vorgenommenen Überprüfungen soll sichergestellt werden, dass die Verfahren unter ihrer Zuständigkeit ordnungsgemäß durchgeführt werden und den maßgeblichen Regeln und Vorschriften entsprechen. Dies gilt auch für die Verwaltungsprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung, denn auch dabei handelt es sich um routinemäßige Verwaltungsprüfungen, für die die betreffende Organisation zuständig ist, um die Erbringung der kofinanzierten Produkte und Leistungen, die tatsächlich getätigten Ausgaben, deren Erstattung beantragt wird, und die Einhaltung der Bestimmungen des entsprechenden Beschlusses der Kommission zur Genehmigung des operationellen Programms und der geltenden Rechtsvorschriften der EU und des Mitgliedstaates zu überprüfen. Die internen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten müssen aber möglicherweise an die Anforderungen der ESI-Fonds angepasst werden, auch wenn sie für die nationalen Programme ausreichend sind.

Verwaltungsprüfungen sind Bestandteil des internen Kontrollsystems jeder Organisation. Bei ordnungsgemäßer Anwendung tragen sie zur Verhütung und Aufdeckung von Betrugsfällen bei.

Jede Verwaltungsbehörde trägt die volle Verantwortung für die Planung, Leitung und Bewertung ihrer internen Kapazitäten und muss feststellen, wie viele Vorhaben mit welchem Wert sie angemessen verwalten kann.

1.2. Die Zuständigkeiten von Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen und Begünstigten

Nach Artikel 125 der Dachverordnung ist die Verwaltungsbehörde für die Verwaltung und die Durchführung operationeller Programme gemäß dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verantwortlich. Sie muss insbesondere:

- die Verwaltungserklärung über getätigte Ausgaben erstellen, die der Kommission zur Erstattung vorgelegt werden;
- die jährliche Zusammenfassung der abschließenden Kontrollberichte und der durchgeführten Kontrollen erstellen;
- überprüfen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben vorgenommen worden sind und ob sie den geltenden Rechtsvorschriften, dem operationellen Programm und den Voraussetzungen für die Unterstützung des Vorhabens entsprechen;
- einen angemessenen Prüfpfad sicherstellen;
- ein System einrichten, in dem die Daten einschließlich gegebenenfalls Angaben zu den einzelnen Teilnehmern in elektronischer Form aufgezeichnet und gespeichert werden können;
- unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen;
- dafür sorgen, dass die an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Begünstigten für alle Finanzvorgänge im Rahmen eines Vorhabens entweder ein separates Buchführungssystem oder einen geeigneten Buchführungscodes verwenden.

Die Verwaltungsbehörde ist für alle diese Aufgaben verantwortlich. Sie kann zwischengeschaltete Stellen² mit einer dieser Aufgaben oder mit allen Aufgaben betrauen³. Die gesamte Verantwortung

² Eine zwischengeschaltete Stelle ist eine Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde oder Bescheinigungsbehörde tätig ist oder in deren Auftrag Aufgaben gegenüber dem die

für die ordnungsgemäße Durchführung kann sie jedoch nicht delegieren. Wenn einzelne Aufgaben an eine zwischengeschaltete Stelle übertragen worden sind, muss sich die Verwaltungsbehörde im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht vergewissern, dass diese Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt worden sind. Zu diesem Zweck kann sie:

- Leitfäden, Handbücher und Checklisten speziell für die Verwendung durch zwischengeschaltete Stellen erarbeiten;
- eingehende Berichte von zwischengeschalteten Stellen prüfen;
- nach Artikel 127 Absatz 1 der Dachverordnung erstellte Prüfberichte entgegennehmen, die eine Prüfung der von zwischengeschalteten Stellen vorgenommenen Überprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung enthalten sollen;
- von zwischengeschalteten Stellen vorgenommene Überprüfungen auf ihre Qualität hin kontrollieren.

Sie sollte Kontrollen auf der Ebene der zwischengeschalteten Stellen einschließlich einer Stichprobe der vom Begünstigten vorgelegten Erstattungsanträge vornehmen, damit sie im Rahmen ihrer routinemäßigen Aufsicht oder in den Fällen, in denen sie Zweifel an der ordnungsgemäßen Ausführung der Aufgaben hat, bewerten kann, wie die Überprüfungen durchgeführt worden sind. In dem Zusammenhang sollte auch eine Stichprobe von Akten geprüft werden, die aufgrund fachlicher Erfahrung ausgewählt werden.

Bei der Gestaltung ihrer Verwaltungsprüfungen muss die Verwaltungsbehörde auch die Aufdeckung von Betrugsfällen im Blick haben. Die Verwaltung und ihre Mitarbeiter sollten sich mit Betrugsmöglichkeiten so gut auskennen, dass ihnen entsprechende Anzeichen nicht entgehen. Grundsätzlich dürfte ein Betrug eher aufgedeckt werden, wenn es mehr als nur einen Indikator gibt. Bei der Durchführung von Verwaltungsprüfungen ist professionelle Skepsis angebracht. Die Verwaltungsbehörde sollte durch Anweisungen und Informationen in ihren Handbüchern auf mögliche Betrugsrisiken aufmerksam machen. Durch entsprechende Verfahren muss sichergestellt sein, dass auf jeden gemeldeten Betrug oder Verdachtsfall umgehend reagiert wird. Wenn ein Betrugsverdacht besteht (z. B. bei einer Verwaltungsprüfung), informiert die Verwaltungsbehörde unverzüglich die zuständige nationale Behörde, damit weitere Schritte eingeleitet werden können. Diese Behörde unterrichtet die Kommission (OLAF) über Unregelmäßigkeiten und Betrugsverdachtsfälle nach Maßgabe der geltenden Vorschriften für die Meldung von Unregelmäßigkeiten. Als erstes sollten diejenigen informiert werden, denen die Leitung der betreffenden Einrichtung obliegt, sofern nicht angenommen werden muss, dass sie selbst in den vermuteten Betrug verwickelt sind. Andernfalls muss die Verwaltungsbehörde den Fall ungeachtet der nationalen Geheimhaltungsvorschriften in Bezug auf den Verwaltungsbehörden bekannt gewordene Informationen direkt bei der Strafverfolgungsbehörde anzeigen. Soweit es die nationalen Vorschriften zulassen, sollte die Verwaltungsbehörde über alle Verdachtsfälle und tatsächlichen Betrügereien informiert werden, die im Zusammenhang mit aus den ESI-Fonds kofinanzierten Projekten festgestellt werden. Zu diesem Zweck muss die Koordination zwischen nationalen Stellen gefördert werden.

Vorhaben durchführenden Begünstigten wahrnimmt (Artikel 2 Absatz 18 der Dachverordnung). Sie richtet ein internes Kontrollsystem ein, um die ordnungsgemäße und vorschriftsmäßige Durchführung der Vorhaben, ihre Einhaltung der Bestimmungen des operationellen Programms und die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen. Wenn die Verwaltungsbehörde die in Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung aufgeführten Aufgaben delegiert hat, muss die zwischengeschaltete Stelle die Erstattungsanträge des Begünstigten im Rahmen des internen Kontrollsystems überprüfen.

³ Wenn eine oder mehrere Aufgaben einer Verwaltungsbehörde oder Bescheinigungsbehörde von einer zwischengeschalteten Stelle übernommen werden, sind die entsprechenden Regelungen förmlich in schriftlicher Form zu vereinbaren.

Die Kommission empfiehlt den Verwaltungsbehörden, beim Umgang mit Betrugsfällen proaktiv, strukturiert und zielgerichtet vorzugehen. In Bezug auf die ESI-Fonds sollten proaktive, angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen mit kostenwirksamen Mitteln angestrebt werden. Alle Programmbehörden müssen sich zu null Toleranz gegenüber Betrugereien bekennen. Das fängt schon bei der eigenen Glaubwürdigkeit an. Der Leitfaden der Kommission zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (EGESIF 14-0021-00 vom 16. Juni 2014) versteht sich als Hilfestellung und enthält Empfehlungen für die Verwaltungsbehörden zur Anwendung von Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Dachverordnung, wonach die Verwaltungsbehörde unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen soll.

Einige Mitgliedstaaten haben sich für die Anwendung des Instruments zur Risikoeinstufung ARACHNE (*Risk Scoring Tool*) entschieden. Mit ARACHNE kann eine umfassende, vollständige Datenbank der Projekte geschaffen werden, die im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds in Europa durchgeführt werden. Diese Daten können durch Daten aus öffentlich verfügbaren Quellen ergänzt werden, um anhand von über 100 Risikoindikatoren festzustellen, welche Projekte, Begünstigten, Verträge und Vertragspartner mit besonderen Risiken behaftet sind. Verwaltungsbehörden können entscheiden, ob sie ARACHNE als Instrument zur Datenextraktion im Rahmen wirksamer Verwaltungsprüfungen und angemessener Betrugsbekämpfungsmaßnahmen einsetzen wollen.

Eventuell ist **die zwischengeschaltete Stelle** dafür zuständig, die von Begünstigten eingehenden Anträge auf Ausgabenerstattung in einer zusammenfassenden Meldung an die Verwaltungsbehörde zu übermitteln. In diesem Fall muss die Verwaltungsbehörde die nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung vorgesehenen Überprüfungen vornehmen und die Richtigkeit der von der zwischengeschalteten Stelle übermittelten Ausgabenaufstellung bestätigen. Wenn die zwischengeschaltete Stelle ihre Ausgabenmeldungen direkt an die Bescheinigungsbehörde übermittelt, sollte sie selbst die Überprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung vornehmen. Zusätzlich sollte die Verwaltungsbehörde über jede übermittelte Meldung informiert werden, damit sie die Genauigkeit der Ausgabenübersicht prüfen und gegenüber der Bescheinigungsbehörde bestätigen kann.

Wer **Begünstigter** ist, wird in Artikel 2 Absatz 10 der Dachverordnung definiert. Wenn die Verwaltungsbehörde oder die zwischengeschalteten Stellen selbst Begünstigte sind, muss eine klare Trennung zwischen ihrer Funktion als Empfänger und ihrer Aufsichtsfunktion bestehen. Die Begünstigten müssen sicherstellen, dass ihre für eine Kofinanzierung angegebenen Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind und dass alle für den Antrag maßgeblichen Rechtsvorschriften der EU und des Mitgliedstaates eingehalten werden. Um dies gewährleisten zu können, sollten sie über eigene interne Kontrollverfahren verfügen, die der Größe ihrer Einrichtung und der Art des Vorhabens entsprechen. Kontrollen, die von den Begünstigten selbst vorgenommen werden, sind jedoch nicht als gleichwertige Entsprechung der Überprüfungen nach Artikel 125 der Dachverordnung anzusehen. Wenn Begünstigte die elektronische Archivierung oder Bildverarbeitungssysteme nutzen (d. h. die Originaldokumente scannen und elektronisch speichern), sollte durch ihr internes Kontrollsystem gewährleistet sein, dass jedes gescannte e-Dokument mit dem Original identisch ist, dass durch das Scannen eines Dokuments auf keinen Fall verschiedene e-Dokumente erzeugt werden können und dass jedes e-Dokument einmalig ist und nur zu dem ursprünglich vorgesehenen Zweck verwendet werden kann. Auf der Grundlage eines e-Dokuments darf nur eine Genehmigung, Verbuchung und Bezahlung erfolgen. Es muss ausgeschlossen sein, dass ein und dasselbe e-Dokument zweimal genehmigt wird, zweimal verbucht wird oder zweimal eine Zahlung veranlasst. Wenn ein Dokument gescannt worden ist, muss ausgeschlossen sein, dass e-Dokumente geändert oder geänderte Kopien erstellt werden.

1.3. Anweisungen der Mitgliedstaaten

Anweisungen der Mitgliedstaaten an alle Behörden

Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die Verwaltungsbehörde, die Bescheinigungsbehörde und die zwischengeschalteten Stellen die richtigen Anweisungen für die Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) erhalten, damit die solide Finanzverwaltung der ESI-Fonds gewährleistet ist und insbesondere die Richtigkeit, die Ordnungsgemäßheit und die Berechtigung von Anträgen auf Unterstützung durch die EU sichergestellt werden können.

Bewährte Praxis wären in diesem Bereich Anweisungen für alle Ebenen (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, zwischengeschaltete Stellen), damit alle Stellen ihre Verwaltungsprüfungen nach der gleichen Methode durchführen. Allgemeine Anweisungen könnten für die Verwaltungsbehörde erarbeitet und gegebenenfalls auf die speziellen Anforderungen der zwischengeschalteten Stellen zugeschnitten werden. Solche Anweisungen sollten in den Handbüchern für die entsprechenden Einrichtungen enthalten sein.

Anweisungen der Verwaltungsbehörde an die Begünstigten

Die Behörden des Mitgliedstaats sollten mit den Begünstigten schon zu Beginn eines Vorhabens zusammenarbeiten, um unnötige Fehler zu vermeiden. Die Begünstigten sollte mit Schulungen und Anweisungen für die Einrichtung der Systeme gemäß den Anforderungen der EU und über die Erstellung der ersten Erstattungsanträge unterstützt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Begünstigten wissen, welche Kosten und Ergebnisse oder Outputs für eine Erstattung in Betracht kommen.

Die Begünstigten müssen insbesondere auf die Bestimmungen der Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b, c, d und Artikel 68 der Dachverordnung, Artikel 14 Absätze 2, 3 und 4 der ESF-Verordnung sowie Artikel 19 der ETZ-Verordnung zu Einheitskosten, Pauschalsätzen und Pauschalfinanzierung und zur Ausgabenerstattung durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Einheitskosten und Pauschalbeträgen hingewiesen werden, die von der Kommission festgelegt wurden und nach Artikel 14 der ESF-Verordnung für Begünstigte des ESF gelten.

Die Verwaltungsbehörde muss sicherstellen, dass die Auswahl von Vorhaben für eine Finanzierung nach den maßgeblichen Auswahlverfahren und den nicht diskriminierenden und transparenten Kriterien erfolgt, die die Grundsätze der Gleichbehandlung von Frauen und Männern und der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen, dass sie den Rechtsvorschriften der EU und des jeweiligen Mitgliedstaates entsprechen und während der gesamten Durchführung in den Anwendungsbereich des/der Fonds fallen. Hierbei ist sicherzustellen, dass die Begünstigten über die besonderen Bedingungen hinsichtlich der im Rahmen der Vorhaben zu liefernden Produkte oder zu erbringenden Dienstleistungen und über die für die Durchführung geltende Frist sowie darüber informiert werden, welche Finanzdaten und anderen Daten aufbewahrt und angegeben werden müssen. Bevor über den Antrag entschieden wird, muss sich die Verwaltungsbehörde vergewissern, dass der Antragsteller über ausreichende Kapazitäten verfügt, um diese Bedingungen zu erfüllen. Sie muss feststellen, ob der Antragsteller die Dauerhaftigkeit der Vorhaben gewährleistet und ob in den Fällen, in denen das Vorhaben schon vor dem Finanzierungsantrag bei der Verwaltungsbehörde angelaufen ist, die für den Antrag geltenden Rechtsvorschriften der EU und des jeweiligen Mitgliedstaates eingehalten worden sind.

Die Verwaltungsbehörde kann geeignete Kriterien zur Bewertung der operativen, technischen und administrativen Kapazität der Antragsteller festlegen. Je nach Art des Vorhabens können unterschiedliche Kriterien zugrunde gelegt werden, etwa die Bewertung der finanziellen Situation des Antragstellers, die Qualifikationen und Erfahrung der Mitarbeiter und die administrative und operative Struktur.

Nach einer festgelegten Strategie sollte dafür gesorgt werden, dass den Begünstigten Informationen u. a. durch Broschüren, Seminare, Workshops und Websites zugänglich gemacht werden. Dies gilt insbesondere für nationale und europäische Regeln für die Förderfähigkeit und andere rechtliche Anforderungen, u. a. hinsichtlich Information und Öffentlichkeit.

1.4. Überprüfungskapazität der Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteter Stellen

Die Mitgliedstaaten müssen sich um eine angemessene Personalausstattung und um Mitarbeiter bemühen, die über ausreichende Erfahrung mit der Überprüfung von aus den ESI-Fonds kofinanzierten Vorhaben verfügen. Die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten Stellen sollten in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems genau festlegen, welche Einheiten die Überprüfungen vornehmen sollen und wie viel Personal dafür vorgesehen ist. Festzulegen ist auch, welche Stelle die Überprüfungen vornimmt, wenn die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschaltete Stelle selbst Begünstigte sind. Die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten Stellen können sich für ein zentralisiertes oder ein dezentralisiertes Überprüfungssystem entscheiden. Zentralisierte Kontrollen erleichtern den Erfahrungsaustausch. Sie verbessern die Effizienz der Mitarbeiter, die Verwaltungsprüfungen durchführen, und erleichtern die Qualitätskontrolle. In einem dezentralisierten System muss die Verwaltungsbehörde dafür sorgen, dass es ein Qualitätskontrollsystem gibt, damit alle Mitarbeiter, die Verwaltungsprüfungen vornehmen, vergleichbare Ergebnisse erzielen.

Länder, die an ETZ-Programmen teilnehmen, sollten sich auf die Organisation der Verwaltungsprüfungen verständigen und festlegen, wer die Verwaltungsprüfungen durchführt. Außerdem sollten sie die Personalausstattung und die wichtigsten Kompetenzen und Zuständigkeiten vereinbaren und klären, wie Kohärenz unter den Mitarbeitern aller am Programm teilnehmenden und mit Verwaltungsprüfungen befassten Länder herzustellen ist.

Wenn die Verwaltungsbehörde oder eine zwischengeschaltete Stelle technische Hilfe in Anspruch nimmt, sollte sichergestellt sein, dass die externen Mitarbeiter, die Verwaltungsprüfungen durchführen, entsprechende Anweisungen erhalten. Technische Hilfe zum Kapazitätsaufbau für die Mitarbeiter, die bei der Verwaltungsbehörde oder der zwischengeschalteten Stelle Verwaltungsprüfungen durchführen, sollte so oft wie möglich in Anspruch genommen werden.

Die Verwaltungsbehörde sollte ihren Mitarbeitern durch Schulungsmaßnahmen und Leitlinien die Möglichkeit bieten, die geforderten Kenntnisse zu erwerben. Die Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde müssen als Kontrolleure fungieren können und sich auch mit den europäischen und nationalen Regeln und Vorschriften auskennen (in Bezug auf Förderfähigkeit, staatliche Beihilfen, öffentliche Auftragsvergabe, Funktionsweise von Finanzinstrumenten usw.).

1.5. Methodik und Anwendungsbereich von Verwaltungsprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5

Nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung umfassen Überprüfungen zwei wichtige Verfahren: Verwaltungsprüfungen (Dokumentenprüfungen) aller von den Begünstigten eingereichten Anträge auf Ausgabenerstattung und Vor-Ort-Überprüfungen der Vorhaben.

Alle von Begünstigten eingereichten Erstattungsanträge, die während oder nach Abschluss eines Vorhabens gestellt werden, sind einer Verwaltungsprüfung zu unterziehen. Dazu gehört eine Prüfung des Anspruchs und der entsprechenden Belege wie Rechnungen, Lieferbescheinigungen, Bankauszüge, Zwischenberichte und Time-Sheets. Eventuell sind weniger Nachweise erforderlich,

wenn für Vorhaben vereinfachte Kostenoptionen⁴ geltend gemacht werden. Bevor die Ausgaben der Kommission bescheinigt werden, muss die Verwaltungsbehörde oder zwischengeschaltete Stelle durch ihre Überprüfungen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben gewährleisten. Alle nicht ordnungsgemäßen Ausgaben, die bei der Überprüfung festgestellt werden, sind aus den bei der Kommission angegebenen Ausgaben auszuschließen.

Wenn bei den Vor-Ort-Prüfungen einer Stichprobe nicht ordnungsgemäße Ausgaben in beträchtlicher Höhe festgestellt werden, die bereits in einem der Kommission vorgelegten Zahlungsantrag enthalten sind, muss die zuständige Behörde:

- eine quantitative und qualitative Bewertung der aufgedeckten Unregelmäßigkeit vornehmen, um festzustellen, wie groß das Risiko ist, dass auch in den nicht geprüften Vorhaben Unregelmäßigkeiten bestehen;
- die notwendigen Abhilfemaßnahmen treffen, um die Überprüfungen vor dem Zahlungsantrag an die Kommission zu verstärken.

Die Behandlung unregelmäßiger Ausgaben, die bei den Überprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung festgestellt werden, erfolgt nach den Regeln in der *Guidance note on accounts* (EGESIF 15_0017) der Kommission.

Durch die Überprüfungen ist insbesondere festzustellen:

- ob die Ausgaben dem Förderzeitraum entsprechen und tatsächlich getätigt worden sind,
- ob die Ausgaben einem genehmigten Vorhaben entsprechen,
- ob die Programmkonditionen und gegebenenfalls der genehmigte Finanzierungsbetrag eingehalten worden sind,
- ob die für die Förderfähigkeit geltenden Vorschriften des Mitgliedstaats und der EU eingehalten worden sind,
- ob die Buchungsbelege geeignet sind und ein angemessener Prüfpfad vorhanden ist,
- (bei vereinfachten Kostenoptionen) ob die Voraussetzungen für die Zahlung eingehalten wurden,
- ob die Vorschriften für staatliche Beihilfen, nachhaltige Entwicklung, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung eingehalten worden sind,
- (gegebenenfalls) ob die Vorschriften der EU und des Mitgliedstaats für die öffentliche Auftragsvergabe eingehalten worden sind,
- ob die für Bekanntmachungen geltenden Vorschriften der EU und des Mitgliedstaats eingehalten worden sind,
- wie weit die Durchführung des Vorhabens, gemessen am allgemeinen und am programmspezifischen Output und gegebenenfalls an Ergebnisindikatoren und Mikrodaten, vorangeschritten ist und
- ob bei der Bereitstellung des Produkts oder der Dienstleistung die in der Vereinbarung über die individuelle Unterstützung festgelegten Konditionen und Fristen eingehalten worden sind.

Wenn ein Begünstigter mehrere Vorhaben gleichzeitig durchführt oder für ein Vorhaben aus

⁴ Zu vereinfachten Kostenoptionen siehe *Leitlinien der Kommission für vereinfachte Kostenoptionen (VKO)* (EGESIF_14-0017 vom 6.10.2014).

verschiedenen Unterstützungsmechanismen oder Fonds Gelder erhält, muss eine Doppelfinanzierung durch systematische Überprüfung ausgeschlossen sein.

Wenn der Begünstigte seine Ausgaben von einem Wirtschaftsprüfer bescheinigen lässt, kann diese Bescheinigung berücksichtigt werden (siehe Abschnitt 1.10).

Wenn es um technische Fragen wie die Einhaltung von Umweltvorschriften geht, sind möglicherweise nationale Behörden dafür zuständig, die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren und Genehmigungen zu erteilen. In diesem Fall sollte die Verwaltungsbehörde prüfen, ob der Begünstigte die entsprechenden Genehmigungen von diesen Stellen erhalten hat. Auch in Bezug auf die Einhaltung der für staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften kann sich die Verwaltungsbehörde auf Überprüfungen stützen, die von den für diesen Bereich zuständigen nationalen Behörden vorgenommen worden sind.

Die von der Verwaltungsbehörde angewandte Methode bei den Überprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung sollte in den Handbüchern für die jeweilige Einrichtung erläutert werden. Dabei ist unter Verweis auf die jeweils zu verwendenden Checklisten anzugeben, was in den Verwaltungsprüfungen und den Vor-Ort-Prüfungen kontrolliert wird.

Wenn es sich um einen Begünstigten oder Anbieter mit einem besonderen Status handelt (z. B. eine internationale Organisation), sollte sich der betreffende Mitgliedstaat vor Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung oder eines Finanzierungsvertrags ungeachtet der Bestimmungen des Artikels 40 Absatz 1 der Dachverordnung vergewissern, dass die für die Überprüfung erforderlichen Dokumente (z. B. Absichtserklärungen) vorliegen.

1.6. Zeitplan für Verwaltungsprüfungen

1. Überprüfungen bei der Projektauswahl

Bei der Auswahl und der Genehmigung von Vorhaben muss die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass die Antragsteller in der Lage sind, bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, bevor über die Genehmigung entschieden wird (siehe Abschnitt 1.3).

2. Verwaltungsprüfungen während der Projektdurchführung

Verwaltungsprüfungen sollten durchgeführt werden, bevor die entsprechenden Ausgaben an die nächsthöhere Ebene gemeldet werden. Bevor beispielsweise ein vorläufiger oder abschließender Zahlungsantrag von einer zwischengeschalteten Stelle an die Verwaltungsbehörde (oder von einer Verwaltungsbehörde an die Bescheinigungsbehörde) weitergeleitet wird, sollten ihre Verwaltungsprüfungen bereits durchgeführt worden sein. Auf jeden Fall sollten alle Verwaltungsprüfungen (siehe Abschnitt 1.5) hinsichtlich der in einem Zahlungsantrag aufgeführten Ausgaben abgeschlossen sein, bevor die Bescheinigungsbehörde den Antrag an die Kommission weiterleitet.

3. Vor-Ort-Prüfungen während der Projektdurchführung

Vor-Ort-Prüfungen sollten im Voraus geplant werden, damit sie erfolgreich durchgeführt werden können, insbesondere im Hinblick auf die Bescheinigung, dass die Rechnungslegung dem anwendbaren Recht genügt (Artikel 126 Buchstabe c der Dachverordnung). Grundsätzlich sollten Vor-Ort-Prüfungen angemeldet werden, damit der Begünstigte für den Zeitraum der Überprüfung die zuständigen Mitarbeiter (z. B. Projektmanager, Ingenieur, Rechnungsprüfer) und die benötigten Unterlagen (insbesondere Finanzberichte, Kontoauszüge und Rechnungen) bereitstellen kann. Wenn die Ergebnisse des Vorhabens nach Abschluss des Projekts nicht ohne Weiteres greifbar sein werden, empfiehlt es sich, während der Durchführung und ohne vorherige Anmeldung beim Begünstigten Vor-Ort-Prüfungen vorzunehmen.

Vor-Ort-Prüfungen sollten stattfinden, wenn das Vorhaben sowohl physisch als auch finanziell vorangeschritten ist. Sie sollten jedoch nicht erst dann durchgeführt werden, wenn das Vorhaben bereits abgeschlossen ist. Falls Probleme festgestellt werden sollten, könnte es für Korrekturen dann nämlich bereits zu spät sein, da regelwidrige Ausgaben dann bereits bescheinigt worden sind. Vorbeugende Besuche, die den Zweck haben, die Kapazität eines Antragstellers zu überprüfen, ersetzen nicht die Vor-Ort-Prüfungen von Vorhaben, die zur Finanzierung ausgewählt worden sind.

Häufig hängt der Zeitpunkt der Vor-Ort-Prüfungen von der Art und den Besonderheiten des Vorhabens, von der Höhe der öffentlichen Unterstützung, vom Risikoniveau und vom Umfang der Verwaltungsprüfungen ab.

Bei großen Infrastrukturprojekten, die sich über mehrere Jahre hinziehen, empfehlen sich mehrere Vor-Ort-Prüfungen im Verlauf dieses Zeitraums und auf jeden Fall eine zum Abschluss, um die tatsächlich erfolgte Durchführung zu kontrollieren. Wenn nach einem jährlichen Aufruf zur Interessenbekundung stets die gleiche Form von Unterstützung gewährt wird, sollten Vor-Ort-Prüfungen im ersten Jahr dazu beitragen, dass in den Folgejahren nicht immer wieder die gleichen Probleme auftreten.

4. Vor-Ort-Prüfungen nach der Projektdurchführung

Wenn es um den Bau oder den Erwerb eines Vermögenswertes geht, ist der Begünstigte einer Vereinbarung über eine individuelle Form von Unterstützung häufig an Bedingungen gebunden (z. B. Eigentumsvorbehalt, Anzahl neuer Mitarbeiter), die auch nach Abschluss des Vorhabens oder nach dem Erwerb des Vermögenswertes fortbestehen. In diesem Fall kann eine weitere Vor-Ort-Prüfung in der operationellen Phase erforderlich sein, um sicherzustellen, dass die Bedingungen weiterhin eingehalten werden.

Bei nicht greifbaren Vorgängen, die nach ihrem Abschluss kaum oder gar nicht physisch nachzuweisen sind, sollten Vor-Ort-Prüfungen während der Durchführung (d. h. vor Abschluss) stattfinden. So lässt sich feststellen, ob die Vorhaben tatsächlich durchgeführt werden.

5. Alle Verwaltungsprüfungen sollten fristgerecht abgeschlossen sein, damit die Behörden des Mitgliedstaates die in Artikel 138 der Dachverordnung aufgeführten Unterlagen (d. h. die Rechnungslegung, die Verwaltungserklärung und den jährlichen Kontrollbericht oder den Bestätigungsvermerk) rechtzeitig übermitteln können. Die Verwaltungsbehörde sollte interne Fristen für den Abschluss aller Verwaltungsprüfungen setzen, damit die Bescheinigungsbehörde nach Artikel 126 Buchstabe c der Dachverordnung die Rechnungslegung bescheinigen, die Verwaltungsbehörde nach Artikel 125 Absätze 4 und 10 der Dachverordnung die Verwaltungserklärung abgeben und die Prüfbehörde nach Artikel 127 Absatz 5 der Dachverordnung einen Bestätigungsvermerk und den jährlichen Kontrollbericht erstellen kann.

Erst wenn die vorgesehenen Verwaltungsprüfungen abgeschlossen und die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben bescheinigt worden sind, werden die entsprechenden Zahlungsanträge an die Kommission übermittelt.⁵ Wenn die Verwaltungsbehörde in einem

⁵ Nach Artikel 126 Buchstabe c der Dachverordnung bescheinigt die Prüfbehörde, wenn sie der Kommission die Zahlungsanträge vorlegt, dass die verbuchten Ausgaben nach Anhang VII der Verordnung (EU) Nr. 1011/2014 rechtmäßig und ordnungsmäßig waren. Nach dieser Regelung bestätigt die Bescheinigungsbehörde, dass: 1. die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist und die verbuchten Ausgaben dem anwendbaren Recht genügen und für Vorhaben getätigt wurden, die gemäß den für das betreffende operationelle Programm geltenden Kriterien zur Förderung ausgewählt wurden und die dem anwendbaren Recht genügen, und 2. die Bestimmungen der fondsspezifischen Verordnungen, des Artikels 59 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 und des Artikels 126 Buchstaben d und f der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 beachtet werden; außerdem müssen die Bestimmungen aus Artikel 140 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 über die Verfügbarkeit von Dokumenten beachtet werden.

nachfolgenden Geschäftsjahr Vor-Ort-Prüfungen durchführt (zusätzlich zu den bereits stattgefundenen) und dabei Unregelmäßigkeiten feststellt, ist nach den geltenden Vorschriften und den Ausführungen der Kommission in ihrer *Guidance note on accounts* zu verfahren.

1.7. Intensität der Verwaltungsprüfungen

Verwaltungsprüfungen erstrecken sich auf alle von Begünstigten zwischenzeitlich und abschließend gestellten Anträge auf Kostenerstattung.

Die Kommissionsdienststellen sehen die beste Lösung darin, dass die Begünstigten mit jedem Erstattungsantrag so umfassende Unterlagen einreichen, dass die Verwaltungsbehörde die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben nach Maßgabe der Rechtsvorschriften der EU und des Mitgliedstaates überprüfen kann. Verwaltungsprüfungen sollten eine vollständige Überprüfung der zu jedem Erstattungsantrag vorzulegenden Nachweise (Rechnungen, Zahlungsbelege, Time-Sheets, Anwesenheitslisten, Empfangsbestätigungen usw.) umfassen.

Die Verordnung sieht eigentlich vor, dass 100 % der Erstattungsanträge von Begünstigten von den Verwaltungsprüfungen erfasst werden. Die Überprüfung jedes einzelnen Ausgabepostens anhand der vorgelegten Unterlagen und Belege ist jedoch nicht immer machbar, auch wenn sie wünschenswert wäre. Deshalb kann auch nur eine Auswahl der Ausgabenposten eines Erstattungsantrags in die Überprüfung einbezogen werden, soweit dies gerechtfertigt erscheint. Dazu wird eine Stichprobe von Vorgängen unter Berücksichtigung der Risikofaktoren (Wert der Posten, Art des Begünstigten und bisherige Erfahrungen) gewählt und durch eine Zufallsstichprobe ergänzt, um die Auswahlwahrscheinlichkeit für alle Posten zu gewährleisten. Der Wert der kontrollierten Ausgaben ist der Betrag, der anhand der Nachweise überprüft wird. Das Stichprobenverfahren wird von der Verwaltungsbehörde vorher festgelegt. Es wird empfohlen, Parameter festzulegen, die eine Schätzung der Fehler in der nicht überprüften Gesamtheit anhand der Ergebnisse der geprüften Zufallsstichprobe ermöglichen. Wenn in der getesteten Stichprobe grobe Fehler gefunden werden, sollte die Prüfung erweitert werden, um festzustellen, ob sich die Fehler verallgemeinern lassen (z. B. Art des Vorhabens, Ort, Produkt und Zeitraum), um dann entweder die Überprüfungen auf 100 % des Erstattungsantrags ausweiten oder den Fehler in der Stichprobe auf die ungeprüfte Gesamtheit hochzurechnen. Zur Berechnung des Gesamtfehlers werden die Fehler aus der risikobehafteten Stichprobe zu dem aus der Zufallsstichprobe hochgerechneten Fehler addiert.

Optimal wäre es, wenn alle relevanten Unterlagen mit dem Antrag des Begünstigten auf Kostenerstattung eingereicht werden. Dann könnten sämtliche Dokumentenprüfungen im Zuge der Verwaltungsprüfungen so erfolgen, dass eine Prüfung dieser Unterlagen vor Ort nicht mehr zwingend notwendig wäre. Die Nachweisunterlagen sollten zumindest eine Übersicht über die einzelnen Ausgabenposten mit dem gesamten Ausgabenbetrag, Verweise auf die entsprechenden Rechnungen, das Datum und die Referenznummer der Zahlung und eine Liste der unterzeichneten Verträge umfassen. Es sollten möglichst auch elektronisch ausgestellte Rechnungen und Überweisungen oder Rechnungskopien und Zahlungsnachweise zu allen Ausgabenposten vorgelegt werden. Wenn die Dokumentation des Begünstigten dadurch zu umfangreich wird, besteht auch die Möglichkeit, nur die Unterlagen zu verlangen, die für die zu überprüfende Stichprobe von Ausgaben benötigt werden. Das hat den Vorteil, dass die Begünstigten erheblich weniger Unterlagen vorlegen müssen. Da die Auswahl der verlangten Nachweise erst getroffen werden kann, wenn der Erstattungsantrag des Begünstigten eingeht, kann sich dadurch die Bearbeitung des Antrags verzögern, bis die geforderte Dokumentation vorliegt. Außerdem ist das Risiko größer, dass Unterlagen nicht mehr vorhanden sind, wenn der Begünstigte das Vorhaben vor Ablauf des Zeitraums beendet.

Im Zuge der Verwaltungsprüfungen sollte auch die Einhaltung der nationalen und europäischen

Vorschriften und der öffentlichen Vergabeverfahren kontrolliert werden. Optimal wäre es, alle öffentlichen Vergabeverfahren zu überprüfen, was jedoch in Anbetracht der großen Zahl unterzeichneter Verträge nicht immer machbar ist. In diesem Fall sollte die Verwaltungsbehörde ein Verfahren zur Überprüfung einer Stichprobe von Verträgen entwickeln, die auf Risikobasis ausgewählt werden. Es wird empfohlen, alle Verträge zu überprüfen, die die auf EU-Ebene geltenden Schwellenwerte übersteigen, und eine Stichprobe der Verträge unterhalb des Schwellenwertes nach einem risikobasierten Ansatz auszuwählen. Mit Artikel 122 Absatz 3 der Dachverordnung wurde eine neue Bestimmung für die e-Kohäsion eingeführt. Durch den elektronischen Datenaustausch zwischen Begünstigten und maßgeblichen Stellen bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik soll der Verwaltungsaufwand reduziert werden. Empfehlenswert wäre ein elektronisches System, mit dem sämtliche Nachweise wie Ausgabenaufstellungen, Rechnungskopien und Zahlungsnachweise vom Begünstigten vor Ort in das System eingegeben und elektronisch übermittelt werden können. Auf diese Weise könnten alle Dokumente im Rahmen der Verwaltungsprüfungen überprüft werden.

Vor-Ort-Prüfungen

Selbst in noch so umfassenden, detaillierten Verwaltungsprüfungen lassen sich nicht alle Aspekte der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben überprüfen. Deshalb ist es wichtig, dass Vor-Ort-Prüfungen stattfinden, um insbesondere die tatsächliche Durchführung des Vorhabens, die Bereitstellung des Produkts oder die Erbringung der Dienstleistung gemäß den Bestimmungen der Vereinbarung, die physischen Fortschritte und die Einhaltung der EU-Vorschriften für Bekanntmachungen zu kontrollieren. Bei Vor-Ort-Prüfungen kann auch kontrolliert werden, ob die Angaben des Begünstigten zur physischen und finanziellen Durchführung des Vorhabens korrekt sind.

Wenn die Vor-Ort-Prüfungen und die Verwaltungsprüfungen von verschiedenen Personen durchgeführt werden, muss sichergestellt sein, dass beide Seiten unverzüglich alle relevanten Informationen über die Ergebnisse der bereits vorgenommenen Überprüfungen erhalten. Sowohl bei Verwaltungsprüfungen als auch bei Vor-Ort-Prüfungen können die von den Begünstigten erstellten Zwischenberichte oder, wenn es um größere Infrastrukturvorhaben geht, die Berichte von Ingenieuren als Grundlage herangezogen werden.

Wenn die Verwaltungsbehörde den Umfang der nach Artikel 125 Absatz 5 Buchstabe b der Dachverordnung vorzunehmenden Überprüfungen festlegt, kann sie gegebenenfalls die internen Kontrollverfahren des Begünstigten berücksichtigen. Wenn es sich bei dem Begünstigten beispielsweise um ein Ministerium handelt und die von einer Abteilung des Ministeriums getätigten Ausgaben bereits durch eigene Kontrollverfahren geprüft worden sind (bei entsprechender Aufgabentrennung), kann die Verwaltungsbehörde dies als Bestandteil der nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung vorgeschriebenen Überprüfung ansehen, wobei sie aber nach wie vor für diese Überprüfungen verantwortlich ist. Kontrollen, die von den Begünstigten selbst vorgenommen werden, stellen keine gleichwertige Entsprechung der Überprüfungen nach Artikel 125 der Dachverordnung dar.

Vor-Ort-Prüfungen können an einer Stichprobe durchgeführt werden. In diesem Fall muss die Verwaltungsbehörde das Stichprobennahmeverfahren genau protokollieren und begründen und eine Liste der zur Überprüfung ausgewählten Vorhaben erstellen. Das Verfahren wird von ihr jedes Jahr überprüft. Wenn ein Begünstigter die Verantwortung für ein aus mehreren Projekten bestehendes Vorhaben trägt, sollte die Verwaltungsbehörde nach einem bestimmten Verfahren festlegen, welche Projekte des Vorhabens einer Vor-Ort-Prüfung unterzogen werden.

Kein Vorhaben darf von vornherein von einer Vor-Ort-Prüfung ausgenommen werden. In der Praxis können Verwaltungsprüfungen von Programmen in Prioritätsachsen mit einer Vielzahl kleiner

Vorhaben ein hohes Maß an Sicherheit bieten (z. B. wenn der Begünstigte alle relevanten Unterlagen an die Verwaltungsbehörde schickt und zuverlässige Nachweise für das tatsächliche Vorhaben vorgelegt werden). Zur Bestätigung können die Verwaltungsprüfungen durch Vor-Ort-Prüfungen ergänzt werden, die an einer Stichprobe dieser Vorhaben vorgenommen werden. Bei Infrastrukturvorhaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sind sicherlich mehrere Überprüfungen während der Durchführung und nach Abschluss des Vorhabens erforderlich.

Intensität, Häufigkeit und Erfassungsbereich von Vor-Ort-Prüfungen hängen von der Komplexität des Vorhabens, von der Höhe der öffentlichen Unterstützung für ein Vorhaben, von dem bei Verwaltungsprüfungen festgestellten Risikoniveau, vom Umfang eingehender Kontrollen im Zuge der Verwaltungsprüfungen, von den von der Prüfbehörde durchgeführten Prüfungen des gesamten Verwaltungs- und Kontrollsystems und von der Art der vom Begünstigten vorgelegten Unterlagen ab.

Die Stichprobe kann sich auf Vorhaben mit besonders hohem Wert und auf Vorhaben konzentrieren, bei denen vorher Probleme oder Unregelmäßigkeiten aufgetreten oder im Zuge von Verwaltungsprüfungen ungewöhnlich erscheinende Transaktionen festgestellt worden sind, so dass weitere Prüfungen angezeigt sind (risikobasierte Auswahl). Zur Ergänzung sollte eine Zufallsstichprobe ausgewählt werden.

Wie in Abschnitt 1.2 ausgeführt wurde, können die Mitgliedstaaten ARACHNE anwenden, ein Instrument zur Risikoeinstufung, mit dem mehr als 100 Risiken anhand von Risikoindikatoren wie Lieferung, Vertragsmanagement, Förderfähigkeit, Leistung und Konzentration sowie durch Hinweise auf ein Reputationsrisiko und Betrug aufgedeckt werden können. Mit diesem Programm können die Verwaltungsbehörden besonders risikoreiche Projekte, Verträge, Vertragspartner und Begünstigte aufspüren und ihre Verwaltungskapazität bei der Planung von Vor-Ort-Prüfungen auf die Fälle konzentrieren, die mit besonderen Risiken verbunden sind. Außerdem hilft die systematische Risikoaufdeckung der Verwaltungsbehörde möglicherweise bei ihrer Beaufsichtigung der zwischengeschalteten Stellen, die als erste Kontrollinstanz tätig sind. Für interessierte Mitgliedstaaten werden Schulungen in der Anwendung des Instruments angeboten.

Wenn bei den Vor-Ort-Prüfungen Probleme in der Zufallsstichprobe aufdeckt werden, sollte die Stichprobe vergrößert werden, um festzustellen, ob es bei den nicht geprüften Vorhaben ähnliche Probleme gibt.

Für die Auswahl der bei jedem Vorhaben zu prüfenden Ausgabenposten gelten die gleichen Regeln wie bei Verwaltungsprüfungen. Wenn bei den Vor-Ort-Prüfungen Unregelmäßigkeiten bei einem größeren Ausgabenbetrag festgestellt werden, der bereits in einem der Kommission vorgelegten Zahlungsantrag enthalten war, sollte die Verwaltungsbehörde bzw. die zwischengeschaltete Stelle die notwendigen Abhilfemaßnahmen einleiten und die Überprüfungen vor der nächsten Bescheinigung für die Kommission verstärken. Dazu können entweder die Verwaltungsprüfungen verstärkt oder Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt werden, bevor der Kommission die Ausgaben bescheinigt werden.

Die Verwaltungsbehörde muss durch eine angemessene Dokumentation der durchgeführten Verwaltungsprüfungen nachweisen können, dass sowohl die Verwaltungsprüfungen als auch die Vor-Ort-Prüfungen intensiv genug sind, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen des Programms kofinanzierten Ausgaben zu gewährleisten.

Wenn es um Bauarbeiten geht, sollte die Verwaltungsbehörde bei der Vor-Ort-Prüfung von Maßnahmen auch die Quantität und die Qualität des verwendeten Materials prüfen. Normalerweise sind der Vertragspartner und der Bauleiter dafür zuständig, dass die Investition den in den Spezifikationen festgelegten Bedingungen genau entspricht. Sie kontrollieren die Quantität und die

Qualität des verbauten Materials. Es kommt jedoch vor, dass das Baumaterial nicht den Anforderungen der technischen Spezifikation entspricht, obwohl es vom Vertragspartner oder Bauleiter kontrolliert worden ist. Dies kann schwerwiegende Folgen haben, denn wenn die Investition bereits abgeschlossen ist, wird die Beseitigung der Schäden teuer. Beispiele für mögliche Risiken:

- Ein Straßenbelag muss schon kurz nach der Fertigstellung ausgebessert werden, weil die Schichten zu dünn sind oder die Oberfläche nicht den Qualitätsanforderungen der Spezifikation entspricht.
- Der für Gebäude und für Abwasseraufbereitungsanlagen verwendete Beton ist von ungenügender Qualität oder entspricht nicht den Standards. Möglicherweise können die Gebäude gar nicht benutzt werden, oder es müssen teure Reparaturmaßnahmen vorgenommen werden, um die Schäden zu beseitigen. Wenn die Verwaltungsbehörde oder ein von der Verwaltungsbehörde beauftragter unabhängiger Experte zusätzliche Kontrollen der Quantität und Qualität des verwendeten Materials vornimmt, lassen sich schwerwiegende Schäden in der Bauphase und danach vermeiden. Damit wird besser gewährleistet, dass der Kommission nur ordnungsgemäße Ausgaben bescheinigt werden, und außerdem kann so Korruption vermieden werden.

1.8. Dokumentation von Verwaltungsprüfungen

Alle Verwaltungsprüfungen (Dokumenten- und Vor-Ort-Prüfungen) sind in der Projektakte zu dokumentieren. Die Ergebnisse müssen allen Mitarbeitern und Stellen, die damit befasst sind, zugänglich gemacht werden. Protokolliert werden die vorgenommenen Prüfungen, der Zeitpunkt der Prüfungen, genaue Angaben zum geprüften Erstattungsantrag, die Höhe der geprüften Ausgaben und die Ergebnisse der Überprüfungen mit Gesamtmenge und Häufigkeit aufgedeckter Fehler. Außerdem muss das Protokoll eine vollständige Beschreibung der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten enthalten; dabei ist genau anzugeben, gegen welche europäischen und nationalen Vorschriften verstoßen wurde und welche Abhilfemaßnahmen getroffen worden sind. Zu den Folgemaßnahmen können ein Bericht über die Unregelmäßigkeiten und ein Verfahren zur Wiedereinziehung der Mittel gehören.

Vielfach werden Checklisten für den Ablauf der Überprüfungen verwendet, in denen alle durchgeführten Maßnahmen mit den Ergebnissen erfasst werden. Die Checklisten sollten sehr detailliert sein. So reicht es beispielsweise zur Überprüfung der Förderfähigkeit der Ausgaben nicht aus, wenn in einem Feld der Checkliste lediglich bestätigt werden kann, dass die Förderfähigkeit der in der Erklärung angegebenen Ausgaben geprüft worden ist. Benötigt wird stattdessen eine Auflistung aller geprüften Aspekte der Förderfähigkeit unter Hinweis auf die jeweilige gesetzliche Grundlage (z. B. im Förderzeitraum getätigte Ausgaben, Übereinstimmung von Belegen und Kontoauszügen und eine angemessene, vertretbare Zuweisung der Gemeinkosten zu dem Vorhaben). Für öffentliche Auftragsvergaben werden detaillierte Checklisten empfohlen, in denen die größten Risiken des Vergabeverfahrens erfasst werden (siehe Abschnitt 2.1).

Bei einfacheren Überprüfungen, wenn beispielsweise die Summe einer Auflistung von Vorhaben kontrolliert wird, würde ein Häkchen hinter der Gesamtzahl als Bestätigung dafür ausreichen, dass die Kontrolle erfolgt ist. Stets anzugeben sind der Name und die Position des Prüfers und das Datum der Überprüfung.

Fotos von Anschlagtafeln, Kopien von Werbebroschüren, Schulungsmaterial und Zeugnissen können belegen, dass die Einhaltung der Publizitätsvorschriften überprüft worden ist.

Für jedes Programm sollte es ein System geben, in dem die Daten zu jedem Vorhaben, die für Überprüfungen verwendet werden und aus Überprüfungen stammen, elektronisch erfasst und gespeichert werden. Berichte werden in den elektronischen Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten

erfasst. Dies erleichtert die Planung der Überprüfungen, trägt zur Vermeidung unnötiger Doppelarbeit bei und liefert hilfreiche Informationen für andere Stellen (Prüfbehörde, Bescheinigungsbehörde usw.). Außerdem sollten die Mitgliedstaaten ein Register der Verwaltungsprüfungen führen, in dem zumindest die folgenden Daten mit einem Hinweis auf die entsprechende Überprüfung erfasst werden: Wert der aufgedeckten Unregelmäßigkeit(en), betroffener Betrag, Art der Unregelmäßigkeit oder Feststellung und getroffene Maßnahmen. Das Register wird für die Zwecke der Verwaltungserklärung geführt. Relevante statistische Daten sollten regelmäßig an andere Stellen (Prüfbehörde, Bescheinigungsbehörde usw.) übermittelt werden.

Genauere Einzelheiten (das Datum der Vor-Ort-Prüfungen einzelner Vorhaben) werden im elektronischen Kontrollsystem erfasst.

1.9. Weitervergabe von Verwaltungsprüfungen

Grundsätzlich werden Verwaltungsprüfungen unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde von der Stelle durchgeführt, die für die Verwaltung des Programms oder der Prioritätsachse unmittelbar zuständig ist. Damit die Überprüfungen ordnungsgemäß und zeitnah durchgeführt werden können, müssen genügend Mitarbeiter zur Verfügung stehen (siehe Abschnitt 1.4).

Wenn die Verwaltungsbehörde feststellt, dass ihre Personaldecke oder ihre Expertise in Anbetracht der großen Anzahl oder der technischen Komplexität der zu prüfenden Vorhaben nicht ausreicht, um die Überprüfungen selbst durchführen zu können, kann sie externe Firmen ganz oder teilweise damit beauftragen. Bei einer Weitervergabe von Aufgaben muss in der Leistungsbeschreibung genau festgelegt sein, welche Arbeiten durchzuführen sind und wie die Stellungnahme zu formulieren ist. Jede Verzögerung bei der Durchführung dieser Arbeiten kann sich auf den Grenzwert für förderfähige Kosten auswirken, die geltend gemacht werden müssen, um eine Aufhebung der Mittelbindung im Fall von N+3 zu verhindern. Um das Risiko zu vermeiden, sollte die Verwaltungsbehörde durch entsprechende Verfahren die rechtzeitige Verarbeitung der Berichte durch externe Firmen gewährleisten. Besonders wichtig ist dies bei öffentlichen Stellen, bei denen sich die Auftragsvergabe für derartige Arbeiten verzögern kann. Außerdem muss die Vergabebehörde die Qualität der ausgelagerten Arbeit bewerten, indem sie z. B. eine Reihe von Erstattungsanträgen überprüft. Dafür wird meist zusätzliches Personal benötigt. Dies alles ist zu bedenken, bevor über die Weitervergabe von Verwaltungsprüfungen entschieden wird.

1.10. Prüfbescheinigungen

Die Vereinbarungen über individuelle Formen von Unterstützung können vorsehen, dass der Begünstigte mit seinem Antrag auf Kostenerstattung eine Prüfbescheinigung vorlegen muss. Diese Bescheinigungen unterscheiden sich je nach Prüfungsumfang. Im Wesentlichen enthalten sie die Bestätigung, dass die Ausgaben im Förderzeitraum getätigt worden sind, dass diese Ausgaben zu den in der Vereinbarung festgelegten Posten gehören, dass die vereinbarten Konditionen eingehalten worden sind und dass eine angemessene Dokumentation samt Buchungsunterlagen vorhanden ist. Zwar kann das nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung angestrebte Prüfergebnis nicht allein durch Kontrollen erreicht werden, die von den Begünstigten selbst oder in deren Auftrag von Dritten (z. B. Wirtschaftsprüfern) durchgeführt werden, doch wenn die Qualität der Arbeiten laut Prüfbescheinigung zufriedenstellend ist, können sich die Verwaltungsprüfungen auf eine ausreichende Stichprobe beschränken. Bei der Stichprobenauswahl sind bekannte Risiken wie die möglicherweise mangelnde Unabhängigkeit der Bescheinigungsstelle zu berücksichtigen. Wenn sich die Verwaltungsbehörde auf die Bescheinigungen verlassen will, muss sie den von den Begünstigten beauftragten Prüfern Anweisungen für den Umfang der Prüftätigkeit und die vorzulegenden Berichte oder Bescheinigungen erteilen. Die Bescheinigung darf sich nicht auf einen

einigen Satz beschränken, mit dem die Anspruchsberechtigung des Begünstigten bestätigt wird, sondern muss eine Beschreibung der durchgeführten Arbeiten und der Ergebnisse enthalten.

Der internationale Wirtschaftsprüferverband IFAC (*International Federation of Accountants*) hat den *International Standard on Related Services (ISRS) 4400* mit Standards und Leitlinien für die berufliche Verantwortung von Prüfern, die mit der Durchführung vereinbarter Verfahren in Bezug auf Finanzangaben beauftragt werden, sowie hinsichtlich der Form und des Inhalts des Berichts herausgegeben, den der damit beauftragte Prüfer erstellt. Solche vereinbarten Verfahren können für die Erstellung einer Prüfbescheinigung verwendet werden, die mit dem Erstattungsantrag eines Begünstigten vorgelegt wird.

Ziel eines vereinbarten Verfahrens sind die Durchführung eines Prüfverfahrens, auf das sich der Prüfer und das Unternehmen sowie mögliche Dritte geeinigt haben, und die Erstellung eines Berichts über die Feststellungen. Vereinbart werden:

- die Art des Auftrags,
- der Zweck des Auftrags,
- die Finanzdaten, die Gegenstand der vereinbarten Verfahren sein sollen,
- Art, Zeitplan und Umfang der anzuwendenden Verfahren und
- die Form des Berichts über die Feststellungen.

Der Bericht sollte den Zweck und die vereinbarten Verfahren des Auftrags sehr genau beschreiben, damit der Leser Art und Umfang der durchgeführten Arbeiten versteht. Der ISRS 4400 enthält brauchbare Muster für Auftragsschreiben und Berichte über Feststellungen und Ergebnisse.

Der geprüfte Jahresabschluss des Unternehmens eines Begünstigten kann kein Ersatz für die Bescheinigungen sein, die ein Wirtschaftsprüfer zu jedem der von dem Begünstigten vorgelegten Erstattungsanträge ausstellt.

Um die Qualität und die Zuverlässigkeit der Prüfbescheinigungen zu gewährleisten, muss die Verwaltungsbehörde eine Reihe von Bescheinigungen überprüfen.

1.11. Aufgabentrennung

Um die Einhaltung des Grundsatzes der Aufgabentrennung nach Artikel 72 Buchstabe b der Dachverordnung zu gewährleisten und Risiken zu vermeiden, die entstehen können, wenn eine Verwaltungsbehörde (oder die zwischengeschaltete Stelle) für i) die Auswahl und Genehmigung von Vorhaben, ii) Verwaltungsprüfungen und iii) Auszahlungen verantwortlich ist, müssen diese drei Funktionen klar voneinander getrennt werden.

Wenn, wie oben ausgeführt wurde, eine Verwaltungsbehörde (oder die zwischengeschaltete Stelle) auch Begünstigte ist, muss eine angemessene Aufgabentrennung hinsichtlich der Überprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung gewährleistet sein. Eine angemessene Trennung wird beispielsweise dadurch erreicht, dass in der betreffenden Einrichtung eine andere Abteilung als die der Begünstigten die Verwaltungsprüfungen durchführt. Das könnte die Finanzabteilung oder die interne Kontrollstelle sein, sofern keine dieser Stellen die Begünstigte ist und die Kontrollstelle keine Prüfungen nach Artikel 127 der Dachverordnung vornimmt.

Mitarbeiter, die Überprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung vornehmen, dürfen an den Systemprüfungen oder Prüfungen von Vorhaben, die unter der Verantwortung der Prüfbehörde (Artikel 127 der Dachverordnung) vorgenommen werden, nicht beteiligt sein (und umgekehrt). Verwaltungsprüfungen verfolgen andere Ziele als Prüfungen, die unter der Verantwortung der Prüfbehörde durchgeführt werden. Die Prüfbehörde nimmt Ex-post-Prüfungen vor (nach Übermittlung des Zahlungsantrags an die Kommission), um festzustellen, ob die internen

Kontrollen wirksam sind, während Verwaltungsprüfungen Teil der internen Kontrollen sind. Planung, Organisation, Durchführung, Inhalt und Dokumentation der beiden Prüfungen müssen deshalb klar voneinander getrennt sein.

Ungeachtet der notwendigen Trennung zwischen Verwaltungsprüfungen und unter der Verantwortung der Prüfbehörde vorgenommenen Prüfungen ist ein Informationsaustausch zwischen Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde wünschenswert. So sollten beispielsweise die an Verwaltungsprüfungen beteiligten Mitarbeiter über die Ergebnisse der Prüfbehörde informiert werden und von ihr auch auf Anfrage unterstützt werden, während die Prüfbehörde die Ergebnisse von Verwaltungsprüfungen in ihrer Risikoanalyse und Prüfstrategie berücksichtigen sollte.

2. Zielbereiche von Verwaltungsprüfungen⁶

2.1. Öffentliche Auftragsvergabe

Rechtsgrundlage:

(i) *Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge*

(ii) *Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste*

(iii) *Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02)*

(iv) *Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften (IÖPP) (2008/C 91/02)*

(v) *Aufdeckung von Interessenkonflikten in öffentlichen Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen. Praktischer Leitfaden für Verantwortungsträger⁷*

(vi) *Aufdeckung gefälschter Unterlagen im Bereich von Strukturmaßnahmen. Praktischer Leitfaden für Verwaltungsbehörden⁸*

(vii) *Neue Richtlinien zur Auftragsvergabe:*

- *Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe*
- *Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG*

⁶ Die in diesem Abschnitt enthaltenen Hinweise auf Rechtsvorschriften der EU sind nicht vollständig. Es ist Aufgabe der betreffenden Behörden der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass alle maßgeblichen Rechtsvorschriften auf EU-Ebene und auf Landesebene eingehalten werden, auch wenn sie in diesem Leitfaden nicht angeführt sind.

⁷ Dieses Arbeitspapier wurde von einer Gruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten mit Unterstützung des OLAF erstellt. Es soll die Durchführung operativer Programme erleichtern und gute praktische Lösungen fördern. Das Papier ist für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht bindend. Es enthält allgemeine Leitlinien und Empfehlungen und beschreibt bewährte Vorgehensweisen.

⁸ Dieses Arbeitspapier wurde von einer Gruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten mit Unterstützung des OLAF erstellt. Es soll die Durchführung operativer Programme erleichtern und gute praktische Lösungen fördern. Das Papier ist für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht bindend. Es enthält allgemeine Leitlinien und Empfehlungen und beschreibt bewährte Vorgehensweisen.

- *Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG*

(viii) Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet

(ix) Praktischer Leitfaden zur Vermeidung der häufigsten Fehler bei Projekten, die aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziert werden

Durch Überprüfungen im Zusammenhang mit öffentlicher Auftragsvergabe sollte sichergestellt werden, dass die EU-Vorschriften und die entsprechenden nationalen Vorschriften eingehalten werden und dass die Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenz, Freizügigkeit und Wettbewerbsfreiheit während des gesamten Prozesses eingehalten worden sind. Überprüfungen sollten möglichst umgehend nach dem betreffenden Prozess erfolgen,⁹ da es später oft schwierig ist, Abhilfemaßnahmen durchzuführen.

Bei Gewährung der Finanzierungsstufe sollte sichergestellt sein, dass die Begünstigten ihre Verpflichtungen in diesem Bereich kennen und die Mitarbeiter entsprechend geschult sind. Einige Mitgliedstaaten haben spezielle Leitlinien oder Muster für die Verfahren öffentlicher Auftragsvergabe erarbeitet, die von den Begünstigten verwendet werden sollen. Dies ist besonders dann hilfreich, wenn Begünstigte an einmaligen Verträgen beteiligt sind und es ihnen an entsprechender Erfahrung mangelt. Die Kommission hat Leitlinien und Erläuterungen zu den Gemeinschaftsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe erarbeitet und hält nützliche Informationen und Erläuterungen bereit (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung hat erst kürzlich den „Praktischen Leitfaden zur Vermeidung der häufigsten Fehler bei Projekten, die aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziert werden“¹⁰, fertiggestellt.

Es ist wichtig, dass hinreichend erfahrene und qualifizierte Mitarbeiter für diese Überprüfungen eingesetzt werden und dass ihnen detaillierte Checklisten zur Verfügung stehen.

Die Verwaltungsbehörde sollte sich unbedingt jetzt schon auf die Umsetzung der Vergaberichtlinien vorbereiten, die im Amtsblatt L 94 vom 28. März 2014 veröffentlicht worden sind und bis zum 18. April 2016 umgesetzt sein müssen.

Intensität der Überprüfungen öffentlicher Auftragsvergabe

Wie intensiv Verwaltungsprüfungen durchzuführen sind, sollte von der Verwaltungsbehörde je nach Wert und Art der Aufträge festgelegt werden.

Wenn die öffentliche Auftragsvergabe bereits von einer anderen zuständigen Stelle eines Mitgliedstaates überprüft worden ist, können die Ergebnisse für die Zwecke der Verwaltungsprüfung herangezogen werden, vorausgesetzt, die Verwaltungsbehörde übernimmt die Verantwortung für diese Kontrollen, die mindestens den gleichen Erfassungsbereich haben müssen wie die Überprüfung, die die Verwaltungsbehörde selbst durchführen würde.

⁹ Zur öffentlichen Auftragsvergabe bei vereinfachten Kostenoptionen siehe „Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (VKO)“, EGESIF_14-0017.

¹⁰ Wird veröffentlicht unter http://ec.europa.eu/regional_policy

Planung

Die Begünstigten müssen die Qualität der Eingangsstudien sowie die Gestaltung und die Genauigkeit der Projektkalkulation gewährleisten. Wenn nach Einschätzung der Verwaltungsbehörde ein Risiko besteht, sollte sie vorbeugend eine Ex-ante-Prüfung vornehmen und kontrollieren, ob die Kostenschätzungen auf dem neuesten Stand sind. Mit besonderer Aufmerksamkeit ist vorzugehen, wenn die veranschlagten Kosten nahe an dem EU-weit geltenden Schwellenwert liegen. In diesem Fall sollte eine EU-weite Ausschreibung in Betracht gezogen werden; dies lässt sich begründen durch:

- die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde, in den Verwaltungsprüfungen festzustellen, wie die Kostenschätzung zustande gekommen ist; insbesondere in den oben genannten Fällen sollte sichergestellt sein, dass der Preis bei der Kostenschätzung nicht in unzulässiger Weise niedrig gehalten wurde, um eine EU-weite Ausschreibung zu umgehen. Die Nähe zum Schwellenwert ist ein Risikofaktor;
- die Addenda; es kommt vor, dass in der Spezifikation Elemente ausgelassen worden sind, die später in Addenda geregelt werden, und dass der Betrag mit diesen Addenda den von der EU festgelegten Schwellenwert übersteigt.

So lassen sich Probleme mit der ursprünglichen Ausschreibung und mit während der Projektdurchführung anfallenden zusätzlichen Arbeiten oder Verträgen vermeiden.

Zu prüfen sind insbesondere:

- die Eignung des Vergabeverfahrens,
- die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Vertragsphasen (Grundstückskäufe, Vorbereitung des Geländes, Versorgungsleitungen usw.) und
- die Finanzierungspläne und die Verfügbarkeit von Kofinanzierung auf nationaler Ebene.

Ausschreibung

Wenn der Vertragswert hoch ist oder davon auszugehen ist, dass der Begünstigte keine Erfahrung mit öffentlichen Ausschreibungen hat, sollte die Verwaltungsbehörde vor Bekanntmachung des Auftrags sicherstellen, dass die Qualität der Ausschreibungsunterlagen (einschließlich der Leistungsbeschreibung) entweder von ihren eigenen Experten oder von einem externen Sachverständigen geprüft worden ist. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Spezifikationen hinsichtlich der technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit genau definiert sind und ob die Auswahl- und Vergabekriterien angemessen sind.

Die Vergaberichtlinien der EU enthalten spezielle Bekanntmachungsvorschriften. Dennoch sollte sich die Verwaltungsbehörde bewusst sein, dass eine Überprüfung stattfinden muss. Auch wenn Aufträge unter den EU-Schwellenwerten liegen oder Dienstleistungen nur eingeschränkt den Bestimmungen der Richtlinie 2004/18/EG (Anhang II B) oder der Richtlinie 2004/17/EG (Anhang XVII B) unterliegen, muss eine (der Größe und Art des Auftrags¹¹) angemessene Bekanntmachung erfolgt sein, um zu gewährleisten, dass die allgemeinen Grundsätze des AEUV in Bezug auf Gleichbehandlung und Transparenz eingehalten werden. Dies gilt insbesondere für öffentliche Ausschreibungen von grenzübergreifender Bedeutung. Um dies zu erreichen, sollten die Begünstigten mit ihrem Erstattungsantrag auch eine Kopie der relevanten Bekanntmachungen

¹¹ Urteil des Gerichtshofes vom 7. Dezember 2000, Telaustria Verlags GmbH/Telekom Austria AG, C-324/98, Slg. 2000, I-10745, und Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02).

vorlegen. Insbesondere für Dienstleistungen, die in Anhang II B der Richtlinie 2004/18/EG oder in Anhang XVII B der Richtlinie 2004/17/EG aufgeführt sind, sollten außerdem Nachweise der Bekanntmachungen der Auftragsvergabe vorgelegt werden.

Auswahl- und Vergabekriterien

Damit die Verwaltungsbehörde feststellen kann, ob die Auswahl- und Vergabekriterien der Ausschreibung nach den Vorschriften der EU und des betreffenden Mitgliedstaats für die öffentliche Auftragsvergabe eingehalten worden sind, sollten ihr die von Bewertungsausschüssen erstellten Bewertungsberichte zur Prüfung vorgelegt werden. Darüber hinaus sollten alle von Bietern bei der vertragschließenden Behörde oder eingerichteten Stellen vorgebrachten Beschwerden von der Verwaltungsbehörde oder den eingerichteten Stellen geprüft werden. Die Verwaltungsbehörde sollte im Zuge ihrer Verwaltungsprüfungen feststellen, ob das Beschwerdeverfahren korrekt eingehalten wurde. Solche Beschwerden können mögliche Mängel im Vergabeverfahren offenlegen.

Wenn es um Verträge geht, die über den in den Vergaberichtlinien der EU festgelegten Schwellenwerten liegen, entsendet die Verwaltungsbehörde in manchen Mitgliedstaaten einen Beobachter zur Angebotsbewertung. Der Beobachter fasst seine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Bewertung der Angebote in einem Bericht zusammen. Er prüft, ob ein detaillierter Bewertungsbericht erstellt wurde, aus dem hervorgeht, wie der Bewertungsausschuss zu seinen Schlussfolgerungen gelangt ist. Wenn sehr viele Aufträge über den Schwellenwerten liegen, ist dieses Vorgehen möglicherweise nicht praktikabel. Es empfiehlt sich aber, wenn bekannt ist, dass es der Vergabebehörde an einschlägiger Erfahrung fehlt. Das Verfahren kann sich auch auf eine Stichprobe beschränken, um sicherzustellen, dass erfahrenere Vergabebehörden, die für besonders viele die Schwellenwerte übersteigende Aufträge zuständig sind, die maßgeblichen Vergabevorschriften einhalten.

Durch die Prüfungen der Kommission wurden bei der Angebotsbewertung und den Vergabeverfahren folgende Probleme festgestellt:

- keine Trennung zwischen Auswahl- und Vergabephase und Verwechslung von Auswahl- und Vergabekriterien;
- Auswahlkriterien in der Vergabephase falsch angewandt;
- Auswahl- und Vergabekriterien in der Bekanntmachung oder den Spezifikationen nicht veröffentlicht;
- diskriminierende technische Spezifikationen oder Anforderung nationaler Genehmigungen in der Vergabephase;
- andere Bewertungskriterien als die veröffentlichten Auswahl- und Vergabekriterien;
- Kriterien, die nicht den Grundprinzipien des AEUV (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung) entsprechen;
- unzulängliche Dokumentation der vom Auswahlausschuss getroffenen Entscheidungen;
- zu breit gestreute Auswahlkriterien ohne inhaltlichen Bezug zum Vertrag.

Einige Mitgliedstaaten haben eine unabhängige Abteilung zur Überprüfung der öffentlichen Auftragsvergabe eingerichtet, die befugt ist, alle Stufen des Vergabeverfahrens bis zur Vertragsunterzeichnung zu kontrollieren. Wenn es um Aufträge geht, die Gelder von dem betreffenden Mitgliedstaat oder von der EU erhalten, können die Mitarbeiter dieser Abteilung als Beobachter an der Angebotsbewertung teilnehmen. Bedenken hinsichtlich bestimmter Elemente des Verfahrens melden sie sowohl der Vergabebehörde als auch der Verwaltungsbehörde. Auf diese

Weise erfährt die Verwaltungsbehörde von möglichen Problemen hinsichtlich des Auftrags und kann, bevor vom Begünstigten im Zusammenhang mit dem Auftrag angegebene Ausgaben genehmigt werden, vom Begünstigten und von der für die Überprüfung zuständigen Abteilung Informationen anfordern, um festzustellen, ob gegen die aufgetretenen Probleme richtig vorgegangen worden ist. In einer Vereinbarung zwischen der Verwaltungsbehörde und der für die Überprüfung zuständigen Abteilung könnte genau festgelegt werden, worauf sich die Kontrollen der von der EU finanzierten Aufträge erstrecken sollen.

Auftragsausführung

Durch die Prüfungen der Kommission wurden bei der Auftragsausführung folgende Probleme festgestellt:

- zusätzliche oder ergänzende Arbeiten werden ohne eine erneute Ausschreibung direkt vergeben;
- wichtige Vertragsbedingungen wurden während der Ausführung erheblich geändert.

Wenn es um Aufträge geht, die die in den Vergaberichtlinien der EU festgelegten Schwellenwerte übersteigen, sollten alle wichtigen ergänzenden Verträge oder wesentlichen Vertragsänderungen einer mit der Prüfung beauftragten Abteilung oder der Verwaltungsbehörde mitgeteilt werden, bevor die Vergabebehörde den Vertrag unterzeichnet. Dann können alle Überprüfungen durchgeführt werden, die als notwendig erachtet werden, um zu gewährleisten, dass die maßgeblichen Vergabevorschriften eingehalten worden sind, bevor die entsprechenden Verträge oder Änderungen unterzeichnet werden.¹²

Beispiele für problematische Aspekte, die bisher von der Kommission im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe festgestellt worden sind:

- zusätzliche Arbeiten – direkte Vergabe, ohne dass von einer sorgfältig vorgehenden Vertragsbehörde nicht vorhersehbare Ereignisse eingetreten wären;
- vorschriftswidrige Vergabekriterien;
- Aufteilung eines Projekts, um eine EU-weite Ausschreibung zu umgehen;
- vorschriftswidrige Auswahlkriterien;
- zu knappe Fristen für die Angebotsabgabe;
- direkte Auftragsvergabe;
- Nichteinhaltung von Bekanntmachungsverfahren;
- Mängel in den Erläuterungen der Ausschreibung;
- kein angemessener Prüfpfad;
- ungerechtfertigte Anwendung ausgehandelter und beschleunigter Verfahren;
- Mängel bei der Berechnung des Vertragswertes;
- Mängel bei der Einhaltung der festgelegten Ausführungsfrist;
- Beginn der Arbeiten bereits vor Abschluss des Vergabeverfahrens.

2.2. Umwelt

Das Unionsrecht umfasst über 200 Rechtsvorschriften im Umweltbereich. Die Vorschriften betreffen alle Umweltbereiche wie Wasser, Luft, Natur, Abfall und Chemikalien sowie

¹² Urteile des Gerichts T-540/10 und T-235/11 vom 31.1.2013 zur Auslegung unvorhergesehener Ereignisse in Bezug auf Auftragsergänzungen.

Querschnittsthemen wie Zugang zu Umweltinformation und Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltpolitischen Entscheidungen. Der gesamte umweltpolitische Besitzbestand gilt für kofinanzierte Maßnahmen, doch im Zusammenhang mit den ESI-Fonds sind folgende Themenbereiche von besonderer Bedeutung:

- Die Richtlinie über die **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**¹³ – Diese Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bestimmte öffentliche und private Projekte, von denen erhebliche Folgen für die Umwelt ausgehen können, vor der Genehmigung einer Bewertung unterziehen. Die Auswirkung des Klimas auf das Projekt, die sogenannte Anpassung an den Klimawandel, ist ebenfalls bei der Planung einiger Projekte zu berücksichtigen, auch wenn dies bisher noch nicht zu den formellen Anforderungen der UVP gehört.¹⁴ In der Richtlinie werden die Bestimmungen der Aarhus-Konvention über die Beteiligung der Öffentlichkeit im Umweltschutz und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten berücksichtigt. Die UVP-Richtlinie enthält eine Bestimmung zu Ausnahmefällen (Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie). In einem kürzlich vorgelegten Leitfaden wird die Besonderheit der Ereignisse betont, unter denen diese Bestimmung angewandt werden kann (im Einklang mit der gängigen Beurteilung von Ausnahmeregelungen durch den Europäischen Gerichtshof).
- Richtlinie über die **Strategische Umweltprüfung (SUP)**¹⁵ – Eine strategische Umweltprüfung kann für einzelne Projekte auf der Grundlage der UVP-Richtlinie oder für öffentliche Pläne oder Programme auf der Grundlage der SUP-Richtlinie vorgenommen werden. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jedes operationelle Programm vor seiner Genehmigung zu prüfen. Außerdem sind Indikatoren vorgegeben, um frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen feststellen und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Gegebenenfalls können bestehende Überwachungsmechanismen angewandt werden, um Doppelarbeit bei der Überwachung zu vermeiden. Außerdem muss die bereits durchgeführte SUP möglicherweise aktualisiert werden, wenn das operationelle Programm wesentlich geändert wird. Wenn die operationellen Programme selbst zu weiteren Plänen und Programmen führen, ist zu prüfen, ob auch diese eine SUP erfordern. Schließlich ist festzustellen, dass für Abfallbewirtschaftungspläne nach Maßgabe der Abfallrahmenrichtlinie eine SUP zwingend vorgeschrieben ist. Nur Maßnahmen und Infrastrukturarbeiten, die mit den bei der Kommission angemeldeten Abfallplänen in Einklang stehen, kommen für eine Finanzierung in Betracht.
- **Umweltinformation** – Die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt¹⁶ soll den Behörden vorliegende umweltbezogene Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich machen und sicherstellen, dass EU-weit faire Standards für den Zugang zu Informationen gelten.

Die **Natur** ist Gegenstand der Vogelschutz- und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie;¹⁷ dies gilt

¹³ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG). Die UVP-Richtlinien von 1985 und ihre drei Änderungen wurden durch die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 kodifiziert. Die Richtlinie 2011/92/EU wurde durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 geändert. Die Richtlinie 2014/52/EU muss bis zum 16. Mai 2017 umgesetzt sein.

¹⁴ Siehe Leitfaden der Europäischen Kommission (GD Umwelt) von 2013: *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment*. Dies gilt für Projekte, auf die das UVP-Verfahren angewandt werden muss, sobald die Richtlinie 2014/52/EU in nationales Recht umgesetzt ist (bis spätestens 16. Mai 2017).

¹⁵ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU.

¹⁶ Richtlinie des Rates 90/313/EWG, geändert durch die Richtlinie 2003/4/EG.

¹⁷ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung der Richtlinie 79/409/EWG), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU; Richtlinie

insbesondere für die Auswirkungen auf das Natura-2000-Netz. Zusammen bieten diese Richtlinien einen umfassenden Schutz für eine Vielzahl von Tieren und Pflanzen und für die Auswahl von Lebensraumtypen. Um einen günstigen Erhaltungsstatus natürlicher Lebensräume und Arten von gemeinschaftlichem Interesse wiederherzustellen oder zu erhalten, wurde durch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie das ökologische Netz geschützter Gebiete Natura 2000 geschaffen, das den Kern der EU-Politik für Naturschutz und Schutz der Artenvielfalt bildet. Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Artikel 6) sieht eine angemessene Verträglichkeitsprüfung und Ausgleichsmaßnahmen vor.

- **Wasser** – Die Wasserrahmenrichtlinie¹⁸ sieht den Schutz aller Wasserkörper (Flüsse, Seen, Übergangsgewässer, Küstengewässer, Kanäle und Grundwasser) in der Europäischen Union vor. Wichtigstes Ziel ist ein guter Zustand der Wasserressourcen, der durch integrierte Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete bis 2015 erreicht werden soll. Die Richtlinie enthält Bestimmungen (Artikel 4 Absatz 7) für die Bewertung von Infrastrukturen, die ein potenzielles Risiko für eine Verschlechterung der Wasserressourcen darstellen, z. B. geplante Binnenwasserstraßen.
- **Abfall** – Die Abfallrahmenrichtlinie¹⁹ enthält grundlegende Anforderungen an den Umgang mit Abfällen und legt eine Abfallhierarchie mit den Optionen der Abfallbewirtschaftung fest (in absteigender Prioritätenfolge: Vermeidung, Verwertung, Wiederverwendung, Recycling, energetische Verwertung, Beseitigung). Wenn ein Infrastrukturvorhaben im Bereich der Abfallbewirtschaftung vom EFRE oder vom Kohäsionsfonds kofinanziert werden soll, muss es Teil eines kohärenten Abfallbewirtschaftungsplans sein. Die Richtlinie über Abfalldeponien²⁰ enthält Bestimmungen zur Vermeidung oder Verminderung der negativen Auswirkungen von Abfalldeponien, insbesondere der Verschmutzung von Boden, Luft und Wasser sowie aller damit verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit, und zur Reduzierung der Mengen biologisch abbaubarer Abfälle, die auf Deponien gelangen. Die Richtlinie über die Verbrennung von Abfällen²¹ zielt darauf ab, die negativen Auswirkungen der Abfallverbrennung auf die Umwelt und die daraus resultierenden Risiken für die menschliche Gesundheit zu vermeiden, zu vermindern und soweit wie möglich zu beseitigen. Die Richtlinie enthält strenge betriebliche und technische Anforderungen und Emissionsgrenzwerte für Abfallverbrennungsanlagen in der EU.

Einige Richtlinien zielen auf ein verbessertes Recycling ab. So legen etwa die Richtlinien für Verpackungen und Verpackungsmaterial, Elektro- und Elektronikaltgeräte, Altfahrzeuge und Batterien verbindliche Verwertungsziele für Abfälle oder darin enthaltene Materialien fest. In den meisten Richtlinien heißt es ausdrücklich, dass die Produkthersteller für die ordnungsgemäße Abfallbehandlung verantwortlich sind.

Durch Verwaltungsprüfungen im Umweltbereich soll festgestellt werden, ob der Begünstigte die maßgeblichen Richtlinien eingehalten hat. Dazu wird geprüft, ob die entsprechenden Genehmigungen der zuständigen nationalen Behörden im Einklang mit den vorgesehenen Verfahren eingeholt worden sind. Die zuständigen nationalen Behörden müssen sicherstellen, dass die

92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU.

¹⁸ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/32/EG.

¹⁹ Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2011/97/EU.

²⁰ Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2011/97/EU.

²¹ Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008.

Umweltvorschriften der EU richtig angewandt werden, und andernfalls die notwendigen Maßnahmen einleiten.

Damit die Verwaltungsbehörde ihre Verantwortung nach Artikel 125 Absatz 3 der Dachverordnung bei der Auswahl und Genehmigung von Vorhaben wahrnehmen kann, muss sie auf entsprechende interne oder externe Expertise zurückgreifen können, um alle relevanten Umweltaspekte im Zusammenhang mit dem betreffenden Vorhaben beurteilen zu können. Die Verwaltungsbehörde könnte durch enge Arbeitsbeziehungen mit den nationalen Umweltagenturen unterstützt werden.

Hinsichtlich der Verwaltungsprüfungen nach Artikel 125 Absatz 5 der Dachverordnung sollte die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass sie auch bei der Überprüfung der weiteren Einhaltung der Umweltvorschriften bei den Vorhaben auf einschlägige Fachkenntnisse zurückgreifen kann.

2.3. Staatliche Beihilfen

Die Mitgliedstaaten müssen die für staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften einhalten. Um eine staatliche Beihilfe handelt es sich, wenn die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV genannten Voraussetzungen erfüllt sind: Mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfen sind alle staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Staatliche Beihilfen müssen von den Mitgliedstaaten bei der Kommission angemeldet werden. Sie dürfen erst dann gewährt werden, wenn die Kommission sie genehmigt hat. Einige Maßnahmen, die mit den Bestimmungen des AEUV vereinbar sind, sind von der Anmeldepflicht ausgenommen, sofern sie bestimmte Bedingungen erfüllen (Gruppenfreistellung) oder nicht als staatliche Beihilfen gelten (De-minimis-Beihilfen).

Der Auswahlprozess ist entscheidend für die Bewertung, ob die Beihilfenvorschriften eingehalten worden sind. Bei den Verwaltungsprüfungen soll aber auch festgestellt werden, ob ein Vorhaben ein Element staatlicher Beihilfen beinhaltet und ob im jeweiligen Fall die maßgeblichen Rechtsvorschriften eingehalten werden.

Die folgenden Verordnungen und Leitlinien zu staatlichen Beihilfen sind für die Bewertung maßgeblich:²²

- De-minimis-Regeln – Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 oder gegebenenfalls frühere Verordnungen; außerdem gilt eine spezielle De-minimis-Verordnung für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission);
- Gruppenfreistellungsverordnung – Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission; die frühere Gruppenfreistellungsverordnung (EG) Nr. 800/2008 wurde durch Artikel 57 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission aufgehoben; es gelten die Übergangsbestimmungen nach Artikel 58 der Verordnung;
- angemeldete Beihilfen (Einzelbeihilfen oder Beihilferegelungen) – siehe Website der GD Wettbewerb: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

Die Liste der Verordnungen und Leitlinien kann auf folgender Website eingesehen werden:

²² Da in diesem Leitfaden nicht sämtliche Vorschriften zu staatlichen Beihilfen aufgeführt werden können, verweisen wir auf die Website der GD Wettbewerb http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html, die regelmäßig aktualisiert wird.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

Bei der Überprüfung im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten sind auch folgende Dokumente zu berücksichtigen:

- Risikofinanzierung: Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen (2014/C 19/04);
- Garantien: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (2008/C 155/02);
- Darlehen: Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (2008/C 14/02).

Ferner heißt es im betreffenden Leitfaden:²³ *„Im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten müssen sich alle drei Ebenen an die Vorschriften für staatliche Beihilfen halten: die Verwaltungsbehörde, der Dachfonds und der Finanzvermittler. Beihilfen kommen auf verschiedenen Ebenen in Betracht: beim Fondsmanager (der eine Vergütung erhält), beim Privatinvestor (der an einer Koinvestition beteiligt ist und möglicherweise eine Beihilfe erhält) und beim Endbegünstigten.“* Hinsichtlich der ESI-Fonds heißt es in Artikel 37 Absatz 12 der Dachverordnung zur Anwendbarkeit: *„Für die Zwecke der Anwendung dieses Artikels sind die Unionsvorschriften für staatliche Beihilfen anzuwenden, die zu dem Zeitpunkt gelten, zu dem sich die Verwaltungsbehörde oder die Stelle, die den Dachfonds einsetzt, vertraglich zu Programmbeiträgen zu einem Finanzinstrument verpflichtet oder zu dem sich das Finanzinstrument vertraglich zu Programmbeiträgen an Endbegünstigte verpflichtet, sofern anwendbar.“*

In der Praxis sollen die Verwaltungsprüfungen hinsichtlich staatlicher Beihilfen die bei der Auswahl der Vorhaben durchgeführten Kontrollen ergänzen:

1. Sie sollen feststellen, ob bei dem Vorhaben staatliche Beihilfen gezahlt werden. Staatliche Beihilfen sind auch dann nicht ausgeschlossen, wenn es sich bei dem Empfänger um eine nicht gewinnorientierte Organisation oder eine öffentliche Einrichtung handelt. Deshalb ist zu prüfen, ob der Begünstigte, unabhängig von seinem Rechtsstatus, eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt (d. h. Waren oder Dienstleistungen auf einem wettbewerbsorientierten Markt anbietet).
2. Die rechtliche Grundlage sollte genau ermittelt werden (üblicherweise auf der Grundlage der Unterlagen zur Auswahl des Vorhabens).
3. Unbedingt empfohlen werden spezielle Checklisten für die verschiedenen Formen staatlicher Beihilfen, um sicherzustellen, dass die Einhaltung aller maßgeblichen Bestimmungen überprüft wird. Die Checkliste kann Gedächtnisstütze und Prüfpfad für die Kontrollen sein.

Ob die Vorschriften eingehalten werden, muss im Grunde schon während des Auswahlprozesses festgestellt werden, doch im Zuge der Verwaltungsprüfungen sollten ergänzende Kontrollen vorgenommen werden, zum Beispiel:

- In Bezug auf die De-minimis-Regel kann die Rechnungslegung des Begünstigten geprüft werden, um sicherzugehen, dass die De-minimis-Schwellenwerte nicht überschritten worden sind, und zu prüfen, ob sich alle der Gruppe angehörenden Unternehmen daran halten (zumindest mit einer Erklärung nach Maßgabe der De-minimis-Verordnungen oder mit Nachweisen, wie sie die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats vorsehen).

²³ Siehe Abschnitt 7.7 des Leitfadens *„Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 – A short reference guide for managing authorities“* (EGESIF_14_0038-03 vom 10. Dezember 2014), verfügbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

- In Bezug auf die Gruppenfreistellung ist besonders darauf zu achten, ob die KMU der Definition entsprechen; außerdem sind die für alle Arten von Maßnahmen geltenden gemeinsamen Bestimmungen (Anreizeffekt, Transparenz usw.) und die speziellen Bestimmungen für die verschiedenen Beihilfekategorien (Höchstbeträge, Höchstintensität, förderfähige Kosten) zu beachten.
- In Bezug auf die angemeldete Beihilfe werden die Voraussetzungen für die genehmigte Beihilfe geprüft.

Eine grundlegende Überprüfung staatlicher Beihilfen muss sichergestellt sein. Dazu werden spezielle Checklisten für jede Maßnahme verwendet, die Gedächtnisstütze und Prüfpfad für die durchgeführten Kontrollen sind.

Beispiele für problematische Aspekte, die bisher von der Kommission im Bereich staatlicher Beihilfen festgestellt worden sind:

- fehlende Überprüfung der De-minimis-Regel;
- Überschreitung der zulässigen Beihilfehöchstsätze, weil das Unternehmen kein KMU ist und somit keinen Anspruch auf einen KMU-Bonus hat;
- vorzeitiger Beginn der Arbeiten, bevor der Antrag auf Beihilfe gestellt wird oder bevor die Genehmigungsbehörde ihre Zustimmung erteilt hat;
- unzureichende Kontrollen des Anreizeffekts für die Beihilfe.

2.4. Finanzinstrumente

Rechtsgrundlage:

- (i) Artikel 40 und Artikel 125 Absatz 9 der Dachverordnung
- (ii) Anhang IV der Dachverordnung (Mindestanforderungen an Finanzierungsvereinbarungen oder Strategiedokumente)
- (iii) Artikel 9 und Artikel 25 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014²⁴
- (iv) Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers
- (v) Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden
- (vi) Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche
- (vii) Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung
- (viii) „Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 – A short reference guide for managing authorities“ (EGESIF_14_0038-03 vom 10. Dezember 2014),²⁵ gegebenenfalls zu ergänzen durch detailliertere spezifische Leitfäden, auch in Ergänzung zum Fi-Kompass, der einheitlichen Plattform für Beratungsdienste zu Finanzinstrumenten im Rahmen der ESI-Fonds (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.DEU

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

²⁶ Die endgültige Fassung des detaillierten Leitfadens und die Auslegungsblätter zu Finanzinstrumenten werden zunächst auf INFOREGIO und später auf der Website <http://www.fi-compass.eu/> zur Verfügung stehen, auf der alle

Ziel der Verwaltungsprüfungen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten sollte sein, die Einhaltung maßgeblicher Gesetze und Verordnungen, das solide Finanzmanagement der ESI-Fonds, die Sicherstellung der Vermögenswerte und die zuverlässige Finanzüberwachung und Berichterstattung durch die den Dachfonds oder das Finanzinstrument ausführenden Stellen zu gewährleisten.

Bei Vorhaben mit Finanzinstrumenten unterzieht die Verwaltungsbehörde jeden Zahlungsantrag des Begünstigten einer Verwaltungsprüfung. Ein Finanzmittler kann auch Begünstigter sein, wenn er einen Dachfonds oder das Finanzinstrument direkt verwaltet. Die mit der Durchführung des Finanzinstruments betraute Stelle erstattet der den Dachfonds (falls vorhanden) ausführenden Stelle Bericht, die wiederum der Verwaltungsbehörde Bericht erstattet.

Bei den Finanzinstrumenten, die von der EIB nach Artikel 38 Absatz 4 Buchstabe b Nummer i der Dachverordnung umgesetzt und nach Artikel 9 Absatz 3 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission geschaffen werden, beauftragt die Verwaltungsbehörde eine Firma, die in einem von der Kommission festgelegten gemeinsamen Rahmen tätig wird, mit den Vor-Ort-Prüfungen des Vorhabens im Sinne von Artikel 125 Absatz 5 Buchstabe b der Dachverordnung. Der derzeitige gemeinsame Prüfraum wird von der Kommission aktualisiert und soll dann mit den Mitgliedstaaten erörtert werden. In der Zwischenzeit kann sich die Verwaltungsbehörde unbeschadet des Artikels 9 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 480/2014 von der Kommission hinsichtlich der Methodik beraten lassen.

Es muss sichergestellt sein, dass die Organisation des Finanzinstruments und seine Umsetzung mit den anwendbaren Rechtsvorschriften für die ESI-Fonds, für staatliche Beihilfen, öffentliche Auftragsvergabe und relevante Standards sowie zur Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusbekämpfung und Steuerhinterziehung im Einklang stehen. Die Organisation des Finanzinstruments sollte beim ersten Zahlungsantrag und die Umsetzung bei jedem weiteren Antrag überprüft werden.

Hinsichtlich der Organisation sind u. a. folgende Aspekte zu prüfen:

- Ex-ante-Bewertung nach Artikel 37 Absatz 2 der Dachverordnung;
- Durchführungsoption nach Artikel 38 der Dachverordnung;
- Gestaltung des Finanzinstruments (mit oder ohne Dachfonds): z. B. anzubietende Finanzprodukte, avisierte Endempfänger, vorgesehene Kombination mit Zuschüssen, wenn es sich anbietet);
- Inhalt der Finanzierungsvereinbarung(en) oder des Strategiedokuments (Mindestanforderungen nach Anhang IV der Dachverordnung);
- Auswahl und Vereinbarungen mit Dachfonds oder Finanzmittlern;
- Treuhandkonten oder separater Verwaltungsbereich (nur für die Option nach Artikel 38 Absatz 4 Buchstabe b der Dachverordnung);
- nationale Kofinanzierung (Artikel 38 Absatz 9 der Dachverordnung), d. h. Verfolgung der nationalen Beiträge auf verschiedenen Ebenen;
- staatliche Beihilfen (Vorschriften zur Risikofinanzierung, Gruppenfreistellungsverordnung, De-minimis-Verordnung, s. Abschnitt 2.3).

Hinsichtlich der Umsetzung sind u. a. folgende Aspekte zu prüfen:

Informationen zu Finanzinstrumenten zusammengefasst werden sollen.

- Einhaltung der Elemente der Finanzierungsvereinbarungen (ungeachtet der Ebene, auf der sie unterzeichnet worden sind) einschließlich:
- Umsetzung der Investitionsstrategie (z. B. Produkte, Endbegünstigte, Kombination mit Zuschüssen);
- Umsetzung des Geschäftsplans einschließlich Leverage-Effekt;
- Berechnung und Bezahlung von Verwaltungskosten;
- Begleitung und Berichterstattung über die Durchführung der Investitionen auch auf der Ebene der Endbegünstigten, Prüfanforderungen und Prüfpfad;
- Auswahl und Vereinbarungen mit Finanzmittlern, wenn Änderungen an der Organisation vorgenommen wurden.

Bei Finanzinstrumenten, die nach Artikel 38 Absatz 4 Buchstabe c verwaltet werden, sollte die Übereinstimmung mit dem Strategiedokument nach Artikel 38 Absatz 8 geprüft werden.

Die Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Verhinderung von Geldwäsche und zur Terrorismusbekämpfung kann von der nationalen Stelle bestätigt werden, die per Gesetz mit Kontrollzuständigkeiten in diesem Bereich und der Kontrolle der den Dachfonds ausführenden Stelle und der das Finanzinstrument ausführenden Stelle betraut wurde. Die wichtigsten anwendbaren Rechtsvorschriften sind oben aufgeführt.

Bei Vor-Ort-Prüfungen wird unterschieden zwischen:

- Finanzinstrumenten, die auf Unionsebene direkt oder indirekt von der Kommission verwaltet werden und bei denen die Verwaltungsbehörde keine Vor-Ort-Prüfungen durchführt (Artikel 40 Absätze 1 und 2 der Dachverordnung), aber regelmäßige Kontrollberichte von den Stellen erhält, die mit der Durchführung dieser Finanzinstrumente betraut sind, und
- Finanzinstrumenten, die auf nationaler, regionaler, transnationaler Ebene oder grenzüberschreitend von der oder unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde verwaltet werden und bei denen die Verwaltungsbehörde Vor-Ort-Prüfungen durchführt.

Vor-Ort-Prüfungen sollten zunächst auf der Ebene des Finanzinstruments erfolgen, aber auch auf der Ebene des Endbegünstigten (z. B. an einer Stichprobe), wenn die Verwaltungsbehörde dies angesichts des festgestellten Risikos für gerechtfertigt hält.

Außerdem sollten die Aspekte der Förderfähigkeit überprüft werden:

- Bedingungen in der Investitionsphase: generell werden die von Finanzinstrumenten zu fördernden Investitionen zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung weder physisch abgeschlossen noch vollständig umgesetzt sein (Artikel 37 Absatz 5 der Dachverordnung, aber es gibt eine Ausnahme von dieser Regel nach Artikel 37 Absatz 6 der Dachverordnung);
- Kombination von Finanzinstrumenten mit anderen Arten von Unterstützung innerhalb eines Vorhabens (Artikel 37 Absatz 7) oder als separates Vorhaben (Artikel 37 Absatz 8 der Dachverordnung); die in Artikel 37 Absatz 9 der Dachverordnung genannten Bedingungen sind einzuhalten;
- Begrenzungen für Sachleistungen (Artikel 37 Absatz 10 der Dachverordnung);
- Behandlung der Mehrwertsteuer (wenn Zuschüsse und Finanzinstrumente bei einem Vorhaben kombiniert werden, Artikel 37 Absatz 11 der Dachverordnung);
- arbeitendes Kapital;

- Unternehmen in Schwierigkeiten (Begrenzung nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe d der EFRE-Verordnung und Regeln für staatliche Beihilfen).

Anforderungen an den Prüfpfad: Der Begünstigte ist dafür verantwortlich sicherzustellen, dass Dokumente dazu zur Verfügung stehen; er erlegt den Endbegünstigten keine Aufbewahrungspflichten auf, die über das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Maß hinausgehen (Artikel 40 Absatz 5 der Dachverordnung). Wenn in einem einzigen Vorhaben Finanzinstrumente mit Zuschüssen, Zinszuschüssen und/oder Prämien für Bürgschaften kombiniert werden und wenn ein mit Finanzinstrumenten unterstützter Endbegünstigter auch Zuschüsse aus einem anderen aus dem Haushalt der Union finanzierten Instrument erhält, sind für jede Finanzierungsquelle eigene Unterlagen zu führen (Artikel 37 Absätze 7 und 8 der Dachverordnung).

Da es möglich ist, Beiträge aus mehreren operationellen Programmen für das gleiche Finanzinstrument zu erhalten, muss in solchen Fällen der Dachfonds oder der Finanzmittler getrennte Konten führen oder für Melde-, Prüf- und Überprüfungszwecke einen entsprechenden Buchungscode für den Beitrag aus jedem operationellen Programm verwenden. Eine Überprüfung des Prüfpfads sollte Teil der Verwaltungsprüfung nach Artikel 125 Absatz 5 sein.

Verwaltungsprüfungen sollten sich auf die Kontrolle der Belege konzentrieren, die die Einhaltung der Finanzierungsbedingungen attestieren. Dies können Antragsformulare, Geschäftspläne, Jahresrechnungen, Checklisten und Berichte des Finanzinstruments zur Bewertung des Antrags ebenso sein wie die unterzeichnete Investitions-, Darlehens- oder Garantievereinbarung, Berichte des Unternehmens, Berichte über Besuche und Vorstandssitzungen, Berichte des Finanzmittlers an den Garantiefonds, der die Ansprüche unterstützt, umwelttechnische Genehmigungen, Berichte über Chancengleichheit und Erklärungen, die im Zusammenhang mit dem Erhalt von De-minimis-Beihilfen abgegeben wurden.

Ausgabenbelege in Form von quittierten Rechnungen sowie Zahlungsbelege für Waren und Dienstleistungen von KMU werden als Teil des Prüfpfads nur verlangt, wenn das Kapital, das Darlehen oder die Garantie für das KMU von Ausgaben für bestimmte Waren oder Dienstleistungen abhängig gemacht werden. Auf jeden Fall muss die Übertragung des Kapitals oder Darlehens durch den Risikokapitalfonds oder Finanzmittler an das Unternehmen belegt sein; darüber hinaus muss nachgewiesen werden, dass die vom Finanzinstrument gewährte Unterstützung für den vorgesehenen Zweck verwendet worden ist.

Verwaltungsprüfungen von Finanzinstrumenten sind zielgerichtet und setzen entsprechende Kenntnisse voraus. Zu achten ist auf die Einhaltung der Vorschriften für staatliche Beihilfen (die auf den verschiedenen Ebenen der Umsetzung – private Koinvestoren, Dachfonds, Finanzmittler und Endbegünstigte – gegeben sein können) und der Vorschriften für die Auswahl von Einrichtungen (z. B. für die öffentliche Auftragsvergabe) hinsichtlich der Auswahl des Dachfonds und der Finanzmittler und der Höhe der Verwaltungskosten durch die Finanzinstrumente.

Beispiele für die häufigsten Probleme, die die Kommission im Bereich Finanzinstrumente festgestellt hat²⁷ (Finanzperspektive 2007-2013):

- Garantien des Finanzierungsinstruments (FEI, *Financial Engineering Instrument*) wurden als Sicherheiten für Darlehen eingesetzt, die von einem anderen FEI im Rahmen des gleichen operationellen Programms gewährt worden waren;
- rechtswidrige Erstattungen, wenn die Hauptforderung des Darlehens nicht vollständig zurückgezahlt wird;
- Darlehen zur ausschließlichen Finanzierung von Arbeitskapital vor dem 1.12.2011;

²⁷ Die gesetzlichen Bestimmungen beziehen sich auf frühere Zeiträume; sie sind inzwischen nicht mehr in Kraft.

- Verwaltungskosten ohne Belege;
- kein adäquater Prüfpfad vorhanden;
- langsame Projektumsetzung und potenziell wirkungslose Gegenmaßnahmen zur Verbesserung der Leistung;
- unzulängliche Verwaltungsprüfungen;
- keine obligatorischen Elemente in der Finanzierungsvereinbarung;
- Prüfung von Vorhaben wegen begrenzten Anwendungsbereichs nicht durchgeführt.

2.5. Vorhaben, die Einnahmen erwirtschaften

Rechtsgrundlage:

- (i) Artikel 61 und Artikel 65 Absatz 8 sowie Anhang V der Dachverordnung
- (ii) Artikel 15 bis 19 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014
- (iii) *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*

Die Dachverordnung unterscheidet zwischen Vorhaben, die nach ihrem Abschluss (und möglicherweise auch während der Durchführung) Nettoeinnahmen erwirtschaften (Artikel 61), und Vorhaben, die während der Durchführung Nettoeinnahmen erwirtschaften und auf die die Absätze 1 bis 6 des Artikels 61 keine Anwendung finden, sondern für die Artikel 65 Absatz 8 gilt.

Vorhaben, die nach ihrem Abschluss Nettoeinnahmen erwirtschaften

In Artikel 61 Absatz 1 der Dachverordnung sind „Nettoeinnahmen“ definiert.

Die Verwaltungsbehörde sollte im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen zunächst feststellen, ob ein Vorhaben unter Artikel 61 Absatz 1 der Dachverordnung fällt. Wenn nach dem Abschluss des Vorhabens mit dem Zufluss von Geldbeträgen zu rechnen ist, sollte die Verwaltungsbehörde insbesondere prüfen, ob sie unmittelbar von den Nutzern gezahlt werden oder ob sie als andere Zuflüsse von Geldbeträgen eingestuft werden können, z. B. andere private oder öffentliche Beiträge oder andere Finanzgewinne.

Die Verwaltungsbehörde sollte sicherstellen, dass die Geldzuflüsse anhand des Wertzuwachses ermittelt worden sind (d. h. durch die Differenz zwischen der Situation mit und ohne Vorhaben), wobei Kostenersparnisse berücksichtigt sein können. Wenn die erwarteten Kosteneinsparungen nicht als Nettoeinnahme des Begünstigten berücksichtigt worden sind, sollten die Verwaltungsprüfungen den Nachweis erlangen, dass sie durch eine entsprechende Reduzierung der operativen Zuschüsse ausgeglichen werden.

Wenn das Vorhaben Teil eines größeren Projekts ist, ist eine Finanzanalyse des Vorhabens allein möglicherweise nicht von Relevanz. Die Verwaltungsbehörde sollte prüfen, ob die Analyse an einer eigenständigen Analyseeinheit durchgeführt worden ist und ob die Nettoeinnahmen des Projekts dem Vorhaben anteilmäßig den förderfähigen Kosten des Vorhabens an den Investitionskosten des Projekts zugewiesen worden sind.

Nach Artikel 61 Absätze 2 bis 5 der Dachverordnung werden die förderfähigen Ausgaben des Vorhabens vorab gekürzt, wobei das Potenzial des Vorhabens, Nettoeinnahmen zu erwirtschaften, nach einer der folgenden Methoden ermittelt wird:

- Anwendung eines Pauschalsatzes der Nettoeinnahmen auf den für das Vorhaben maßgeblichen Sektor oder Teilsektor;
- Berechnung der ermäßigten Nettoeinnahmen des Vorhabens;
- Verringerung des Kofinanzierungshöchstsatzes für alle im Rahmen einer Programmpriorität

oder Maßnahme geförderten Vorhaben.

Die Methode wird nach den in dem betreffenden Mitgliedstaaten geltenden Regeln ausgewählt.

Wenn die zweite Methode angewandt wird, werden die während der Durchführung des Vorhabens erwirtschafteten Nettoeinnahmen aus Einnahmequellen, die bei der Festlegung der potenziellen Nettoeinnahmen des Vorhabens nicht berücksichtigt worden sind, spätestens in dem vom Begünstigten eingereichten Abschlussauszahlungsantrag von den förderfähigen Ausgaben für das Vorhaben abgezogen.

Die Verwaltungsbehörde sollte für Begünstigte einen brauchbaren Leitfaden bereithalten. Sie sollte insbesondere angeben, nach welcher Methode der Begünstigte die künftigen Nettoeinnahmen schätzen soll. Der Leitfaden sollte außerdem klären, nach welchen Regeln die Methode zur Bestimmung der potenziellen Nettoeinnahmen gewählt wird. Wenn die Berechnung der ermäßigten Nettoeinnahmen angewandt wird, sollten detaillierte Angaben zu den anzuwendenden Parametern wie Dauer des Referenzzeitraums, Ermäßigungssatz, Berechnung des Restwerts usw. gemacht werden.

Die Verwaltungsbehörde sollte im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen feststellen, ob die Regeln und Leitlinien eingehalten worden sind und ob die Bewertung des Vorhabens, das Einnahmen erwirtschaftet, ordnungsgemäß durchgeführt und vollständig dokumentiert wurde. Bei der Bewertung der Genauigkeit der Berechnung der Nettoeinnahmen sollte die Verwaltungsbehörde insbesondere Folgendes überprüfen:

- Angemessenheit und Offenlegung aller Annahmen hinsichtlich der erwarteten Einnahmen und Kosten mit und ohne Vorhaben unter Berücksichtigung aller verfügbaren historischen Daten, Kategorie der betreffenden Investition, Art des Projekts, Rentabilität, die normalerweise von einer derartigen Investition zu erwarten ist, Anwendung des Verursacherprinzips;
- direkter Zusammenhang zwischen der Bewertung und den oben genannten Annahmen;
- Anwendung der empfohlenen Berechnungsparameter (Länge des Referenzzeitraums usw.);
- Richtigkeit der Berechnungen.

Wenn die Berechnung der ermäßigten Nettoeinnahmen zugrunde gelegt wird, sollte die Verwaltungsbehörde in ihren Verwaltungsprüfungen insbesondere feststellen, ob alle Einnahmen, die vor Abschluss des Vorhabens erwirtschaftet worden sind, als Einnahmequelle bei der Berechnung der ermäßigten Nettoeinnahmen berücksichtigt worden sind und ob sie von den gesamten förderfähigen Ausgaben, die der Begünstigte angibt, abgezogen wurden (oder noch werden). Generell können angemessene Verfahren je nach Umfang der finanziellen Unterstützung für das Vorhaben zur Prognose und Überprüfung der erwirtschafteten Nettoeinnahmen angenommen werden.

Wenn es nach Artikel 61 Absatz 6 der Dachverordnung objektiv nicht möglich ist, die Einnahmen vorab zu ermitteln, werden die Nettoeinnahmen, die innerhalb von drei Jahren nach Abschluss eines Vorhabens oder bis zum Ende der Frist für die Einreichung von Dokumenten für den Programmabschluss – je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist – erzielt werden, von den bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben abgezogen.

Die Verwaltungsbehörde sollte ein System einrichten, das es ihr ermöglicht, die unter Artikel 61 Absatz 6 fallenden Vorhaben zu markieren und deren Nettoeinnahmen spätestens vor dem Abschluss des Vorhabens zu überwachen und zu quantifizieren. Im Zuge der Verwaltungsprüfungen vor Ort und nach Abschluss des Vorhabens sollte die Verwaltungsbehörde Verfahren einrichten, um die Genauigkeit der Nettoeinnahmen, die der Begünstigte angegeben hat, zu überprüfen.

In Artikel 61 Absatz 7 der Dachverordnung heißt es u. a. unter Buchstabe b), dass die Absätze 1 bis 6 nicht für Vorhaben gelten, deren förderfähige Gesamtkosten 1 000 000 EUR nicht überschreiten. Deshalb sollte die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass jedes Vorhaben, dessen förderfähige Kosten von weniger als 1 000 000 EUR nach der ersten Erfassung im Informationssystem der Verwaltungsbehörde auf einen höheren Betrag ansteigen, den Anforderungen von Artikel 61 genügt. Die Absätze 1 bis 6 des Artikels 61 gelten auch nicht für Vorhaben, die nur vom ESF unterstützt werden.

Vorhaben, die während der Durchführung Einnahmen erwirtschaften und für die die Absätze 1 bis 6 des Artikels 61 der Dachverordnung nicht gelten

Nach Artikel 65 Absatz 8 der Dachverordnung werden die förderfähigen Ausgaben für das Vorhaben spätestens in dem vom Begünstigten eingereichten Abschlussauszahlungsantrag um die nur während seiner Durchführung direkt erwirtschafteten Nettoeinnahmen verringert, die zum Zeitpunkt der Genehmigung des Vorhabens nicht berücksichtigt wurden. Kommen nicht die gesamten Kosten für eine Kofinanzierung infrage, werden die Nettoeinnahmen anteilig dem für eine Kofinanzierung infrage bzw. nicht dafür infrage kommenden Teil der Kosten zugewiesen. Diese Bestimmung gilt nicht für Vorhaben, deren gesamte förderfähige Kosten 50 000 EUR nicht überschreiten.

Auf der Grundlage dieses Artikels sollte die Verwaltungsbehörde die Überprüfung des Aspekts der Erwirtschaftung von Einnahmen auf alle Vorhaben mit förderfähigen Gesamtkosten über 50 000 EUR ausweiten, die unter keine der anderen in Artikel 65 Absatz 8 der Dachverordnung genannten Ausnahmen fallen. Dies gilt generell für die Vorhaben, auf die die Bestimmungen des Artikels 61 nicht anwendbar sind.

Hinsichtlich der Anwendung vereinfachter Kosten bei Vorhaben, die Nettoeinnahmen erwirtschaften, verweisen wir auf Abschnitt 7.4 der Leitlinien der Kommission für vereinfachte Kostenoptionen (VKO) (EGESIF_14-0017).

2.6. Dauerhaftigkeit der Vorhaben

Nach Artikel 71 der Dachverordnung muss die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass ein Vorhaben den Beitrag der ESI-Fonds nur dann behält, wenn innerhalb von fünf Jahren nach der Abschlusszahlung an den Begünstigten oder gegebenenfalls binnen des in den Bestimmungen für staatliche Beihilfen festgelegten Zeitraums keine der in Artikel 71 Absatz 1 Buchstaben a bis c genannten erheblichen Änderungen erfolgt ist. Wenn die Produktionstätigkeit an einen Standort außerhalb der EU verlagert wurde, kann der Zeitraum auf zehn Jahre festgelegt werden. Besondere Bestimmungen gelten für KMU, Finanzinstrumente, natürliche Personen, die nach Abschluss des Investitionsvorhabens eine Unterstützung aus dem EGF (Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung) erhalten, und Vorhaben, die keine Investitionen in Infrastruktur oder produktive Investitionen darstellen.

Im Rahmen ihrer Überprüfungen und nach Abschluss der Vorhaben sollte die Verwaltungsbehörde prüfen, ob diese Bestimmungen eingehalten wurden, und auch Vor-Ort-Prüfungen an einer Stichprobe vornehmen. Rechtsgrundlos gezahlte Beträge werden wiedereingezogen.

2.7. Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Nach Artikel 7 der Dachverordnung sollte die Verwaltungsbehörde prüfen, ob die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts während der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der Programme berücksichtigt und gefördert worden sind. Nach dem Gleichstellungsgrundsatz müssen bei allen Vorhaben die Auswirkungen auf die Situation

von Frauen und Männern im Hinblick auf die Beseitigung von Ungleichheiten offen und aktiv berücksichtigt werden. Alle Programme sollen die Gleichberechtigung von Männern und Frauen voranbringen und die entsprechenden Auswirkungen vor, während und nach der Durchführung belegen können. Die Verwaltungsprüfungen müssen sich an die Grundrechtecharta halten.

Bei den Überprüfungen ist zudem festzustellen, ob die erforderlichen Maßnahmen gegen jede Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung während der Vorbereitung und Durchführung der ESI-Fonds getroffen worden sind und insbesondere die Barrierefreiheit berücksichtigt worden ist.

Bei den Verwaltungsprüfungen verwendete Checklisten sollten gegebenenfalls Fragen zur Einhaltung der Grundsätze von Gleichstellung und Nichtdiskriminierung enthalten. Die Verwaltungsprüfungen sollten die tatsächliche Leistung der kofinanzierten Programme und Vorhaben während des gesamten Programmzeitraums anhand der Zielindikatoren prüfen. Die Verwaltungsbehörde sollte prüfen, ob während der Durchführung des Vorhabens die zur Einhaltung der maßgeblichen Vertragsbedingungen erforderlichen Maßnahmen eingeleitet worden sind. Die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen ist eines der Kriterien, die bei der Festlegung von im Rahmen der ESI-Fonds kofinanzierten Vorhaben zu beachten und während der gesamten Durchführung zu berücksichtigen sind.

Barrierefreiheit muss ein Merkmal aller der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Produkte und Dienstleistungen sein, die aus den ESI-Fonds finanziert werden. Der Mitgliedstaat muss insbesondere alle Möglichkeiten nutzen, um die Barrierefreiheit von Gebäuden, Verkehrsmitteln, Informations- und Kommunikationstechnologien zu gewährleisten, die für die Integration von Menschen mit Behinderungen wichtig sind. Eine Zielsetzung muss deshalb die Barrierefreiheit von Räumlichkeiten, Logistik, Information und Material (z. B. Schulungsmaterial, geschaffene Produkte) sein, damit Menschen mit Behinderungen so wie alle anderen von den Ergebnissen des Projekts profitieren können. Hierauf ist stets zu achten, wenn Dienstleistungen oder Produkte angeschafft, entwickelt, erhalten oder erneuert werden.

Die Vergaberichtlinien der EU enthalten auch Bestimmungen zur Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen. Danach sollen die technischen Spezifikationen in Bekanntmachungen, Auftragsunterlagen und Zusatzdokumenten so weit wie möglich auch Kriterien der Barrierefreiheit oder eine für alle Nutzer brauchbare Gestaltung berücksichtigen. Im Zuge der Verwaltungsprüfungen sollte festgestellt werden, ob diese Bestimmungen zur Barrierefreiheit bei den Vorhaben eingehalten werden. Insbesondere bei den Vor-Ort-Prüfungen sollte geprüft werden, ob die technischen Spezifikationen oder andere in den Auftragsunterlagen enthaltene Bestimmungen zur Barrierefreiheit angemessen umgesetzt worden sind.

2.8. Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)

Im Rahmen der ETZ konzentriert der EFRE seine Hilfe auf die Entwicklung grenzübergreifender wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aktivitäten, die Entwicklung transnationaler Kooperation und die Stärkung der Wirksamkeit von Regionalpolitik. Die Struktur der ETZ-Programme kann komplex sein und eine Kooperation zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Drittstaaten in unterschiedlicher Konstellation vorsehen. In Anbetracht dieser Komplexität der Programme empfiehlt es sich, Leitlinien für die Überprüfungen in diesem Bereich vorzugeben.

Verwaltungsprüfungen nach Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a der Dachverordnung und nach Artikel 23 Absatz 3 der ETZ-Verordnung werden unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Die Verwaltungsbehörde kann Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen delegieren. Überprüft werden sollten die Ausgaben jedes Begünstigten, der an einem Vorhaben in einem Kooperationsprogramm beteiligt ist.

In allen anderen Fällen werden die Verwaltungsprüfungen unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten, Drittstaaten oder Gebiete durchgeführt, die nach Artikel 23 Absätze 3 und 4 der ETZ-Verordnung die Stelle oder Person benennen, die für die Überprüfungen von Begünstigten auf ihrem Gebiet zuständig ist (die „Kontrollinstanz(en)“). Jeder Mitgliedstaat bzw. jedes Drittland oder Gebiet richtet ein Kontrollsystem ein, um die Bereitstellung der kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen, die Begründetheit der für Vorhaben oder Teile von Vorhaben auf seinem Gebiet angegebenen Ausgaben und die Einhaltung europäischer und nationaler Vorschriften bei diesen Ausgaben und den entsprechenden Vorhaben oder Teilen dieser Vorhaben überprüfen zu können. Die Verwaltungsbehörde muss sich selbst davon überzeugen, dass die Ausgaben jedes Begünstigten, der an einem Vorhaben beteiligt ist, von einer benannten Kontrollinstanz nach Artikel 23 Absatz 4 der ETZ-Verordnung validiert worden ist. Die Verwaltungsbehörde sollte sicherstellen, dass die zuständigen Mitgliedstaaten, Drittstaaten oder Gebiete, die die Kontrollinstanzen benennen, Verfahren zur Qualitätskontrolle einrichten, um die Qualität der Tätigkeit der Kontrollinstanzen zu überprüfen. In Anbetracht der Art der Vorhaben in Kooperationsprogrammen muss die Verwaltungsbehörde von den von den Kontrollinstanzen benannten Mitgliedstaaten, Drittstaaten oder Gebieten unterstützt werden, damit sie ihre Verantwortung wahrnehmen kann.

Es empfiehlt sich, in die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems die Namen, Anschriften und Kontakte der nationalen Behörden und Kontrollinstanzen in den beteiligten Mitgliedstaaten, Drittstaaten oder Gebieten aufzunehmen.

Nach Artikel 23 Absatz 5 der ETZ-Verordnung obliegt die Überprüfung der Erbringung von kofinanzierten Produkten und Dienstleistungen, wenn sie nur für das gesamte Vorhaben möglich ist, der Verwaltungsbehörde oder dem Kontrolleur des Mitgliedstaats, in dem der federführende Begünstigte angesiedelt ist.

Die von den Kontrollinstanzen durchgeführten Verwaltungsprüfungen haben den gleichen Inhalt und Anwendungsbereich wie die Überprüfungen der operationellen Hauptprogramme durch eine Verwaltungsbehörde. Eine Kontrollinstanz, die Verwaltungsprüfungen durchführt, muss feststellen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen erbracht worden sind, ob die von den Begünstigten für die Vorhaben angegebenen Ausgaben auch tatsächlich getätigt worden sind und ob die Rechtsvorschriften der EU und des Mitgliedstaates eingehalten worden sind. Zu diesem Zweck führen sie Verwaltungsprüfungen, in die jeder Erstattungsantrag von Begünstigten einbezogen wird, sowie Vor-Ort-Prüfungen einzelner Vorhaben durch, die sich auf eine Stichprobe beschränken können.

Die weiter oben erläuterten allgemeinen Grundsätze hinsichtlich des Zeitplans, des Anwendungsbereichs und der Intensität der Überprüfungen sowie der Organisation der Vor-Ort-Prüfungen und der Anforderungen an die Dokumentation der Tätigkeit und an eine funktionale Aufgabenteilung bei Überprüfungen und Kontrollen gelten auch für die Tätigkeit der Kontrollinstanzen, die Verwaltungsprüfungen durchführen. Außerdem sollten diese Kontrollinstanzen prüfen, ob die Begünstigten und anderen Stellen, die an der Durchführung von Vorhaben beteiligt sind, entweder ein separates Konto führen oder einen Buchführungscode für alle Transaktionen im Zusammenhang mit dem Vorhaben verwenden.

Die Kommission hat bei den im Rahmen von ETZ-Programmen kofinanzierten Vorhaben im Programmplanungszeitraum 2007-2013 vor allem folgende Probleme festgestellt:

- schwacher Prüfpfad,
- fehlende Personalkosten,
- unzureichende Begründung für Gemeinkosten und allgemeine Verwaltungskosten,

- Mängel in öffentlichen Vergabeverfahren,
- keine Berücksichtigung der durch Vorhaben erwirtschaftete Einnahmen und
- unvollständige Checklisten zur Überprüfung.

Die Kontrollen der Kommission haben ergeben, dass zentralisierte Verwaltungsprüfungen durch Strukturen, die der Verwaltungsbehörde untergeordnet sind, effizienter sind als andere Systeme. Bei anderen Kontrollsystemen ist das Kontrollrisiko höher (mehr Mitarbeiter nehmen Verwaltungsprüfungen vor, keine standardmäßigen Qualitätskontrollverfahren), der Schwerpunkt der Überprüfungen liegt auf der Finanzkontrolle, und für die Verwaltungsbehörde und das gemeinsame Sekretariat ist es schwierig, die Kontrollen zu beaufsichtigen.

Die bewährte Praxis zeigt, dass ein zentralisiertes System für Verwaltungsprüfungen das Kontrollrisiko mindert, dass die EU-Vorschriften besser verstanden werden und präziser sind, wenn die Mitarbeiter die Verwaltungsprüfungen durchführen, die auch für die Hauptprogramme zuständig sind. Nach Artikel 23 Absatz 4 der ETZ-Verordnung kann es sich bei den Kontrollinstanzen um dieselben Stellen handeln, die für die Durchführung solcher Überprüfungen der operationellen Programme im Rahmen der Strukturfonds zuständig sind, oder im Fall von Drittländern um diejenigen, die für vergleichbare Überprüfungen im Rahmen der externen Instrumente der Union zuständig sind. Es empfiehlt sich, Regelungen vorzusehen, die die Kohärenz zwischen den die Verwaltungsprüfungen durchführenden Kontrollinstanzen aus allen an dem Programm beteiligten Ländern gewährleisten. Insbesondere wird eine Harmonisierung der für die Verwaltungsprüfungen verwendeten Checklisten empfohlen (wie die im Rahmen von Interact entwickelten *Harmonisation implementation tools* (HIT)). Dies erleichtert die Überwachung der Qualität der Kontrollen von im Rahmen eines operationellen ETZ-Programms kofinanzierten Vorhaben durch die Verwaltungsbehörde und das gemeinsame Sekretariat.

Wenn es in einem Kooperationsprogramm für ein Vorhaben zwei oder mehr Begünstigte gibt, sollen die Begünstigten nach Artikel 13 Absatz 1 der ETZ-Verordnung gemeinsam einen federführenden Begünstigten benennen. Der federführende Begünstigte stellt sicher, dass die von den Begünstigten gemeldeten Ausgaben bei der Durchführung des Vorhabens angefallen sind und den Maßnahmen, die von allen Begünstigten vereinbart wurden, und dem Dokument entsprechen, das die Verwaltungsbehörde ausgestellt hat; außerdem stellt er sicher, dass die von jedem an dem Vorhaben beteiligten Begünstigten gemeldeten Ausgaben von den Kontrolleuren geprüft worden sind, die die Verwaltungsprüfungen vornehmen. Der für den federführenden Begünstigten zuständige Kontrolleur sollte deshalb auch überprüfen, wie der federführende Begünstigte diesen Verpflichtungen nachkommt.

In diesem Bereich wäre es sinnvoll, dem Kontrolleur des federführenden Begünstigten, der Verwaltungsbehörde und gegebenenfalls dem Mitgliedstaat, dem Drittland oder dem Gebiet, der bzw. das für die Benennung der Kontrollinstanzen zuständig ist, genaue Informationen über die Tätigkeit jedes Kontrolleurs, der Verwaltungsprüfungen durchführt, zugänglich zu machen. Diese Regelung könnte in die Tätigkeitsbeschreibung der mit den Verwaltungsprüfungen befassten Kontrollinstanzen aufgenommen werden.

Wenn ein Teil eines Vorhabens außerhalb der Europäischen Union durchgeführt wird und keine Kontrollinstanz benannt wurde, ist genau festzulegen, welche Kontrollinstanz oder Einrichtung für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der Ausgaben zuständig ist. Entsprechende Regelungen sollten für die Überprüfung von Ausgaben getroffen werden, die in der Europäischen Union, aber außerhalb des Territoriums der beteiligten Mitgliedstaaten getätigt werden.

Die Verwaltungsbehörde und das gemeinsame Sekretariat müssen dafür sorgen, dass die

Unabhängigkeit und die Trennung der Kontrollfunktion der untersten Ebene von der gesetzlich vorgeschriebenen Prüffunktion und/oder jeder anderen Aufgabe, mit der die unterste Kontrollinstanz beim Begünstigten vertreten sein kann (Beratung, Rechnungslegung, Vorbereitung von Löhnen und Gehältern), gewahrt sind. Die Organisationsstruktur der Kontrolleure der untersten Ebene muss von der Prüffunktion und jeder anderen beim Begünstigten wahrgenommenen Aufgabe vollkommen getrennt sein.

2.9. Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI)

Hier ist im Rahmen der Überprüfung zusätzlich festzustellen, ob die Teilnehmer für die Beschäftigungsinitiative YEI in Betracht kommen (Altersgruppe, Status, Wohnsitz) und ob der Begünstigte gewährleistet, dass die Teilnehmer an einem Vorhaben über die YEI-Unterstützung aus dem ESF und über die spezielle Zuweisung für die Beschäftigungsinitiative Bescheid wissen. In allen Dokumenten wie Teilnahmebescheinigungen und anderen Bescheinigungen, die im Zusammenhang mit der Durchführung eines Vorhabens verwendet werden, das sich an die Öffentlichkeit oder an bestimmte Teilnehmer richtet, muss auf die Unterstützung des Vorhabens durch die Beschäftigungsinitiative hingewiesen werden.

2.10. Vereinfachte Kostenoptionen (VKO)

Rechtsgrundlage:

- (i) *Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (VKO) (EGESIF_14-0017 vom 6.10.2014)*
- (ii) *Artikel 67 und Artikel 68 der Dachverordnung, Artikel 14 der ESF-Verordnung und Artikel 19 der ETZ-Verordnung*

In Bezug auf Einheitskosten und Pauschalbeträge wird in den Verwaltungsprüfungen kontrolliert, ob die in der Vereinbarung zwischen dem Begünstigten und der Verwaltungsbehörde festgelegten Voraussetzungen für die Erstattung eingehalten wurden und ob die vereinbarte Methodik korrekt angewandt wurde.²⁸ Außerdem sollte sichergestellt sein, dass das Vorhaben oder Projekt nicht ausschließlich auf dem Wege öffentlicher Auftragsvergabe durchgeführt wird.²⁹ Buchungsbelege sind erforderlich zum Nachweis der vom Begünstigten angegebenen Mengen. Insbesondere bei „immateriellen“ Vorhaben verlagert sich die Aufmerksamkeit auf die technischen und physischen Aspekte. Hierbei sind Vor-Ort-Prüfungen während der Durchführung besonders wichtig.

Bei einer Pauschalfinanzierung sollte gegebenenfalls auch kontrolliert werden, ob:

- die Kosten den jeweiligen Posten korrekt zugerechnet worden sind;
- Ausgabenposten nicht doppelt angegeben worden sind;
- der Pauschalsatz korrekt angewandt worden ist;
- der Betrag auf der Grundlage des Pauschalbetrags anteilmäßig angepasst worden ist, wenn der Wert der entsprechenden Kostenkategorie geändert wurde;
- gegebenenfalls eine Weitervergabe berücksichtigt worden ist. (Beispielsweise verringert sich der Pauschalsatz, wenn ein Teil des Vorhabens oder Projekts weitervergeben wird.)

²⁸ Dies gilt nicht für Artikel 14 Absatz 1 der ESF-Verordnung.

²⁹ Dies gilt nicht für Artikel 14 Absatz 1 der ESF-Verordnung und für Projekte, die im Rahmen eines gemeinsamen Aktionsplans unterstützt werden.

2.11. Indikatoren

Rechtsgrundlage:

- (i) *Artikel 50 Absatz 2 der Dachverordnung zu Durchführungsberichten*
- (ii) *Artikel 125 der Dachverordnung zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde*
- (iii) *Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe i der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014*
- (iv) *Guidance on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Januar 2014*
- (v) *Guidance on Monitoring and Evaluation – European Social Fund, Mai 2014*

Nach Artikel 50 Absatz 2 der Dachverordnung enthalten die jährlichen Durchführungsberichte die wichtigsten Informationen zur Durchführung des Programms und seiner Prioritäten und einen Verweis auf gemeinsame und programmspezifische Indikatoren und quantifizierte Zielwerte. Die übermittelten Daten beziehen sich auf Indikatorenwerte für vollständig durchgeführte Vorhaben und gegebenenfalls auch für ausgewählte Vorhaben. Beim ESF beziehen sich die zu den Output- und Ergebnisindikatoren übermittelten Daten auf Werte zu teilweise und vollständig durchgeführten Vorhaben. Berichte über ausgewählte Vorhaben sind für den ESF nicht erforderlich.

Nach Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe a der Dachverordnung muss die Verwaltungsbehörde die Arbeit des Begleitausschusses unterstützen und diesem die Informationen zur Verfügung stellen, die er zur Ausführung seiner Aufgaben benötigt, insbesondere Finanzdaten und Daten zu Indikatoren und Etappenzielen.

Nach Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe d der Dachverordnung muss die Verwaltungsbehörde ein System einrichten, in dem die für Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung aller Vorhaben benötigten Daten, einschließlich gegebenenfalls Angaben zu den einzelnen Teilnehmern, in elektronischer Form aufgezeichnet und gespeichert werden können. Für den ESF werden die Daten so aufgezeichnet und gespeichert, dass die Verwaltungsbehörde die Begleitung und Bewertung entsprechend den Anforderungen des Artikels 56 der Dachverordnung und der Artikel 5 und 19 sowie von Anhang I und Anhang II der ESF-Verordnung wahrnehmen kann.

Nach Artikel 123 Absatz 3 Buchstabe a der Dachverordnung muss die Verwaltungsbehörde in Bezug auf die Auswahl der Vorhaben geeignete Auswahlverfahren und -kriterien aufstellen und anwenden, die sicherstellen, dass die Vorhaben zum Erreichen der spezifischen Ziele und Ergebnisse der entsprechenden Prioritäten beitragen.

Nach Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe i der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission gilt für den Prüfpfad, dass anhand des Prüfpfads die Daten für die Output-Indikatoren des Vorhabens mit den Zielen, den Berichtsdaten und dem Ergebnis des Programms abgeglichen werden können.

Die Verwaltungsprüfungen sollen auf der Grundlage der von den Begünstigten für das Vorhaben gemeldeten Daten sicherstellen, dass die in aggregierter Form oder als Mikrodaten übermittelten Daten zu Indikatoren und Zielwerten für die Investitionspriorität, die Priorität oder das Programm aktuell, vollständig und zuverlässig sind.

Die wichtigsten Anforderungen an die Erhebung, die Speicherung und die Qualität der Daten sollten überprüft werden. Mangelnde Datenqualität und in der Folge auch mangelnde Zuverlässigkeit des Begleitsystems bewirken die Aussetzung von Zahlungen. Die Verwaltungsbehörde muss die Datenqualität insbesondere durch die Überprüfung auf Vollständigkeit und Konsistenz

sicherstellen.³⁰

Die Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung des Vorhabens anhand der Indikatoren (und Mikrodaten bei ESF-Vorhaben) muss im Rahmen der Verwaltungsprüfung der von einem Begünstigten gestellten Erstattungsanträge erfolgen. Bei der Überprüfung eines Erstattungsantrags sollte die Verwaltungsbehörde gegebenenfalls feststellen, inwieweit die Indikatoren erreicht worden sind. Beim abschließenden Antrag auf Kostenerstattung sollte die Verwaltungsbehörde prüfen, ob der Begünstigte alle relevanten Informationen vorgelegt hat, d. h. Angaben zum tatsächlichen Beitrag zu den Output- und Ergebnisindikatoren, zum Umfang, in dem die vereinbarten Indikatoren erreicht wurden, und gegebenenfalls die Begründung für eine eventuelle Diskrepanz zwischen dem zugesagten und dem tatsächlichen Beitrag. Die Verwaltungsbehörde muss das Antragsformular der Begünstigten auf Kostenerstattung korrigieren, um eine aktuelle und korrekte Meldung zu den Indikatoren zu ermöglichen. Die Checkliste für die Verwaltungsprüfung sollte entsprechende Fragen beinhalten.

In Vor-Ort-Prüfungen sollte geprüft werden, ob die von den Begünstigten zu den Indikatoren vorgelegten Daten korrekt sind. Kontrolliert werden sollte auch, ob der Begünstigte den Indikator richtig verstanden hat. Ebenso sollten die gemeldeten Werte kontrolliert werden. Wenn der Begünstigte für die Eingabe der Indikatordaten in das IT-System zuständig war, sollte zumindest vor Ort überprüft werden, ob dies korrekt erfolgt ist.

Jeder Teilnehmer wird im Rahmen eines Vorhabens nur einmal registriert (ein Trainee beispielsweise wird nur einmal erfasst, auch wenn er an mehreren Aktivitäten im Rahmen eines Vorhabens beteiligt ist).

³⁰ *Guidance document on Monitoring and Evaluation, European Social Fund, Anhang D Kapitel 2.*