



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 16

2013

MODELL DER „**EINZIGEN PRÜFUNG**“
(„SINGLE AUDIT“) – INWIEWEIT KANN SICH DIE
KOMMISSION IM KOHÄSIONSBEREICH AUF DIE
ARBEIT DER NATIONALEN PRÜFBEHÖRDEN
STÜTZEN? EINE BESTANDSAUFNAHME.

DE



Sonderbericht Nr. 16 // 2013

**MODELL DER „EINZIGEN PRÜFUNG“
(„SINGLE AUDIT“) – INWIEWEIT
KANN SICH DIE KOMMISSION
IM KOHÄSIONSBEREICH AUF
DIE ARBEIT DER NATIONALEN
PRÜFBEHÖRDEN STÜTZEN?
EINE BESTANDSAUFNAHME.**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 16 // 2013

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-9241-541-9
doi:10.2865/94442

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

GLOSSAR

ABKÜRZUNGEN

I-VII ZUSAMMENFASSUNG

1-19 EINLEITUNG

1-4 GETEILTE VERANTWORTUNG FÜR INTERNE KONTROLLE IM KOHÄSIONSBEREICH

5-8 ROLLE UND ZUSTÄNDIGKEITEN DER PRÜFBEHÖRDEN

9-11 BEITRAG DER PRÜFBEHÖRDEN ZUM PROZESS DER ERLANGUNG VON PRÜFUNGSSICHERHEIT DER KOMMISSION

12-19 DER GRUNDSATZ DER „EINZIGEN PRÜFUNG“ („SINGLE AUDIT“) GEMÄSS ARTIKEL 73

20-24 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

25-78 BEMERKUNGEN

25-56 HAT DIE KOMMISSION FÜR IHRE EIGENE SICHERHEIT UND BEI DER VERGABE DES ARTIKEL-73-STATUS AUF OP DIE VON DEN NATIONALEN PRÜFBEHÖRDEN ÜBERMITTELTE INFORMATIONEN ORDNUNGSGEMÄSS VERWENDET?

26-28 DIE KOMMISSION STÜTZTE SICH IM JAHR 2012 BEI FAST DREI VIERTELN ALLER OP AUF DIE VON DEN PRÜFBEHÖRDEN ÜBERMITTELTE INFORMATIONEN

29-40 RISIKEN, DIE MIT DER VERWENDUNG DER VON DEN NATIONALEN BEHÖRDEN ÜBERMITTELTE INFORMATIONEN DURCH DIE KOMMISSION VERBUNDEN SIND: FEHLERQUOTEN UND FINANZIELLE BERICHTIGUNGEN

41-48 BEGRENZTE INANSPRUCHNAHME DER MÖGLICHKEIT, DIE BESTIMMUNGEN DER „EINZIGEN PRÜFUNG“ („SINGLE AUDIT“) ANZUWENDEN, VERZÖGERUNGEN BEI DER VERGABE DES ARTIKEL-73-STATUS UND MINDESTVORAUSSETZUNGEN NICHT IMMER GEGEBEN

49-56 DIE MONITORINGREGELN FÜR ARTIKEL-73-OP MÜSSEN VERSTÄRKT UND DER „SINGLE-AUDIT“-STATUS SOLLTE WIDERRUFEN WERDEN, FALLS DIE MINDESTVORAUSSETZUNGEN NICHT MEHR ERFÜLLT SIND

- 57–72 HAT DIE KOMMISSION DURCH IHRE LEITFÄDEN UND IHRE UNTERSTÜTZUNG FÜR PRÜFBEHÖRDEN EINEN KOHÄRENTEN PRÜFUNGSANSATZ FÜR ALLE OP SICHERGESTELLT?**
- 58–67 VERBESSERUNG DER METHODIKLEITLINIEN DER KOMMISSION FÜR PRÜFBEHÖRDEN SEIT BEGINN DES PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUMS
- 68–69 AUSTAUSCH VON VORBILDICHEN VERFAHREN („GOOD PRACTICES“) MIT UND ZWISCHEN PRÜFBEHÖRDEN VON DER KOMMISSION GEFÖRDERT
- 70–72 DIE KOMMISSION UNTERSTÜTZT PRÜFBEHÖRDEN DURCH SPEZIFISCHE SCHULUNGSMASSNAHMEN
- 73–78 WELCHE KOSTEN ENTSTEHEN DURCH DIE IM PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013 EINGEFÜHRTEN PRÜFUNGSREGELUNGEN?**
- 79–89 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**
- ANHANG I – EFRE/KF UND ESF: ANZAHL DER OP UND GESAMTMITTEL (EU-MITTEL SOWIE NATIONALE ÖFFENTLICHE UND PRIVATE MITTEL) FÜR DEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013**
- ANHANG II – ROLLE DER PRÜFBEHÖRDEN GEMÄSS DEN VERORDNUNGEN**
- ANHANG III – ÜBERBLICK ÜBER DIE VON DEN GENERALDIREKTIONEN REGIONALPOLITIK UND STADTENTWICKLUNG SOWIE BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND INTEGRATION IN DEN JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTEN 2012 FORMULIERTEN VORBEHALTE**
- ANHANG IV – IN DER STELLUNGNAHME Nr. 2/2004 ZUM MODELL DER „EINZIGEN PRÜFUNG“ („SINGLE AUDIT“) DER KOMMISSION (UND ZUM VORSCHLAG FÜR EINEN INTERNEN KONTROLLRAHMEN DER GEMEINSCHAFT) DARLEGELEGE ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE**

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GLOSSAR

Artikel 73: Gemäß Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates kann sich die Kommission auf die Arbeit einer nationalen Prüfbehörde stützen und die Zahl der eigenen Prüfungen und Kontrollen reduzieren, wenn sie die nationale „Konformitätsbewertung“ und die Prüfstrategie der Prüfbehörde akzeptiert und hinreichende Sicherheit erlangt hat, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme des operationellen Programms wirksam funktionieren.

Finanzielle Berichtigungen: Finanzielle Berichtigungen sollen verhindern, dass der EU-Haushalt durch fehlerhafte oder vorschriftswidrige Ausgaben belastet wird. Bei Ausgaben, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, sind in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Wiedereinzahlung nicht rechtmäßig geleisteter Zahlungen verantwortlich. Finanzielle Berichtigungen können vorgenommen werden, indem vorschriftswidrige Ausgaben aus den Ausgabenerklärungen der Mitgliedstaaten zurückgezogen werden, oder durch die Wiedereinzahlung bei Begünstigten. Finanzielle Berichtigungen können auch von der Kommission auferlegt werden.

International anerkannte Prüfungsnormen: Prüfbehörden müssen bei ihrer Prüfungsarbeit international anerkannten Prüfungsnormen Rechnung tragen. Diese umfassen Normen, die von verschiedenen standardsetzenden öffentlichen Einrichtungen und Berufsverbänden festgelegt werden, darunter die von der INTOSAI herausgegebenen International Standards on Auditing (ISA), die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden und Grundsätze für die Durchführung sowie die Leitlinien des *Institute of Internal Auditors*.

Interne Kontrolle: Der Begriff interne Kontrolle bezeichnet einen Prozess, der hinreichende Sicherheit in Bezug auf die Erreichung der Ziele einer Organisation bieten soll, und zwar im Hinblick auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Maßnahmen, Zuverlässigkeit ihrer Rechnungslegung sowie der Einhaltung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften.

Konformitätsbewertung: Der Begriff „Konformitätsbewertung“ bezeichnet einen Prozess, in dessen Rahmen eine unabhängige Prüfstelle (bei der es sich um die nationale Prüfbehörde handeln kann) den Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für ein operationelles Programm (oder eine Gruppe von operationellen Programmen) überprüft („Konformitätsbewertungsbericht“) und Stellung dazu nimmt, inwieweit diese mit den Verordnungen in Einklang stehen (Stellungnahme zur Konformitätsbewertung). Die Kommission muss die Konformitätsbewertung akzeptieren, bevor die im Rahmen des operationellen Programms angefallenen Ausgaben aus dem EU-Haushalt erstattet werden können.

(Nationale) Prüfstrategien: Aus den Prüfstrategien der Prüfbehörden geht für jedes OP (oder jede Gruppe von OP) hervor, welche Systeme und Stellen für eine Prüfung vorgesehen sind, welche Ansätze und Methoden zu diesem Zweck herangezogen werden und nach welchem Verfahren die Stichproben für die Prüfung von Vorhaben ausgewählt werden. Zudem enthält die Prüfstrategie einen indikativen Zeitplan für diese Prüfungen. Die Kommission genehmigt die nationalen Prüfstrategien.

Operationelles Programm (OP): Mittel aus dem EFRE, KF und ESF werden im Rahmen mehrjähriger operationeller Programme (OP) zugewiesen. In den Programmen ist eine Entwicklungsstrategie mit spezifischen Prioritäten dargelegt, zu deren Durchführung auf einen Fonds bzw. im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ sowohl auf den KF als auch den EFRE zurückgegriffen wird. Die Programmplanungsdokumente werden von den Mitgliedstaaten übermittelt und von der Kommission angenommen.

Hochgerechnete Fehlerquote: Schätzung einer Prüfbehörde hinsichtlich des Teils der *jährlichen* Ausgaben für jedes OP (oder jede Gruppe von OP), der nicht rechtmäßig und ordnungsgemäß ist. Diese Quote sollte auf Grundlage eines statistischen Stichprobenverfahrens ermittelt werden. Hochgerechnete Fehlerquoten müssen *repräsentativ* für die im Rahmen eines OP (oder einer Gruppe von OP) entstandenen Ausgaben sein. Dies trifft unter Umständen auch auf Fehlerquoten zu, die auf Grundlage spezifischer nichtstatistischer Stichprobenverfahren ermittelt wurden (insbesondere bei kleinen Grundgesamtheiten), solange diese repräsentativ für die Grundgesamtheit als Ganzes sind.

Restfehlerquote: Die Schätzung der Kommission hinsichtlich des Teils *der während des gesamten Programmplanungszeitraums* getätigten Ausgaben für jedes OP (oder jede Gruppe von OP), der nicht rechtmäßig und ordnungsgemäß ist. Restfehlerquoten werden von der Kommission auf Grundlage der repräsentativen, jährlich erstellten „hochgerechneten Fehlerquoten“ der Prüfbehörden berechnet, die zuvor von der Kommission validiert worden sind. Diese jährlichen Sätze werden dann auf die während des Programmplanungszeitraums getätigten Ausgaben angewendet, und alle seit Beginn des Programmplanungszeitraums auf nationaler Ebene (durch das Zurückziehen und Wiedereinziehen von Beträgen) sowie auf EU-Ebene (im Rahmen von offiziellen Entscheidungen der Kommission) durchgeführten finanziellen Berichtigungen werden abgezogen. Ergebnis dieser Berechnung ist der kumulierte Restrisikobetrag. Die Restfehlerquote bezeichnet das Verhältnis dieses Betrags zu den seit 2007 getätigten Gesamtausgaben.

Verordnungen: Für den Zweck dieses Berichts bezieht sich der Begriff „Verordnungen“ auf zwei Verordnungen, denen EFRE, ESF und KF für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 unterliegen: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates sowie Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission (in der jeweils gültigen Fassung).

Vertrauenspakete: Bilaterale administrative Vereinbarungen, die im Programmplanungszeitraum 2000-2006 von der Kommission mit Behörden der Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden, wenn die Kommission über hinreichende Sicherheit verfügte, dass die Finanzmanagement- und Kontrollsysteme für einen oder mehrere Fonds mit den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission übereinstimmten und dass die nationalen Behörden eine zufriedenstellende Prüfstrategie erstellt hatten. Der Mitgliedstaat verpflichtete sich darüber hinaus, der Kommission Berichte über seine Prüfungstätigkeiten vorzulegen. Durch die Unterzeichnung eines „Vertrauenspakts“ erklärte die Kommission sich prinzipiell damit einverstanden, in dem betroffenen Mitgliedstaat (bzw. der betroffenen Region) keine Prüfungen mehr durchzuführen. Zwischen 2005 und 2009 wurden „Vertrauenspakete“ mit Österreich, Zypern, Dänemark, Estland, Portugal, Litauen, dem Vereinigten Königreich (England), dem Vereinigten Königreich (Wales) und Slowenien für 55 operationelle Programme unterzeichnet.

Wesentlichkeitsschwelle: Prüfer geben ein Prüfungsurteil dazu ab, ob die Aufstellung der Jahresabschlüsse in allen *wesentlichen* Belangen in Übereinstimmung mit den relevanten Vorschriften steht. Die Beurteilung der Wesentlichkeit liegt im prüferischen Ermessen. Die von der Kommission angewendete Wesentlichkeitsschwelle beträgt 2 %; dies bezeichnet das Verhältnis fehlerhafter oder vorschriftswidriger Ausgaben zu den geprüften EU-Ausgaben. Im Kohäsionsbereich zieht die Kommission diese Schwelle auf Ebene jedes operationellen Programms sowohl für die jährliche hochgerechnete Fehlerquote als auch für die mehrjährige Restfehlerquote heran.

ABKÜRZUNGEN

COCOF: Koordinierungsausschuss der Fonds

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EG: Europäische Gemeinschaft

ESF: Europäischer Sozialfonds

EU: Europäische Union

IAAS: International anerkannte Prüfungsnormen

ISA: International Standards on Auditing

KF: Kohäsionsfonds

OP: Operationelles Programm

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Im Rahmen dieser Prüfung analysierte der Hof, inwieweit sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen kann, und nahm eine Bestandsaufnahme der Umsetzung des Modells der „Einzigsten Prüfung“ („Single Audit“) gemäß Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates durch die Kommission vor. Der Bericht bezieht sich auf den Zeitraum von 2010 bis Ende 2012.

II.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung muss sich die Kommission bei der Überwachung des EU-Haushalts auf die Mitgliedstaaten stützen können. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission beträchtliche Anstrengungen unternommen haben, um ein verbessertes System zur Prüfung von Kohäsionsausgaben im Programmplanungszeitraum 2007-2013 einzusetzen.

III.

Dies ist allerdings mit Kosten verbunden. Schätzungen des Hofes zufolge betragen die jährlichen, durch Prüfbehörden verursachten „Kontrollkosten“ zwischen 110 und 130 Millionen Euro. Dies entspricht einem Anteil von rund 0,2 % an den Gesamtmitteln (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel) aller operationellen Programme (OP) des EFRE/KF und ESF. In diesem Zusammenhang ruft der Hof in Erinnerung, dass bei internen Kontrollsystemen ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kosten für die Kontrolle in einem bestimmten Haushaltsbereich und dem aus diesen Kontrollen resultierenden Nutzen hinsichtlich einer Begrenzung des Risikos von Verlusten und von Unregelmäßigkeiten auf ein akzeptables Maß erforderlich ist.

IV.

Seit Beginn des Programmplanungszeitraums hat die Kommission wesentliche Fortschritte bei der Entwicklung eines Systems gemacht, mit dem sie aus der Arbeit der nationalen Prüfbehörden Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen des EFRE/KF und ESF ableiten kann, sowie bei der Bereitstellung von Leitlinien, die dazu beitragen, die Kohärenz der Ansätze und Arbeitsmethoden der Prüfbehörden zu verbessern.

V.

Allerdings stellt der Hof eine Anzahl von Risiken bezüglich der Art und Weise fest, wie die Kommission sich auf von den Prüfbehörden gemeldete Fehlerquoten und von den Mitgliedstaaten gemeldete Informationen über finanzielle Berichtigungen stützt. Möglicherweise unterschätzt die Kommission daher die Probleme in ihrer Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat und nimmt keine sachgemäße Bewertung dessen vor, was zur Erreichung eines uneingeschränkten Prüfungsurteils im Kohäsionsbereich notwendig ist.

VI.

Der Hof merkt an, dass „Single Audit“ gemäß Artikel 73 im Kohäsionsbereich die Regel und nicht die Ausnahme sein sollte. Allerdings kam der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission bei der effektiven Umsetzung der „Single-Audit“-Bestimmungen erheblichen Herausforderungen gegenübersteht. Wie im vorangegangenen Programmplanungszeitraum erfüllte nur eine begrenzte Zahl der operationellen Programme des EFRE/KF und des ESF bis Ende des Jahres 2012 die notwendigen Bedingungen für den „Single-Audit“-Status.

VII.

Der Hof legt in diesem Bericht eine Reihe von Empfehlungen zur Verwendung der Arbeit nationaler Prüfbehörden durch die Kommission im Kohäsionsbereich vor. Insbesondere sollte die Kommission

- auf Grundlage der einschlägigen Bestimmungen in den Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ein System der Nettofinanzkorrekturen für OP einrichten, bei denen die Prüfbehörden wiederholt nicht in vollem Umfang über Probleme berichten;
 - geeignete Maßnahmen ergreifen, damit Prüfbehörden auf einen dauerhaften und verbindlichen methodischen Rahmen zurückgreifen können;
 - im Zusammenhang mit den Kontrollkosten im Kohäsionsbereich Vereinbarungen zur Kostenteilung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission vorschlagen, und zwar auf Grundlage einer aktualisierten Bewertung der den Mitgliedstaaten tatsächlich entstandenen Kosten.
- ihre Überprüfungen hinsichtlich der Genauigkeit und Verlässlichkeit der von den nationalen Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten und der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen über finanzielle Berichtigungen verstärken, bevor sie diese Elemente für ihren eigenen Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit heranzieht;
 - bei der Vergabe des „Single-Audit“-Status an operationelle Programme stets tragfähige, kohärente und transparente Kriterien verwenden;
 - bei ihrem Monitoring in Bezug auf die Artikel-73-OP (und die betreffenden Prüfbehörden) den Anforderungen der International Standards on Auditing betreffend die Verwertung der Arbeit anderer Prüfer genügen;

EINLEITUNG

GETEILTE VERANTWORTUNG FÜR INTERNE KONTROLLE IM KOHÄSIONSBEREICH

1. Im Kohäsionsbereich wird die finanzielle Unterstützung durch die EU im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds (KF) gewährt. Die Gesamtmittel der drei Fonds (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel) belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zusammengenommen auf 491 Milliarden Euro (siehe **Anhang I**).
2. Die Kohäsionspolitik fällt in die geteilte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der Kommission. Die Kommission genehmigt mehrjährige OP auf Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren bis Ende 2012 insgesamt 434 OP genehmigt worden (317 im Rahmen des EFRE/KF und 117 im Rahmen des ESF). Für jedes dieser OP werden von den nationalen Behörden Förderfähigkeitsregeln vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen festgelegt.
3. Die Kommission muss sich für jedes OP vergewissern, dass die Mitgliedstaaten tragfähige interne Kontrollen eingerichtet haben und dass diese Systeme wirksam funktionieren¹. Dies bedeutet, dass die internen Kontrollen der Mitgliedstaaten hinreichende Sicherheit bieten müssen, dass Fehler in den den Rechnungsabschlüssen zugrunde liegenden Vorgängen entweder verhindert oder aufgedeckt und berichtigt werden, bevor die Ausgaben der Kommission bescheinigt werden².
4. Auf nationaler Ebene fällt die interne Kontrolle der OP in den Zuständigkeitsbereich einer Verwaltungsbehörde, einer Bescheinigungsbehörde (siehe **Kasten 1**) und einer Prüfbehörde. Zusammen müssen diese Behörden unter Aufsicht der Kommission, die die oberste Verantwortung trägt, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der kofinanzierten Vorhaben sicherstellen³.

¹ Artikel 72 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

² Artikel 32 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) (Haushaltsordnung).

³ Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

KASTEN 1

ZUSTÄNDIGKEITEN DER VERWALTUNGS- UND BESCHEINIGUNGSBEHÖRDEN

Die Verwaltungsbehörden (meist Ministerien oder regionale für einen bestimmten Politikbereich zuständige Behörden) sind zuständig für die Auswahl der einzelnen Projekte, die auf Grundlage zuvor vereinbarter Kriterien in die verschiedenen OP aufgenommen werden. Darüber hinaus führen sie Primärkontrollen für diese Vorhaben sowie für die geltend gemachten Ausgaben durch, bevor die Bescheinigungsbehörde die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben bescheinigt. In der Regel sind Bescheinigungsbehörden Teil des Finanzministeriums oder interne Kontrollstellen unter dessen Aufsicht.

ROLLE UND ZUSTÄNDIGKEITEN DER PRÜFBEHÖRDEN

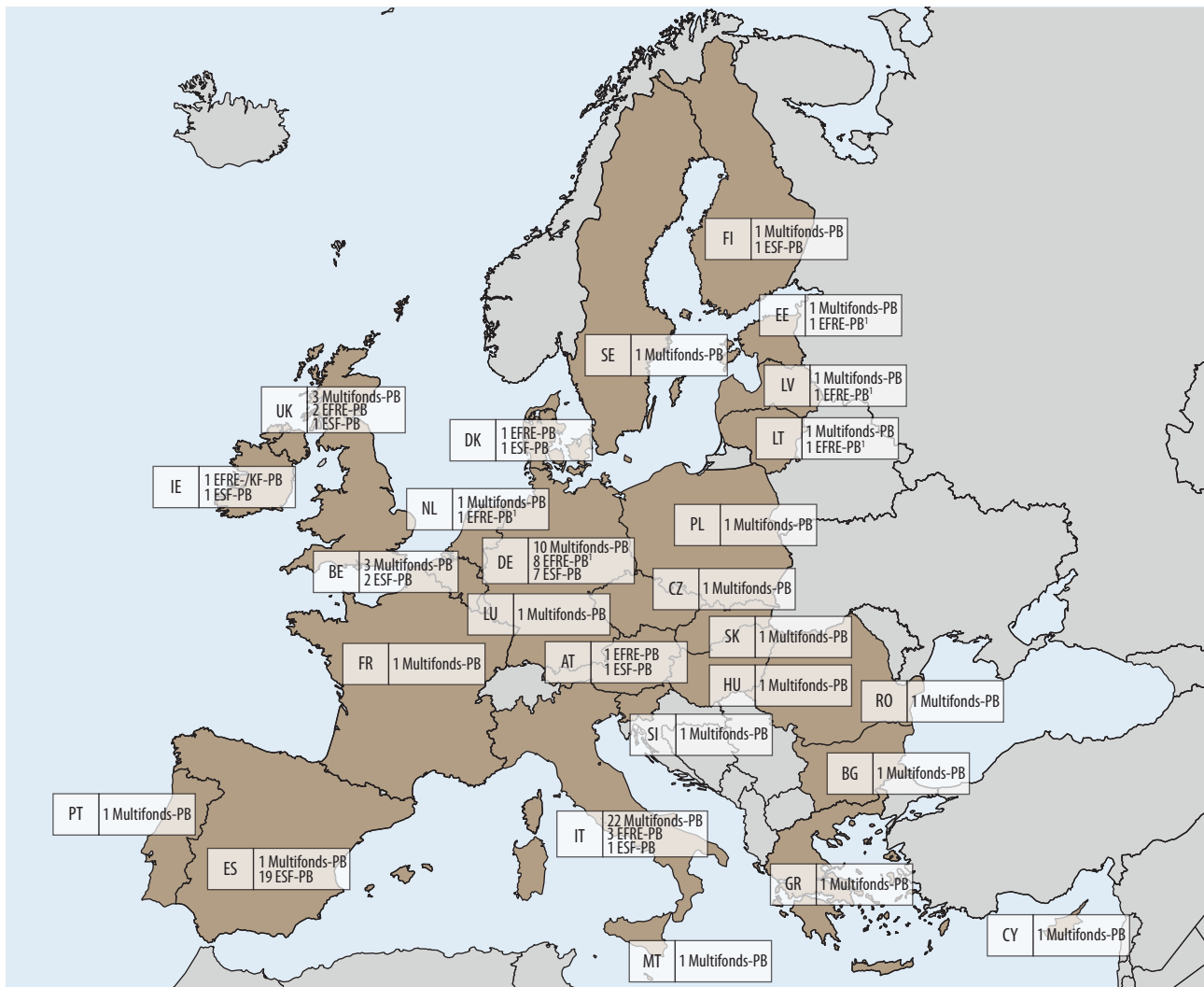
- 5.** Die Prüfbehörden liefern der Kommission Sicherheit, dass die Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines OP wirksam funktionieren, und somit auch Sicherheit über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben (siehe **Anhang II**). Sie müssen funktionell unabhängig von den mit der Verwaltung des Fonds betrauten Stellen agieren.
- 6.** In den 27 Mitgliedstaaten wurden 112 Prüfbehörden für die 434 bis Ende des Jahres 2012 genehmigten OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 eingerichtet (siehe **Abbildung 1**)⁴. Die Prüfbehörden sind meist eigene Abteilungen innerhalb von Staatskanzleien, Finanzministerien (oder internen Kontrollstellen unter deren Aufsicht), anderen Ministerien oder Obersten Rechnungskontrollbehörden. Ihre Rolle und Zuständigkeiten wurden gegenüber denen der Ex-post-Kontrollbehörden im Programmplanungszeitraum 2000-2006 ausgebaut⁵.

⁴ 63 dieser 112 Prüfbehörden sind zuständig für die Prüfung von OP des EFRE/KF sowie des ESF innerhalb ihres Mitgliedstaats oder ihrer Region. Diese „Multifonds“-Prüfbehörden sind zuständig für 344 OP (darunter Programme für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)), was 89 % der Gesamtmittel entspricht (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel). Für den Europäischen Fischereifonds (EFF) bestehen zusätzliche Prüfbehörden.

⁵ Artikel 10 und 15 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen (ABl. L 63 vom 3.3.2001, S. 21).

ABBILDUNG 1

ANZAHL UND ART DER PRÜFBEHÖRDEN (PB) NACH MITGLIEDSTAAT (2012)



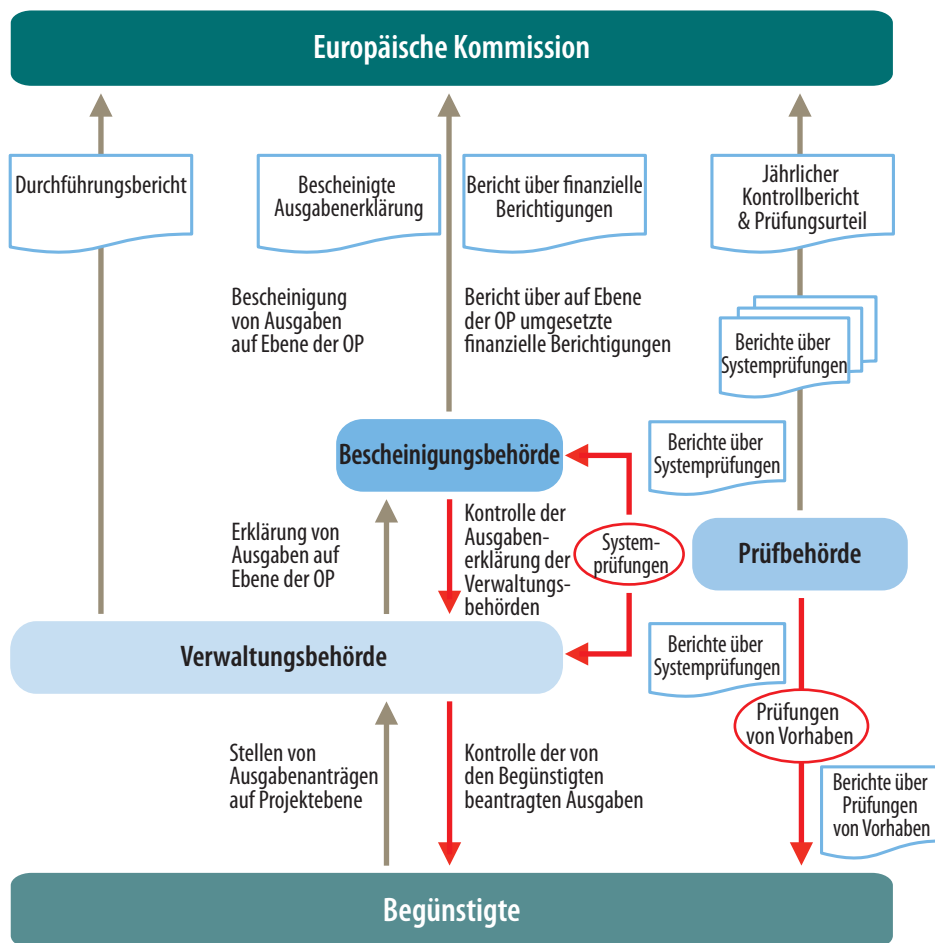
¹ Einschließlich PB, die ausschließlich für Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) zuständig sind.

Quelle: Europäischer Rechnungshof, Befragung 2012.

7. Die Prüfbehörde übermittelt ihre Ergebnisse der Prüfungen der Systeme und Vorhaben den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden des entsprechenden OP (siehe **Abbildung 2** und **Anhang II**). Berichte über Systemprüfungen werden auch der Kommission übermittelt. Die Verwaltungsbehörde muss entscheiden, ob infolge dieser Prüfungen finanzielle Berichtigungen vorgenommen und/oder ob alternative Korrekturmaßnahmen ergriffen werden sollten. Ist die Prüfbehörde der Ansicht, dass die Verwaltungsbehörde keine geeigneten Korrekturmaßnahmen getroffen hat, muss sie die Kommission darauf hinweisen.

ABBILDUNG 2

VERWALTUNGS- UND KONTROLLSYSTEM FÜR OP



Quelle: Europäische Kommission.

8. Stellt die Kommission auf Grundlage ihrer eigenen Arbeit oder der von den Prüfbehörden gemeldeten Informationen fest, dass ein Mitgliedstaat schwerwiegende Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen nicht behoben und/oder vorschriftswidrige Ausgaben, die geltend gemacht und bescheinigt worden waren, nicht korrigiert hat, kann sie Zahlungen unterbrechen oder aussetzen⁶. Nimmt der Mitgliedstaat keine Korrekturen der aufgedeckten Systemmängel vor oder zieht er die vorschriftswidrigen Ausgaben (die durch förderfähige Ausgaben ersetzt werden können) nicht zurück, kann die Kommission selbst finanzielle Berichtigungen vornehmen, was eine Nettokürzung der EU-Finanzierung für das OP zur Folge hat⁷.

⁶ Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1); Artikel 91 und 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁷ Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

KASTEN 2

VERWENDUNG DER VON DEN NATIONALEN PRÜFBEHÖRDEN GEMELDETEN FEHLERQUOTEN IM PROZESS DER ERLANGUNG VON PRÜFUNGSSICHERHEIT DER KOMMISSION

Die Generaldirektionen bewerten für jedes OP die Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten. Zuverlässige Fehlerquoten sollen repräsentativ für das OP (oder eine Gruppe von OP) sein⁸. Bezeichnet die Kommission die Fehlerquote der Prüfbehörde als zuverlässig, so bedeutet dies, dass sie diese entweder akzeptieren oder auf Grundlage zusätzlicher Informationen, die aus dem jährlichen Kontrollbericht hervorgehen oder im Zuge von Prüfungen zur Faktensammlung vor Ort ermittelt werden, neu berechnen kann. Im Fall unzuverlässiger Fehlerquoten wendet die Kommission eine pauschale Fehlerquote (zwischen 2 % und 25 %) an, entsprechend den Ergebnissen ihrer Bewertung des Funktionierens der Verwaltungssysteme und der internen Kontrollsysteme. Daraus ergibt sich für jedes OP eine validierte „hochgerechnete Fehlerquote“.

Die validierten „hochgerechneten Fehlerquoten“ werden dann von der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration zur Berechnung der durchschnittlichen Fehlerquoten für jeden Mitgliedstaat herangezogen. Die beiden Generaldirektionen haben diese Quoten seit 2011 bzw. 2010 in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlicht.

Die Kommission errechnet darüber hinaus eine „Restfehlerquote“ für jedes OP, die allen seit Beginn des Programmplanungszeitraums auf EU- oder nationaler Ebene durchgeführten finanziellen Berichtigungen Rechnung trägt und somit Mehrjahrescharakter hat. „Restfehlerquoten“ werden auch in den Jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlicht⁹.

⁸ Im Zeitraum 2010-2012 forderte die Kommission die Anwendung statistischer Stichprobenverfahren für Grundgesamtheiten, die mindestens 800 Elemente umfassen (siehe Leitfaden zur Behandlung von in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlern, COCOF 11-0041-01-DE vom 7.12.2011, S. 11-12). Ab 2013 müssen statistische Stichprobenverfahren bei Grundgesamtheiten mit mindestens 150 Elementen angewendet werden (siehe *Guidance on sampling methods for audit authorities* (Leitlinien zu Stichprobenverfahren für Prüfbehörden), COCOF 08/0021/03 vom 4.4.2013). Repräsentative Fehlerquoten können auch mithilfe bestimmter nichtstatistischer Stichprobenverfahren ermittelt werden.

⁹ Hochgerechnete Fehlerquoten beziehen sich immer auf im Vorjahr entstandene Ausgaben, wohingegen Restfehlerquoten zudem finanziellen Berichtigungen Rechnung tragen, die während des Jahres durchgeführt wurden, auf das sich der betreffende Jährliche Tätigkeitsbericht bezieht.

BEITRAG DER PRÜFBEHÖRDEN ZUM PROZESS DER ERLANGUNG VON PRÜFUNGS SICHERHEIT DER KOMMISSION

9. Die Informationen, die die Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten, Prüfungsurteilen und Berichten über Systemprüfungen übermitteln, stellen eine der wichtigsten Quellen dar, auf deren Grundlage die Kommission die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben jedes OP bewertet. Im Rahmen der Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte nehmen die Generaldirektionen eine eingehende Bewertung der Arbeit der nationalen Prüfbehörden vor, und insbesondere der von den Prüfbehörden für jedes OP (oder jede Gruppe von OP) gemeldeten Fehlerquoten. Diese Informationen werden anhand der Prüfungsergebnisse der Kommission sowie anderer Informationen für jedes OP, die den Generaldirektionen zur Verfügung stehen, überprüft¹⁰ (siehe **Kasten 2**).
10. Die Kommission kann sich dafür entscheiden, in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten einen vollständigen (oder teilweisen) Vorbehalt für ein OP zu formulieren. In einem ersten Schritt bewertet die Kommission auf Grundlage ihres Monitoring der Einhaltung von rechtlichen Anforderungen durch die nationalen Behörden das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems und, soweit vorhanden, den Stand der für das betreffende OP mit dem Mitgliedstaat vereinbarten Korrekturmaßnahmen. In einem zweiten Schritt bewertet die Kommission OP, die nach dieser ersten Überprüfung keinem Vorbehalt unterliegen. Die validierte hochgerechnete Fehlerquote sowie die von der Kommission berechnete Restfehlerquote sind die wichtigsten Indikatoren, die zu diesem Zweck herangezogen werden (siehe **Kasten 2**). Seit 2012 werden Vorbehalte für ein OP immer dann ausgesprochen, wenn die Restfehlerquote die von der Kommission festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle von 2 % überschreitet. Liegt die Restfehlerquote unter 2 %, wird kein Vorbehalt ausgesprochen, auch wenn die hochgerechnete Fehlerquote über 5 % liegt (siehe Ziffer 40 und **Anhang III**).
11. Die im Kohäsionsbereich von Prüfbehörden übermittelten Fehlerquoten (die von der Kommission für ihren Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit bewertet und konsolidiert werden) und diejenigen, die vom Hof im Zusammenhang mit seiner jährlichen Zuverlässigkeitserklärung geschätzt werden, unterscheiden sich in den folgenden Aspekten:
- Die von den Prüfbehörden berechneten Fehlerquoten sollen auf Ebene eines OP (oder einer Gruppe von OP) repräsentativ sein, während die Fehlerquoten des Hofes auf Fondsebene für alle Mitgliedstaaten berechnet werden.
 - Die Fehlerquote des Hofes beruht auf einer statistisch repräsentativen Stichprobe von Vorgängen auf EU-Ebene. Prüfbehörden verwenden im Allgemeinen zwar statistische Stichprobenverfahren; sie können Prüfungen von Vorhaben aber auch auf Grundlage nichtstatistischer (und sogar nicht repräsentativer) Stichproben auswählen.

¹⁰ Europäische Kommission, *Inter-service agreement on audit cooperation between DGs MARE, REGIO and EMPL for the programming period 2007-2013* (Dienststellenübergreifende Vereinbarung zur Prüfungszusammenarbeit zwischen den GD MARE, REGIO und EMPL für den Programmplanungszeitraum 2007-2013) vom 26. Mai 2011.

- Es gibt methodologische Unterschiede bei der Quantifizierung der Auswirkungen der Prüfungsfeststellungen¹¹.
- Schließlich beziehen sich die von den nationalen Prüfbehörden übermittelten Fehlerquoten nicht auf denselben Zeitraum wie diejenigen, die der Hof veröffentlicht¹².

Daher sind diese jährlichen Fehlerquoten nicht direkt vergleichbar. Des Weiteren haben die von der Kommission berechneten Restfehlerquoten einen mehrjährigen Charakter und werden unter Berücksichtigung aller auf EU- und nationaler Ebene umgesetzten finanziellen Berichtigungen erstellt.

DER GRUNDSATZ DER „EINZIGEN PRÜFUNG“ („SINGLE AUDIT“) GEMÄSS ARTIKEL 73

- 12.** Im Zusammenhang mit dem Haushalt der Europäischen Union bezeichnet der Begriff „Single Audit“ ein internes Kontroll- und Prüfungssystem, das auf dem Grundgedanken beruht, dass jede Kontrollebene auf der vorhergehenden aufbaut. Das „Single-Audit“-Modell zielt darauf ab, Doppelarbeit zu vermeiden und die Gesamtkosten der Kontroll- und Prüfungstätigkeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf Kommissionsebene zu reduzieren. Darüber hinaus soll der Verwaltungsaufwand für geprüfte Stellen verringert werden. Die Kommission (die die letzte Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts trägt) steht an der Spitze der „Single-Audit“-Pyramide.
- 13.** In seiner Stellungnahme Nr. 2/2004 entwickelte der Hof eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen für interne Kontrollsysteme, die im Rahmen des Modells der „Einzigsten Prüfung“ („Single Audit“) funktionieren sollen (siehe **Anhang IV**)¹³. Als externer Prüfer der EU ist der Hof nicht Teil des „Single-Audit“-Systems der Kommission.
- 14.** Im Juni 2005 stellte die Kommission ihre Vorschläge für einen „gemeinschaftsweiten integrierten Kontrollrahmen“ vor, um eine wirksamere und wirtschaftlichere interne Kontrolle der EU-Mittel zu erreichen¹⁴. Im Jahr 2006 entwickelte die Kommission dieses Konzept mit dem „Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen“ weiter¹⁵, der wesentlichen Einfluss auf den Aufbau der internen Kontrollsysteme für den EFRE/KF und den ESF gemäß den Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 hatte. Insbesondere schlug die Kommission vor,
- Kontrollüberschneidungen möglichst gering zu halten und die mit einem bestimmten Maß an Ressourcen mögliche Kontrollintensität zu maximieren, indem Kontrollinformationen ausgetauscht werden, damit eine Kontrollebene sich auf die vorhergehende Ebene der Kette stützen kann („Single-Audit“-Grundsatz);

¹¹ Die Kommission (und die nationalen Prüfbehörden) nehmen die Quantifizierungen im Hinblick auf die finanziellen Berichtigungen vor, die aufgrund der ermittelten Unregelmäßigkeiten erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für Fälle von Verstößen gegen EU-Richtlinien und nationale Vergabevorschriften (siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2012, Antwort der Kommission auf Ziffer 5.33 und Anhang 1.1, Ziffern 9-11).

¹² Die von Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten für das Jahr n gemeldeten Fehlerquoten beziehen sich auf Ausgaben, die der Kommission für das Jahr n-1 bescheinigt wurden. Die Fehlerquoten des Hofes für das Jahr n beziehen sich auf Ausgaben des Jahres n.

¹³ Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft), (ABl. C 107 vom 30.4.2004, S. 1).

¹⁴ KOM(2005) 252 endgültig vom 15.6.2005.

¹⁵ KOM(2006) 9 endgültig vom 17.1.2006; siehe insbesondere die Maßnahmen 5, 7, 9 und 13-16.

- nationale Kontrollberichte einzuführen, um das Verantwortungsbewusstsein der Stellen, die EU-Mittel verwalten, zu erhöhen und ihnen einen Anreiz zu geben, ihre internen Kontrollsysteme zu bewerten und zu verbessern;
- Zuverlässigkeitsgewähr von unabhängigen externen Prüfern zu erhalten;
- auf EU- und nationaler Ebene gemeinsame Leitlinien für die einzelnen Politikbereiche sowie „vereinbarte Prüfungshandlungen“ anzuwenden, um ein einheitliches Niveau interner Kontrolle sicherzustellen.

15. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind die Grundsätze der „Single Audit“ im Kohäsionsbereich gemäß Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 anzuwenden. Demnach kann die Kommission die Zahl der eigenen Kontrollen verringern, wenn sie hinreichende Sicherheit dahin gehend erhalten hat, dass die Verwaltungssysteme und internen Kontrollsysteme eines OP wirksam funktionieren (siehe **Kasten 3**).

KASTEN 3

DIE „SINGLE AUDIT“ IM KOHÄSIONSBEREICH GEMÄSS ARTIKEL 73

Artikel 73 Absatz 2 lautet: „Bei der Aufstellung ihrer eigenen Prüfstrategie ermittelt die Kommission diejenigen operationellen Programme, bei denen die Stellungnahme über die Vereinbarkeit gemäß Artikel 71 Absatz 2 keine Vorbehalte enthält oder die darin enthaltenen Vorbehalte im Anschluss an Abhilfemaßnahmen zurückgezogen wurden, die Prüfstrategie der Prüfbehörde zufriedenstellend ist und die Ergebnisse der Prüfungen der Kommission und der Mitgliedstaaten hinreichende Gewähr dafür bieten, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktioniert.“

Artikel 73 Absatz 3 lautet: „Bei diesen Programmen kann die Kommission zu dem Schluss gelangen, dass sie sich in Bezug auf das wirksame Funktionieren der Systeme im Wesentlichen auf [das Prüfungsurteil der Prüfbehörde] [...] stützen kann und nur dann eigene Vor-Ort-Prüfungen vornehmen wird, wenn Nachweise vorliegen, die auf Mängel des Systems schließen lassen, die die der Kommission bescheinigten Ausgaben für ein Jahr betreffen, in dem [von der Prüfbehörde ein Prüfungsurteil] [...] abgegeben wurde, [das] [...] keine Vorbehalte aufgrund solcher Mängel enthält.“

Gelangt die Kommission zu diesem Schluss, so teilt sie dies dem betreffenden Mitgliedstaat mit. Liegen Nachweise vor, die auf Mängel des Systems schließen lassen, so kann die Kommission von dem Mitgliedstaat verlangen, Prüfungen [...] durchzuführen, oder sie kann ihre eigenen Prüfungen [...] vornehmen.“

- 16.** Für OP, an die der Artikel-73-Status vergeben wurde, bietet die Arbeit der Prüfbehörden der Kommission weitestgehend Gewähr hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben (Grundsatz der „Single Audit“). Somit ist der „Single-Audit“-Status die Folge wirksamer interner Kontrollstrukturen eines OP. Diese Bestimmung in den Verordnungen ist stark an die „Vertrauenspakete“ angelehnt, die erstmals im Programmplanungszeitraum 2000-2006 angewandt wurden¹⁶. Allerdings müssen OP, an die der „Single-Audit“-Status von der Kommission vergeben wurde, neben den bereits in der Haushaltsordnung oder in sektorspezifischen Verordnungen festgelegten Bestimmungen keinen zusätzlichen Anforderungen genügen.
- 17.** Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein OP alle erforderlichen Bedingungen erfüllt, so trifft sie die Entscheidung, dies dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 73 mitzuteilen. Im Jahr 2010 hat die Kommission festgelegt, wie die rechtlichen Anforderungen zur Anwendung von Artikel 73 Absatz 2 von ihren Abteilungen auszulegen waren. Diese internen Vorschriften, die „Artikel-73-Roadmap“, wurden in einem Arbeitspapier zwischen der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration vereinbart¹⁷. Im Jahr 2012 wurde die Roadmap geändert, und zusätzliche Kriterien für die Vergabe des Artikel-73-Status wurden spezifiziert¹⁸.
- 18.** Für OP mit Artikel-73-Status stützt sich die Kommission auf das Prüfungsurteil der betreffenden Prüfbehörde. Insbesondere nimmt die Kommission nur dann eigene Vor-Ort-Prüfungen vor, wenn Nachweise vorliegen, die auf Mängel im System schließen lassen, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben betreffen, die der Kommission für das betreffende Jahr bescheinigt worden waren, es sei denn, die Prüfbehörde hat diese Punkte in ihrem Prüfungsurteil in angemessener Weise erwähnt.
- 19.** In Abhängigkeit der Ergebnisse ihres eigenen Monitoring kann die Kommission jederzeit entscheiden, den „Single-Audit“-Status eines OP auszusetzen (oder zurückzunehmen)¹⁹. Entscheidet sich die Kommission dafür, die Anwendung von Artikel 73 auszusetzen (und nicht zurückzunehmen), so müssen mit dem betreffenden Mitgliedstaat zusätzliche Korrekturmaßnahmen vereinbart werden.

¹⁶ SEK(2004) 632/2 vom 18.5.2004.

¹⁷ Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, *Roadmap for the implementation and for the monitoring of the correct implementation of the 'single audit' principle* (Roadmap zur Durchführung sowie zum Monitoring der korrekten Durchführung des „Single-Audit“-Grundsatzes) (endgültige Version in Übereinstimmung mit der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung) vom 13.10.2010.

¹⁸ Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, *Summary of the audit work carried out and the results under the enquiry planning memorandum – To obtain assurance on functioning of systems 2007-2013 through review of the work of audit authorities – Phase 1 and Phase 2* (Zusammenfassung der durchgeführten Prüfungshandlungen und der Ergebnisse des Prüfplans – Sicherheit im Hinblick auf das Funktionieren der Systeme 2007-2013 durch Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden - Phase 1 und Phase 2) vom 5.12.2012, S. 40.

¹⁹ Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, *Roadmap for the implementation and for the monitoring of the correct implementation of the 'single audit' principle* (Roadmap zur Durchführung sowie zum Monitoring der korrekten Durchführung des „Single-Audit“-Grundsatzes) (endgültige Version in Übereinstimmung mit der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung) vom 13.10.2010.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

PRÜFUNGSFRAGEN

- 20.** Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 stützte sich die Kommission zunehmend auf von den nationalen Prüfbehörden übermittelte Informationen und hat ein umfassendes System errichtet, um aus ihnen Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen des EFRE/KF und ESF abzuleiten.
- 21.** Im Rahmen dieser Prüfung analysierte der Hof, inwieweit sich die Kommission im Kohäsionsbereich für ihre eigene Sicherheit auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen kann, und nahm eine Bestandsaufnahme der Umsetzung des „Single-Audit“-Modells (gemäß Artikel 73) durch die Kommission bis Ende des Jahres 2012 vor.
- 22.** Insbesondere hat der Hof untersucht, ob die Kommission
- die von den nationalen Prüfbehörden übermittelten Informationen für ihre eigene Sicherheit und bei Vergabe des Artikel-73-Status an OP angemessen verwendet hat;
 - durch ihre Leitlinien und Unterstützung für Prüfbehörden im Kohäsionsbereich einen kohärenten Prüfungsansatz sichergestellt hat.

Darüber hinaus analysierte der Hof die Kosten, die durch die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 verstärkten Prüfungsregelungen entstanden sind.

UNTERSUCHTER ZEITRAUM, METHODEN ZUR ERLANGUNG VON PRÜFUNGSNACHWEISEN UND VOM HOF VERWENDETE PRÜFUNGSKRITERIEN

- 23.** Der geprüfte Zeitraum waren die Jahre 2010-2012. Die Prüfung umfasste unter anderem:
- eine Bewertung der Aufsicht und des Monitoring der nationalen Prüfbehörden durch die Kommission sowie die Art der Verwertung der von den Prüfbehörden übermittelten Informationen durch die Kommission in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten;
 - eine Überprüfung der einschlägigen Informationen über das Konzept der „Einzigigen Prüfung“ („Single Audit“), über die Prüfbehörden sowie die Verfahren der Kommission zur Vergabe des Artikel-73-Status;

- eine Analyse des Fortschritts der Kommission bei der Vergabe des Artikel-73-Status an OP sowie deren Anteil am Haushalt;
- die Untersuchung einer Stichprobe von 19 mit der Prüfung des EFRE/KF und/oder des ESF betrauten Prüfbehörden in 15 Mitgliedstaaten; im Zuge dieser Untersuchung wurden die Einhaltung der wichtigsten rechtlichen Anforderungen und die Effektivität der Prüfbehörden geprüft;
- eine Bewertung des Legislativvorschlags der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 im Hinblick auf Rolle und Zuständigkeiten der nationalen Prüfbehörden;
- eine elektronische Befragung der 112 Prüfbehörden für den EFRE/KF und/oder den ESF, um deren Ansichten über die Leitlinien und Unterstützung der Kommission, ihre Aufsichts- und Monitoringtätigkeiten, die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems und die Vorschläge der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 einzuholen; rund 97 % aller Prüfbehörden nahmen an dieser Befragung teil;
- eine Schätzung der „Kontrollkosten“ von Prüfungstätigkeiten für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf Grundlage von Informationen, die von den befragten Prüfbehörden in der Befragung übermittelt wurden;
- Gespräche mit den Leitern der 36 Prüfbehörden (oder ihren Stellvertretern) in 17 Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Befragung ihr Interesse an der Teilnahme an einem Gespräch zum Ausdruck gebracht hatten.

²⁰ ABl. C 107 vom 30.4.2004, S. 1.

²¹ KOM(2006) 9 endgültig.

24. Die Ergebnisse wurden mit den einschlägigen Bestimmungen in den Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sowie mit den eigenen Vorschriften und Leitlinien der Kommission im Hinblick auf die Vergabe des Artikel-73-Status verglichen. Darüber hinaus wurde den allgemeinen Grundsätzen für einen integrierten internen Kontrollrahmen Rechnung getragen, die in der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Hofes²⁰ und im Aktionsplan der Kommission aus dem Jahr 2006²¹ sowie in den Anforderungen der International Standards on Auditing (ISA) und den Leitlinien des Koordinierungsausschusses der Fonds (COCOF) für Prüfbehörden festgelegt sind.

BEMERKUNGEN

HAT DIE KOMMISSION FÜR IHRE EIGENE SICHERHEIT UND BEI DER VERGABE DES ARTIKEL-73-STATUS AN OP DIE VON DEN NATIONALEN PRÜFBEHÖRDEN ÜBERMITTELTEN INFORMATIONEN ORDNUNGSGEMÄSS VERWENDET?

- 25.** Damit die Kommission aus der von den nationalen Prüfbehörden durchgeführten Arbeit Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen des EFRE/KF und ESF ableiten kann, müssen die von ihnen übermittelten Informationen umfassend, verlässlich und genau sein. Dies gilt insbesondere für Artikel-73-OP, bei denen sich die Kommission für ihren Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit im Prinzip auf das Prüfungsurteil der Prüfbehörde stützen würde. Der Hof
- bewertete, wie die von den Prüfbehörden übermittelten Informationen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten beider Generaldirektionen dargestellt wurden;
 - untersuchte spezifische Risiken im Zusammenhang mit der Art und Weise der Berechnung von und Berichterstattung über Fehlerquoten durch die nationalen Prüfbehörden und damit, wie auf nationaler Ebene auferlegten finanziellen Berichtigungen Rechnung getragen wurde;
 - überprüfte, für welche OP die Kommission entschied, den Artikel-73-Status zu vergeben, wann die Mitgliedstaaten darüber in Kenntnis gesetzt wurden und ob die Mindestvoraussetzungen dafür vollständig gegeben gewesen waren;
 - beurteilte, ob die Kommission eine tragfähige Monitoringstrategie für Artikel-73-OP entwickelt hatte.

²² 232 von insgesamt 317 OP des EFRE/KF (73 %) und 90 von insgesamt 117 OP des ESF (77 %).

DIE KOMMISSION STÜTZTE SICH IM JAHR 2012 BEI FAST DREI VIERTELN ALLER OP AUF DIE VON DEN PRÜFBEHÖRDEN ÜBERMITTELTEN INFORMATIONEN

- 26.** Insgesamt gesehen hielt die Kommission im Jahr 2012 bei 322 von 434 OP (74 %) keine Vorbehalte für erforderlich²². Die Mittelausstattung dieser OP beträgt rund 340 Milliarden Euro, was 69 % der geschätzten Gesamtmittel (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel) des EFRE/KF und des ESF entspricht. In **Anhang III** ist zusammengefasst, wie die 434 OP des EFRE/KF und des ESF von der Kommission und den zwei Generaldirektionen für das Jahr 2012 eingestuft wurden.

- 27.** Gegenüber 2011, als sich die Zahl der OP ohne Vorbehalte auf insgesamt 264 (61 %) belief (mit einem Anteil von 260 Milliarden Euro (53 %) an den Gesamtmitteln), ist ein beträchtlicher Zuwachs zu verzeichnen²³. Dies ist fast ausschließlich auf die höhere Anzahl der OP des EFRE/KF zurückzuführen, für welche die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung im Jahr 2012 keine Vorbehalte mehr formuliert hat.
- 28.** Für einen erheblichen Teil des Kohäsionshaushalts kam die Kommission im Jahr 2012 also zu dem Schluss, dass die internen Kontrollen der OP wirksam funktionierten und dass die EU-Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß waren.

²³ 171 OP des EFRE/KF (54 %) und 93 OP des ESF (79 %).

²⁴ Kapitel 4, Anhang 4.2 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2010 (ABl. C 326 vom 10.11.2011, S. 1); Kapitel 5, Anhang 5.2 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2011 (ABl. C 344 vom 12.11.2012, S. 1) und Kapitel 5, Anhang 5.2 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2012 (ABl. C 331 vom 14.11.2013, S. 1).

RISIKEN, DIE MIT DER VERWENDUNG DER VON DEN NATIONALEN BEHÖRDEN ÜBERMITTELTEN INFORMATIONEN DURCH DIE KOMMISSION VERBUNDEN SIND: FEHLERQUOTEN UND FINANZIELLE BERICHTIGUNGEN

- 29.** Der Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit der Kommission im Kohäsionsbereich stützt sich auf zwei Hauptindikatoren: die hochgerechneten Fehlerquoten, die von den nationalen Prüfbehörden gemeldet werden (in ihrer von der Kommission validierten Form), und die Restfehlerquote, die von der Kommission selbst berechnet wird (siehe Ziffer 10 und **Kasten 2**). Dies erfordert, dass sowohl die von den nationalen Prüfbehörden übermittelten Fehlerquoten sowie die Informationen über auf nationaler Ebene umgesetzte finanzielle Berichtigungen genau und verlässlich sind. Darüber hinaus muss die Kommission diese Informationen in geeigneter Weise nutzen, damit ihre Bewertung die Situation jedes OP richtig widerspiegelt.

UNZUREICHENDE GENAUIGKEIT UND VERLÄSSLICHKEIT DER GEMELDETEN FEHLERQUOTEN BEI EINIGEN DER VOM HOF GEPRÜFTEN PRÜFBEHÖRDEN

- 30.** Prüfbehörden, deren Kontrollen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben nicht wirksam sind, stellen offensichtlich ein wesentliches Hindernis für die Umsetzung des „Single-Audit“-Modells im Kohäsionsbereich dar. Durch die Untersuchungen des Hofes zu den Prüfbehörden zwischen 2010 und 2012 wurden in einer Reihe von Fällen Mängel bei der Berechnung von (und der Berichterstattung über) Fehlerquoten aufgedeckt (siehe **Kasten 4**)²⁴. Es bestehen also weiterhin Zweifel im Hinblick auf die Genauigkeit und Verlässlichkeit der von einigen Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten. Das Risiko, dass Prüfbehörden nicht in vollem Umfang Bericht erstatten, wurde auch vom Internen Auditdienst der Kommission in einem Bericht aus dem Jahr 2013 erwähnt.

- 31.** Der Hof weist darauf hin, dass die Kommission Zahlungen unterbrechen oder aussetzen kann, wenn die Berichterstattung der Prüfbehörden über OP nicht in vollem Umfang erfolgte. Allerdings gibt es keine Bestimmungen in den Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, auf deren Grundlage die Kommission gezielte Nettofinanzkorrekturen für diejenigen OP verhängen könnte, für die die Prüfbehörden wiederholt nicht in vollem Umfang Bericht erstatten.

KASTEN 4

DIE UNTERSUCHUNGEN DER PRÜFBEHÖRDEN DURCH DEN HOF – WICHTIGSTE FESTSTELLUNGEN

Die Untersuchungen von 19 Prüfbehörden zwischen 2010 und 2012 durch den Hof zeigten, dass

- sieben Prüfbehörden ein Stichprobenverfahren anwendeten, das nicht in Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen und/oder den Leitlinien der Kommission stand oder bei dem die Stichprobe von zu prüfenden Vorhaben fehlerhaft ausgewählt wurde;
- der Hof bei 12 Prüfbehörden Unregelmäßigkeiten in Bezug auf Punkte ermittelte, die entweder nicht überprüft worden waren (oft, da die Prüfbehörden nicht den zu verwendenden Prüfungsumfang und Prüfungsansatz herangezogen hatten) oder für die die Bedeutung der Feststellung von der Prüfbehörde nicht in vollem Umfang erwähnt worden war – dies trifft auf mindestens eine der Prüfungen von Vorhaben zu, die von seinen eigenen Prüfern erneut durchgeführt wurden;
- der Hof bei fünf Prüfbehörden Fälle aufdeckte, in denen die Prüfbehörden Fehler zu Unrecht von der Berechnung der Fehlerquote ausgeschlossen oder die Quote falsch berechnet hatten. In diesen Fällen waren die vom Hof ermittelten Unterschiede erheblich (d. h., sie erhöhten die hochgerechnete Fehlerquote um mehr als 0,5 %) und/oder hätten Auswirkungen auf das Prüfungsurteil gehabt.

Die Prüfung des Hofes von 19 Prüfbehörden im Zeitraum 2010-2012 führte zu der Schlussfolgerung, dass acht Prüfbehörden insgesamt „effektiv“ waren. Neun wurden als „bedingt effektiv“ und zwei als „nicht effektiv“ bewertet²⁵.

Bei fünf der 19 vom Hof untersuchten Prüfbehörden waren die in ihren jährlichen Kontrollberichten für die OP gemeldeten Fehlerquoten erheblich zu niedrig angesetzt worden. Dies führte dazu, dass von den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden ungenügende finanzielle Berichtigungen auferlegt wurden.

²⁵ Kapitel 4, Anhang 4.2 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2010; Kapitel 5, Anhang 5.2 der Jahresberichte des Hofes zu den Haushaltsjahren 2011 und 2012.

EINGESCHRÄNKTE MÖGLICHKEITEN DER KOMMISSION, DIE IN DEN JÄHRLICHEN KONTROLLBERICHTEN AUSGEWIESENEN FEHLERQUOTEN ZU VALIDIEREN

- 32.** Die Kommission führt in jedem Jahr eine Aktenprüfung der jährlichen Kontrollberichte durch, die Zusammenfassungen der Ergebnisse der Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben durch die Prüfbehörde enthalten, die in Bezug auf die der Kommission im vorhergehenden Jahr bescheinigten Ausgaben vorgenommen wurden. Aus den Prüfungen des Hofes ging jedoch hervor, dass die Möglichkeiten der Überprüfung der Berechnung der Fehlerquoten und erforderlichenfalls ihrer Anpassung durch die Kommission im Rahmen dieser Aktenprüfungen jedoch eingeschränkt sind. Der Hof hat dies bereits in früheren Jahren festgestellt²⁶. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Prüfbehörden nicht verpflichtet sind, detaillierte Informationen über ihre Prüfungen von Vorhaben (wie Prüfungsberichte) an die Kommission zu übermitteln²⁷.
- 33.** Es ist nicht möglich, anhand der zusammenfassenden Informationen in jährlichen Kontrollberichten die Fehlerquote neu zu berechnen oder zu überprüfen, dass das in der Prüfstrategie der Prüfbehörden festgelegte Stichprobenverfahren tatsächlich eingehalten wurde. In der Regel führt die Kommission lediglich begrenzte Plausibilitätsprüfungen der gemeldeten Fehlerquoten durch (siehe Ziffer 65, erster und zweiter Gedankenstrich). Zusätzliche, für wirksamere Kontrollen erforderliche Informationen werden nicht systematisch, sondern nur dann angefordert, wenn aus der Aktenprüfung Probleme ersichtlich sind, die geklärt werden müssen. Wo die Kommission über derartige Informationen verfügte, zeigten die Überprüfungen des Hofes, dass die Bewertung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten durch die Kommission im Allgemeinen wirksam war.
- 34.** Die Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte des Jahres 2012 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration hinsichtlich 138 OP des EFRE/KF und des ESF (auf Grundlage der Informationen, die der Kommission zur Verfügung standen, sowie zusätzlichen Daten, die von Prüfbehörden angefordert wurden) durch den Hof hat ergeben, dass²⁸
- der Kommission bei 51 der 138 überprüften OP keine ausreichenden Informationen zur Verfügung standen, um die von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten zu akzeptieren (oder neu zu berechnen). Hierzu zählten auch Fälle, in denen die in den jährlichen Kontrollberichten angegebenen geprüften Ausgaben nicht vollständig mit den Jahresausgaben des OP übereinstimmten oder in denen eine Fehlerquote von den Prüfbehörden nicht genau berechnet wurde;
 - die vom Hof erneut berechnete Restfehlerquote bei fünf der 138 untersuchten OP (darunter ein Artikel-73-OP) über der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Dies hätte zu zusätzlichen Vorbehalten der Kommission gegenüber den betreffenden OP des EFRE/KF führen müssen²⁹.

²⁶ Ziffer 5.50 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2011 und Ziffer 5.52 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2012.

²⁷ Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1).

²⁸ Ziffern 5.52 und 6.34 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2012.

²⁹ Ziffern 5.52 und 5.57 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2012.

DIE TRAGFÄHIGKEIT DER BERECHNUNG DER RESTFEHLERQUOTE DURCH DIE KOMMISSION IST GEFÄHRDET

DIE FEHLERQUOTEN, DIE DIE KOMMISSION ZUR BERECHNUNG DER RESTFEHLERQUOTE HERANZIEHT, SIND NICHT HINREICHEND ZUVERLÄSSIG

- 35.** Zur Berechnung der Restfehlerquote für ein OP (oder eine Gruppe von OP) zieht die Kommission die jährliche hochgerechnete Fehlerquote für all diejenigen Jahre heran, in denen Zwischen- oder Abschlusszahlungen getätigt wurden (siehe **Kasten 2**). Im Jahr 2010 gaben die meisten Prüfbehörden zum ersten Mal Fehlerquoten an, wobei eine beträchtliche Anzahl von Prüfbehörden Fehlerquoten von 0 %, sehr niedrige Fehlerquoten oder gar keine Fehlerquoten (zu Ausgaben des Jahres 2009) meldete. Außerdem deckte die Kommission erhebliche Mängel in der Art und Weise auf, wie die Prüfbehörden ihre Prüfungen von Vorhaben durchgeführt hatten (siehe auch Ziffer 45). Daher beschloss die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, sich im Jahr 2010 nicht auf diese Quoten zu stützen, und verwendete stattdessen eine Reihe pauschaler Quoten für ihre Berechnung des Risikos für die Zahlungen des Jahres 2010. Der Hof stellte fest, dass rund ein Drittel der Quoten, die im Jahr 2010 für unzuverlässig befunden worden waren, im Jahr 2012 von der Generaldirektion zur Berechnung der mehrjährigen Restfehlerquoten herangezogen wurden. Für die übrigen OP validierte die Generaldirektion für 2010 angepasste Quoten, die in den Jahren 2011 und 2012 von den Prüfbehörden gemeldet worden waren. Insgesamt unterschieden sich diese von der Kommission im Jahr 2012 validierten Quoten nicht erheblich von denjenigen, die 2010 gemeldet worden waren. Der Hof stellt allerdings fest, dass die von der Generaldirektion vorgenommene Schätzung der risikoanfälligen Zahlungen des Jahres 2010 über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % der Kommission gelegen hätte, wenn anstelle der pauschalen Quoten die validierten Fehlerquoten verwendet worden wären (2,8 % anstelle der im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 ausgewiesenen 0,8 %) ³⁰.
- 36.** Darüber hinaus meldeten die Prüfbehörden lediglich für rund die Hälfte der OP des EFRE/KF (46 % im Jahr 2011 und 55 % im Jahr 2012) Fehlerquoten, die für das OP als Ganzes statistisch repräsentativ waren ³¹. Doch sogar für OP mit nichtstatistischen Fehlerquoten berücksichtigt die Kommission bei der Berechnung der betreffenden Restfehlerquote *alle* finanziellen Berichtigungen. Der Hof ist der Auffassung, dass diese Vorgehensweise nicht angemessen ist. Ist die Fehlerquote nicht repräsentativ für die Grundgesamtheit als Ganzes, sollten zur Ermittlung der Restfehlerquote nur diejenigen finanziellen Berichtigungen herangezogen werden, die in der geprüften Stichprobe vorgenommen wurden (und auf die sich die Fehlerquote bezieht).

³⁰ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 69.

³¹ Diese OP hatten einen Anteil von 54 % an den Gesamtmitteln im Jahr 2011 bzw. von 73 % im Jahr 2012.

- 37.** Die Zuverlässigkeit der Berechnung der Restfehlerquote durch die Kommission beruht zum großen Teil auf der Genauigkeit der Informationen der Mitgliedstaaten über auf nationaler Ebene vorgenommene finanzielle Berichtigungen. Darüber hinaus spielt die Art und Weise, wie die Informationen von der Kommission berücksichtigt werden, eine Rolle (siehe Ziffer 29). Allerdings stellt die Verbuchung von finanziellen Berichtigungen eine komplexe Aufgabe dar: Diese finden zu verschiedenen Zeitpunkten der Programmumsetzung statt und sind Ergebnis zahlreicher Kontroll- und Prüfungsaktivitäten (durch Stellen auf nationaler und EU-Ebene). Auf nationaler Ebene können finanzielle Berichtigungen von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden durch das Zurückziehen und Wiedereinziehen von Beträgen erfolgen (siehe **Kasten 5**).

KASTEN 5

FINANZIELLE BERICHTIGUNGEN AUF EBENE DER MITGLIEDSTAATEN IM KOHÄSIONSBEREICH

Finanzielle Berichtigungen sollen verhindern, dass der EU-Haushalt durch fehlerhafte oder vorschriftswidrige Ausgaben belastet wird. Gemäß der Haushaltsordnung werden ohne Rechtsgrundlage gezahlte Beträge eingezogen³². In Bezug auf Ausgaben, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erfolgen, sind in erster Linie die Mitgliedstaaten dafür zuständig, vorbeugende Maßnahmen gegen zu Unrecht geleistete Zahlungen zu treffen, diese aufzudecken und zu korrigieren³³. Im Kohäsionsbereich müssen die Bescheinigungsbehörden gemäß den Verordnungen zudem jährlich über alle finanziellen Berichtigungen (d. h. zurückgezogene und wiedereingezogene Beträge) sowie über noch ausstehende Wiedereinzahlungen und uneinbringliche Beträge Bericht erstatten³⁴.

³² Artikel 78 Absatz 3 der Haushaltsordnung.

³³ Erwägungsgrund 65, Artikel 61 und 70 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

³⁴ Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 und *Guidance note to Certifying Authorities on reporting on withdrawn amounts, recovered amounts, amounts to be recovered and amounts considered irrecoverable, applicable to programming period 2007-2013 and the remainder of the 2000-2006 programming period* (Leitfaden für Bescheinigungsbehörden zur Berichterstattung über zurückgezogene Beträge, wiedereingezogene Beträge, Beträge, die noch wiedereingezogen werden müssen, und Beträge, die als uneinbringlich gelten, für den Programmplanungszeitraum 2000-2006), COCOF 10/0002/02/EN vom 17.3.2010.

38. Der Hof ist der Auffassung, dass zudem das Risiko besteht, dass die Kommission die Restfehlerquote unterschätzt, wenn sie über begrenzte Sicherheit hinsichtlich der Verlässlichkeit und Genauigkeit der Informationen eines Mitgliedstaats über finanzielle Berichtigungen verfügt. Dies ist hauptsächlich auf die folgenden Aspekte zurückzuführen:

- Zeitlicher Ablauf: Die Bescheinigungsbehörde erstattet für ein gegebenes Jahr bis Ende März des folgenden Jahres (n+1) Bericht über finanzielle Berichtigungen. Zum selben Zeitpunkt müssen die Generaldirektionen ihre Jährlichen Tätigkeitsberichte vorlegen. In der Folge werden vorläufige Informationen über finanzielle Berichtigungen bei den Bescheinigungsbehörden angefragt. Der Hof ist der Auffassung, dass zur Berechnung der Restfehlerquote stattdessen die Informationen des vorhergehenden (endgültigen) Berichts herangezogen werden sollten. Dies würde auch zu einer besseren Übereinstimmung mit dem Zeitraum führen, für den die hochgerechnete Fehlerquote berechnet wird und für den zuverlässige Informationen über durchgeführte finanzielle Berichtigungen verfügbar sind (Ende des Jahres n-1).
- Doppelerfassung: Die Mitgliedstaaten erstatten Bericht über finanzielle Berichtigungen, ohne die Quelle zu benennen (d. h. ohne Angabe dazu, ob die Berichtigungen auf Grundlage eigener Kontrollen durch Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden oder auf Grundlage der Arbeit von Prüfbehörden vorgenommen wurden). Daher können die Generaldirektionen zurückgezogene und wiedereingezogene Beträge, die aus der eigenen Prüfungsarbeit der nationalen Prüfbehörden resultieren, nicht voneinander trennen³⁵. Dies bedeutet, dass es der Kommission nicht möglich ist, zu überprüfen, ob Prüfbehörden ihre hochgerechneten Fehlerquoten reduziert haben, indem sie nach der Bescheinigung der Ausgaben an die Kommission vorgenommene finanzielle Berichtigungen berücksichtigen. Der Hof ermittelte mehrere Fälle, in denen finanzielle Berichtigungen (zurückgezogene Beträge), die von der Kommission für die Berechnung der Restfehlerquote berücksichtigt wurden, sich auf Ausgaben bezogen, deren Bescheinigung vom Mitgliedstaat aufgehoben wurde, bevor die Stichprobe ausgewählt wurde, oder in denen die vorschriftswidrigen Ausgaben in der Stichprobe durch finanzielle Berichtigungen unzulässigerweise reduziert wurden.
- Einbeziehung ausstehender Wiedereinzahlungen: In der Berechnung durch die Kommission werden von Mitgliedstaaten gemeldete ausstehende Wiedereinzahlungen berücksichtigt. Diese Informationen über finanzielle Berichtigungen sind per definitionem ungewiss, da diese Wiedereinzahlungen bis Ende des Jahres n noch nicht umgesetzt wurden.

³⁵ Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006, Anhang XI: Aus der jährlichen Stellungnahme ist die Art der finanziellen Berichtigung (d. h. zurückgezogene Beträge, wiedereingezogene Beträge, noch ausstehende Wiedereinzahlungen und uneinbringliche Beträge), aber nicht deren Herkunft ersichtlich.

- Anpassung von Fehlerquoten in späteren Jahren ohne entsprechende Anpassung von finanziellen Berichtigungen: Die Prüfbehörden können ihre Schätzungen der Fehlerquoten in späteren Jahren anpassen. Dies kann der Fall sein, wenn ein Fehler aufgrund zusätzlicher Informationen, die die Prüfbehörde nach der Übermittlung des jährlichen Kontrollberichts erhält, nicht länger beibehalten (oder anders bewertet) wird. Die Kommission übernimmt die angepasste Quote, was eine Senkung der Restfehlerquote zur Folge hat. Allerdings prüft die Kommission nicht, ob die finanziellen Berichtigungen, die im Zusammenhang mit diesen Unregelmäßigkeiten vorgenommen und unter Umständen bereits von der Bescheinigungsbehörde gemeldet wurden, nachträglich auch angepasst werden.

HINWEISE AUF EINE MÖGLICHE UNTERBEWERTUNG DER RESTFEHLERQUOTE IN EINER REIHE VON FÄLLEN

- 39.** Für eine erhebliche Zahl von OP deutet die Analyse des Hofes darauf hin, dass die finanziellen Berichtigungen, die zur Berechnung der Restfehlerquote herangezogen wurden, unter Umständen überbewertet wurden (oder andernfalls dass die hochgerechnete Fehlerquote unterbewertet wurde): Im Jahr 2011 wurden für 33 OP des EFRE/KF und für 22 OP des ESF (in 11 Mitgliedstaaten) *negative* Restfehlerquoten angegeben. Mit anderen Worten: Die mehrjährigen finanziellen Berichtigungen, die von der Kommission zur Berechnung der hochgerechneten Fehlerquote eines OP verwendet wurden, waren höher als die mit Mängeln behafteten Ausgaben (wie hochgerechnet auf Grundlage der von der nationalen Prüfbehörde gemeldeten statistischen repräsentativen Fehlerquote). Im Jahr 2012 traf dies auf 53 OP des EFRE/KF in 16 Mitgliedstaaten zu³⁶. Dieser Effekt trifft durch die Bank auf alle OP des EFRE/KF und des ESF zu, kann jedoch nur im Fall von OP mit negativen Restfehlerquoten aufgezeigt werden.
- 40.** Der Hof betont, dass die Zuverlässigkeit der Restfehlerquote ein wichtiges Element für den Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit der Kommission ist. In einer Reihe von Fällen ist die Entscheidung der Kommission, einem OP gegenüber keine Vorbehalte zu formulieren, dadurch gerechtfertigt, dass die Restfehlerquote unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt (siehe Ziffer 10). Im Jahr 2012 war dies bei 67 OP des EFRE/KF und 29 OP des ESF der Fall. Für diese OP wurden keine Vorbehalte formuliert, obwohl die validierte hochgerechnete Fehlerquote über 2 % lag (siehe **Anhang III**)³⁷.

³⁶ Im Jahr 2012 veröffentlichte die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung keine negativen Zahlen mehr als Restfehlerquoten, sondern setzte den Wert auf 0. Die Zahlen, auf die in diesem Bericht Bezug genommen wird, beziehen sich auf OP, für welche die Berechnung der Restfehlerquote auf Grundlage der von der Generaldirektion berücksichtigten Informationen negative Zahlen ergab.

³⁷ Dies schließt vier OP des ESF mit hochgerechneten Fehlerquoten über 5 % ein, für die die Kommission davon absah, Vorbehalte geltend zu machen, ihre Gründe dafür aber nicht formulierte (siehe Ziffer 6.38 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2012).

BEGRENZTE INANSPRUCHNAHME DER MÖGLICHKEIT, DIE BESTIMMUNGEN DER „EINZIGEN PRÜFUNG“ („SINGLE AUDIT“) ANZUWENDEN, VERZÖGERUNGEN BEI DER VERGABE DES ARTIKEL-73-STATUS UND MINDESTVORAUSSETZUNGEN NICHT IMMER GEGEBEN

BIS ENDE 2012 BEGRENZTE INANSPRUCHNAHME DER MÖGLICHKEIT, ARTIKEL-73-STATUS ZU VERGEBEN

- 41.** Bis Dezember 2012 hatte die Kommission den Artikel-73-Status an 61 der 434 OP in 12 der 27 Mitgliedstaaten vergeben (siehe **Tabelle**): 51 der OP des EFRE in zehn Mitgliedstaaten und zehn OP des ESF in fünf Mitgliedstaaten.
- 42.** Dies entspricht einem Anteil von rund 14 % der 434 OP im Programmplanungszeitraum 2007-2013; der Anteil der Artikel-73-OP ist bei EFRE/KF höher (16 %) als beim ESF (9 %). Bis Ende des Jahres 2012 war der Artikel-73-Status auf kein grenzübergreifendes OP der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) angewendet worden.
- 43.** Die geschätzten Gesamtmittel der 61 Artikel-73-OP (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel) im Programmplanungszeitraum 2007-2013 belaufen sich auf 75 839 Millionen Euro. Die OP haben somit einen Anteil von rund 16 % an den Gesamtmitteln von 490 654 Millionen Euro (siehe **Tabelle** und **Anhang I**). Dieser Anteil ist erheblich geringer als bei OP (69 % der Gesamtmittel), für die die Kommission im Jahr 2012 keine Vorbehalte formuliert hat (siehe Ziffer 26).

TABELLE

PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013: ANZAHL DER ARTIKEL-73-OP DES EFRE/KF UND DES ESF (STAND: 31. DEZEMBER 2012)

	EFRE/KF	ESF	Insgesamt
Anzahl der OP	317	117	434
- davon mit Artikel 73	51	10	61
- in %	16 %	9 %	14 %
Gesamtmittel (in Millionen Euro)	374 444	116 210	490 654
- davon mit Artikel 73	69 545	6 294	75 839
- in %	19 %	5 %	16 %

DIE ERSTEN ENTSCHEIDUNGEN, DEN ARTIKEL-73-STATUS ZU VERGEBEN, WURDEN IM MÄRZ 2012 GETROFFEN

- 44.** Die Vergabe des Artikel-73-Status an ein OP durch die Kommission hat ab dem auf die Mitteilung folgenden Jahr bis zum Abschluss des Programmplanungszeitraums Auswirkungen auf das Monitoring. Je früher im Programmplanungszeitraum der „Single-Audit“-Status also an OP vergeben werden kann, desto größer sind die Auswirkungen.
- 45.** In der „Artikel-73-Roadmap“ ging die Kommission anfangs davon aus, dass die ersten Entscheidungen betreffend Artikel 73 im Laufe des Jahres 2011 getroffen werden könnten³⁸. Dies erwies sich jedoch als zu ehrgeizig:
- Die Mitgliedstaaten hatten bei einer Reihe von OP erhebliche Schwierigkeiten, der Kommission 2009/2010 tragfähige Konformitätsbewertungen zu übermitteln, was zu Verzögerungen beim Akzeptieren dieser Dokumente durch die Kommission führte³⁹. Dieser Prozess wurde von den Mitgliedstaaten und der Kommission in den frühen Jahren des Programmplanungszeitraums 2007-2013 priorisiert.
 - Darüber hinaus wurden Prüfungen von Vorhaben bei einer großen Zahl von Prüfbehörden im Zeitraum 2009/2010 zum ersten Mal durchgeführt, und die Ergebnisse dieser Prüfungen wurden in den jährlichen Kontrollberichten des Jahres 2010 gemeldet. Die Kommission war allerdings der Auffassung, dass diese ersten gemeldeten Fehlerquoten nicht hinreichend tragfähig waren, um zu bewerten, ob eine Anwendung von Artikel 73 auf OP erfolgen konnte (siehe Ziffer 35).
- 46.** Im März 2012 wurde der Artikel-73-Status an die ersten OP vergeben, nachdem die jährlichen Kontrollberichte des vorhergehenden Jahres von den Prüfbehörden eingereicht worden waren. Somit wurde das „Single-Audit“-Modell erst im sechsten Jahr des Programmplanungszeitraums 2007-2013 zum ersten Mal angewendet. Dies veranschaulicht die Schwierigkeiten bei der effektiven Umsetzung von Artikel 73 gemäß den Verordnungen.

³⁸ Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, *Roadmap for the implementation and for the monitoring of the correct implementation of the 'single audit' principle* (Roadmap zur Durchführung sowie zum Monitoring der korrekten Durchführung des „Single-Audit“-Grundsatzes) (endgültige Version in Übereinstimmung mit der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung) vom 13.10.2010.

³⁹ Kapitel 4, Ziffern 4.14 und 4.27 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009 (ABl. C 303 vom 9.11.2010, S. 1); Kapitel 4, Ziffer 4.42 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2010.

VOM HOF GEPRÜFTE EINHALTUNG DER VORAUSSETZUNGEN FÜR ARTIKEL 73

- 47.** Aufgrund von Artikel 73 der Verordnung und unter Berücksichtigung der zentralen Bedingungen, die von der Kommission in den Jahren 2010 und 2012 in ihren internen Vorschriften festgelegt wurden (siehe Ziffern 15 und 17), ist der Hof der Auffassung, dass die folgenden Mindestvoraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein OP für Artikel 73 qualifiziert ist:
- Die Prüfstrategie und die Konformitätsbewertung müssen von der Kommission akzeptiert worden sein.
 - Die internen Kontrollen des OP müssen wirksam funktionieren; insbesondere muss die mehrjährige Restfehlerquote unter der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegen.
 - Die Ergebnisse der Prüfungen des Hofes sollten berücksichtigt werden, insbesondere wenn erhebliche Schwachstellen der internen Kontrollen des OP ermittelt wurden.
 - Die Prüfbehörde muss als „effektiv“ bewertet worden sein.
- 48.** Die Überprüfungen des Hofes ergaben insgesamt, dass bei 46 der 61 Artikel-73-OP alle diese Voraussetzungen gegeben waren (siehe **Kasten 6**). Zusammen haben diese OP einen Anteil von rund drei Vierteln an den für Artikel-73-OP vorgesehenen Gesamtmitteln.

KASTEN 6

ÜBERBLICK ÜBER DIE ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN DES HOFES HINSICHTLICH DER ERFÜLLUNG DER VORAUSSETZUNGEN GEMÄSS ARTIKEL 73 (2012)

Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Prüfstrategie der Prüfbehörden sowie die Dokumente der Konformitätsbewertung (Bericht und Stellungnahme) für alle 61 Artikel-73-OP in den Jahren 2008 und 2009 akzeptiert hatte.

Allerdings zeigten die Prüfungen, dass andere Voraussetzungen für die Vergabe des Artikel-73-Status im Fall einiger OP nicht vollständig gegeben waren.

- a) Es lagen unzureichende Informationen dazu vor, ob die internen Kontrollen ordnungsgemäß funktionieren. Insbesondere stellte der Hof Folgendes fest:
- Die Kommission validierte bei zehn OP des EFRE und des ESF im Jahr 2011 und bei 15 OP im Jahr 2012 eine hochgerechnete Fehlerquote, die über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. In diesen Fällen hätte die Vergabe des Artikel-73-Status nur stattfinden sollen, wenn gleichzeitig die Restfehlerquote für jedes der betroffenen OP unter 2 % gelegen hätte⁴⁰. Bei sechs OP des EFRE wurde dies erreicht, weil die Kommission sie bei der Berechnung der Restfehlerquote zusammenfasste. Der Artikel-73-Status soll aber an ein spezifisches OP, nicht eine Gruppe von OP vergeben werden. Daher ist der Hof der Auffassung, dass die Kommission zusammenfassende Restfehlerquoten nicht auf diese Weise verwenden kann.
 - Die Kommission hatte im März 2012 im Fall eines anderen OP des EFRE einen teilweisen Vorbehalt formuliert. Im November 2012 war die Kommission der Auffassung, dass Korrekturmaßnahmen umgesetzt worden waren, sodass dieser Vorbehalt aufgehoben werden konnte. Gleichzeitig erhielt dieses OP Artikel-73-Status, bevor Kontrollen des jährlichen Kontrollberichts 2012 ausgeführt wurden, der wenig später übermittelt wurde.
- b) Die von der Prüfbehörde angegebene Fehlerquote war statistisch nicht repräsentativ, wodurch die Kommission keine hinreichend tragfähige Grundlage hatte, um eine Entscheidung über die Vergabe des Artikel-73-Status zu treffen:
- Gemäß der Verordnung muss die Stichprobengröße ausreichen, damit die Prüfbehörde zuverlässig beurteilen kann, ob das System funktioniert. Für ein OP des EFRE und zwei OP des ESF hatten die Prüfbehörden eine Stichprobe ausgewählt, die mit den Leitlinien der Kommission übereinstimmte. Jede Stichprobe war allerdings zu klein, um die Fehlerquote auf die Grundgesamtheit als Ganzes hochzurechnen. Daher können die von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten nicht als repräsentativ für die geprüften OP (oder die geprüfte Gruppe von OP) angesehen werden; sie ermöglichen also keine Schlussfolgerung hinsichtlich des Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der OP.
 - Bei zwei OP des EFRE waren in der Grundgesamtheit für die Stichprobe zur Prüfung von Vorhaben im Jahr 2012, die für die Auswahl der Stichprobe im März 2012 verwendet wurde, Projekte nicht enthalten, die einem Anteil von mindestens einem Viertel an den der Kommission bescheinigten Ausgaben entsprechen. Als die Kommission im Juni 2012 den Artikel-73-Status vergab, war sie sich nicht bewusst, dass die Prüfbehörde sich für ein Stichprobenverfahren entschieden hatte, das gegen die Verordnung verstieß.

⁴⁰ Im Prinzip sollten beide Quoten unter der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegen (siehe **Kasten 2**). Dies ist jedoch für die Restfehlerquote wichtiger, da diese den hochgerechneten Fehlerquoten sowie den mehrjährigen finanziellen Berichtigungen seit Beginn des Programmplanungszeitraums Rechnung trägt (siehe Ziffern 35-40). Liegt diese Quote über der Schwelle von 2 %, so deutet dies darauf hin, dass die internen Kontrollen nicht hinreichend wirksam funktionieren, um Unregelmäßigkeiten aufzudecken und zu korrigieren.

KASTEN 6

- Für ein OP des ESF hatte die Prüfbehörde im Jahr 2011 in Übereinstimmung mit den Leitlinien der Kommission für sehr kleine OP eine Stichprobe von nur zwei Vorhaben ausgewählt⁴¹. Wie bereits erläutert, können solche Fehlerquoten nicht als repräsentativ betrachtet werden.
- c) Der Hof deckte im Zuge seiner eigenen Prüfungen von Vorhaben Schwachstellen der internen Kontrollen eines OP auf⁴². Dies traf auf zwei Artikel-73-OP zu.
- d) Zwei der fünf für Artikel-73-OP zuständigen Prüfbehörden wurden vom Hof als „bedingt effektiv“ eingestuft⁴³.

⁴¹ Die Kofinanzierung der EU für dieses OP betrug mehr als 40 % der öffentlichen Ausgaben insgesamt. Daher konnte die Kommission Artikel 74 über verhältnismäßige Kontrollregelungen der Verordnung Nr. 1083/2006 des Rates nicht anwenden, was auch ermöglicht hätte, sich für dieses OP auf die Arbeit der Prüfbehörde zu stützen (siehe **Anhang IV**).

⁴² Die Stichproben von OP, die der Hof im Rahmen seiner jährlichen Zuverlässigkeitserklärung seit 2009 geprüft hat, umfassten 16 der 51 Artikel-73-OP des EFRE und zwei der 10 Artikel-73-OP des ESF.

⁴³ Ende des Jahres 2012 waren insgesamt 21 Prüfbehörden für die Prüfung von Artikel-73-OP zuständig, wovon fünf zwischen 2010 und 2012 auch durch den Hof kontrolliert wurden: Belgien (Wallonien) – *Cellule Audit de l'Inspection des finances pour les fonds européens* (CAIF); Spanien – *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE); Malta – *Internal Audit and Investigations Department* (IAID); Polen – *Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej*; Portugal – *Inspecção-Geral de Finanças* (IGF).

DIE MONITORINGREGELN FÜR ARTIKEL-73-OP MÜSSEN VERSTÄRKT UND DER „SINGLE-AUDIT“-STATUS SOLLTE WIDERRUFEN WERDEN, FALLS DIE MINDESTVORAUSSETZUNGEN NICHT MEHR ERFÜLLT SIND

DER ERSTMALS IM JAHR 2010 KONZIPIERTE MONITORINGANSATZ DER KOMMISSION

- 49.** Bei Artikel-73-OP würde sich die Kommission für ihren Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit im Prinzip auf das Prüfungsurteil der Prüfbehörde stützen. Damit dies funktioniert, muss die Kommission allerdings Gewissheit darüber haben, dass die Qualität der Prüfungsarbeit der Prüfbehörde weiterhin den Standards entspricht und dass die Informationen zu den hochgerechneten Fehlerquoten und finanziellen Berichtigungen der OP verlässlich sind.
- 50.** Im Jahr 2010 legte die Kommission mit der Artikel-73-Roadmap ihre Strategie zum Monitoring der Prüfbehörden vor⁴⁴. In diesem Arbeitspapier vereinbarten die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration,
- eine Aktenprüfung der jährlichen Kontrollberichte, des jährlichen Prüfungsurteils sowie der Systemprüfungen, die für jedes Artikel-73-OP (wie für jedes andere OP) abgegeben werden, vorzunehmen;
 - im Rahmen von Sitzungen und gemeinsamen Prüfungen (oder durch die Teilnahme von Vertretern der Kommission als Beobachter an Prüfungen, die von einer nationalen Prüfbehörde durchgeführt werden) enge bilaterale Kontakte mit jeder Prüfbehörde zu pflegen.
- 51.** Laut den ISA zur Verwertung der Arbeit anderer Prüfer sollte die Kommission, wenn sie sich auf die Arbeit einer Prüfbehörde stützt, die Arbeitspapiere dieser Behörde prüfen. Darüber hinaus sehen die ISA vor, dass einige Prüfungen erneut durchgeführt werden müssen⁴⁵.

⁴⁴ Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, *Roadmap for the implementation and for the monitoring of the correct implementation of the 'single audit' principle* (Roadmap zur Durchführung sowie zum Monitoring der korrekten Durchführung des „Single-Audit“-Grundsatzes) (endgültige Version in Übereinstimmung mit der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung) vom 13.10.2010.

⁴⁵ ISA 600 „Besondere Überlegungen zu Konzernabschlussprüfungen (einschließlich der Tätigkeit von Teilbereichsprüfern)“, ISA 315: „Identifizierung und Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Darstellungen aus dem Verstehen der Einheit und ihres Umfelds“ und ISA 610 (geändert): „Verwertung der Arbeit interner Prüfer“ (<http://www.ifac.org>).

52. In der Artikel-73-Roadmap wurden diese Aspekte allerdings nicht berücksichtigt. Überprüfungen der Arbeitspapiere und die erneute Durchführung von Kontrollen sollten nur stattfinden, wenn Zweifel an der Genauigkeit der von den nationalen Prüfbehörden übermittelten Informationen aufkommen⁴⁶. In Anbetracht der Tatsache, dass die jährlichen Kontrollberichte Ende des Jahres eingereicht werden müssen und die Kommission anstrebt, die Zuverlässigkeit der Berichte innerhalb von zwei Monaten zu überprüfen, kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission nicht über ausreichend Zeit verfügt, um diese Aufgabe sachgerecht durchzuführen (siehe Ziffern 32-34). Der Hof ist darüber hinaus der Auffassung, dass dies den Umfang einschränkt, in dem die Kommission Sicherheit aus den von den Prüfbehörden gemeldeten Informationen ableiten kann.

53. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission im September 2013 eine aktualisierte Roadmap mit veränderten Regelungen für das Monitoring von Artikel-73-OP angenommen hat⁴⁷.

DIE KOMMISSION HAT FÜR DREI PRÜFBEHÖRDEN, DIE FÜR VIER ARTIKEL-73-OP ZUSTÄNDIG SIND, KORREKTURMASSNAHMEN EINGELEITET

54. Die Kommission kann jederzeit entscheiden, den an ein OP vergebenen „Single-Audit“-Status auszusetzen oder zurückzunehmen (siehe Ziffer 19). Wie in der Artikel-73-Roadmap ausgeführt ist, kann dies insbesondere dann eintreten, wenn erhebliche Mängel in der Arbeit der nationalen Prüfbehörden festgestellt werden und/oder wenn die Restfehlerquote für das OP über der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

55. Im Jahr 2013 prüfte die Kommission bei der Kontrolle der jährlichen Kontrollberichte zum Jahr 2012 erstmals, ob die Voraussetzungen für die Vergabe des Artikel-73-Status für die OP (und Prüfbehörden), die im Jahr 2012 „Single-Audit“-Status erhalten hatten, noch gegeben waren. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission für drei Prüfbehörden Korrekturmaßnahmen eingeleitet hat. Diese Prüfbehörden sind für vier OP des EFRE zuständig, über die der Hof berichtet hatte, dass die Voraussetzungen für die „Single Audit“ am Ende des Jahres 2012 nicht eingehalten wurden (siehe Ziffer 48 und **Kasten 6**)⁴⁸.

⁴⁶ Die Kommission plante, in Bezug auf Artikel-73-OP keine eigenen Kontrollen der nationalen Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden mehr durchzuführen. Stattdessen stützte sich die Kommission auf die von den Prüfbehörden durchgeführten Systemprüfungen. Gleichmaßen führte die Kommission keine eigenen Kontrollen der Prüfbehörden oder eigene Vor-Ort-Prüfungen von Vorhaben mehr durch.

⁴⁷ Europäische Kommission, *Roadmap for the implementation and for the monitoring of the correct implementation of the 'single audit' principle – update of the version of 13.10.2010* (Roadmap zur Durchführung sowie zum Monitoring der korrekten Durchführung des „Single-Audit“-Grundsatzes – Aktualisierung der Version vom 13.10.2010) vom 26.09.2013.

⁴⁸ Die Artikel-73-Roadmap sieht vor, dass die Kommission einer Prüfbehörde die Umsetzung eines Aktionsplans vorschreiben, zur Überprüfung des Grads der Nichtkonformität der Systeme Systemprüfungen und zwecks Messung der Auswirkungen der Mängel Prüfungen von Vorhaben durchführen, Zahlungen an die OP unterbrechen oder aussetzen oder finanzielle Berichtigungen vornehmen kann.

**ARTIKEL 73 FÜR DEN FÜR DAS JAHR 2017 GEPLANTEN PROGRAMMABSCHLUSS
BESONDERS RELEVANT**

- 56.** Das Konzept der „Einzigsten Prüfung“ („Single Audit“) wird zudem für den Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 relevant sein. Die Prüfbehörden müssen bis Ende 2015 einen jährlichen Kontrollbericht und bis spätestens zum 31. März 2017 eine Abschlusserklärung samt abschließendem Kontrollbericht einreichen (siehe **Anhang II**). Wo der Artikel-73-Status an ein OP vergeben wurde, ist die Kommission also in der Lage, aus der Arbeit der Prüfbehörde Gewähr hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Abschlusszahlung abzuleiten, anstatt eigene detaillierte Prüfungen durchzuführen. Daher ist der Hof der Auffassung, dass ein wirksamer Programmabschluss (der von der Qualität der Informationen abhängt, die die Prüfbehörden übermittelt haben) voraussetzt, dass die Kommission bis dahin ein hinreichend tragfähiges Monitoring der Arbeit der Prüfbehörden eingerichtet hat.

⁴⁹ Artikel 73 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

**HAT DIE KOMMISSION DURCH IHRE LEITFÄDEN UND
IHRE UNTERSTÜTZUNG FÜR PRÜFBEHÖRDEN EINEN
KOHÄRENTEN PRÜFUNGSANSATZ FÜR ALLE OP
SICHERGESTELLT?**

- 57.** Das „Single-Audit“-Modell kann nur dann effektiv umgesetzt werden, wenn die Prüfbehörden einen kohärenten Prüfungsansatz verfolgen, sodass die Prüfergebnisse von Mitgliedstaaten, Fonds und OP im Zeitverlauf miteinander verglichen werden können. Der Hof prüfte, ob die Kommission
- den Prüfbehörden für ihre Arbeit sachgerechte Methodikleitlinien gemäß den Verordnungen zur Verfügung gestellt hat⁴⁹;
 - den Austausch von vorbildlichen Verfahren („Good Practices“) mit und zwischen Prüfbehörden gefördert hat;
 - auf die spezifischen Bedürfnisse der Prüfbehörden zugeschnittene Schulungsmaßnahmen organisiert hat.

In diesem Zusammenhang stellte der Hof zudem die Frage, wie die Kapazitätsaufbaumaßnahmen der Kommission von den Prüfbehörden wahrgenommen werden.

VERBESSERUNG DER METHODIKLEITLINIEN DER KOMMISSION FÜR PRÜFBEHÖRDEN SEIT BEGINN DES PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUMS

FEHLENDE ÜBEREINSTIMMUNG DER METHODISCHEN ANFORDERUNGEN IN DER VERORDNUNG

- 58.** Die Prüfbehörden sollten international anerkannten Prüfungsnormen (IAAS) Rechnung tragen⁵⁰. Insbesondere nehmen die Verordnungen Bezug auf die ISA, die fachlichen Standards des „*Institute of Internal Auditors*“ sowie die Prüfungsnormen der INTOSAI. Der Hof weist darauf hin, dass diese Normen einen gewissen Grad an Ähnlichkeit aufweisen, aber nicht identisch sind. Darüber hinaus schreiben die Verordnungen nicht verbindlich vor, dass die Prüfbehörden international anerkannte Prüfungsnormen einhalten. Lediglich die Hälfte der Teilnehmer (52 %) an der Befragung des Hofes hielt den Umfang, in dem in den Verordnungen methodische Anforderungen an die Prüfbehörden gestellt werden, für angemessen.

⁵⁰ Artikel 62 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und Anhang V der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006.

LEITLINIEN DER KOMMISSION

- 59.** Die Kommission stellt zusätzliche Leitlinien zur Verfügung, um die Prüfbehörden bei ihrer operativen Arbeit zu unterstützen. Dies geschieht in der Regel durch „COCOF-Leitlinien“ (siehe **Kasten 7**).

KASTEN 7

VOM KOORDINIERUNGS-AUSSCHUSS DER FONDS (COCOF) GENEHMIGTE LEITLINIEN

Der Koordinierungsausschuss der Fonds (COCOF) ist der gemäß Artikel 103 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 eingerichtete Ausschuss der Vertreter der Mitgliedstaaten, der der Kommission in Bezug auf die Ausführung des EFRE, des ESF und des KF beratend zur Seite steht. Die Kommission hat den Vorsitz bei den Sitzungen des COCOF und stellt das Sekretariat.

Der COCOF spielt insbesondere im Hinblick auf Leitlinien der Kommission, die sich mit allen methodischen oder technischen Aspekten befassen, zu denen die Verordnungen keine Bestimmungen enthalten, eine bedeutende Rolle. Die Kommission erörtert die Entwürfe der Leitlinien mit dem COCOF, bevor diese fertiggestellt und veröffentlicht werden.

Die Leitlinien enthalten Empfehlungen mit praktischen Beispielen sowie Informationen, ohne rechtsverbindlich oder erschöpfend zu sein. Im Hinblick darauf enthalten alle Leitlinien einen Haftungsausschluss.

TEILE DER LEITLINIEN FÜR DIE PRÜFBEHÖRDEN NICHT RECHTZEITIG BEREITGESTELLT

- 60.** Aus der Befragung des Hofes geht hervor, dass die Mehrheit der Befragten der Auffassung ist, dass zumindest einige Leitlinien nicht rechtzeitig bereitgestellt wurden. 15 % der Prüfbehörden gaben an, dass die Leitlinien im Allgemeinen zu spät zur Verfügung gestellt wurden, und 58 %, dass sie teilweise zu spät zur Verfügung gestellt wurden.
- 61.** Die Ergebnisse der Befragungen sowie der Gespräche, die mit den Leitern der Prüfbehörden durchgeführt wurden, ergaben Verzögerungen insbesondere bei COCOF- und anderen Leitlinien für folgende Themenbereiche: modellhafter Prüfungsansatz für Finanzierungsinstrumente (im Juli 2011 vorgelegt) und Behandlung von in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlern (im Dezember 2011 vorgelegt). Die zweite dieser Leitlinien wurde zudem von der Kommission bei der Bewertung der Arbeit der Prüfbehörden rückwirkend herangezogen (siehe **Kasten 8**).
- 62.** Der Hof stellte auch Fälle von „Good Practice“ fest, in denen Leitlinien rechtzeitig bereitgestellt wurden. Dies war insbesondere der Fall bei den COCOF-Leitlinien zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten, zur Prüfstrategie und für die Prüfung zur Beurteilung der Konformität⁵¹.

⁵¹ Leitlinien zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten (Programmplanungszeitraum 2007-2013), COCOF 08/0019/01-DE vom 6.6.2008; Entwurf eines Leitfadens zur Prüfstrategie (gemäß Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006), COCOF 07/0038/01-DE vom 6.8.2007; Entwurf eines Leitfadens für die Prüfung zur Beurteilung der Konformität (gemäß Artikel 71 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006), COCOF 07/0039/01-DE vom 6.8.2007.

KASTEN 8

RÜCKWIRKENDE ANWENDUNG EINER COCOF-LEITLINIE DURCH DIE KOMMISSION

Der im Dezember 2011 vorgelegte COCOF-Leitfaden zur Behandlung von in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlern wurde rückwirkend auf die jährlichen Kontrollberichte 2011, die von den Prüfbehörden im selben Monat vorgestellt wurden, angewendet.

Die Anpassungen an den jährlichen Kontrollberichten, die die Prüfbehörden auf Aufforderung der Kommission vornahmen, um die Übereinstimmung mit der Leitlinie herzustellen, verursachten Doppelarbeit und führten zu zusätzlichen Verzögerungen bei den endgültigen Versionen des jährlichen Kontrollberichts.

ERHEBLICHE FORTSCHRITTE BEI DER ÜBERMITTLUNG UMFASSENDE R UND KLARER LEITLINIEN SEIT BEGINN DES PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUMS

- 63.** Der Hof kam zu dem Schluss, dass COCOF-Leitlinien ein breites Themenspektrum abdecken, das für die Arbeit der Prüfbehörden relevant ist. Aus der Befragung ging zudem hervor, dass die Mehrheit der Befragten der Ansicht ist, dass die Sammlung der Leitlinien umfassend (75 %) und der Umfang der Anleitung durch die Kommission angemessen (60 %) ist.
- 64.** Die Leitlinien der Kommission sind allgemein anerkannt und werden trotz ihres unverbindlichen Charakters von Prüfbehörden bei ihrer Arbeit berücksichtigt. Mehr als 90 % der befragten Prüfbehörden gaben in der Befragung des Hofes an, dass sie die COCOF-Leitlinien vollständig (oder mit einigen Ausnahmen) anwenden. Dies bestätigte sich auch in den Gesprächen mit den Leitern der Prüfbehörden.
- 65.** Insgesamt kam der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission seit Beginn des Programmplanungszeitraums erhebliche Fortschritte bei der Bereitstellung von Leitlinien gemacht hat, die zu einer Verbesserung der Kohärenz der Ansätze und Methoden der Prüfbehörden beitragen. Insbesondere hat die Kommission im April 2013 umfassend überarbeitete Leitlinien über statistische Stichprobenverfahren herausgegeben⁵². Diese Leitlinien müssen von den Prüfbehörden ab 2013 angewendet werden und sollten dazu beitragen, die zuvor in diesem Zusammenhang festgestellten Mängel zu beheben (siehe **Kasten 4**).

IN VERBINDUNG MIT DEN LEITLINIEN DER KOMMISSION ÜBER JÄHRLICHE KONTROLLBERICHTE FESTGESTELLTE SPEZIFISCHE SCHWACHSTELLEN

- 66.** Der Hof ist der Auffassung, dass die Kommission ihre Leitlinien zu den Bestimmungen über die in den Verordnungen vorgesehenen jährlichen Kontrollberichte und Prüfungsurteile klären muss, damit die von den Prüfbehörden gemeldeten Informationen wirksam überprüft werden können (siehe Ziffern 32-34)⁵³. Dies bezieht sich insbesondere auf
- Informationen dazu, welche Vorhaben (d. h. Projekte oder Zahlungsansprüche und geltend gemachte Beträge) in der von der Prüfbehörde geprüften Stichprobe enthalten sind. So könnte die Kommission nachvollziehen, auf welcher Grundlage die in den jährlichen Kontrollberichten angegebene Fehlerquote berechnet wurde;

⁵² Leitlinien zu Stichprobenverfahren für Prüfbehörden, COCOF 08/0021/03-DE vom 4.4.2013.

⁵³ *Guidance note on Annual Control Reports and Opinions* (Leitlinien über jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile), COCOF 09/0004/01; siehe zudem Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006.

- Einzelheiten in Bezug auf die aufgedeckten Fehler (d. h. Informationen in Bezug auf mit Fehlern behaftete Vorhaben und den Fehlerbetrag). Auf Grundlage dieser Informationen könnte die Kommission die Genauigkeit und Verlässlichkeit der in den jährlichen Kontrollberichten angegebenen Fehlerquote genauer überprüfen;
- Offenlegung der mehrjährigen Bewertung der Prüfbehörde in Bezug auf die Funktionsweise der internen Kontrollen anstelle der derzeitigen bloßen Momentaufnahme von Prüfungen, die im vom jährlichen Kontrollbericht abgedeckten Zeitraum durchgeführt wurden. So könnte auch eine bessere Grundlage geschaffen werden, um zu bewerten, ob geeignete Korrekturmaßnahmen getroffen wurden und ob die Prüfstrategie der Prüfbehörde angepasst werden muss;
- Informationen in Bezug auf Ereignisse, die im Anschluss an den vom jährlichen Kontrollbericht abgedeckten Zeitraum stattfinden (was eine veränderte Bewertung der Wirksamkeit der internen Kontrollen zur Folge haben könnte). Die Kommission hat bisher noch keine Leitlinien dazu formuliert, über welche Fälle (und wie) im jährlichen Kontrollbericht berichtet werden muss, die möglicherweise Auswirkungen darauf haben, ob die Prüfbehörde ein eingeschränktes (oder versagtes) Prüfungsurteil herausgeben muss. Derzeit melden nur wenige Prüfbehörden diese Fälle.

⁵⁴ Artikel 73 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁵⁵ Die Gruppe der Amtskollegen (*Homologues group*) ist eine informelle Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der nationalen Prüfbehörden sowie der Auditstellen in den Generaldirektionen Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Beschäftigung, Soziales und Integration sowie Maritime Angelegenheiten und Fischerei.

67. Aus der Analyse des Hofes ging zudem hervor, dass eine Reihe von Bestimmungen in den Verordnungen (oder in den COCOF-Leitlinien) in Bezug auf das Prüfungsurteil von den Bestimmungen der ISA abweicht. Dies trifft beispielsweise zu auf den Wortlaut (sowie auf die Arten) der Prüfungsurteile, die zu verwenden sind; auf den von Prüfungsurteilen abgedeckten Zeitraum; auf die unterschiedliche Terminologie in der Verordnung und den IFAC-Standards; auf nicht korrigierte falsche Angaben und auf die Klarstellung der Verantwortung des Managements und der Prüfer im Prüfungsurteil.

AUSTAUSCH VON VORBILDlichen VERFAHREN („GOOD PRACTICES“) MIT UND ZWISCHEN PRÜFBEHÖRDEN VON DER KOMMISSION GEFÖRDERT

68. In den Verordnungen ist vorgesehen, dass die Kommission und die Prüfbehörden regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich zusammentreffen, um gemeinsam die jährlichen Kontrollberichte und Prüfungsurteile zu prüfen und Meinungen über andere Fragen mit Bezug auf die Verwaltung und Kontrolle der operationellen Programme auszutauschen⁵⁴. Die Kommission richtet zudem technische Ad-hoc-Sitzungen sowie die jährliche Sitzung der Gruppe der Amtskollegen (*Homologues group*) aus⁵⁵.

- 69.** Die Prüfbehörden sind in der Regel zufrieden mit den Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau der Kommission und ihrer Unterstützung. 68 % der Teilnehmer an der Befragung des Hofes sind der Auffassung, dass die Kommission die Prüfbehörden bei ihrer Arbeit wirksam unterstützt. Die Befragung und die Gespräche mit den Leitern der Prüfbehörden ergaben allerdings, dass in spezifischen Bereichen mehr Unterstützung durch die Kommission erforderlich ist. Es stehen beispielsweise nur begrenzte Informationen zur Verfügung, die einen Vergleich zwischen Prüfbehörden in Bezug auf ihren organisatorischen Aufbau, auf die Mittel, die sie ihren verschiedenen Aktivitäten zuweisen, und auf die vorbildlichen Verfahren („Good Practices“), die einige von ihnen eingerichtet haben, ermöglichen. Im Jahr 2012 hat die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung ein spezielles Kompetenzzentrum für den Ausbau von Verwaltungskapazitäten ins Leben gerufen⁵⁶.

⁵⁶ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, *2011 Discharge – responses to EP questionnaire to Commissioner Hahn for Hearing on 18 December 2012* (Entlastung 2011 – Antworten auf den Fragebogen des EP an Kommissar Hahn zur Anhörung am 18. Dezember 2012), Frage 10, S. 8.

DIE KOMMISSION UNTERSTÜTZT PRÜFBEHÖRDEN DURCH SPEZIFISCHE SCHULUNGSMASSNAHMEN

- 70.** Die Kommission hat Schulungen für nationale Prüfbehörden durchgeführt, um zusätzliche Anleitung zu bieten und vorbildliche Verfahren („Good Practices“) zu fördern. Der Schwerpunkt dieser Schulungsmaßnahmen, die größtenteils in der Anfangsphase des Programmplanungszeitraums stattfanden, lag auf spezifischen Themen (wie Änderungen am Rechtsrahmen, Konformitätsbewertungen, öffentliche Auftragsvergabe, jährliche Kontrollberichte und Prüfungsurteile).
- 71.** Der Hof geht davon aus, dass im Prüfungszeitraum insgesamt rund ein Fünftel aller Mitarbeiter der Prüfbehörden an diesen Schulungsmaßnahmen teilgenommen hat. Hohe Teilnehmerzahlen wurden insbesondere in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Polen, Rumänien, der Slowakei und Spanien verzeichnet.
- 72.** In der Befragung des Hofes wurden die Schulungsmaßnahmen der Kommission (die zusätzlich zu Schulungsmaßnahmen auf nationaler Ebene stattfinden) äußerst positiv bewertet. Darüber hinaus brachte ein Drittel der Befragten den Wunsch nach mehr (und häufigeren) Schulungsmaßnahmen durch die Kommission zum Ausdruck. Dies bestätigte sich auch während der Gespräche mit Vertretern der Prüfbehörden.

WELCHE KOSTEN ENTSTEHEN DURCH DIE IM PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013 EINGEFÜHRTEN PRÜFUNGSREGELUNGEN?

- 73.** Das Konzept der „Single Audit“ zielt darauf ab, doppelte Kontrollarbeit zu vermeiden, die allgemeinen Kontrollkosten und Prüfungsaktivitäten auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf Kommissionsebene zu reduzieren und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand für geprüfte Stellen zu verringern (siehe Ziffer 11).
- 74.** Laut Informationen, die die Kommission im Jahr 2011 vorgelegt hat, belaufen sich die Verwaltungskosten für die Ausführung der OP im Programmplanungszeitraum 2007-2013 insgesamt auf 3,2 % des Gesamthaushalts⁵⁷. Auf Grundlage dieser Information betragen die „Kontrollkosten“ mit Bezug zu Überprüfungs-, Bescheinigungs- und Prüfungstätigkeiten, die die nationalen Behörden ausführen, 0,9 % des Gesamthaushalts (bzw. weniger als 30 % der gesamten Verwaltungskosten) Rund ein Fünftel der „Kontrollkosten“ entfallen auf die „Prüfung der Programme“ (die Arbeit der nationalen Prüfbehörden).
- 75.** Gemäß Artikel 46 der Verordnung 1083/2006 stellt der EU-Haushalt den Mitgliedstaaten technische Hilfe zur Verfügung (in den meisten Fällen bis zu 4 % der gesamten Mittelausstattung der Fonds für die OP). Der Hof stellt fest, dass „Kontrollkosten“ als technische Hilfe förderfähig sind.
- 76.** Auf Grundlage der von den Prüfbehörden im Jahr 2012 übermittelten (und im Jahr 2013 erneut bestätigten) Informationen schätzt der Hof, dass die Gesamtkosten für den Betrieb der 112 Prüfbehörden zwischen 2010 und 2012 von rund 110 Millionen Euro auf 130 Millionen Euro pro Jahr gestiegen sind. Im gesamten Programmplanungszeitraum 2007-2013 betragen die „Kontrollkosten“ mit Bezug auf die Prüfbehörden insgesamt rund 860 Millionen Euro. Dies entspricht 0,2 % der für den EFRE/KF und den ESF insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel und stimmt im Wesentlichen mit der Schätzung der Kommission überein⁵⁸.

⁵⁷ SEK(2011) 1141 endgültig vom 6.10.2011. Die Folgenabschätzung für die Legislativvorschläge der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthielt eine Einschätzung der gesamten „Kontrollkosten“ für den Zeitraum 2007-2013, auf Grundlage einer im Jahr 2010 durchgeführten Studie über den administrativen Aufwand des EFRE und des KF und die durch ihre Durchführung entstehenden Kosten.

⁵⁸ Im Jahr 2011 legte der Kontaktausschuss der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU einen Bericht über die gesamten „Kosten für die Kontrollen“ im Politikbereich Kohäsion auf Grundlage einer parallelen Prüfung von 12 ORKB vor. Darin wurden die Verwaltungs- und Kontrollkosten von Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden in den ersten Jahren des laufenden Programmplanungszeitraums (2007-2009) auf der Grundlage einer Stichprobe von 34 OP des EFRE/KF und 7 OP des ESF analysiert (siehe <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/11376726.PDF>).

77. Die nationalen Prüfbehörden beschäftigen rund 2 600 Vollzeitmitarbeiter. Aus der vom Hof vorgenommenen Analyse der Befragungsdaten geht zudem hervor, dass der Arbeitsaufwand der Prüfbehörden im laufenden Programmplanungszeitraum zugenommen hat: Zwischen 2010 und 2012 sind die Mitarbeiterzahlen um rund 10 % gestiegen. Nach Angaben der Leiter der Prüfbehörden in den Gesprächen ist dies hauptsächlich auf die zusätzliche Arbeit zurückzuführen, die von den Prüfbehörden seit 2010 im Rahmen von Prüfungen von Vorhaben durchgeführt wird, sowie mit der zunehmenden Verwendung statistisch repräsentativer (und daher größerer) Stichproben.

78. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden den Prüfbehörden innerhalb der internen Kontrollsysteme der OP zusätzliche Aufgaben übertragen⁵⁹. Insbesondere wird von den Prüfbehörden erwartet,

- die jährliche Erklärung der Fachebene der Verwaltungsbehörden (einschließlich einer Zusammenfassung ihrer Prüfungen und Kontrollen) zu prüfen und ein Prüfungsurteil zum von der Bescheinigungsbehörde aufgestellten Jahresabschluss vorzulegen, in dem auf dessen Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit eingegangen wird;
- ein Prüfungsurteil im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung jedes OP zu formulieren.

Diese zusätzlichen Aufgaben sind auch in der Haushaltsordnung für den Zeitraum ab 2014 festgelegt und werden zu einem weiteren Anstieg der „Kontrollkosten“ führen. In diesem Zusammenhang möchte der Hof darauf hinweisen, dass bei internen Kontrollsystemen ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kosten für Kontrollen in einem bestimmten Haushaltsbereich und dem aus diesen Kontrollen resultierenden Nutzen hinsichtlich einer Begrenzung des Risikos von Verlusten und Unregelmäßigkeiten auf ein akzeptables Maß bestehen sollte.

⁵⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, KOM(2011) 615 endgültig vom 6.10.2011 (wie geändert durch COM(2012) 496 final vom 11.9.2012); siehe auch Stellungnahme Nr. 7/2011 des Europäischen Rechnungshofs (ABl. C 47 vom 12.2.2012) und Stellungnahme Nr. 9/2012 (ABl. C 13 vom 16.1.2013, S.1).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 79.** Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 verstärkten die Mitgliedstaaten und die Kommission die internen Kontrollregelungen im Kohäsionsbereich unter anderem dadurch, dass nationale Prüfbehörden als zusätzliche Ebene der internen Kontrolle eingeführt wurden. Diese Prüfbehörden stellen sicher, dass die Kommission über bessere und umfassendere Informationen über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben für jedes OP (oder jede Gruppe von OP) verfügt.
- 80.** Die Kommission hat ein System errichtet, um Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen des EFRE/KF und ESF aus der Arbeit der nationalen Prüfbehörden abzuleiten. Der Aufbau dieses Systems steht im Großen und Ganzen im Einklang mit den Grundsätzen der „Einzigigen Prüfung“ („Single Audit“) gemäß der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Hofes. Der Hof nimmt auch die enge Zusammenarbeit der Kommission mit nationalen Prüfbehörden und Verbesserungen in Form eines einheitlicheren Niveaus interner Kontrollen der 434 OP des EFRE/KF und des ESF in den 27 Mitgliedstaaten zur Kenntnis.
- 81.** Die „Single-Audit“-Grundsätze gemäß Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sind eine Voraussetzung für das gute Funktionieren der geteilten Mittelverwaltung im Kohäsionsbereich: Die Prüfungen der nationalen Prüfbehörden müssen wirksam sein und gleichzeitig das ordnungsgemäße Funktionieren der bestehenden Verwaltungssysteme und internen Kontrollen belegen. Mit anderen Worten: Über die Prüfbehörde hinaus müssen alle Bestandteile der internen Kontrollsysteme eines OP wirksam funktionieren.
- 82.** Die wichtigsten Feststellungen des Hofes sind nachstehend zusammengefasst:

HAT DIE KOMMISSION BEI DER VERGABE DES ARTIKEL-73-STATUS AN OP DIE VON DEN NATIONALEN PRÜFBEHÖRDEN ÜBERMITTELTEN INFORMATIONEN ORDNUNGSGEMÄSS VERWENDET?

- 83.** Ende 2012 war die Kommission der Auffassung, hinreichende Sicherheit darüber zu haben, dass rund drei Viertel (74 %) aller OP des EFRE/KF und des ESF nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. Daher wurden für diese OP keine Vorbehalte formuliert. Der Anteil dieser OP an den Gesamtmitteln des Politikbereichs Kohäsion belief sich auf 69 %. Der Hof deckte allerdings eine Reihe von Risiken auf, die darauf hindeuten, dass die Bewertung durch die Kommission möglicherweise nicht in allen Fällen hinreichend tragfähig ist.
- Erstens haben die Prüfungen des Hofes im Verlauf der letzten drei Jahre gezeigt, dass einige Prüfbehörden nicht in vollem Umfang Bericht erstatten und dass die gemeldeten Fehlerquoten nicht immer vollständig zuverlässig sind.

- Zweitens sind die Prüfbehörden nicht verpflichtet, Einzelheiten über ihre Prüfungen von Vorhaben an die Kommission zu übermitteln. Dies schmälert die Möglichkeiten der Kommission, die von den Prüfbehörden gemeldeten jährlichen Fehlerquoten zu validieren.
- Drittens stützt sich die Kommission auf die Restfehlerquote als eines der Kriterien, auf deren Grundlage entschieden wird, ob gegenüber einem OP Vorbehalte formuliert werden oder nicht. Diese Quote wird berechnet, indem die auf nationaler und EU-Ebene verhängten mehrjährigen finanziellen Berichtigungen von den jährlichen Fehlerquoten der Prüfbehörden (wie auf die seit Beginn des Programmplanungszeitraums getätigten Zahlungen angewendet) abgezogen werden. Der Hof stellt allerdings fest, dass die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen zu finanziellen Berichtigungen unter Umständen nicht verlässlich oder genau sind und dass die von der Kommission angewendete Berechnungsmethode eine unterbewertete Restfehlerquote zur Folge hat.

Möglicherweise unterschätzt die Kommission daher die Probleme in ihrer Berichterstattung an das Europäische Parlament und den Rat und nimmt keine sachgemäße Bewertung dessen vor, was zur Erreichung eines uneingeschränkten Prüfungsurteils im Kohäsionsbereich notwendig ist.

EMPFEHLUNG 1

Die Kommission sollte sicherstellen, dass bei der Berechnung der Restfehlerquote das Ausmaß nicht unterbewertet wird, in dem Ausgaben weiterhin mit Fehlern behaftet sind. Insbesondere sollte die Kommission ihre Überprüfungen hinsichtlich der Genauigkeit und Verlässlichkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten und der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen über finanzielle Berichtigungen verstärken, bevor sie diese Elemente für ihren eigenen Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit heranzieht.

EMPFEHLUNG 2

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission ein System der Nettofinanzkorrekturen für OP einrichten, bei denen die Prüfbehörden wiederholt nicht in vollem Umfang über Probleme berichten. Dieses System sollte auf den einschlägigen Bestimmungen in den Verordnungen beruhen.

- 84.** Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Möglichkeiten gemäß Artikel 73 nur begrenzt in Anspruch genommen wurden. Zudem gab es Verzögerungen bei der Vergabe des „Single-Audit“-Status an OP. Bis Ende des Jahres 2012 wurde der Artikel-73-Status an 61 der 434 operationellen Programme in 12 der 27 Mitgliedstaaten vergeben. Der Anteil dieser OP an den Haushaltsmitteln für Kohäsion belief sich dabei auf 15 %. Die Kommission war erst ab dem sechsten Jahr des Programmplanungszeitraums 2007-2013 in der Lage, den „Single-Audit“-Status an die ersten OP zu vergeben. Diese Situation (die derjenigen in Bezug auf die Vertrauenspakete des vorigen Programmplanungszeitraums ähnelt) veranschaulicht die Schwierigkeiten der Kommission bei der effektiven Umsetzung von Artikel 73 gemäß den Verordnungen.
- 85.** Der Hof ist der Auffassung, dass 46 der 61 Artikel-73-OP den Mindestvoraussetzungen für den „Single-Audit“-Status entsprachen. Fälle von Verstößen bezogen sich größtenteils auf OP des EFRE, wo die Kommission den Artikel-73-Status an einen höheren Anteil der OP vergab.
- 86.** Der Hof kommt darüber hinaus zu dem Schluss, dass der Ansatz der Kommission zum Monitoring von Artikel-73-OP (und der betreffenden Prüfbehörden) weiter entwickelt und geklärt werden muss. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Rolle der Prüfbehörden bei dem für 2017 geplanten Abschluss der OP von Bedeutung.

EMPFEHLUNG 3

Die Kommission sollte bei der Vergabe des „Single-Audit“-Status an operationelle Programme stets tragfähige, kohärente und transparente Kriterien verwenden. Insbesondere sollten bei der Vergabe des Artikel-73-Status die folgenden Mindestvoraussetzungen erfüllt sein:

- Die Prüfstrategie und die Konformitätsbewertung müssen von der Kommission akzeptiert worden sein.
- Die internen Kontrollen des OP müssen wirksam funktionieren (und insbesondere muss die mehrjährige Restfehlerquote unter der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegen).
- Im Rahmen der Prüfungen des Hofes sollten keine erheblichen Schwachstellen der internen Kontrollen des OP ermittelt worden sein.
- Die Prüfbehörde muss als „effektiv“ bewertet worden sein.

EMPFEHLUNG 4

Die Kommission sollte bei ihrem Monitoring in Bezug auf Artikel-73-OP (und die betreffenden Prüfbehörden) den Anforderungen der ISA betreffend die Verwertung der Arbeit anderer Prüfer genügen. Insbesondere sollte die Kommission weiterhin ein Mindestmaß an Prüfungen und Kontrollen auf Ebene der nationalen Prüfbehörden durchführen, um das „Single-Audit“-Modell effektiv umzusetzen.

HAT DIE KOMMISSION DURCH IHRE LEITFÄDEN UND IHRE UNTERSTÜTZUNG FÜR PRÜFBEHÖRDEN EINEN KOHÄRENTEN PRÜFUNGSANSATZ IM KOHÄSIONSBEREICH SICHERGESTELLT?

- 87.** Der Hof ist der Ansicht, dass die Kommission seit Beginn des Programmplanungszeitraums beträchtliche Fortschritte bei der Bereitstellung von Leitlinien gemacht hat, die zu einer Verbesserung der Kohärenz der Ansätze und Methoden der Prüfbehörden beitragen. Insbesondere legte die Kommission im April 2013 überarbeitete Leitlinien über statistische Stichprobenverfahren und die Berechnung von Fehlerquoten vor. Dies ist ein wesentliches Element des „Single-Audit“-Modells der Kommission, das auf nationalen Prüfungsurteilen fußt, die auf Grundlage von Prüfungen einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen erstellt werden. Der Hof stellt fest, dass die Legislativvorschläge der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Möglichkeit für abgeleitete Rechtsvorschriften in diesem Bereich vorsehen.

EMPFEHLUNG 5

Die Kommission sollte geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die Prüfbehörden auf einen dauerhaften und verbindlichen methodischen Rahmen zurückgreifen können, durch den sichergestellt wird, dass die EU-Ausgaben in allen Mitgliedstaaten anhand derselben Standards geprüft werden und dass über die Ergebnisse genau berichtet wird. Im Hinblick auf die Offenlegung von Informationen in den jährlichen Kontrollberichten, auf Umfang und Detaillierungsgrad der im Rahmen von Prüfungen von Vorgängen durchgeführten Prüfungen und auf die Weiterverfolgung der Prüfungsfeststellungen (einschließlich der finanziellen Berichtigungen der Behörden in den Mitgliedstaaten) sind weitere Verbesserungen erforderlich.

WELCHE KOSTEN ENTSTEHEN DURCH DIE PRÜFUNGSREGELUNGEN, DIE IM PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013 EINGEFÜHRT WURDEN?

- 88.** Auf Grundlage der von den Prüfbehörden übermittelten Informationen schätzt der Hof die spezifischen jährlich durch Prüfbehörden verursachten „Kontrollkosten“ auf 110 bis 130 Millionen Euro. Dies entspricht einer Summe von 860 Millionen Euro bzw. einem Anteil von 0,2 % an den Gesamtmitteln (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel) aller OP des EFRE, des KF und des ESF für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Diese Schätzung stimmt im Wesentlichen mit derjenigen der Kommission aus dem Jahr 2011 überein.
- 89.** Diese Kontrollkosten werden im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wahrscheinlich weiter steigen, da die Prüfbehörden zusätzliche Prüfungs- und Kontrollaufgaben wahrnehmen werden müssen. Wie in der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Hofes dargelegt, liegt es beim Europäischen Parlament und beim Rat, darüber zu urteilen, ob diese erheblichen „Kontrollkosten“ angesichts der erzielten Ergebnisse angemessen sind und wie diese Kosten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU aufgeteilt werden sollen.

EMPFEHLUNG 6

Die Kommission sollte im Zusammenhang mit den Kontrollkosten im Kohäsionsbereich Vereinbarungen zur Kostenteilung zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission vorschlagen, und zwar auf Grundlage einer aktualisierten Bewertung der den Mitgliedstaaten tatsächlich entstandenen Kosten.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Herrn Henri GRETHEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 4. Dezember 2013 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

EFRE/KF UND ESF: ANZAHL DER OP UND GESAMTMITTEL (EU-MITTEL SOWIE NATIONALE ÖFFENTLICHE UND PRIVATE MITTEL) FÜR DEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013

Fonds (in Euro)	Anzahl der OP	Mittelausstattung							
		EU-Mittel		Nationale öffentliche Mittel		Private Mittel		Mittelausstattung insgesamt	
		Betrag	Anteil	Betrag	Anteil	Betrag	Anteil	Betrag	Anteil
EFRE und KF	317	270 082 228 706	72 %	89 061 973 572	24 %	15 299 962 682	4 %	374 444 164 960	100 %
ESF	117	76 633 843 842	66 %	35 847 172 433	31 %	3 728 924 055	3 %	116 209 940 330	100 %
Insgesamt	434	346 716 072 548	71 %	124 909 146 005	25 %	19 028 886 737	4 %	490 654 105 290	100 %

ROLLE DER PRÜFBEHÖRDEN GEMÄSS DEN VERORDNUNGEN

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006¹ tragen die Prüfbehörden die Verantwortung für

- a) die Bewertung der für jedes OP vorgeschlagenen Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die Abgabe eines Prüfungsurteils hinsichtlich der Konformität der Beschreibung mit den Vorgaben der Verordnung. Die Kommission muss diese Konformitätsbewertung genehmigen, bevor sie die erste Zwischenzahlung² bewilligen kann;
- b) die Entwicklung einer Prüfstrategie binnen neun Monaten nach Genehmigung eines OP. Die Kommission muss die erste Prüfstrategie genehmigen. Die Strategie muss danach jährlich oder auf Anfrage der Kommission aktualisiert werden;
- c) die Durchführung von Ex-post-Prüfungen, um das wirksame Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der OP zu prüfen, sowie für die Prüfungen von Vorhaben, um die geltend gemachten Ausgaben zu prüfen (auf Grundlage einer geeigneten statistischen Stichprobe ausgewählte Projekte, um ein repräsentatives Gesamtbild der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der für ein OP (oder eine Gruppe von OP) geltend gemachten Ausgaben zu erhalten);
- d) die Übermittlung eines jährlichen Kontrollberichts am Ende eines jeden Jahres im Zeitraum 2008-2015, der die Ergebnisse der im Zwölfmonatszeitraum, der am 30. Juni des betreffenden Jahres endet, durchgeführten Prüfungen enthält, sowie die Abgabe eines Prüfungsurteils zu der Frage, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren³;
- e) die Vorlage einer Abschlusserklärung (spätestens zum 31. März 2017) zur Bewertung der Gültigkeit des Antrags auf Zahlung des Restbetrags sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge; zu diesen Vorgängen muss eine abschließende Ausgabenbescheinigung vorliegen, die durch einen abschließenden Kontrollbericht bestätigt wird.

Weniger strikte Regeln („verhältnismäßige Kontrollregelungen“) gelten für OP, bei denen der Gesamtbetrag der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben 750 Millionen Euro nicht übersteigt und die Kofinanzierung durch die Gemeinschaft 40 % der gesamten öffentlichen Ausgaben nicht übersteigt⁴.

¹ Insbesondere Artikel 59, 62 und 71.

² Es steht den Mitgliedstaaten allerdings frei, Zahlungen an die Begünstigten über ihre noch nicht genehmigten Systeme zu tätigen, während sie auf die „Konformitätsbewertung“ der Kommission warten.

³ Jede Prüfbehörde kann einen oder mehrere jährliche(n) Kontrollbericht(e) und ein oder mehrere Prüfungsurteil(e) für ein einzelnes OP oder eine Gruppe von OP vorlegen.

⁴ Artikel 74 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

ÜBERBLICK ÜBER DIE VON DEN GENERALDIREKTIONEN REGIONALPOLITIK UND STADTENTWICKLUNG SOWIE BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND INTEGRATION IN DEN JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTEN 2012 FORMULIERTEN VORBEHALTE

Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2012 – Vorbehalte zu OP (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Millionen Euro)

		Mehrjährige Restfehlerquote (2007-2013)			
		≤ 2 %	> 2 %		
Validierte hochgerechnete Fehlerquote (2012)	≤ 2 %	181 OP	3 OP		
		160 ohne Vorbehalt	196 738	2 ohne Vorbehalt (beide Ausnahmen offengelegt)	107
		4 teilweise Vorbehalte aus Reputationsgründen	3 992		
		2 vollständige Vorbehalte aus Reputationsgründen	773		
		10 teilweise Vorbehalte	14 038		
	5 vollständige Vorbehalte	4 999	1 vollständiger Vorbehalt	3 005	
		220 541		3 112	
	≤ 5 %	77 OP	27 OP		
		65 ohne Vorbehalt	66 707	2 ohne Vorbehalt (beide Ausnahmen offengelegt)	1 004
3 teilweise Vorbehalte aus Reputationsgründen		3 753	5 teilweise Vorbehalte aus Reputationsgründen	1 458	
7 teilweise Vorbehalte		9 564	1 vollständiger Vorbehalt aus Reputationsgründen	910	
2 vollständige Vorbehalte		4 769	5 teilweise Vorbehalte	960	
	84 792	14 vollständige Vorbehalte	35 930		
			40 261		
> 5 %	5 OP	24 OP			
	2 ohne Vorbehalt (beide Ausnahmen offengelegt)	2 205	1 ohne Vorbehalt (Ausnahme offengelegt)	139	
			1 teilweiser Vorbehalt aus Reputationsgründen	88	
	2 vollständige Vorbehalte aus Reputationsgründen	3 600	6 vollständige Vorbehalte aus Reputationsgründen	2 232	
	1 teilweiser Vorbehalt	3 039	3 teilweise Vorbehalte	11 745	
		13 vollständige Vorbehalte	2 692		
	8 844		16 895		

Anmerkung: Aus Rundungsgründen stimmt die Summe der Einzelangaben möglicherweise nicht mit dem Gesamtbetrag überein.

ANHANG III

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2012 – Vorbehalte zu OP (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Mittel für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Millionen Euro)

		Mehrjährige Restfehlerquote (2007-2013)			
		≤ 2 %	> 2 %		
Validierte hochgerechnete Fehlerquote (2012)	≤ 2 %	65 OP	1 OP		
		60 ohne Vorbehalt	50 601	1 ohne Vorbehalt	826
		5 teilweise Vorbehalte	21 857		
			72 458	826	
	≤ 5 %	28 OP	3 OP		
		24 ohne Vorbehalt	15 990		
		1 vollständiger Vorbehalt aus Reputationsgründen	1 368		
		2 teilweise Vorbehalte	9 505		
		1 vollständiger Vorbehalt	414	3 vollständige Vorbehalte	1 204
	27 278	1 204			
> 5 %	13 OP	7 OP			
	5 ohne Vorbehalt (vier Ausnahmen <i>nicht</i> offengelegt)	5 347			
	4 vollständige Vorbehalte aus Reputationsgründen	523	1 vollständiger Vorbehalt aus Reputationsgründen	322	
	4 teilweise Vorbehalte	1 117			
	6 986	6 vollständige Vorbehalte	7 134		
		6 986	7 457		

Anmerkung: Aus Rundungsgründen stimmt die Summe der Einzelangaben möglicherweise nicht mit dem Gesamtbetrag überein.

IN DER STELLUNGNAHME Nr. 2/2004 ZUM MODELL DER „EINZIGEN PRÜFUNG“ („SINGLE AUDIT“) DER KOMMISSION (UND ZUM VORSCHLAG FÜR EINEN INTERNEN KONTROLLRAHMEN DER GEMEINSCHAFT) DARGELEGTE ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

- I. Zur Sicherstellung einer wirksamen und effizienten internen Kontrolle der EU-Mittel sollte ein Interner Kontrollrahmen der Gemeinschaft konzipiert werden, der gemeinsame Grundsätze und Vorgaben umfasst und als Grundlage für die Entwicklung neuer oder den Ausbau bestehender Kontrollsysteme auf allen Verwaltungsebenen verwendet werden sollte.
- II. Zur Vermeidung unnötigen Doppelaufwands sollten die Kontrollen nach einheitlichen Vorgaben durchgeführt und koordiniert werden. [...]
- III. Durchführung, Dokumentation und Berichterstattung im Zusammenhang mit den Kontrollen sollten offen und transparent sein, so dass alle am System Beteiligten die Ergebnisse heranziehen und sich darauf stützen können. [...]
- IV. Zur Ermöglichung einer wirksamen und effizienten Gestaltung der Kontrollen sollten die der Politik und den Verfahren zugrunde liegenden Rechtsvorschriften klar und unmissverständlich und nicht unnötig komplex sein.
- V. Die internen Kontrollsysteme sollten auf einer Kette von Kontrollverfahren beruhen, wobei die einzelnen Ebenen spezifische Ziele verfolgen, bei deren Formulierung die Arbeiten der anderen Berücksichtigung finden. Ausgaben- oder Kostenmeldungen, die einen bestimmten Wert überschreiten, wären eine Bescheinigung sowie ein Bericht von einem unabhängigen Prüfer beizufügen, die hinsichtlich Ansatz und Inhalt einheitlichen Vorgaben folgen.
- VI. Die Kommission sollte Mindestanforderungen für interne Kontrollsysteme unter Berücksichtigung der spezifischen Merkmale der verschiedenen Haushaltsbereiche festlegen. Die Systeme für die einzelnen Bereiche sollten mit einem koordinierten Informationsangebot einhergehen, damit die Begünstigten sich über Zielsetzungen und Folgen von Kontrollen im Klaren sind.

- VII.** Die internen Kontrollsysteme sollten Mechanismen enthalten, die sicherstellen, dass Schwachstellen in den Systemen sowie Fehler und Unregelmäßigkeiten in Vorgängen ermittelt und korrigiert und gegebenenfalls Wiedereinziehungen vorgenommen werden.
- VIII.** Bei internen Kontrollsystemen sollte ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kosten für die Kontrolle eines bestimmten Haushaltsbereichs und dem daraus resultierenden Nutzen in Form einer Begrenzung des Risikos von Verlusten und Unregelmäßigkeiten auf ein akzeptables Maß bestehen.
- IX.** Die Kommission sollte in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Verbesserung der internen Kontrollsysteme vorantreiben. Rat und Parlament hätten ihre Zustimmung zum Kosten/Nutzen-Verhältnis für die einzelnen Haushaltsbereiche zu erteilen.
- X.** Klar definierte Vorgaben und Ziele in Bezug auf die internen Kontrollsysteme würden dem Hof bei seiner Prüfung eine objektive Grundlage für die Bewertung ihrer Konzeption und ihrer Funktionsweise an die Hand geben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

II.

Die Kommission teilt die Schlussfolgerung des Hofes und vertritt ebenfalls die Auffassung, dass im Programmplanungszeitraum 2007-2013 ein verbessertes System zur Prüfung von Kohäsionsausgaben eingeführt wurde. Im Zuge des verbesserten Regelungsrahmens wurde eine Prüfbehörde eingerichtet, die für die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben durch Systemprüfungen und Prüfungen repräsentativer Stichproben von Vorhaben zuständig ist und der Kommission jedes Jahr ihre Schlussfolgerungen im Wege eines Prüfurteils und eines Kontrollberichts übermittelt.

III.

Die Kommission betont, dass durch den Regelungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 das erreichbare Maß an Zuverlässigkeit deutlich erhöht wurde, insbesondere indem die Bewertung der Zuverlässigkeit für jedes operationelle Programm jährlich ab Beginn der Durchführung ermöglicht wird. Deshalb sind die Kontrollkosten aus Sicht der Kostenwirksamkeit zu bewerten.

Die Kommission weist darauf hin, dass die förderfähigen Kosten im Rahmen der für die Mitgliedstaaten verfügbaren technischen Hilfe (Artikel 46 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) Prüfungen und Kontrollen sowie die Verwaltung, Begleitung und Bewertung der Kosten umfassen. Die im Rahmen der technischen Hilfe verfügbaren Mittel belaufen sich in den meisten Fällen auf bis zu 4 % der Fördermittel für jedes Programm.

IV.

Die Kommission begrüßt die Anerkennung ihrer Arbeiten und erheblichen Anstrengungen, die in enger Zusammenarbeit mit den Prüfbehörden vorgenommen werden, um die Kohärenz ihrer Ansätze und Arbeitsmethoden im Wege von Leitlinien, gezielten Schulungen und Wiederholungen von Prüfungen zu verbessern und zum Kapazitätsaufbau beizutragen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

V.

Die Zuverlässigkeitsgewähr der Kommission beruht auf der Bewertung von Schlüsselementen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme unter Zugrundelegung aller vorliegenden Prüfungsergebnisse.

Die Kommission hat ein solides und gründliches Verfahren für die Analyse der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fehlerquoten eingeführt. Wenn ihr eine Validierung oder Neuberechnung der Fehlerquoten nicht möglich ist, nimmt die Kommission eine Schätzung des Risikos vor, indem sie Pauschalsätze (5/10/25/100 %) statt unzuverlässiger gemeldeter Fehlerquoten in ihrem Zuverlässigkeitsprozess zugrunde legt. Die Heranziehung zusätzlicher Instrumente, wie das kumulative Restrisiko, ermöglicht es den Dienststellen der Kommission, in den jährlichen Tätigkeitsberichten zusätzliche Vorbehalte gegenüber den Vorjahren zu formulieren.

Ziel der Kommission ist stets die Sicherstellung, dass die der Entlastungsbehörde vorgelegten Berichte einen angemessenen und zuverlässigen Überblick über das geschätzte Risiko für den EU-Haushalt für jeden Mitgliedstaat vermitteln, bei dem auch die mehrjährige Korrekturkapazität berücksichtigt wird. Die Dienststellen der Kommission stellen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten sämtliche verfügbaren Informationen unter vollständiger Transparenz zur Verfügung.

VI.

Die Kommission kann einem Programm erst den Status gemäß Artikel 73 gewähren, wenn eine positive Bewertung aller Elemente des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorliegt. Für diese Bewertung der von der Prüfbehörde durchgeführten Prüfungen ist es erforderlich, dass in ausreichendem Umfang eine erneute Durchführung von Prüfungen vor Ort entsprechend international anerkannten Prüfstandards vorgenommen wird. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass sie einen soliden und umsichtigen Ansatz bei den Programmen, denen bislang der Status „Einzigste Prüfung“ gewährt wurde, zugrunde gelegt hat.

VII. Erster Spiegelstrich

Die Kommission wendet ein gründliches Prüfungsverfahren an, einschließlich Kontrollbesuchen vor Ort, um die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den nationalen Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten zu gewährleisten. Alternativ legt sie Pauschalsätze zugrunde, wenn sie die Fehlerquoten für unzuverlässig erachtet. Dieses Verfahren wird durch eine im Jahr 2009 eingeführte umfassende Untersuchung der Kommission ergänzt, bei der im Zuge von 269 Kontrollbesuchen die Arbeit der Prüfbehörden überprüft werden konnte, dies schloss auch die erneute Durchführung von Prüfungen mit ein, die mehr als 90 % der Mittelzuweisungen der Fonds umfassten. Darüber hinaus führt die Kommission risikobasierte Prüfungen durch, um die Genauigkeit der gemeldeten Finanzkorrekturen zu überprüfen.

VII. Zweiter Spiegelstrich

Nach Auffassung der Kommission wurde der Status „Einzigste Prüfung“ auf Grundlage solider, kohärenter und transparenter Kriterien gewährt. Des Weiteren ist sie der Ansicht, dass bis Ende 2013 sämtliche Anforderungen für diese Programme erfüllt werden.

Die Kommission wird weiterhin ein solides Konzept zugrunde legen, das mit der Durchführung ihres im September 2013 überarbeiteten Fahrplans zu Artikel 73 weiter geklärt wird.

VII. Dritter Spiegelstrich

Nach Auffassung der Kommission wird diese Empfehlung mit dem im September 2013 angenommenen überarbeiteten Fahrplan und der Untersuchung zu den Überwachungstätigkeiten im Rahmen von Artikel 73 umgesetzt.

Nach den ersten Entscheidungen zur Gewährung des Status gemäß Artikel 73 im ersten Halbjahr 2012 und gestützt auf die Pilotbesuche erarbeiteten die Dienststellen der Kommission eine Prüfmethodik für die Durchführung der Überwachungsbesuche, die die erneute Durchführung von Prüfungen sowie Überprüfungen von Arbeitsunterlagen entsprechend internationalen Prüfstandards vorsieht.

VII. Vierter Spiegelstrich

Die Kommission hat in ihren Vorschlag für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Möglichkeit von Nettofinanzkorrekturen bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten, die nach der Vorlage des Jahresabschlusses festgestellt und von der Prüfbehörde zuvor nicht ermittelt und/oder gemeldet wurden, aufgenommen und der Gesetzgeber hat dem zugestimmt.

Die Kommission beabsichtigt, im Sekundärrecht vorzuschlagen, dass Pauschalkorrekturen bei wiederholten Verstößen, die die gleichen Mängel betreffen, erhöht werden können, wenn es der Mitgliedstaat versäumt hat, angemessene Korrekturmaßnahmen für den Teil des Systems zu ergreifen, der von einer früheren Korrektur betroffen und beeinflusst war.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

VII. Fünfter Spiegelstrich

Die Kommission leitet Maßnahmen ein, um ein verbessertes Sekundärrecht sowie rechtzeitig vorliegende und vollständige Leitlinien im Rahmen eines dauerhaften methodischen Rahmens für die Arbeit der Prüfbehörden sicherzustellen; dabei wird auf die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnene Erfahrung zurückgegriffen.

Die Kommission wird zudem im Zuge einer schriftlichen Erläuterung bis Ende 2013 bestimmte Aspekte in den vorliegenden Leitlinien klären.

Nach der Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ist die Kommission darüber hinaus ermächtigt, durch Durchführungsrechtsakte oder delegierte Rechtsakte verbindliche Modelle und/oder Anforderungen für die Prüfungstätigkeiten der Prüfbehörden anzunehmen, die auf den im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnenen Erfahrungen und empfehlenswerten Verfahren beruhen.

VII. Sechster Spiegelstrich

Nach Auffassung der Kommission wurde diese Empfehlung in der Folgenabschätzung im Jahr 2011 (siehe Fußnote 57) bereits umgesetzt. Sie weist ferner darauf hin, dass im Rahmen der geteilten Verwaltung und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips die Entscheidung über die Zuweisung der technischen Hilfe zu den verschiedenen Kostenkategorien von den Mitgliedstaaten getroffen wird.

Des Weiteren wird in der Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 der Ansatz der Kommission betreffend die Kostenwirksamkeit im Kohäsionsbereich gestärkt. Die neuen Vorkehrungen für die Durchführung der Fonds, auch in Bezug auf Kontrollen, „(...) beachten hinsichtlich der Höhe der zugewiesenen Mittel den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und berücksichtigen das Gesamtziel des Abbaus des Verwaltungsaufwands für die Stellen, die an der Verwaltung und Kontrolle der Programme beteiligt sind“.

EINLEITUNG

7.

Im Jahr 2012 gingen bei der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (nachstehend „GD EMPL“) 680 bzw. 522 Berichte über Systemprüfungen von den Prüfbehörden ein. Die Kommission analysiert die Ergebnisse aller Prüfberichte und verwendet diese während des Jahres in ihrer Aufsichtsfunktion, in deren Rahmen sie gegebenenfalls Unterbrechungen oder die Ankündigung einer Aussetzung von Zahlungen einleitet, sowie bei ihrem Zuverlässigkeitsprozess.

9.

Um sich auf die von den Prüfbehörden gemeldeten Prüfungsfeststellungen und Fehlerquoten stützen zu können, haben die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD EMPL bislang entsprechend den internationalen Prüfstandards eine umfassende Überprüfung und eine erneute Durchführung von Arbeiten der Prüfbehörden vorgenommen; dies ist und bleibt die wichtigste Kontrolle der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD EMPL.

Sofern Mängel bei der Arbeit der Prüfbehörden ermittelt werden, werden in Abhängigkeit von der Erheblichkeit der erforderlichen Verbesserungen umfassende Aktionspläne erstellt, die gegebenenfalls von Verfahren zur Unterbrechung bzw. der Ankündigung einer Aussetzung begleitet werden, um diese Mängel zu beseitigen und die Prüfungstätigkeiten an den Standard anzugleichen. Diese erneute Durchführung von Arbeiten der Prüfbehörden ermöglicht zudem einen umfassenden Kapazitätsaufbau, indem Checklisten für die Prüfungen ausgetauscht, für risikobehaftete Bereiche sensibilisiert sowie Bereiche und Lösungen für eine Verbesserung der nationalen Prüfungstätigkeit ermittelt werden.

Die Methodik für den Zuverlässigkeitsprozess und die Bestimmung von Vorbehalten wird in Anhang 4 der jährlichen Tätigkeitsberichte der GD Regionalpolitik und Stadtplanung und der GD EMPL beschrieben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 2

Die Analyse der jährlich von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten ist für sämtliche 434 Programme des EFRE/KF und ESF rechtzeitig für den jährlichen Tätigkeitsbericht durchzuführen, wobei eine erste Fassung bereits Ende Februar vorliegen muss (und bis zum Datum der Unterzeichnung am 31. März anzupassen ist). Die Kommission hebt hervor, dass das Ziel in der Angabe von Schätzwerten für die Fehlerquoten innerhalb eines statistisch gültigen Bereichs bzw. im Fall einer in der Verordnung vorgesehenen nichtstatistischen Stichprobe von nützlichen Indikatoren für eine Schätzung des Risikos für die Zahlungen im Rahmen der Programme in dem geprüften Jahr besteht.

Zudem verwendet die Kommission Pauschalsätze zur Schätzung des Risikos, wenn ihrer Ansicht nach die gemeldeten Fehlerquoten nicht zuverlässig sind.

Die Kommission verweist in den jährlichen Tätigkeitsberichten auf die auf den validierten Fehlerquoten beruhende durchschnittliche Risikoquote für alle Programme jedes Mitgliedstaats, um die im Zuge von Zwischenzahlungen im bewerteten Jahr geleisteten risikobehafteten Beträge zu bestimmen. Aufgrund des in der Verordnung vorgesehenen zeitlichen Abstands, um den Prüfbehörden Zeit für die Durchführung ihrer Prüfungen einzuräumen, beruht diese Schätzung des Risikos für die im Jahr n geleisteten Zahlungen auf der validierten Fehlerquote, die für die im Jahr n-1 gemeldeten Ausgaben angegeben wurde; dabei handelt es sich um den zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des jährlichen Tätigkeitsberichts besten vorliegenden Schätzwert. Seit 2012 geben die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD EMPL in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten auch das durchschnittliche kumulative (mehrjährige) Restrisiko je Mitgliedstaat an, wobei alle von den Mitgliedstaaten gemeldeten Korrekturen als vom Gesamtbetrag der bis zum Ende des Jahres n vorgelegten Zahlungsanträge abgezogen gelten.

10.

Nach der Methodik des Zuverlässigkeitsprozesses der Kommission wird für ein Programm mit einer validierten Fehlerquote über 5 % bereits in Schritt 1 ein Vorbehalt formuliert, sofern nicht die erforderliche finanzielle Berichtigung und ein Aktionsplan vor Unterzeichnung des jährlichen Tätigkeitsberichts durchgeführt werden (siehe auch Ziffer 40).

11.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass sich die Verfahren zur Feststellung einer Gesamtfehlerquote durch den Hof und zur Bewertung des Risikos für die in dem betreffenden Jahr geleisteten Zahlungen durch die Kommission aus den vom Hof genannten Gründen und aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Aufgaben unterscheiden. Das Ziel dieses Verfahrens ist im Wesentlichen jedoch gleich, nämlich eine Bewertung des Risikos für den EU-Haushalt in einem bestimmten Jahr.

Die Kommission berücksichtigt in ihrer Bewertung sämtliche dieser Unterschiede, insbesondere zeitliche Unterschiede bei der Quantifizierung von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass das Ergebnis dieser Bewertung mit den vom Hof ermittelten Fehlerquoten übereinstimmt, wie sich in den letzten drei Jahren in Folge für die GD EMPL und seit zwei Jahren in Folge für die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung gezeigt hat.

Des Weiteren werden bei der Bewertung der Kommission der Mehrjahrescharakter der Kohäsionspolitik und die Korrekturkapazität für jedes Programm durch die Berechnung eines kumulativen Restrisikos berücksichtigt.

Einige der vom Hof genannten Unterschiede werden im Regelungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 beseitigt, wodurch die vollständige Umsetzung des Grundsatzes der „Einzigigen Prüfung“ weiter gestärkt wird.

13.

Die Kommission begrüßte die in der Stellungnahme des Rechnungshofes 2/2004 dargelegten Grundsätze, die bei der Erarbeitung der Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Hinblick auf die Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein wichtiges Element bildeten.

15.

Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Hofes. Die Kommission hat ihr System im Allgemeinen gemäß den vom Hof festgelegten Grundsätzen für die „Einzigige Prüfung“ konzipiert (siehe auch Ziffer 80).

Der wichtigste Vorteil einer Anwendung von Artikel 73 liegt für die Kommission in der Möglichkeit, ihre begrenzten Ressourcen für Prüfungen für mit einem größeren Risiko behaftete Programme und Behörden statt für ihre allgemeinen Kontrolltätigkeiten einzusetzen. Darüber hinaus ist beim Modell der „Einzigigen Prüfung“ nach wie vor eine Überwachung der Arbeit der Prüfbehörde erforderlich und stellt damit weiterhin einen zentralen Aspekt dar.

16.

Die Bedingungen für eine Gewährung des Status gemäß Artikel 73 beziehen sich sowohl auf die Zuverlässigkeit der Arbeit der Prüfbehörde als auch auf ein zufriedenstellendes Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Kommission hat daher umfangreiche detaillierte Prüfungstätigkeiten gemäß internationalen Prüfstandards durchzuführen, bevor der Status gemäß Artikel 73 gewährt werden kann. Dies erklärt auch, weshalb der Status gemäß Artikel 73 erst mehrere Jahre nach Beginn der Programmlaufzeit gewährt werden kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

BEMERKUNGEN

Dies bedeutet auch, dass in Fällen, in denen das Verwaltungs- und Kontrollsystem eines Programms, unabhängig von der Prüfbehörde, nicht ausreichend solide ist, der Status gemäß Artikel 73 für ein Programm nicht gewährt werden kann, selbst wenn die Kommission auf Grundlage der Prüfungstätigkeiten mit der Funktionsfähigkeit der Prüfbehörde zufrieden ist.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 17, 18 und 19

Jede Entscheidung, den Status nach Artikel 73 zu gewähren, erfolgt spezifisch für ein Programm unter der Verantwortung der zuständigen Generaldirektion der Kommission.

Die Bedingungen für die Gewährung des Status nach Artikel 73 für ein Programm sind in einem Fahrplan für die Umsetzung von Artikel 73 dargelegt, der mit den Prüfbehörden in den Jahren 2009 und 2010 erörtert und am 13. Oktober 2010 zum Abschluss geführt wurde. Die Prüfbehörden sind somit vollständig eingebunden und über die Kriterien und Vorteile des Status gemäß Artikel 73 für ein bestimmtes Programm informiert.

Der ursprüngliche Fahrplan wurde im September 2013 formell überarbeitet, nachdem die ersten Entscheidungen über die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 Anfang 2012 ergangen waren. Die Überarbeitung bezieht sich auf die Klärung der Bedingungen für die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 sowie die einzuleitenden Korrekturmaßnahmen, wenn eine oder mehrere Bedingungen (vorübergehend) nicht mehr erfüllt werden. Darüber hinaus wurde gemeinsam eine spezifische Untersuchung zur Festlegung der Methodik und Schritte für die Überwachung der Umsetzung von Artikel 73 konzipiert, die von allen beteiligten Dienststellen der Kommission im Rahmen ihrer dienststellenübergreifenden Vereinbarung durchgeführt wird.

Wie im überarbeiteten Fahrplan und in dieser Untersuchung dargelegt, trifft die Kommission die Entscheidung, ihre eigenen Prüfungen vor Ort wieder aufzunehmen, wenn eine weitere Stützung auf die Arbeit der Prüfbehörden nicht mehr gerechtfertigt ist. Dies kann auf die Tatsache, dass wesentliche Mängel nicht gemeldet und im jährlichen Bestätigungsvermerk für ein bestimmtes Jahr nicht berücksichtigt wurden, oder den Umstand zurückgehen, dass einem Ersuchen der Kommission um Durchführung von Aktionsplänen/Korrekturmaßnahmen von der Prüfbehörde nicht ordnungsgemäß nachgegangen wird.

27.

Wie in der Zusammenfassung des jährlichen Tätigkeitsberichts 2012 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung dargelegt, ist der Rückgang der Zahl der Vorbehalte hauptsächlich auf die in den Mitgliedstaaten ergriffenen Korrekturmaßnahmen und die Durchführung von finanziellen Berichtigungen seitens der Kommission zurückzuführen (siehe jährlicher Tätigkeitsbericht 2012 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Seiten 46 bis 49). Die strikte Politik von Warnungen, Unterbrechungen, Aussetzungen und finanziellen Berichtigungen der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung wirkte als Anreiz für die betreffenden Mitgliedstaaten, ihre schwachen Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu verbessern.

29.

Zusätzlich zu den beiden vom Hof erwähnten Indikatoren stützt sich die Kommission auf einen gründlichen Prozess und verschiedene Schritte, bei denen zahlreiche weitere nationale Prüfungsergebnisse und Prüfungsfeststellungen der EU sowie über die beiden vom Hof genannten Indikatoren hinausgehende Informationen berücksichtigt werden.

Das Ergebnis dieses Prozesses und die Analyse werden detailliert in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten für das Jahr 2012 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der GD EMPL dargelegt (siehe Seite 35 und Anhang 9 bzw. Seite 37 und Anhang 8 der jährlichen Tätigkeitsberichte für das Jahr 2012 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung bzw. der GD EMPL).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinsame Antwort zu Ziffer 30 und Kasten 4

Die Kommission erkennt die wesentliche Rolle der Prüfbehörden an und räumt ein, wie wichtig es ist, die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Informationen sicherzustellen.

Aus diesem Grund führte die Kommission im Zuge ihrer im Laufe der Jahre 269 Kontrollbesuche eine umfassende Prüfungstätigkeit durch, um die Wirksamkeit der Prüfbehörden zu bewerten, die 96 % der Mittelzuweisungen für den EFRE/KF bzw. 99 % der Mittelzuweisungen für den ESF abdeckten.

Zwischen 2009-2013 zeigte die erneute Durchführung von Arbeiten der Prüfbehörden Folgendes auf:

- Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung kam zu dem Schluss, dass von den insgesamt 47 geprüften Prüfbehörden in dieser Phase 38 Prüfbehörden zuverlässig waren.
- Die GD EMPL kam zu dem Ergebnis, dass 78 von 84 Prüfbehörden zuverlässig waren.

Nach Auffassung der Kommission hat sie eine hinreichende Gewähr erlangt, dass die Prüfbehörden, auf die etwa 90 % der Mittelzuweisungen entfallen, Artikel 62 der Verordnung erfüllen, und somit eine zuverlässige Grundlage für die Sicherheit der Kommission und die Anwendung des Konzepts der „Einigen Prüfung“ vorliegt.

Diese Ergebnisse werden durch die vom Hof durchgeführten Überprüfungen der Prüfbehörden in den letzten drei Jahren ergänzt.

Insbesondere wenn die Kommission Zweifel im Hinblick auf die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den nationalen Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten hat, weist sie in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht die gemeldeten Fehlerquoten aus, die bei Vorliegen ausreichender Informationen erneut berechnet oder durch Pauschalsätze ersetzt werden, wenn sie als unzuverlässig gelten.

Kasten 4 – Erster Spiegelstrich

In zwei Fällen stellte die Kommission fest, dass das Stichprobenverfahren gewisse Schwachstellen aufwies, ihrer Ansicht nach hatten diese jedoch keine wesentlichen Auswirkungen.

In drei Fällen ermittelte die Kommission mit den vom Hof festgestellten Schwachstellen vergleichbare Mängel und leitete geeignete Maßnahmen ein. In einem vom Hof im Jahr 2013 gemeldeten Fall ist die Weiterverfolgung noch nicht abgeschlossen.

Kasten 4 – Zweiter Spiegelstrich

In sechs Fällen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Prüfbehörden in Bezug auf die Prüfung von Vorhaben wirksam arbeiten. In den übrigen sechs Fällen ist die Kommission den vom Hof festgestellten Schwachstellen nachgegangen.

Kasten 4 – Dritter Spiegelstrich

In zwei Fällen teilt die Kommission die Auffassung, dass die Verfahren der Prüfbehörde Schwachstellen aufwiesen, und stellte die Einleitung von Folgemaßnahmen sicher. Allerdings führte die Bewertung der Kommission in Bezug auf die gemeldeten Fehlerquoten und die jährlichen Kontrollberichte zu angemessenen Schlussfolgerungen, wenn auch die zusätzlichen von der Prüfbehörde auf Ersuchen der Kommission in den entsprechenden Fällen durchgeführten Prüfungstätigkeiten berücksichtigt werden.

In den übrigen drei Fällen stellte die Kommission mit den vom Hof gemeldeten Schwachstellen vergleichbare Mängel fest und leitete entsprechende Maßnahmen ein, einschließlich der Einstellung von Zahlungen bis zur Durchführung der Abhilfemaßnahmen durch die betreffende Prüfbehörde.

Aufgrund der zur Behebung der festgestellten Schwachstellen ergriffenen Maßnahmen hat die Kommission jetzt die hinreichende Gewähr, dass mit einer Ausnahme bei allen vom Hof geprüften Prüfbehörden für den EFRE/KF und ESF die Wirksamkeit gewährleistet wird. Bei den übrigen Prüfbehörden, die von der Kommission und dem Hof als nicht wirksam ermittelt worden waren, sind die Abhilfemaßnahmen für einige Programme des EFRE/KF und ESF noch nicht abgeschlossen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bei den fünf Prüfbehörden, bei denen 2010, 2011 oder 2012 die gemeldeten Fehlerquoten für Programme des EFRE/KF zu niedrig waren, stellt sich die Situation wie folgt dar:

- In einem Fall hatte die Meldungslücke keine Auswirkungen auf die Bewertung der Kommission, da das Prüfurteil der Prüfbehörde eingeschränkt war und im jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 ein Vorbehalt formuliert worden war.
- In einem anderen Fall lag das kumulative Restrisiko unter 2 %.
- Die Kommission befand die gemeldeten Fehlerquoten für unzuverlässig und legte für die Zwecke ihres Zuverlässigkeitsprozesses in drei Fällen Pauschalsätze zugrunde; sie legte Vorbehalte in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten ein und setzte die Zahlungen für die entsprechenden Programme aus.

Darüber hinaus arbeitet die Kommission aktiv mit diesen Prüfbehörden zusammen, um die Zuverlässigkeit der gemeldeten Fehlerquoten zu verbessern.

31.

Die Kommission setzt die Zahlungen aus, sobald ihr Belege vorliegen, die auf Probleme schließen lassen, auch wenn diese die Funktionsfähigkeit der Prüfbehörde betreffen. Zudem führen stichhaltige Beweise für Mängel in der Funktionsfähigkeit einer Prüfbehörde nach einer Prüfung der Kommission stets zur Einleitung eines Aussetzungsverfahrens, das erst nach Durchführung der erforderlichen Korrekturmaßnahmen durch den Mitgliedstaat endet.

Die Korrekturmaßnahmen werden in den Entwürfen der Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiter gestärkt: Darin sind Nettofinanzkorrekturen im Fall schwerwiegender Unregelmäßigkeiten vorgesehen, die nach der Vorlage des Jahresabschlusses festgestellt werden und von der für das Programm zuständigen Prüfbehörde zuvor nicht aufgedeckt bzw. gemeldet wurden.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 32 und 33

Die Kommission hat eine solide Methodik für die Prüfung und Validierung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten entwickelt. Die Schlussfolgerungen der Kommission zu Dokumentenprüfungen in Bezug auf die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlerquoten beruhen auch auf der Gewähr, die durch die umfassende Untersuchung zur Prüfung der Arbeit der Prüfbehörden erlangt wird (siehe Antwort zu Ziffer 9).

Im Zuge dieses Prozesses der Dokumentenprüfungen klärt die Kommission etwaige Zweifel im Hinblick auf die Genauigkeit und/oder Zuverlässigkeit der gemeldeten Fehlerquoten. Gegebenenfalls holt sie schriftlich oder während der Kontrollbesuche vor Ort detaillierte Prüfungsergebnisse zur Stützung der Berechnung der Fehlerquote ein.

Im Jahr 2013 führten die Dienststellen der Kommission 12 Kontrollbesuche vor Ort, die sich mit 64 Programmen des EFRE/KF in elf Mitgliedstaaten befassten, sowie 15 Besuche zu 23 Programmen des ESF in zehn Mitgliedstaaten durch. Unter Zugrundelegung aller erlangten Informationen bereinigte die Kommission die gemeldeten Fehlerquoten für 21 % der Programme des EFRE/KF bzw. für 15 % der Programme des ESF und befand 11 % der gemeldeten Fehlerquoten für unzuverlässig und ersetzte sie deshalb durch Pauschalsätze.

Ferner möchte die Kommission betonen, dass es in Ziffer 6.34 des Jahresberichts des Hofes für 2012 über zwei der insgesamt 51 OP des ESF heißt, dass die von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten „die Anzahl und die Auswirkungen der von der GD EMPL im Jahr 2012 geltend gemachten Vorbehalte nicht infrage stellen“. Betreffend weitere 44 Programme des EFRE/KF weist die Kommission darauf hin, dass die vom Hof gemeldeten geringfügigen Differenzen die Anzahl und die Auswirkungen der von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung im Jahr 2012 geltend gemachten Vorbehalte nicht infrage stellen.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 34 und 35.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

34.

Nach Auffassung der Kommission wird durch die Tatsache, dass seit drei Jahren in Folge die im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD EMPL ausgewiesene geschätzte Fehlerquote der Kommission der wahrscheinlichsten Fehlerquote des Hofes entspricht, die Stichhaltigkeit und Zuverlässigkeit ihres Ansatzes bestätigt.

Für die Jahre 2011 und 2012 lagen die in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht ausgewiesenen geschätzten Fehlerquoten der GD EMPL in einem Bereich zwischen 2,0 % und 2,5 % (siehe Seite 43 des jährlichen Tätigkeitsberichts 2011) bzw. zwischen 2,3 % und 3,2 % (siehe Seite 37 des jährlichen Tätigkeitsberichts 2012). Die Fehlerquoten des Hofes betragen für diese Jahre 2,2 % bzw. 3,2 %. Somit ist die von der GD EMPL in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 zugrunde gelegte Fehlerquote, die den im Zuge der Prüfungstätigkeiten für die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes ermittelten Ergebnissen entspricht, nach Auffassung der Kommission zuverlässig.

Auch für die Programme des EFRE/KF bestätigt der Hof in seinem Jahresbericht 2012, dass die Schätzung des auf den von den Prüfbehörden für 2011 gemeldeten Fehlerquoten beruhenden Risikobetrags für 2012 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung mit der Bewertung des Hofes übereinstimmt (Ziffer 5.55 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2012).

34. Erster Spiegelstrich

Die Kommission weist darauf hin, dass die 51 vom Hof erwähnten Programme in der Zuständigkeit von neun von insgesamt 112 Prüfbehörden für den EFRE, ESF und Kohäsionsfonds fallen. Sie merkt an, dass sich durch das erwähnte technische Problem betreffend die 31 Programme, die in einer einzigen Stichprobe zusammengefasst wurden, die Bewertungen der Prüfbehörde und der Kommission nicht ändern.

In den übrigen Fällen vertritt die Kommission die Ansicht, dass hinreichende Informationen zur Verfügung standen, um eine angemessene Schlussfolgerung zu den von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten ziehen zu können.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 32.

34. Zweiter Spiegelstrich

Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass der Hof mit Ausnahme von fünf der insgesamt 138 überprüften Fälle zu den gleichen Ergebnissen gelangt ist. Was diese fünf Fälle anbelangt, die zwei Prüfbehörden betreffen, bestätigt die Kommission ihre im jährlichen Tätigkeitsbericht für 2012 dargelegte Bewertung, zu der sie nach einer eingehenden Analyse der von den betreffenden Prüfbehörden vorgelegten Erläuterungen gelangt ist, und ihre Auffassung, dass kein Grund für einen Vorbehalt vorlag. Für vier dieser Programme, die in einer einzigen Stichprobe neu zusammengefasst wurden, wurde die Fehlerquote 2012 geändert; deshalb ist die Kommission der Ansicht, dass diese nicht in die Berechnung der prognostizierten Fehlerquote aufzunehmen waren. Im Fall des fünften Programms hätte nach Auffassung der Kommission die Berücksichtigung des Teils der Ausgaben, der von der zu prüfenden Grundgesamtheit ausgeschlossen wurde, zu sehr geringfügigen Auswirkungen auf die Fehlerquote geführt.

Siehe auch Antwort der Kommission zu Ziffer 5.52, vierter Spiegelstrich, sowie Ziffer 5.57 des Jahresberichts des Hofes für das Haushaltsjahr 2012.

Deshalb vertritt die Kommission die Auffassung, dass sie ihre Aufsichtsfunktion betreffend die von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten ordnungsgemäß wahrgenommen hat.

35.

Entsprechend der für den jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 zugrunde gelegten Methodik berücksichtigte die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung die validierten Fehlerquoten als eines von mehreren Elementen bei ihrer abschließenden Bewertung der Programme. Diese wurden nicht für die Schätzung der Mindest- und Höchstbeträge der risikobehafteten Zahlungen herangezogen, die auf der in früheren Jahren verwendeten Methodik beruhte. Wie explizit in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 (Seite 69) angegeben, schätzte die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung den Risikobetrag für ihre Zahlungen im Jahr 2010 auf zwischen 0,8 % und 1,7 % und befand, dass die von den nationalen Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten, die sich auf die im Jahr 2009 gemeldeten Ausgaben bezogen, im Hinblick auf das Funktionieren der Systeme im Jahr 2010 mit Vorsicht zu betrachten seien (Seite 31). 2011 und in den darauffolgenden Jahren wurden alle gemeldeten Fehlerquoten von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung bewertet und validiert, auch auf übergeordneter Ebene bzw. unter Zugrundelegung eines Pauschalsatzes in mehr als der Hälfte der Fälle. In manchen Fällen wurden von den Prüfbehörden 2011 oder 2012 zuverlässige geänderte Fehlerquoten mitgeteilt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ab 2011 änderte die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung ihre Methodik, so dass eine genauere Schätzung des Risikobetrags auf Grundlage der von den Prüfbehörden gemeldeten und von den Dienststellen der Kommission validierten Fehlerquoten möglich ist. Gleichzeitig führte die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung die Berechnung eines kumulativen Restrisikos ein, bei dem die von den Mitgliedstaaten vorgenommenen finanziellen Berichtigungen berücksichtigt werden. Für diese Berechnung verwendet die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung validierte Fehlerquoten für alle Jahre seit Beginn des Programmplanungszeitraums, einschließlich der später von den Prüfbehörden geänderten Fehlerquoten, Fehlerquoten, die zurückgerechnet werden können, sowie Pauschalsätzen. Deshalb haben die zum Zeitpunkt der Meldung der Fehlerquoten im Jahr 2010 dargelegten Einschränkungen keine Auswirkungen auf die Berechnung des kumulativen Restrisikos durch die Kommission im Jahr 2012. Der Hof bestätigte in seinem Jahresbericht 2012, dass der Schätzwert der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung für den Risikobetrag für das Jahr 2012 mit der Bewertung des Hofes übereinstimmt (Ziffer 5.55 des Jahresberichts des Hofes für das Haushaltsjahr 2012).

Was die GD EMPL betrifft, so verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Ziffer 34.

36.

Die Kommission hat die Verwendung statistischer Stichprobenverfahren im Zeitraum 2012/2013 mit ihren im April 2013 überarbeiteten Leitlinien über Stichprobenverfahren aktiv gefördert, selbst im Fall kleiner Grundgesamtheiten von Vorhaben, so dass für eine zunehmende Zahl von Programmen repräsentative Ergebnisse vorliegen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Fehlerquote auch repräsentativ sein kann, wenn ein formeller Ansatz für ein nichtstatistisches Stichprobenverfahren verwendet wird oder bei der geprüften Stichprobe eine hohe Abdeckung der Ausgaben sichergestellt ist.

Allerdings entsprechen nichtstatistische Stichproben für kleine Grundgesamtheiten von Vorhaben der Verordnung und bieten diese den besten Anhaltspunkt für das Gesamtrisiko der betreffenden Programme. In diesen Fällen berücksichtigt die Kommission auch die Merkmale der Grundgesamtheit und den Prüfungsumfang. Die Kommission muss diese Indikatoren für ihren Zuverlässigkeitsprozess und die Berechnung des kumulativen Restrisikos zugrunde legen.

In allen Fällen, in denen die Kommission die gemeldete Fehlerquote für unzuverlässig erachtet, verwendet sie Pauschalsätze.

37.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass die Verbuchung von finanziellen Berichtigungen aufgrund des zeitlichen Abstands zwischen den Meldungen der Mitgliedstaaten und den Fristen für den jährlichen Tätigkeitsbericht der Kommission sowie der verschiedenen an ihrer Durchführung beteiligten Akteure eine komplexe Aufgabe darstellt. Um dem mehrjährigen Charakter der Programmdurchführung, einschließlich finanzieller Berichtigungen, Rechnung zu tragen, ermittelt die Kommission ein kumulatives Restrisiko, das als Indikator dafür dient, wie sich die Korrekturkapazität des Programms von Jahr zu Jahr entwickelt. Ziel der Kommission ist es, eine Restrisikoquote sicherzustellen, die am Ende des Programmplanungszeitraums unter der Wesentlichkeitsschwelle liegt, wobei sämtliche finanziellen Berichtigungen berücksichtigt werden, die während der Laufzeit des Programms vorgenommen wurden.

38.

Die Kommission muss sich auf die von den Mitgliedstaaten bis Ende März jedes Jahres im Rahmen der rechtlichen Anforderungen vorgelegten Daten stützen, die nach der mehrjährigen Konzeption für die Kohäsionspolitik verfügbar sind.

38. Erster Spiegelstrich

Die Kommission hat das kumulative Restrisiko bis zum Ende des Jahres zu ermitteln, das Gegenstand der Bewertung des jährlichen Tätigkeitsberichts bildet. Das kumulative Restrisiko dient als Indikator für die Korrekturkapazität des Programms über mehrere Jahre, wobei die zum Zeitpunkt der Ermittlung sowohl in Bezug auf das Risiko als auch hinsichtlich der vorgenommenen finanziellen Berichtigungen verfügbaren Informationen berücksichtigt werden.

Zum Zeitpunkt des jährlichen Tätigkeitsberichts stehen der Kommission die Meldungen der Mitgliedstaaten über die im Vorjahr vorgenommenen finanziellen Berichtigungen sowie die für das laufende Jahr für einige Programme gemeldeten Daten zur Verfügung. Diese Informationen können von der Kommission überprüft werden, da die meisten Berichtigungen auf Ersuchen der Kommission eingeleitet werden.

Des Weiteren hat die Kommission in den vergangenen drei Jahren spezifische risikobasierte Prüfungstätigkeiten zu 68 operativen Programmen durchgeführt, um sicherzustellen, dass die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Berichtigungen wirksam umgesetzt werden, und im Fall von Zweifeln oder unzureichenden Nachweisen die betreffenden Beträge von den kumulativen finanziellen Berichtigungen abgezogen, die bei der Ermittlung der Restfehlerquote berücksichtigt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

38. Zweiter Spiegelstrich

Wie im Leitfaden zur Behandlung von in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlern (COCOF_11-0041-01-DE vom 7. Dezember 2011) dargelegt, haben die Prüfbehörden eine prognostizierte Fehlerquote anhand aller Prüfungsfeststellungen zu ermitteln, wobei die infolge ihrer Prüfungen vorgenommenen finanziellen Berichtigungen bei der Ermittlung der prognostizierten Fehlerquoten nicht berücksichtigt werden dürfen. Bei der Formulierung ihres Prüfurteils können sie spätere Vorgänge im Sinne von finanziellen Berichtigungen, die nach Ende ihrer Prüfungen vorgenommen wurden, berücksichtigen. Wenn die Berichtigungen ausreichend sind, um die prognostizierte Fehlerquote zu verbessern, kann die Prüfbehörde beschließen, ein uneingeschränktes Prüfurteil abzugeben, sie muss aber dennoch die ermittelte prognostizierte Fehlerquote melden.

Die Kommission wird die Prüfbehörden an diese Regel erinnern.

38. Dritter Spiegelstrich

Noch ausstehende Wiedereinziehungen beruhen auf von dem Mitgliedstaat ausgestellten Einziehungsanordnungen und sind auszuführen. Sie basieren auf den Anforderungen der Verordnung und es ist legitim, diese Korrekturmaßnahmen zu berücksichtigen.

38. Vierter Spiegelstrich

Gemäß der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten etwaige eine Zahlungsaufforderung des Vorjahres betreffende Herausnahmen melden. Wie im Leitfaden¹ erläutert, sind Herausnahmen endgültig und können nicht wieder in spätere Zahlungsaufforderung aufgenommen werden, es sei denn, nicht ordnungsgemäße Beträge werden später für ordnungsgemäß und förderfähig befunden. In diesen Fällen hat die Bescheinigungsbehörde ihre Meldung zu berichtigen. Die Kommission wird die Bescheinigungsbehörden an diese Regel erinnern.

39.

Seit der Veröffentlichung der jährlichen Tätigkeitsberichte für das Jahr 2011 im März 2012 wurden im Rahmen der von der Kommission eingeführten Verfahren zur Vermeidung einer Unterbewertung bei der Ermittlung eines kumulativen Gesamtrestrisikos etwaige Fälle einer negativen Restfehlerquote auf mindestens 0 berichtet.

¹ Siehe COCOF 10/0002/02 vom 17.3.2010.

Das kumulative Restrisiko spiegelt die Korrekturkapazität eines Programms insgesamt wider. Dabei werden der beste Schätzwert für das Risiko, die validierte Fehlerquote sowie Informationen über alle durchgeführten Berichtigungen, unabhängig von der Quelle der Feststellung (Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörde), zugrunde gelegt. In Extremfällen weist deshalb ein kumulatives Restrisiko von Null darauf hin, dass die insgesamt gemeldeten Berichtigungen, die mit in früheren Zahlungsaufforderungen an die Kommission enthaltenen Ausgaben in Verbindung stehen, höher waren als das geschätzte kumulative Risiko für das Programm zum Zeitpunkt der Ermittlung.

40.

Vorbehalte beruhen vorwiegend auf der Bewertung des Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie der prognostizierten Fehlerquote. Das kumulative Restrisiko ist ein zweiter Filter, um über die Notwendigkeit zusätzlicher Vorbehalte zu entscheiden. Insbesondere in Fällen einer validierten Fehlerquote zwischen 2 % und 5 %, aber nicht nur in diesen, kann auf dieser Basis entschieden werden, ob zusätzliche Vorbehalte geltend zu machen sind. Dabei handelt es sich gewiss nicht um die wichtigste Grundlage für Vorbehalte im jährlichen Tätigkeitsbericht, sondern um eine ergänzende Komponente.

Dieses Konzept wurde für 65 der 67 vom Hof genannten Programme des EFRE/KF angewandt. Bei den beiden übrigen Programmen wurden, wie vom Hof in Anhang III zu seinem Bericht dargelegt, Ausnahmen entsprechend der Methodik des jährlichen Tätigkeitsberichts gemacht und im jährlichen Tätigkeitsbericht offengelegt, da alle erforderlichen finanziellen Berichtigungen zum Zeitpunkt des Zuverlässigkeitsprozesses durchgeführt worden waren (siehe jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Seite 35).

Für die vier OP des ESF mit einer „prognostizierten Fehlerquote“ über 5 % waren die erforderlichen finanziellen Berichtigungen bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichts 2012 der GD EMPL durchgeführt worden. Somit lagen die für diese OP ermittelten kumulativen Fehlerquoten unter 2 %. Entsprechend den ständigen Anweisungen der Kommission für die Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte für 2012 ist ein (eingeschränkter) Vorbehalt nur bei einem kumulativen Finanzrisiko über 2 % erforderlich. Zudem lagen für die betreffenden vier Programme geeignete Aktionspläne vor, um ein erneutes Auftreten dieser Probleme zu verhindern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ferner weist die Kommission darauf hin, dass gemäß Ziffer 6.34 des Jahresberichts des Hofes für das Haushaltsjahr 2012 die ermittelten Schwachstellen bei den von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten *„die Anzahl und die Auswirkungen der von der GD EMPL im Jahr 2012 geltend gemachten Vorbehalte nicht infrage stellen“*.

43.

Es handelt sich um zwei Prozesse, die klar zu unterscheiden sind: zum einen die formelle Stützung auf die Arbeit der Prüfbehörde nach den Bedingungen gemäß Artikel 73 der Verordnung und zum anderen die Tatsache, dass die Kommission für den jährlichen Zuverlässigkeitsprozess nach ihrer eingehenden Bewertung des jährlichen Kontrollberichts und unter Berücksichtigung der erneuten Durchführung von Prüfungen vor Ort die gemeldeten Prüfungsfeststellungen validieren und sich somit auf diese stützen kann.

Die vom Hof gemeldeten Zahlen spiegeln den umsichtigen Ansatz der Kommission wider, wie in Ziffer 47 erwähnt, und die doppelte Bedingung, sich nicht nur auf die Arbeit der Prüfbehörde und die gemeldeten Fehlerquoten, sondern auch darauf zu stützen, dass sämtliche weiteren Elemente des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das betreffende Programm in vollem Umfang wirksam sind (siehe auch Antwort zu Ziffer 16).

Außerdem führt die Erfüllung der Bedingungen nicht automatisch zu einer Entscheidung der Kommission, den Status nach Artikel 73 zu gewähren. Die Kommission fällt unter Abwägung aller anderen relevanten Faktoren, wie unter anderem der Wesentlichkeit und Bedeutung jedes OP für den Fonds insgesamt, ein fachliches Urteil.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 44 bis 46

Die Kommission kann erst den Status gemäß Artikel 73 gewähren, wenn ausreichende Prüfungstätigkeiten in Einklang mit internationalen Prüfstandards durchgeführt wurden und eine positive Bewertung der Prüfbehörde erzielt werden konnte.

Auch wenn Entscheidungen zur Gewährung des Status nach Artikel 73 im sechsten Jahr des Programmplanungszeitraums 2007-2013 getroffen wurden, läuft die Durchführung der Programme bis 2015 und erfolgt der Abschluss im Jahr 2017. Außerdem kann die Umsetzung des Modells der „Einzigsten Prüfung“ für die Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den nächsten Programmplanungszeitraum eine Rolle spielen und das Konzept wird aufrechterhalten und hat positive Auswirkungen bis zum Jahr 2023.

Im Fahrplan aus dem Jahr 2010 wurde vorsichtig darauf hingewiesen, dass eine erste Gruppe von Prüfbehörden möglicherweise in der Lage sein könnte, das Modell der „Einzigsten Prüfung“ für einige Programme/Systeme zu nutzen oder dieses bereits anwenden könnte, und die Kommission sich grundsätzlich auf das Urteil der Prüfbehörde stützen wird. Die Kommission konnte daher vor der Durchführung ihrer Überprüfung keinen genauen Zeitplan festlegen. Tatsächlich ist es aufgrund der in der Verordnung vorgesehenen Bedingungen sowie aufgrund der Prüfstandards erforderlich, dass die Kommission solide Prüfungsfeststellungen nach einem kontradiktorischen Verfahren einholt, bevor sie eine Entscheidung über die Anwendung von Artikel 73 für ein bestimmtes Programm treffen kann. Dies war erst nach einer gründlichen erneuten Durchführung von Prüfungen vor Ort durch die Kommission im Rahmen der ab 2009 durchgeführten Untersuchung über die Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden möglich.

Die Kommission hat somit einen umsichtigen Ansatz gewählt, da der Status gemäß Artikel 73 erst nach Vorlage der jährlichen Kontrollberichte für 2010 und 2011, in denen erstmals die Fehlerquoten zu melden waren, gewährt wurde. Im gleichen Zeitraum stellte die Kommission Leitlinien für die Erstellung dieser Berichte, die Behandlung von Fehlern, Stichprobenverfahren, usw. zur Verfügung, um die Zuverlässigkeit und Kohärenz der erhaltenen Informationen zu gewährleisten.

Siehe auch Antwort zu Ziffer 30.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

47.

Ziel der Kommission ist es, im Zuge der Bewertung detaillierter Schlüsselanforderungen und Funktionen für jedes Programm eine hinreichende Gewähr dafür zu erlangen, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktioniert. Diese Bewertung beruht auf einer Synthese aller Prüfungsergebnisse der Kommission und der Mitgliedstaaten und geht über den Anhaltspunkt anhand eines einzigen Indikators zum kumulativen Restrisiko hinaus. Die Kommission hat ihren Fahrplan im September 2013 formell überarbeitet, einschließlich weiterer Klarstellungen zu den Kriterien, die sie für die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 anwendet: Annahme der Prüfstrategie und Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen, hinreichende Gewähr, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktioniert und begrenzte Risiken birgt; hinreichende Gewähr, dass die Prüfbehörde eine gute Funktionsfähigkeit aufweist und lediglich geringfügige Verbesserungen erforderlich sind, wobei die kumulativen Prüfungsfeststellungen der Kommission und ihre Erfahrungen mit der betreffenden Prüfbehörde berücksichtigt werden. Auch den Prüfungsergebnissen des Hofes wird Rechnung getragen.

48.

Gestützt auf ihre eigene Bewertung geht die Kommission davon aus, dass Ende 2013 für alle 61 Programme die Anforderungen erfüllt werden. Bei ihrer Bewertung stützt sich die Kommission auf die Ergebnisse der umfassenden Untersuchung, die im Jahr 2009 zur wirksamen Überprüfung der Zuverlässigkeit der Prüfbehörden in die Wege geleitet wurde. Des Weiteren berücksichtigt sie sämtliche Verwaltungsvorschriften, einschließlich nichtstatistischer Stichprobenverfahren, die in bestimmten Fällen als beste Schätzung für das Risiko und die Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems herangezogen werden, sowie des „kumulativen Restrisikos“, das wie vorstehend dargelegt für jedes Programm bzw. für Gruppen von Programmen seit 2012 ermittelt wird.

Zudem weist die Kommission darauf hin, dass auf die vom Hof in Kasten 6 genannten Programme 5 % bzw. weniger als 1 % der jeweiligen globalen Mittelzuweisungen für den EFRE/KF bzw. ESF entfallen.

Kasten 6 a) – Erster Spiegelstrich

Wenn Programme im Rahmen eines gemeinsamen Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Zwecke eines statistischen Stichprobenverfahrens gemäß den Bestimmungen der Verordnung zusammengefasst werden, kann die Kommission kein kumulatives Restrisiko je Programm ermitteln, da die Prüfbehörden eine einzige Fehlerquote für alle zusammengefassten Programme melden. Dieser Ansatz wird in allen Fällen für sämtliche Mitgliedstaaten angewandt, wenn die Prüfbehörden Programme in einer einzigen repräsentativen Stichprobe zusammenfassen.

Die sechs vom Hof genannten Programme gehören zu acht Programmen, für die ein gemeinsames Verwaltungs- und Kontrollsystem besteht. Die für 2011 gemeldete und validierte Fehlerquote für die Gruppe von Programmen betrug 2,64 %. Das entsprechende kumulative Restrisiko für die Gruppe aller acht Programme lag nach der Durchführung von Berichtigungen durch die betreffende Bescheinigungsbehörde unter 2 %. Die Kommission gelangte daher zu dem Schluss, dass die Systeme für alle acht Programme wirksam sind.

Kasten 6 a) – Zweiter Spiegelstrich

Sämtliche Bedingungen für die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 waren für dieses Programm bereits Anfang 2012 erfüllt. Dennoch entschied die Kommission, einen umsichtigen Ansatz zu verfolgen, um das Risiko systembedingter Fehler bei einer bestimmten Maßnahme des Programms zu verringern. Deshalb formulierte sie zur Berücksichtigung dieses Risikos im jährlichen Tätigkeitsbericht einen teilweisen Vorbehalt. Anschließend bestätigte der Mitgliedstaat, dass die Gesamtausgaben in Verbindung mit dieser Maßnahme bereits im November 2011 vorsorglich entnommen worden waren und im Jahr 2012 ein Aktionsplan durchgeführt wurde, um sicherzustellen, dass tatsächlich keine Ausgaben für diese Maßnahme mit einem Risiko behaftet sind. Nach dieser Schlussfolgerung wurde der teilweise Vorbehalt im November 2012 aufgehoben. Nach zwei Kontrollbesuchen vor Ort wurde der Status gemäß Artikel 73 für das Programm gewährt. Die im jährlichen Kontrollbericht für 2012 gemeldeten positiven Ergebnisse bestätigten diese Bewertung mit einer validierten Fehlerquote unter 2 % und die Kommission gab im jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 ein uneingeschränktes Prüfurteil ab.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 6 b) – Erster Spiegelstrich

- Betreffend die beiden Fälle des ESF und den Fall des EFRE, auf die der Hof verweist, bestätigt die Kommission, dass die betreffenden Prüfbehörden die Leitlinien der Kommission für Stichprobenverfahren angesichts der kleinen Größe der Grundgesamtheit ordnungsgemäß angewendet hatten. Die Kommission weist darauf hin, dass in der Verordnung die Verwendung von Fehlerquoten für auf nichtstatistischen Stichprobenverfahren beruhende Stichproben im Fall kleiner Grundgesamtheiten von Vorhaben vorgesehen ist. Dabei handelt es sich um die einzigen verfügbaren Indikatoren für eine Schätzung des Gesamtrisikos für die betreffenden Programme, die deshalb von der Kommission für die Zwecke des Zuverlässigkeitsprozesses herangezogen werden. In diesen Fällen berücksichtigt die Kommission auch die Merkmale der Grundgesamtheit und den Prüfungsumfang. Bei zwei Fällen des ESF wurde angesichts der geringen Größe der Grundgesamtheit die Anforderung betreffend die Mindestabdeckung (10 %) erfüllt. Für die übrigen Programme des EFRE war die Verwendung einer Zufallsauswahl, die Posten über einen hohen Wert und mehr als 10 % der Ausgaben beinhaltetete, im Jahr 2011 angemessen.
- Darüber hinaus stützte die Kommission ihre Bewertung nicht nur auf die in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlerquoten, sondern auch auf andere im Zuge ihrer Prüfungstätigkeiten ermittelte Elemente, wie die erneute Durchführung einer Reihe von Kontrollen von Vorhaben der Prüfbehörde und das gewonnene Wissen über die Funktionsfähigkeit der betreffenden Systeme.
- Angesichts der positiven Bewertung dieser Elemente gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass eine ausreichende Grundlage für die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 für diese drei Programme vorlag.
- Für die Stichprobe für 2013 wählten die beiden Prüfbehörden ein statistisches Stichprobenverfahren, dies beruhte auf der Vergrößerung der Grundgesamtheit und des niedrigeren Schwellenwerts, ab dem nach den von der Kommission im April 2013 bereitgestellten überarbeiteten Leitlinien über Stichprobenverfahren die Verwendung einer statistischen Stichprobenverfahrens erforderlich ist.

Siehe auch Antwort zu Ziffer 36.

Kasten 6 b) – Zweiter Spiegelstrich

Für diese beiden Programme wurde der Status gemäß Artikel 73 im Juni 2012 auf Grundlage der Schlussfolgerung gewährt, dass sämtliche im Fahrplan der Kommission festgelegten Bedingungen erfüllt waren. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Kommission in vier aufeinander folgenden jährlichen Kontrollberichten seit 2008 das von der Prüfbehörde verwendete Stichprobenverfahren überprüft und für konform befunden. Die Informationen über die Änderung des Stichprobenverfahrens wurden im Dezember 2012 im neuen jährlichen Kontrollbericht übermittelt, der umgehend bewertet wurde. Unter Zugrundelegung ihrer Bewertung stellte die Kommission fest, dass der Ausschluss von Ausgaben von der zu untersuchenden Grundgesamtheit nicht mit den Vorschriften in Einklang stand. Allerdings wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass diese Änderung der Methodik keine Auswirkungen auf die gemeldeten Fehlerquoten hatte und von der Prüfbehörde aus Gründen der Kostenwirksamkeit gewählt worden war, da die betreffenden Empfänger bereits in früheren Jahren einer Prüfung unterzogen worden waren, ohne dass Fehler festgestellt worden waren.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Änderung der Methodik zu einer Erhöhung des Prüfungsumfangs von 5 % auf 20 % gegenüber den Vorjahren führte.

Kasten 6 b) – Dritter Spiegelstrich

Das vom Hof erwähnte OP ist das viertkleinste OP für den ESF. Die jährlichen Zahlungen in den Jahren 2010/2012 beliefen sich auf durchschnittlich 1,5 Mio. EUR. Trotz seiner sehr geringen Größe konnte Artikel 74, in dem proportionale Kontrollvorkehrungen für kleine OP festgelegt sind, nicht angewendet werden, da der Kofinanzierungssatz für dieses OP über 40 % liegt.

Überdies bestätigt die Kommission, dass sie über ausreichenden Grund für die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 für dieses Programm verfügte, der eine ähnliche Wirkung wie Artikel 74 aufweist, da die Prüfbehörde für den ESF die Leitlinien zu Stichprobenverfahren der Kommission ordnungsgemäß befolgte, insbesondere angesichts der sehr geringen Größe der Grundgesamtheit, die deutlich unter dem vom Hof in Fußnote 9 genannten Schwellenwert für ein statistisches Stichprobenverfahren lag (unter 20 Projekten für 2011 und 2012). Deshalb konnte für die betreffende Grundgesamtheit kein statistisches Stichprobenverfahren angewandt werden. Allerdings wurde die nach dem Leitfaden über Stichprobenverfahren erforderliche Abdeckung von 10 % erreicht.

Deshalb wurde das Verwaltungs- und Kontrollsystem für dieses operationelle Programm für wirksam befunden und die von der Verwaltungsbehörde gemeldete und von der Kommission validierte Fehlerquote lag konstant unter 2 %.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 6 c)

Nach Auffassung der Kommission wurde für diese beiden Programme der Status gemäß Artikel 73 auf der Grundlage solider, kohärenter und transparenter Kriterien unter Berücksichtigung der Feststellungen des Hofes gewährt.

In einem der beiden vom Hof genannten Fälle wurde das Verwaltungs- und Kontrollsystem als wirksam bewertet und die von der Prüfbehörde gemeldeten und von der Kommission validierten Fehlerquoten lagen im Zeitraum zwischen 2010 und 2012 konstant unter 2 %.

Im zweiten Fall bezogen sich die Feststellungen des Hofes nicht auf die Funktionsfähigkeit der Prüfbehörde, sondern auf andere Aspekte des Verwaltungs- und Kontrollsystems, denen nachgegangen wird. Nach Ansicht der Kommission wirken sich die im Jahr 2013 beim Verwaltungs- und Kontrollsystem festgestellten Mängel nicht zwangsläufig auf die Zuverlässigkeit der Arbeit der Prüfbehörde aus.

Kasten 6 d)

Der Status gemäß Artikel 73 wurden den beiden betreffenden Prüfbehörden im Juni bzw. September 2012 gewährt. Die Bemerkung des Hofes bezieht sich auf im Jahr 2013 gemachte Feststellungen.

Die Kommission bestätigt jedoch nach einer eingehenden Prüfung der Feststellungen des Hofes, dass diese Prüfbehörden die Anforderungen gemäß Artikel 73 erfüllen. Die Kommission überwacht im Rahmen ihrer jüngsten gemeinsamen Untersuchung zur Überwachung von Artikel 73 (siehe Antwort zu Ziffer 54) genauestens, dass diese Anforderungen weiterhin erfüllt werden.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 49 und 50

Wie im überarbeiteten Fahrplan festgelegt, in der gemeinsamen Untersuchung im September 2013 beschlossen und in der Prüfstrategie der Dienststellen der Kommission wiedergegeben, erfolgt eine angemessene Überwachung im Rahmen von Artikel 73 durch die Analyse der Berichte über die nationalen Systemprüfungen und jährlichen Kontrollberichte (einschließlich Kontrollbesuchen, sofern erforderlich), die Überprüfung von Arbeitsunterlagen vor Ort und die erneute Durchführung von Prüfungen der Prüfbehörden sowie bilaterale Koordinierungssitzungen.

Siehe auch Antwort zu Ziffer 32.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 51 bis 53

Der Fahrplan wurde als strategisches Dokument zur Festlegung der Bedingungen für die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 und für Überwachungszwecke konzipiert und sollte nicht als methodisches Dokument dienen. Nachdem die ersten Entscheidungen im Rahmen von Artikel 73 im ersten Halbjahr 2012 getroffen worden waren, wurde die Methodik für die Durchführung der Überwachungsbesuche erarbeitet und die Feinabstimmung der neuen Untersuchung auf Grundlage der im Zuge von zwei Pilotbesuchen im Jahr 2012 gewonnenen Erfahrungen vorgenommen. Bei diesen Pilotbesuchen wurden Prüfungen wiederholt und Arbeitsunterlagen überprüft.

Gemäß dem überarbeiteten Fahrplan, der gemeinsamen Untersuchung und der Prüfstrategie wird grundsätzlich bei jeder Prüfbehörde mit dem Status gemäß Artikel 73 jedes zweite Jahr ein Überwachungsbesuch durchgeführt. Diese Überwachungsbesuche umfassen die erneute Durchführung von Prüfungen sowie die Überprüfung von Arbeitsunterlagen nach internationalen Prüfstandards.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 54 und 55

Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung wies in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 darauf hin, dass gestützt auf ihre Überwachung der Programme mit dem Status „Einzig Prüfung“ die Bedingungen zur Begründung dieses Status weiterhin erfüllt wurden, da die Prüfbehörden neue Mängel für einige der betreffenden Programme ordnungsgemäß gemeldet hätten. Somit war die ordnungsgemäße Funktionsfähigkeit der betreffenden Prüfbehörden weiterhin gegeben.

Im September 2013 hat die Kommission ihren ursprünglichen Fahrplan formell überarbeitet und eine Untersuchung angenommen, in der die Methodik und ein Prozess für die Überwachung des Status „Einzig Prüfung“ festgelegt werden. Anhang I des überarbeiteten Fahrplans enthält eine Übersicht über die Maßnahmen/Abhilfemaßnahmen, die einzuleiten sind, wenn eine oder mehrere der Ausgangsbedingungen für die Gewährung des Status „Einzig Prüfung“ nicht mehr erfüllt sind.

Die Kommission überwacht alle betreffenden Programme, unter anderem durch die erneute Durchführung von Prüfungen. Ende 2013 erstreckt sich die Überwachung der Kommission auf neunzehn OP mit dem Status gemäß Artikel 73 bei sieben Prüfbehörden, die der Prüfmethodik der Kommission entsprechen. Spezifische Korrekturmaßnahmen werden für vier Prüfbehörden durchgeführt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die GD EMPL hat in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 keine Probleme ermittelt, die eine erneute Prüfung der operationellen Programme, denen im Jahr 2012 der Status gemäß Artikel 73 gewährt wurde, rechtfertigten. Deshalb wurden keine Korrekturmaßnahmen eingeleitet, um den im Jahr 2012 gewährten Status „Einzig Prüfung“ zu entziehen oder auszusetzen. Außerdem führt die Kommission seit Ende 2013 Überwachungsbesuche dieser OP durch.

56.

Der Abschluss wird auf den umfassenden Prüfungs- und Überwachungstätigkeiten während des Programmplanungszeitraums beruhen, insbesondere in Bezug auf die jährliche Bewertung des kumulativen Restrisikos für jedes Programm. Siehe auch Antwort zu den Ziffern 49 bis 53 bezüglich des überarbeiteten Fahrplans und der Untersuchung zur Überwachung.

Überdies verweist die Kommission auf die Tatsache, dass die Umsetzung des Modells der „Einzig Prüfung“ gemäß Artikel 140 Absatz 3 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen auch im Programmplanungszeitraum 2014-2020 fortgesetzt wird².

60.

Die Kommission gab in den ersten fünf Jahren der Durchführung Leitlinien heraus, die für die Arbeit der Prüfbehörden von wesentlicher Bedeutung sind (z. B. Bewertung der Konformität, Prüfstrategie, Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen, Stichprobenverfahren). Diese Leitlinien wurden rechtzeitig zu Beginn des Programmplanungszeitraums veröffentlicht (siehe Ziffer 62).

² „In Bezug auf operationelle Programme, bei denen die Kommission zu dem Schluss kommt, dass sie sich auf den Vermerk der Prüfbehörde verlassen kann, kann sie sich mit der Prüfbehörde darauf einigen, ihre eigenen Vor-Ort-Prüfungen auf die Prüfung der Tätigkeit der Prüfbehörde zu beschränken, es sei denn, es liegen Hinweise auf Mängel bei der Arbeit der Prüfbehörden für ein Geschäftsjahr vor, für das die Kommission den Rechnungsabschluss bereits akzeptiert hat“.

Gemeinsame Antwort zu Ziffer 61 und Kasten 8

Leitlinien zu komplexen Themen, wie die vom Hof genannten, beruhen zwangsläufig auf empfehlenswerten und schlechten Verfahren, die in den ersten Jahren der Durchführung ermittelt wurden. Der Entwurf der Leitlinien wird auf verschiedenen Fachsitzungen mit den Prüfbehörden erörtert, bevor sie in der COCOF-Sitzung zum Abschluss gebracht werden. Dies war insbesondere bei den Leitlinien zur Behandlung von in den jährlichen Kontrollberichten gemeldeten Fehlern der Fall, die vor ihrer formellen Mitteilung eingehend mit den Prüfbehörden erörtert worden waren.

66. Erster Spiegelstrich

Die Kommission teilt die Meinung, dass diese obligatorischen Informationen, was die Ergebnisse von Vorhaben anbelangt, durch zusätzliche Leitlinien weiter ergänzt werden könnten. Die Kommission beabsichtigt, den Prüfbehörden bis Ende 2013 diesbezüglich zusätzliche schriftliche Erläuterungen zu übermitteln.

66. Zweiter Spiegelstrich

Die Kommission holt auf Grundlage ihrer Risikobewertung gegebenenfalls zusätzliche Informationen über die Ergebnisse von Prüfungen von Vorhaben ein, sei es in schriftlicher Form oder im Zuge von Kontrollbesuchen vor Ort (siehe Antwort zu Ziffer 32).

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, weitere schriftliche Klarstellungen zu diesem Punkt herauszugeben.

66. Dritter Spiegelstrich

Beim Abschluss müssen die Prüfbehörden bereits eine mehrjährige Bewertung des Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie der Korrekturkapazität beim Abschluss vornehmen (siehe im Jahr 2013 herausgegebene Leitlinien für den Abschluss).

66. Vierter Spiegelstrich

Die Auswirkungen späterer Vorgänge auf das Prüfurteil werden in Bezug auf „positive“ Vorgänge bereits teilweise in den im Dezember 2011 herausgegebenen Leitlinien zur Behandlung von Fehlern behandelt.

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, weitere schriftliche Klarstellungen zu diesem Punkt herauszugeben.

Die Kommission hat Vorschläge unterbreitet, um sämtliche früheren Aspekte in den Durchführungsrechtsakten/delegierten Rechtsakten für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 im Sinne einer weiteren Harmonisierung der Durchführung aufzunehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

67.

In der Verordnung und in der Folge in den von der Kommission herausgegebenen Leitlinien werden internationale Prüfstandards berücksichtigt, dabei muss jedoch auch den Besonderheiten und der für die Kohäsionspolitik verwendeten Terminologie Rechnung getragen werden.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 68 und 69

Die umfassenden seit 2009 vorgenommenen Prüfungstätigkeiten zur Prüfung der Arbeit der Prüfbehörden umfassten auch umfangreiche Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau der betreffenden Prüfbehörden. Dies wiederum ermöglichte einen Austausch von empfehlenswerten Verfahren mit allen Prüfbehörden im Wege zusätzlicher Leitlinien und von Fachsitzungen.

72.

Die Kommission bietet den Prüfbehörden weiterhin Schulungen, insbesondere in Bezug auf Stichprobenverfahren, zu der Prüfungsarbeit im Rahmen des Abschlusses des Programmplanungszeitraums 2007-2013 und zu den Prüfungstätigkeiten für den neuen Programmplanungszeitraum an.

73.

Die Kommission weist darauf hin, dass sich aufgrund der Gewährung des Status gemäß Artikel 73 für einige Programme ihre Kontrolltätigkeiten nicht verringern. Der wichtigste Vorteil liegt für die Kommission in der Möglichkeit, ihre begrenzten Ressourcen für Prüfungen für mit einem größeren Risiko behaftete Programme und Behörden statt für ihre allgemeinen Kontrolltätigkeiten einzusetzen. Außerdem bedeutet das Konzept der „Einzigsten Prüfung“ nicht, dass keine Prüfungstätigkeiten mehr stattfinden. Überwachungs- und Kontrollbesuche sind weiterhin erforderlich, um die weitere Zuverlässigkeit der Prüfungsarbeit der nationalen Prüfbehörden zu gewährleisten.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 74 bis 76

Die Kommission betont, dass durch den Regelungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 das erreichbare Maß an Zuverlässigkeit deutlich erhöht wurde, insbesondere indem die Bewertung der Zuverlässigkeit für jedes operationelle Programm jährlich ab Beginn der Durchführung ermöglicht wird. Deshalb müssen die Kontrollkosten aus Sicht der Kostenwirksamkeit und nicht in absoluten Zahlen bewertet werden.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Fonds die Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle der Programme über die technische Hilfe finanzieren können.

77.

Nach einigen Jahren im Programmplanungszeitraum 2000-2006, die von hohen Fehlerquoten gekennzeichnet waren, beschloss die Kommission, für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 verstärkte Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, einschließlich statistischer Stichprobenverfahren, vorzuschlagen. Diese Vorschläge spiegeln sich weitgehend im aktuellen Rechtsrahmen wider. Die Kommission weist darauf hin, dass die Fehlerquoten im laufenden Programmplanungszeitraum deutlich niedriger sind.

78.

Die Kommission nimmt an, dass die Kontrollkosten im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiterhin stabil bleiben werden.

Angesichts der verschiedenen in der Verordnung vorgesehenen Vereinfachungen der Prüfungen können die Verringerung des Verwaltungsaufwands (z. B. verminderte Berichtspflichten und stärkere Verwendung von vereinfachten Kostenoptionen) oder die Verwendung von überarbeiteten Leitlinien zu Stichprobenverfahren zu beachtlichen Verbesserungen der Prüfungstätigkeit führen.

Dies wäre mehr als ein Ausgleich für die zusätzlichen Anstrengungen, die für die Prüfung des Jahresabschlusses und der Verwaltungserklärung notwendig sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 79 und 80

Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Hofes. Auch die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission den internen Kontrollrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Vergleich zu früheren Programmplanungszeiträumen verstärkt haben. Die Kommission ist der Ansicht, dass dies zur Sicherstellung einer soliden Prüfkapazität in der gesamten Union beiträgt.

83.

Was die vom Hof ermittelten Risiken anbelangt, so vertritt die Kommission folgenden Standpunkt:

83. Erster Spiegelstrich

Die Kommission führt seit 2009 umfassende Prüfungen vor Ort durch, um die Arbeit der Prüfbehörden zu überprüfen. Es wurden 269 Kontrollbesuche durchgeführt und 47 Prüfbehörden für den EFRE bzw. 84 Prüfbehörden für den ESF überprüft. Dies entspricht in etwa 96 % bzw. 99 % der gesamten Mittelzuweisungen. Diese Prüfungen ermöglichten es der Kommission, Empfehlungen zu unterbreiten, zum Kapazitätsaufbau beizutragen und eine Neuberechnung der Quoten vorzunehmen oder sie durch Pauschalsätze zu ersetzen, wenn diese für unzuverlässig befunden wurden.

Insgesamt verfügt die Kommission über ein gründliches Verfahren für die Prüfung der Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten, die gegebenenfalls geändert werden. Die Tatsache, dass die in den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD EMPL und der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung ausgewiesenen Fehlerquoten mit den vom Hof ermittelten Fehlerquoten übereinstimmen, bestätigt die Zuverlässigkeit des Prüfungs- und Berichtssystems.

83. Zweiter Spiegelstrich

Überdies hat die Kommission eine solide Methodik zur Prüfung und Validierung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten eingeführt, gegebenenfalls einschließlich zusätzlicher Informationensuchen und/oder Kontrollbesuchen vor Ort (im Jahr 2013 64 OP des EFRE/Kohäsionsfonds in elf Mitgliedstaaten sowie 23 OP des ESF in zehn Mitgliedstaaten).

Die wertvollen Erkenntnisse, die im Zuge dieser umfangreichen Untersuchung der Funktionsfähigkeit einer großen Zahl von Prüfbehörden gewonnen wurden, erwiesen sich bei der Bewertung der gemeldeten Fehlerquoten durch die Kommission als äußerst hilfreich.

83. Dritter Spiegelstrich

Nach Auffassung der Kommission ist das kumulative Restrisiko, bei dem die Fehlerquoten und finanziellen Berichtigungen im Laufe des Programmplanungszeitraums berücksichtigt werden, ein Indikator für die Korrekturkapazität insgesamt der jedes Jahr von der Kommission in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten bewerteten Programme.

Es beruht auf sämtlichen gemeldeten Daten für die Vorjahre und dem besten Schätzwert für das bewertete Jahr.

Insbesondere beim Umgang mit Programmen mit einer validierten Fehlerquote zwischen 2 % und 5 % ist es für die Kommission hilfreich, aber auch in anderen Fällen.

Für diese Programme, bei denen in der Vergangenheit keine Vorbehalte geltend gemacht wurden, kann jetzt ein Vorbehalt formuliert und anschließend ein Verfahren eingeleitet werden (Unterbrechungen/Aussetzungen/finanzielle Berichtigungen).

Aufgrund der Verwendung des kumulativen Restrisikos wurde für zusätzliche Programme ein Vorbehalt formuliert, wodurch das vom Hof ermittelte Risiko einer Unterbewertung der Risiken für diese Programme verringert wurde.

Des Weiteren hat die Kommission spezifische risikobasierte Prüfungsarbeiten durchgeführt, um sicherzustellen, dass die zu 68 operationellen Programmen in den vergangenen drei Jahren gemeldeten Berichtigungen wirksam umgesetzt werden, und im Fall von Zweifeln oder unzureichenden Nachweisen die betreffenden Beträge von den für die Zwecke der Ermittlung der Restfehlerquote berücksichtigten kumulativen finanziellen Berichtigungen abgezogen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ziel der Kommission ist stets die Sicherstellung, dass die der Entlastungsbehörde vorgelegten Berichte einen angemessenen und zuverlässigen Überblick über das geschätzte Risiko für den EU-Haushalt für jeden Mitgliedstaat vermitteln, bei dem auch die mehrjährige Korrekturkapazität berücksichtigt wird. Die Dienststellen der Kommission stellen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten sämtliche verfügbaren Informationen unter vollständiger Transparenz zur Verfügung.

Die Kommission nimmt jedes Jahr eine eingehende Prüfung der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten vor. Dieser Prüfungsprozess ermöglicht der Kommission zusammen mit den umfassenden Ergebnissen ihrer Untersuchungen den Ausweis vollständiger und zuverlässiger validierter Fehlerquoten in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten und gegebenenfalls die Formulierung geeigneter Vorbehalte.

Zur Verdeutlichung weist die Kommission darauf hin, dass durch die Tatsache, dass die in den jährlichen Tätigkeitsberichten ausgewiesenen geschätzten Fehlerquoten der GD EMPL seit drei Jahren in Folge und die der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung seit zwei Jahren in Folge den Fehlerquoten des Hofes entsprechen, die Stichhaltigkeit und Zuverlässigkeit ihres Ansatzes bestätigt wird.

Empfehlung 1

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt wurde.

Die Kommission wendet einen gründlichen Überprüfungsprozess an, einschließlich Kontrollbesuchen vor Ort, um die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten zu gewährleisten. Alternativ legt sie Pauschalsätze zugrunde, wenn sie die Fehlerquoten für unzuverlässig erachtet. Dieser Prozess wird durch eine im Jahr 2009 eingeführte umfassende Untersuchung der Kommission ergänzt, durch die im Zuge von 269 Kontrollbesuchen die Arbeit der Prüfbehörden überprüft werden konnte, dies schloss auch die erneute Durchführung von Prüfungen mit ein, die etwa 90 % der Mittelzuweisungen des Fonds umfassten. Darüber hinaus führt die Kommission risikobasierte Prüfungen durch, um die Genauigkeit der gemeldeten Finanzkorrekturen zu überprüfen.

Die Kommission wird weiterhin eine strenge Kontrolle der gemeldeten Fehlerquoten sicherstellen, die Arbeit der Prüfbehörden überwachen und überprüfen sowie gezielte Prüfungen vornehmen, um die Qualität der Verfahren der Bescheinigungsbehörden zur Erfassung und Meldung von finanziellen Berichtigungen zu bewerten.

Empfehlung 2

Die Kommission hat in ihren Vorschlag für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Möglichkeit von Nettofinanzkorrekturen bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten, die nach der Vorlage des Jahresabschlusses festgestellt und von der Prüfbehörde zuvor nicht ermittelt und/oder gemeldet wurden, aufgenommen und der Gesetzgeber hat dem zugestimmt.

Die Kommission beabsichtigt überdies, im Sekundärrecht vorzuschlagen, dass Pauschalkorrekturen bei wiederholten Verstößen, die die gleichen Mängel betreffen, erhöht werden können, wenn es der Mitgliedstaat versäumt hat, angemessene Korrekturmaßnahmen für den Teil des Systems zu ergreifen, der von einer früheren Korrektur betroffen und beeinflusst war.

84.

Die vom Hof erläuterten Zahlen resultieren aus den in der Verordnung vorgesehenen strengen Bedingungen, die umfassende Prüfungstätigkeiten der Kommission und des Mitgliedstaats erforderlich machen, einschließlich der erneuten Durchführung von Prüfungen gemäß internationalen Prüfstandards, bevor das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems insgesamt bewertet werden kann. Darüber hinaus musste die Kommission in den meisten Fällen auf die Übermittlung der Fehlerquoten im Jahr 2010 und sogar im Jahr 2011 warten, da die Umsetzung nur zögerlich in Gang gekommen war. Die Kommission musste diese Quoten sowie die Ergebnisse ihrer ersten Wiederholungen von Kontrollen vor Ort zur Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden sorgfältig prüfen, um die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu bewerten.

85.

Unter Zugrundelegung ihrer eigenen Bewertung widerspricht die Kommission nachdrücklich den Feststellungen betreffend alle 15 in Kasten 6 genannten Fälle und nimmt an, dass die Anforderungen Ende 2013 für alle 61 Programme erfüllt werden. Bei ihrer Bewertung stützt sich die Kommission auf die Ergebnisse der umfassenden Untersuchung, die im Jahr 2009 zur wirksamen Überprüfung der Zuverlässigkeit der Prüfbehörden in die Wege geleitet wurde. Des Weiteren berücksichtigt sie sämtliche Verwaltungsvorschriften, einschließlich nichtstatistischer Stichprobenverfahren, die in bestimmten Fällen als beste Schätzung für das Risiko und die Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems herangezogen werden, sowie des „kumulativen Restrisikos“, das wie vorstehend dargelegt für jedes Programm bzw. für Gruppen von Programmen seit 2012 ermittelt wird. Außerdem sind die vorgebrachten Einwände für kleine operationelle Programme besonders ungeeignet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zudem weist die Kommission darauf hin, dass auf die vom Hof in Kasten 6 genannten Programme 5 % bzw. weniger als 1 % der jeweiligen globalen Mittelzuweisungen für den EFRE/KF bzw. ESF entfallen.

86.

Seit der Prüfung des Hofes haben die betreffenden Generaldirektionen der Kommission gemeinsam eine Untersuchung zur Überwachung der ersten im Jahr 2012 getroffenen Entscheidungen über die Gewährung des Status gemäß Artikel 73 erarbeitet und im September 2013 angenommen. Ferner haben sie eine gemeinsame Entscheidung zur Überarbeitung des Fahrplans zu Artikel 73 und der Überwachungsprozesse im September 2013 getroffen.

Siehe Antwort zu Empfehlung 4.

Empfehlung 3

Nach Auffassung der Kommission wurde der Status „Einzigste Prüfung“ auf Grundlage solider, kohärenter und transparenter Kriterien gewährt. Des Weiteren ist sie der Ansicht, dass bis Ende 2013 sämtliche Anforderungen für diese Programme erfüllt sind.

Die Kommission wird weiterhin ein solides Konzept zugrunde legen, das mit der Durchführung ihres im September 2013 überarbeiteten Fahrplans zu Artikel 73 weiter geklärt wird.

Empfehlung 4

Nach Auffassung der Kommission wird diese Empfehlung mit dem im September 2013 angenommenen überarbeiteten Fahrplan und der Untersuchung zu den Überwachungstätigkeiten im Rahmen von Artikel 73 umgesetzt.

Nach den ersten Entscheidungen zur Gewährung des Status gemäß Artikel 73 im ersten Halbjahr 2012 und gestützt auf die Pilotbesuche erarbeiteten die Dienststellen der Kommission eine Prüfmethode für die Durchführung der Überwachungsbesuche, die die erneute Durchführung von Prüfungen sowie Überprüfungen von Arbeitsunterlagen entsprechend internationalen Prüfstandards umfassen.

87.

Die Kommission begrüßt die Bewertung des Hofes und setzt ihre enge Zusammenarbeit mit den Prüfbehörden zur Verbesserung ihrer Leitlinien und Unterstützung fort. Die Kommission fördert aktiv die Anwendung ihrer überarbeiteten Leitlinien zu Stichprobenverfahren von April 2013, indem sie Schulungsseminare in verschiedenen dezentral organisierten Mitgliedstaaten veranstaltet, um die angemessene Verbreitung der Informationen an alle betroffenen Prüfbehörden in diesen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Die Kommission hat einen Dialog mit den Prüfbehörden eingeleitet, um den Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 angemessen vorzubereiten und das Sekundärrecht zu Themen, die die Arbeit der Prüfbehörden betreffen, zu verbessern.

Empfehlung 5

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und leitet Maßnahmen ein, um ein verbessertes Sekundärrecht sowie rechtzeitige und vollständige Leitlinien im Rahmen eines stabilen methodischen Rahmens für die Arbeit der Prüfbehörden, die auf der im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnenen Erfahrung beruhen, sicherzustellen.

Die Kommission wird zudem im Zuge einer schriftlichen Erläuterung bis Ende 2013 bestimmte Aspekte in den vorliegenden Leitlinien klären.

Nach der Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ist die Kommission darüber hinaus ermächtigt, durch Durchführungsrechtsakte oder delegierte Rechtsakte verbindliche Modelle und/oder Anforderungen für die Prüfungstätigkeiten der Prüfbehörden anzunehmen, die auf den im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gewonnenen Erfahrungen und empfehlenswerten Verfahren beruhen.

89.

Gemäß dem Vertrag, der Haushaltsordnung und sektorspezifischen Verordnungen ist die Aufteilung der Zuständigkeiten klar geregelt. Was den Europäischen Strukturfonds und den Kohäsionsfonds betrifft, so stehen den Mitgliedstaaten erhebliche Haushaltsmittel für technische Hilfe zur Verfügung. Die Entscheidung über ihre Verwendung obliegt den Mitgliedstaaten.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Empfehlung 6.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlung 6

Nach Auffassung der Kommission wurde diese Empfehlung in der Folgenabschätzung im Jahr 2011 (siehe Fußnote 57) bereits umgesetzt. Sie weist ferner darauf hin, dass im Rahmen der geteilten Verwaltung und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips die Entscheidung über die Zuweisung der technischen Hilfe zu den verschiedenen Kostenkategorien von den Mitgliedstaaten getroffen wird.

Des Weiteren wird in der Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 der Ansatz der Kommission betreffend die Kostenwirksamkeit im Kohäsionsbereich gestärkt. Die neuen Vorkehrungen für die Durchführung der Fonds, auch in Bezug auf Kontrollen, *„(...) beachten hinsichtlich der Höhe der zugewiesenen Mittel der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und berücksichtigen das Gesamtziel des Abbaus des Verwaltungsaufwands für die Stellen, die an der Verwaltung und Kontrolle der Programme beteiligt sind“*.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 16/2013

Modell der „Einzigsten Prüfung“ („Single Audit“) – Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2014 – 74 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-541-9

doi:10.2865/94442

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

DER HOF IST DER AUFFASSUNG, DASS DIE KOMMISSION IM HINBLICK AUF DIE ENTWICKLUNG EINES SYSTEMS DER „EINZIGEN PRÜFUNG“ („SINGLE AUDIT“) WESENTLICHE FORTSCHRITTE GEMACHT HAT. DIESES SYSTEM GESTATTET ES DER KOMMISSION, AUS DER ARBEIT DER NATIONALEN PRÜFBEHÖRDEN SICHERHEIT HINSICHTLICH DER RECHTMÄSSIGKEIT UND ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER AUSGABEN IM RAHMEN DES EFRE/KF UND ESF ABZULEITEN. SCHÄTZUNGEN DES HOFES ZUFOLGE BETRUGEN DIE VON DEN PRÜFBEHÖRDEN VERURSACHTEN KOSTEN IM GESAMTEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013 RUND 860 MILLIONEN EURO (0,2 % DER MITTEL DES EFRE/KF UND DES ESF). DER HOF STELLTE FEST, DASS DIE VON DEN PRÜFBEHÖRDEN GEMELDETEN FEHLERQUOTEN UND DIE VON DEN MITGLIEDSTAATEN ÜBERMITTELTE INFORMATIONEN ÜBER FINANZIELLE BERICHTIGUNGEN NICHT HINREICHEND VERLÄSSLICH SIND, UM DIE „SINGLE-AUDIT“-BESTIMMUNGEN FÜR ALLE PROGRAMME EFFEKTIV UMZUSETZEN. MÖGLICHERWEISE UNTERSCHÄTZT DIE KOMMISSION DAHER IM KOHÄSIONSBEREICH DIE PROBLEME IN IHRER BERICHTERSTATTUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen



ISBN 978-92-9241-541-9

