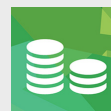


Sonderbericht

Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007-2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Prüferteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II - Ausgabenbereiche „Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration“ - unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Berichterstattendes Mitglied war Henri Grethen, dem die Leitung der Prüfung oblag. Herr Grethen wurde unterstützt von der Aufgabenleiterin Ildikó Preiss (Attachée im Kabinett Grethen) und dem Leitenden Manager Niels-Erik Brokopp. Zum Prüferteam gehörten Marcel Bode, Nicholas Edwards, Johan Adriaan Lok und Ágota Marczinkó.



Von links nach rechts: Henri Grethen, Ildikó Preiss, Niels-Erik Brokopp, Ágota Marczinkó, Marcel Bode, Nicholas Edwards.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 4/2017

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007-2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch

zusammen mit den Antworten der Kommission

INHALT

	Ziffer
Glossar und Abkürzungen	
Zusammenfassung	
Einleitung	1 - 34
Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste Finanzierungsquelle der EU für Investitionen	1 - 9
Politische Ziele, Haushaltsmittel und Fonds	1 - 3
Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Kohäsionspolitik	4 - 9
Maßnahmen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts im Bereich Kohäsion	10 - 28
Präventivmaßnahmen: Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen	14 - 17
Finanzkorrekturen durch die Kommission	18 - 25
Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter Beträge durch die Mitgliedstaaten	26 - 28
Bei der Ermittlung des Restrisikos, das bei Zahlungen für kohäsionspolitische Maßnahmen zulasten des EU-Haushalts besteht, sind Finanzkorrekturen eine wesentliche Grundlage	29 - 33
Jährliche Fehlerquoten pro Programm für eine repräsentative Stichprobe von Vorhaben von der Kommission validiert	30 - 31
Berechnung des kumulativen Restrisikos durch die Kommission	32 - 33
Früherer Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs über die Maßnahmen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts	34
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	35 - 39
Bemerkungen	40 - 140
Finanzkorrekturen führten bereits während des Zeitraums 2000-2006 bei mehreren EFRE- und ESF-Programmen und KF-Projekten zu Nettokorrekturen	40 - 57
Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2006 beliefen sich auf 8 616 Millionen Euro bzw. 3,8 % der Gesamtmittel für den EFRE, den KF und den ESF	40 - 45
Nettofinanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2006 beliefen sich auf insgesamt 2 423 Millionen Euro (bzw. 1,1 % der Gesamtmittel)	46 - 51

Die von der Kommission vorgenommene Bewertung von Mängeln und die Finanzkorrekturen wurden im Wesentlichen vom Gerichtshof der Europäischen Union bestätigt	52 - 57
Die Kommission macht während des Zeitraums 2007-2013 zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch	58 - 121
Während des Zeitraums 2007-2013 nutzte die Kommission die ihr zum Schutz des EU-Haushalts zur Verfügung stehenden Maßnahmen stärker als zuvor	59 - 66
Die Kommission wandte ihre Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2007-2013 in angemessener Weise an	67 - 81
Durch die Korrekturmaßnahmen der Kommission wird Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, Mängel in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen zu beheben	82 - 98
Die Kommission sah sich bei der Überwachung der Umsetzung von Finanzkorrekturen durch die Mitgliedstaaten sowie bei der Bewertung der langfristigen Auswirkungen ihrer eigenen Korrekturmaßnahmen mit Schwierigkeiten konfrontiert	99 - 111
Die Berichterstattung der Kommission über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen machte es schwierig, sich einen umfassenden und analytischen Überblick zu verschaffen	112 - 121
Durch die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Position der Kommission beim Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben erheblich gestärkt	122 - 140
Berichterstattung über Finanzkorrekturen ist nun in das jährliche Zuverlässigkeitspaket eingebunden und wird von der Prüfbehörde geprüft	123 - 126
Die Kommission verfügt dank der für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Rechtsvorschriften über weiter reichende Befugnisse zum Schutz des EU-Haushalts	127 - 138
Mehr Rechtssicherheit, weil die Regeln nicht mehr in Leitlinien, sondern in Verordnungen festgelegt sind	139 - 140
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	141 - 150

Anhang I - Kommissionsverfahren für Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen

Anhang II - Vergleich der Rechtsvorschriften: Programmplanungszeiträume 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2020

Anhang III - Szenarien der Auswirkung von Finanzkorrekturen

Anhang IV - Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission pro Mitgliedstaat für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, Stand: Ende 2015

Anhang V - System der Zuverlässigkeitsgewähr im Bereich Kohäsion für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020

Antworten der Kommission

GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

Aktionsplan	Aktionspläne sind Dokumente, die von Mitgliedstaaten erstellt werden, nachdem systematische Unregelmäßigkeiten oder schwerwiegende Mängel in ihren Systemen ermittelt wurden. Darin werden Abhilfemaßnahmen beschrieben, mit denen diese Unregelmäßigkeiten und/oder Systemmängel behoben werden sollen.
Aufhebung der Mittelbindung	Eine Handlung, durch die eine zuvor vorgenommene Mittelbindung ganz oder teilweise aufgehoben wird.
Auslösendes Ereignis	Unregelmäßigkeiten oder schwerwiegende Mängel, die von den Behörden eines Mitgliedstaats, von der Kommission oder vom Hof im Zuge ihrer Prüfungen festgestellt wurden und Anlass zu Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen geben.
Aussetzung	Die Kommission kann eine Zwischenzahlung ganz oder zum Teil aussetzen (siehe Artikel 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006), wenn erhebliche Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme des betreffenden Mitgliedstaats vorliegen, oder eine bescheinigte Ausgabenerklärung vorschriftswidrige Ausgaben enthält, die noch nicht bereinigt wurden, oder der betreffende Mitgliedstaat in schwerwiegender Weise gegen seine Verwaltungs- und Kontrollpflichten verstoßen hat.
Bericht gemäß Artikel 20	Eine jährliche Erklärung über die herausgenommenen Beträge, die wiedereingezogenen Beträge, die noch ausstehenden Wiedereinziehungen und die nicht wiedereinziehbaren Beträge gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 für die Programme des Zeitraums 2007-2013. Sie gibt Aufschluss über die gesamte Korrekturkapazität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die einzelnen Programme, und zwar zusammengefasst nach Prioritätsachsen und unabhängig von der Korrekturquelle.
Bescheinigungsbehörde	Bescheinigungsbehörden unterziehen die von den Verwaltungsbehörden geltend gemachten Ausgaben Primärkontrollen und bescheinigen, dass diese Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	Ziel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union durch den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte im Wege der finanziellen Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen.
Europäischer Sozialfonds (ESF)	Der Europäische Sozialfonds zielt darauf ab, durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten (hauptsächlich durch Weiterbildungsmaßnahmen), die Förderung einer hohen Beschäftigungsquote und die Schaffung von mehr

	und besseren Arbeitsplätzen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.
Fall	Der vollständige Pfad der Ereignisse zwischen einem bestimmten auslösenden Ereignis und den zugehörigen Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen.
Finanzkorrektur (FK)	Finanzkorrekturen ("finanzielle Berichtigungen") sollen verhindern, dass der EU-Haushalt durch fehlerhafte oder vorschriftswidrige Ausgaben belastet wird. Bei Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ist die Wiedereinziehung zu Unrecht geleisteter Zahlungen in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten. Finanzkorrekturen können von den Mitgliedstaaten durch Abzug vorschriftswidriger Ausgaben von ihrem Zahlungsantrag, durch Zahlung einer Wiedereinziehungsanordnung der Kommission oder durch Aufhebung der Mittelbindung umgesetzt werden. Der Abzug kann auf zwei Arten erfolgen - durch Herausnahme oder Wiedereinziehung bei den Begünstigten.
Finanzkorrektur: bestätigt, beschlossen oder umgesetzt	Eine "bestätigte" Finanzkorrektur wurde vom betreffenden Mitgliedstaat akzeptiert. Eine "beschlossene" Finanzkorrektur wurde durch einen Beschluss der Kommission angenommen; es handelt sich stets um eine Nettokorrektur, durch die der Mitgliedstaat zu Unrecht erhaltene Mittel an den EU-Haushalt zurückerstatten muss, was im Endeffekt eine Verringerung der Mittelausstattung für den betreffenden Mitgliedstaat bedeutet. Eine "umgesetzte" Finanzkorrektur hat (im Anschluss an die Phasen "bestätigt" bzw. "beschlossen") bewirkt, dass die festgestellte Unregelmäßigkeit tatsächlich (durch Herausnahme oder Wiedereinziehung) behoben ist.
Finanzkorrektur: Ex-ante-Finanzkorrektur oder Ex-post-Finanzkorrektur	Ex-ante-Finanzkorrekturen erfolgen, bevor die vorschriftswidrigen Ausgaben bei der Kommission geltend gemacht werden. Ex-post-Finanzkorrekturen erfolgen, nachdem die vorschriftswidrigen Ausgaben bei der Kommission geltend gemacht wurden.
Herausnahme von Beträgen	Der Mitgliedstaat zieht im Rahmen des Programms getätigte vorschriftswidrige Ausgaben unmittelbar nach Aufdeckung der Unregelmäßigkeit zurück, indem er sie in der nächsten Ausgabenerklärung abzieht und so EU-Mittel für andere Vorhaben freigibt. Eine der beiden Möglichkeiten zur Durchführung einer Finanzkorrektur (die andere Möglichkeit ist die Wiedereinziehung).
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.
Interruptions, Suspensions and Financial Corrections Committee (ISFCC; Ausschuss "Unterbrechungen, Aussetzungen und Finanzkorrekturen")	Ein besonderer interner Ausschuss, in dem die Generaldirektionen der Kommission Fragen im Zusammenhang mit Warnungen, Unterbrechungen, Aussetzungen und Finanzkorrekturen erörtern und Beschlüsse fassen.
Jährlicher Tätigkeitsbericht (JTB)	In jährlichen Tätigkeitsberichten werden die Ergebnisse von Vorhaben unter Bezugnahme unter anderem auf die Zielsetzungen, die verbundenen Risiken und die Form der internen Kontrollen dargelegt. Im Falle der Kommission seit dem Haushaltsjahr 2001 und im Falle aller Organe der Europäischen Union (EU) seit 2003 muss der "bevollmächtigte Anweisungsbefugte" seiner Einrichtung einen Jährlichen Tätigkeitsbericht über die Erfüllung seiner Aufgaben zusammen mit Finanz- und Verwaltungsinformationen vorlegen.
Kohäsionsfonds (KF)	Der Kohäsionsfonds dient der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union durch Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekten in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttonsozialprodukt von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts.
Kumulatives Restrisiko	Ein für jedes Programm im Laufe des gesamten Programmplanungszeitraums ermittelter Schätzwert des Anteils der geltend gemachten Ausgaben, der nicht rechtmäßig und ordnungsgemäß ist. Im kumulativen Restrisiko sind alle seit Beginn des Zeitraums vorgenommenen Finanzkorrekturen und die bei Abschluss geltend gemachten Gesamtausgaben berücksichtigt.
Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts	Die Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts umfassen Präventivmaßnahmen (Unterbrechung, Aussetzung) und Finanzkorrekturen (mit finanziellen Auswirkungen). Diese Maßnahmen werden durch Aktionspläne ergänzt, die zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat vereinbart werden.
Mittelausstattung	Die Mittelausstattung ist der einem Mitgliedstaat oder einem operationellen Programm in einem Programmplanungszeitraum zugewiesene Gesamtbetrag, d. h. der theoretische maximal zahlbare Betrag.
Mittelbindung	Beruht auf einer rechtlichen Verpflichtung der EU, unter bestimmten Voraussetzungen Finanzmittel bereitzustellen und bei Abschluss eines EU-geförderten Projekts ihren Teil der Kosten zu erstatten. Die Mittelbindungen von heute sind die Zahlungen

	von morgen. Die Zahlungen von heute sind die Mittelbindungen von gestern.
Operationelles Programm (OP)	In einem OP ist festgelegt, welche Prioritäten und spezifischen Ziele ein Mitgliedstaat verfolgt und wie die Mittel (Kofinanzierung aus EU-Mitteln und einzelstaatlichen öffentlichen und privaten Mitteln) in einem bestimmten Zeitraum (derzeit sieben Jahre) für die Finanzierung von Projekten verwendet werden sollen. Die Projekte innerhalb eines OP müssen zu einer bestimmten Anzahl von Zielen beitragen. Die Finanzmittel für OP können aus dem EFRE, dem KF und/oder dem ESF stammen. Das OP wird vom Mitgliedstaat ausgearbeitet und muss von der Kommission genehmigt werden, bevor Zahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet werden können. Während des Programmplanungszeitraums können OP nur mit Einverständnis beider Seiten geändert werden.
Präventivmaßnahme	Wenn der Kommission potenzielle Mängel bekannt sind, kann sie Präventivmaßnahmen ergreifen. Zu diesen Präventivmaßnahmen gehört es, Zahlungen für das OP aus dem EU-Haushalt auszusetzen oder zu unterbrechen.
Prioritätsachse	Eine der strategischen Prioritäten in einem operationellen Programm, die ein Bündel miteinander verbundener Vorhaben mit messbaren spezifischen Zielen umfasst.
Programmplanungszeitraum	Der mehrere Jahre umfassende Rahmen, in dem die EFRE-, ESF- und KF-Ausgaben geplant und umgesetzt werden.
Prüfbehörde	Die Prüfbehörden liefern der Kommission Gewähr dafür, dass die Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines OP wirksam funktionieren (und somit auch für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben). Sie müssen von den mit der Verwaltung der Mittel betrauten Stellen funktionell unabhängig sein. Eine Prüfbehörde übermittelt die Ergebnisse ihrer Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben an die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde des betreffenden OP. Einmal pro Jahr erstatten die Prüfbehörden in ihrem jährlichen Kontrollbericht an die Kommission Bericht über ihre im Jahresverlauf geleistete Arbeit. Ist die Prüfbehörde der Ansicht, dass die Verwaltungsbehörde keine geeigneten Korrekturmaßnahmen getroffen hat, muss sie die Kommission darauf hinweisen.
Unregelmäßigkeit	Eine Unregelmäßigkeit ist eine Handlung, die den EU-Vorschriften zuwiderläuft und potenziell den finanziellen Interessen der EU schadet. Sie kann Folge eines versehentlichen Fehlers sein, der den Begünstigten bei der Beantragung von Mitteln oder der Behörde bei der Entscheidung über die Zahlung unterlaufen ist. Eine bewusst begangene Unregelmäßigkeit ist Betrug.
Unterbrechung	Die Kommission kann die Zahlungsfrist einer bestimmten Ausgabenerklärung für bis zu sechs Monate unterbrechen (siehe Artikel 91 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006), wenn Hinweise

	<p>auf erhebliche Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme des betreffenden Mitgliedstaats vorliegen oder eine bescheinigte Ausgabenerklärung vorschriftswidrige Ausgaben enthält, die noch nicht bereinigt wurden.</p> <p>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 die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen. Wenn der Mitgliedstaat die aufgedeckten Systemmängel nicht beseitigt oder die vorschriftswidrigen Ausgaben (die durch förderfähige Ausgaben ersetzt werden können) nicht zurückzieht, kann die Kommission selbst Finanzkorrekturen vornehmen, was eine Nettokürzung der EU-Finanzierung für das OP zur Folge hat.</p>
Verwaltungs- und Kontrollsystem	Das Verwaltungs- und Kontrollsystem ist eine Struktur zur Umsetzung und Durchführung der Kontrollaktivitäten eines operationellen Programms. In der Kohäsionspolitik besteht es aus der Verwaltungsbehörde (und den zwischengeschalteten Stellen), der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde auf der Ebene der Mitgliedstaaten sowie der Kommission.
Verwaltungsbehörde	Eine Verwaltungsbehörde ist eine von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, die ein operationelles Programm verwaltet. Zu ihren Aufgaben gehören die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, die Überwachung der Durchführung dieser Projekte und die Berichterstattung über finanzielle Aspekte und erzielte Ergebnisse an die Kommission. Die Verwaltungsbehörde ist auch die Stelle, die Begünstigten nach Prüfungen durch die Kommission, den Europäischen Rechnungshof (EuRH) oder eine Behörde im betreffenden Mitgliedstaat Finanzkorrekturen auferlegt.
Wiedereinzahlung	Der Mitgliedstaat lässt die Ausgabe im Programm, bis der rechtgrundlos gezahlte Betrag vom Begünstigten zurückgefordert wurde, und zieht ihn nach erfolgter Wiedereinzahlung vom nächsten Zahlungsantrag ab. Eine der beiden Möglichkeiten zur Durchführung einer Finanzkorrektur (die andere Möglichkeit ist die Herausnahme).
Zwischengeschaltete Stelle	Eine zwischengeschaltete Stelle ist jede Einrichtung oder Stelle des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätig ist oder die in deren Auftrag Aufgaben gegenüber den die Vorhaben durchführenden Begünstigten wahrnimmt.

ZUSAMMENFASSUNG

Zur Kohäsionspolitik

- I. Die Kohäsionspolitik stellt darauf ab, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern, Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung umzustrukturieren und die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in der Europäischen Union zu fördern. Mit einem Anteil von rund 37 % an den Gesamtausgaben aus dem EU-Haushalt bildet sie die wichtigste Finanzierungsquelle der EU für Investitionen. Die Mittelausstattung für kohäsionspolitische Maßnahmen belief sich im Programmplanungszeitraum 2000-2006 auf rund 230 Milliarden Euro, im Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf rund 346 Milliarden Euro und im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf rund 349 Milliarden Euro.
- II. Die Kohäsionspolitik besteht aus zwei zentralen Bereichen - dem Bereich Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie dem Bereich Beschäftigung und Soziales. Die Regional- und Stadtentwicklungspolitik wird vor allem über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds umgesetzt. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik wird vor allem mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert.
- III. Die Kohäsionspolitik unterliegt der geteilten Mittelverwaltung, d. h., die Kommission und die Mitgliedstaaten teilen sich die Zuständigkeit. Die Kommission bleibt zwar für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich, die eigentliche Verwaltung und Kontrolle der EU-Fonds und der Programme wird jedoch den Behörden der Mitgliedstaaten übertragen, die die Begünstigten auswählen und die Mittel verteilen.
- IV. Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Fehler aufzudecken, zu korrigieren und zu verhindern. Stellt die Kommission fest, dass vorschriftswidrige Ausgaben kofinanziert wurden oder voraussichtlich kofinanziert werden, kann sie eingreifen und bereits kofinanzierte Ausgaben berichtigen oder die künftige Kofinanzierung dieser Ausgaben verhindern.
- V. Die Kommission kann auf der Grundlage der von mitgliedstaatlichen Behörden ermittelten Unregelmäßigkeiten oder schwerwiegenden Mängel, auf der Grundlage ihrer
-

eigenen Kontrollen und Prüfungen und der Untersuchungen des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) oder infolge der Prüfungen des Hofes Präventivmaßnahmen ergreifen und/oder Finanzkorrekturen vornehmen.

Zur Prüfung des Hofes

VI. Der Hof prüfte, ob die Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission den EU-Haushalt im Bereich Kohäsion wirksam vor der Kofinanzierung vorschriftswidriger Ausgaben geschützt haben. Im Mittelpunkt der Betrachtung stand der Programmplanungszeitraum 2007-2013. Zudem wurden ein Vergleich mit dem Programmplanungszeitraum 2000-2006 und eine Bewertung der voraussichtlichen Auswirkungen der Änderungen in den Rechtsvorschriften für 2014-2020 vorgenommen. Die Prüfung des Hofes umfasste

- eine Durchsicht der einschlägigen Leitlinien, Veröffentlichungen und Berichte der Kommission sowie eine Bewertung ihrer internen Verfahren für den Zeitraum 2007-2013;
- eine vergleichende Analyse der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen für die Zeiträume 2000-2006 und 2007-2013 sowie eine Bewertung der Auswirkungen der Finanzkorrekturen nach Abschluss des Programmplanungszeitraums 2000-2006;
- die Untersuchung einer Stichprobe von 72 einzelnen Fällen, die bis Ende 2016 abgeschlossen waren. Diese Stichprobe entspricht 29 % der im Zeitraum 2007-2013 vorgenommenen Finanzkorrekturen. Die Vor-Ort-Prüfungen fanden zwischen Januar und November 2016 statt.

Die Feststellungen des Hofes

VII. Insgesamt ergab die Prüfung, dass die Kommission von den Maßnahmen, die ihr während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 zur Verfügung standen, wirksam Gebrauch machte, um den EU-Haushalt vor vorschriftswidrigen Ausgaben zu schützen.

VIII. Die Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2006 beliefen sich auf 8 616 Millionen Euro bzw. 3,8 % der Gesamtmittel. Für den Zeitraum 2007-2013 nutzte die

Kommission die ihr zum Schutz des EU-Haushalts zur Verfügung stehenden Maßnahmen stärker als zuvor.

IX. Für den Zeitraum 2007-2013 stellte der Hof fest, dass die Kommission ihre Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen in angemessener Weise verhängte und sich bei ihren Maßnahmen für den Zeitraum 2007-2013 in der Tat auf die Mitgliedstaaten mit den risikoreichsten Programmen konzentrierte. Ferner stellte der Hof fest, dass der Gerichtshof der Europäischen Union die von der Kommission vorgenommene Bewertung von Mängeln und die zugehörigen Finanzkorrekturen im Wesentlichen bestätigte.

X. Durch die Korrekturmaßnahmen der Kommission wird Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, Mängel in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen zu beheben. Allerdings beziehen sich sowohl Präventivmaßnahmen als auch Finanzkorrekturen in der Regel auf komplexe Probleme, deren Lösung erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Die damit verbundenen Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen stellen für die Mitgliedstaaten ein erhebliches finanzielles Risiko dar. Während des Zeitraums 2007-2013 strebte die Kommission deshalb eine schrittweise Aufhebung der Maßnahmen an, damit die Erstattungen fortgesetzt werden konnten, sobald die notwendigen Bedingungen erfüllt waren.

XI. Ferner stellte der Hof fest, dass sich die Kommission bei der Überwachung der Umsetzung von Finanzkorrekturen mit Schwierigkeiten konfrontiert sah. Die von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung im Zeitraum 2007-2013 übermittelten Informationen ermöglichten noch keine zuverlässige Überwachung. Hinsichtlich der langfristigen Auswirkungen der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen ergab sich für den Zeitraum 2007-2013 ein uneinheitliches Bild.

XII. Die Berichterstattung der Kommission über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen macht es schwierig, sich einen umfassenden Überblick über die Situation zu verschaffen. Dies liegt vor allem daran, dass die Informationen in mehreren Berichten und Dokumenten vorgelegt werden. Zugleich vermittelt kein einziger der von der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 erstellten Berichte einen analytischen Überblick über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen. Zudem waren Vertreter des Europäischen

Parlaments und des Rates der Auffassung, dass die Berichte der Kommission weder genügend Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten enthalten noch genügend Beispiele für bewährte Verfahren, mit denen wiederkehrende Probleme verhindert, aufgedeckt oder korrigiert werden können.

XIII. Durch die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 wird die Position der Kommission beim Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben - insbesondere durch Nettofinanzkorrekturen - erheblich gestärkt. Dies beruht vor allem darauf, dass die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Finanzkorrekturen nun in das jährliche Zuverlässigkeitspaket (*assurance package*) eingebunden ist und von den jeweiligen Prüfbehörden geprüft wird. Außerdem verfügt die Kommission dank der für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Rechtsvorschriften über weiter reichende Befugnisse, um sicherzustellen, dass vorschriftswidrige Ausgaben nicht mehr aus dem EU-Haushalt erstattet werden. Abschließend ist festzuhalten, dass für die Mitgliedstaaten nun größere Rechtssicherheit besteht, weil die Regeln nicht mehr in Leitlinien, sondern in Verordnungen festgelegt sind.

XIV. Nach Auffassung des Hofes hat sich die Konzeption des Systems dadurch deutlich verbessert.

Die Empfehlungen des Hofes

XV. Die Kommission sollte

- beim Abschluss des Zeitraums 2007-2013 (ab März 2017) einen strengen Ansatz im Hinblick auf Finanzkorrekturen verfolgen, um sicherzustellen, dass sämtliche aus dem EU-Haushalt erstatteten Beträge kein wesentliches Ausmaß von Unregelmäßigkeiten aufweisen;
 - (spätestens bis Mitte 2019) einen Ad-hoc-Bericht über die Finanzkorrekturen und den Stand des Abschlusses der EFRE-/KF- und ESF-Programme herausgeben, der dem im Jahr 2013 für den Zeitraum 2000-2006 erstellten Bericht vergleichbar ist. In diesem Bericht sollte sie alle Informationen über Präventiv- und Korrekturmaßnahmen
-

aufgeschlüsselt nach Fonds und Mitgliedstaaten vorlegen und vergleichen und die Auswirkungen von Finanzkorrekturen sowie die Restrisikoquote aufzeigen;

- bis 2019 für den Zeitraum 2014-2020 ein integriertes Überwachungssystem einrichten, das sowohl Präventivmaßnahmen als auch Finanzkorrekturen abdeckt;
 - die deutlich verschärfte Bestimmung für den Zeitraum 2014-2020 ab sofort wirksam nutzen und - auf der Grundlage ihrer eigenen Kontrollen und/oder der Prüfungen des Hofes - Nettofinanzkorrekturen verhängen, wann immer dies notwendig ist.
-

EINLEITUNG

Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste Finanzierungsquelle der EU für Investitionen

Politische Ziele, Haushaltsmittel und Fonds

1. Ziel der Kohäsionspolitik ist es, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern, Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung umzustrukturieren und die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in der Europäischen Union (EU) zu fördern.
2. Kohäsionsausgaben machen rund 37 % der Gesamtausgaben aus dem EU-Haushalt aus. Die Mittelausstattung für die Kohäsionspolitik - die wichtigste Investitionspolitik der EU - belief sich im Programmplanungszeitraum 2000-2006 auf rund 230 Milliarden Euro, im Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf rund 346 Milliarden Euro und im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf rund 349 Milliarden Euro.
3. Die Kohäsionspolitik besteht aus zwei zentralen Bereichen - dem Bereich Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie dem Bereich Beschäftigung und Soziales. Die Regional- und Stadtentwicklungspolitik wird vor allem über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (KF) umgesetzt, während die Beschäftigungs- und Sozialpolitik vor allem mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wird. Für den EFRE, den KF und den ESF gelten vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen gemeinsame Regeln.

Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Kohäsionspolitik

4. Die Kohäsionspolitik unterliegt der geteilten Mittelverwaltung¹, d. h., für die Umsetzung der Politik und der zugehörigen Fonds, einschließlich der Kontrolltätigkeiten, sind die

¹ Artikel 59 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).

Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Die Kommission bleibt zwar für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich, die eigentliche Verwaltung und Kontrolle der EU-Fonds und der Programme wird jedoch den Behörden der Mitgliedstaaten übertragen.

5. Die Aufgaben dieser Behörden sind in sektorspezifischen Verordnungen festgelegt:

- a) Verwaltungsbehörden (deren Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen übertragen werden können) übernehmen die laufende Verwaltung der Projekte, die im Rahmen des betreffenden operationellen Programms (OP) kofinanziert werden;
- b) Bescheinigungsbehörden fassen die von den Projektbegünstigten erstellten Kostenabrechnungen zu Ausgabenerklärungen zusammen und reichen diese bei der Kommission zur Erstattung ein;
- c) Prüfbehörden führen eine jährliche unabhängige Prüfung der bei der Kommission geltend gemachten Kosten sowie des Funktionierens des Verwaltungs- und Kontrollsystems durch.

6. Diese Behörden sind insbesondere für die Auswahl von Projekten sowie für die Verteilung und Kontrolle der Mittel zuständig. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten durch Prävention, Aufdeckung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten sicherstellen, dass die zur Erstattung aus dem EU-Haushalt vorgesehenen Ausgaben frei von Unregelmäßigkeiten sind².

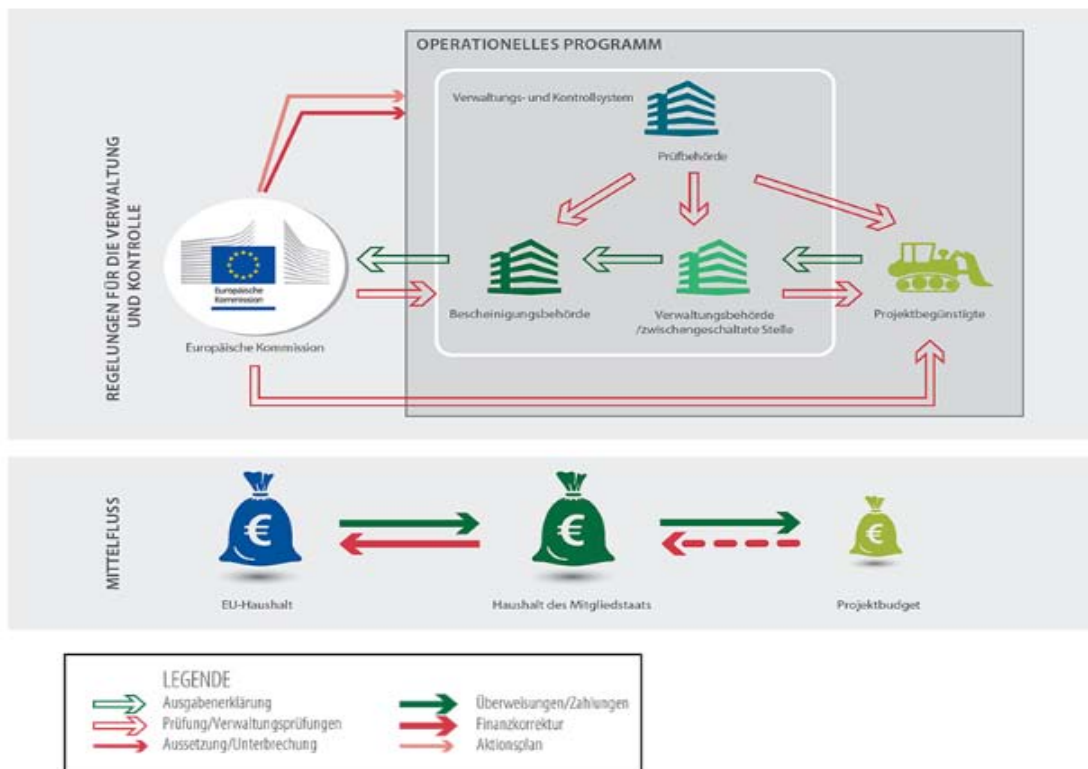
² Artikel 38 und 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1), Artikel 70 und 98 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds 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), Artikel 122 und 143 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320), Artikel 53b der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die

Zugleich kann die Kommission Maßnahmen ergreifen, um rechtsgrundlos gezahlte Beträge wiedereinzuziehen.

7. Projektbegünstigte tätigen Ausgaben und machen diese in Zahlungsanträgen gegenüber der jeweiligen Verwaltungsbehörde (bzw. zwischengeschalteten Stelle) geltend. Die gemeldeten Ausgaben werden dann zusammengefasst und über die Bescheinigungsbehörde bei der Kommission eingereicht. Anschließend zahlt die Kommission den Betrag, der dem kofinanzierten Teil der gemeldeten Ausgaben entspricht, in den Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats ein, aus dem die Mittel schließlich an die betreffenden Begünstigten weitergeleitet werden (siehe **Abbildung 1**).

8. Die Kommission verhandelt die operationellen Programme mit den Mitgliedstaaten und genehmigt diese, stellt den Behörden der Mitgliedstaaten Leitlinien und Anleitungen zur Durchführung ihrer Aufgaben bereit und nimmt Prüfungen in den Mitgliedstaaten oder Aktenprüfungen vor, um die Umsetzung der Politik zu kontrollieren.

Abbildung 1 - Verwaltung und Mittelfluss in der Kohäsionspolitik



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

9. Insgesamt gab es 618 OP und 1 119 KF-Projekte für den Programmplanungszeitraum 2000-2006³, 440 OP für den Zeitraum 2007-2013 und 391 OP (EFRE, KF, ESF oder Multifonds) für den Zeitraum 2014-2020.

Maßnahmen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts im Bereich Kohäsion

10. Die Maßnahmen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts sollen sicherstellen, dass nur ordnungsgemäße Ausgaben (d. h. Ausgaben, die im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der EU, des betreffenden Mitgliedstaats und der betreffenden Region getätigt werden) aus dem EU-Haushalt kofinanziert werden.

³ Während der KF im Programmplanungszeitraum 2000-2006 über direkt von der Kommission genehmigte Projekte umgesetzt wurde, waren die KF-Projekte im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in OP eingebettet.

11. Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Fehler zu aufzudecken, zu korrigieren und zu verhindern⁴. Stellt die Kommission fest, dass vorschriftswidrige Ausgaben kofinanziert wurden oder voraussichtlich kofinanziert werden, kann sie eingreifen und bereits kofinanzierte Ausgaben berichtigen bzw. verhindern, dass vorschriftswidrige Ausgaben später in künftige Ausgabenerklärungen einbezogen und kofinanziert werden.

12. Die Rechtsvorschriften für die Zeiträume 2000-2006⁵, 2007-2013⁶ und 2014-2020⁷ ermöglichen es der Kommission, Präventivmaßnahmen anzuwenden, d. h. Zahlungen zu unterbrechen und auszusetzen sowie Finanzkorrekturen vorzunehmen. Für den Zeitraum 2000-2006 sahen die Verordnungen keine Unterbrechungen als Teil der Präventivmaßnahmen der Kommission vor. Für die Anwendung dieser Korrekturmaßnahmen in der Kohäsionspolitik sind die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration zuständig.

13. Die Kommission kann auf der Grundlage der von mitgliedstaatlichen Behörden (z. B. der Verwaltungs- oder der Prüfbehörde) ermittelten Unregelmäßigkeiten oder schwerwiegenden Mängel oder auf der Grundlage ihrer eigenen Kontrollen und Prüfungen Präventivmaßnahmen ergreifen und/oder Finanzkorrekturen vornehmen. Dazu gehören auch Untersuchungen des OLAF. Sie kann solche Schritte auch auf der Grundlage der Ergebnisse von Prüfungen des Hofes unternehmen (siehe **Anhang I**).

Präventivmaßnahmen: Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen

14. Präventivmaßnahmen führen zu einem Aufschub von Zahlungen aus dem EU-Haushalt. Dadurch wird zusätzlicher Druck auf den betreffenden Mitgliedstaat ausgeübt, die

⁴ Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, Artikel 70 und 98 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sowie Artikel 143 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁵ Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

⁶ Artikel 91, 92 und 99 bis 102 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁷ Artikel 83, 85, 142 und 144 bis 147 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

erforderlichen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Die wichtigsten Arten von Präventivmaßnahmen sind Unterbrechungen und Aussetzungen (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 - Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen aus dem EU-Haushalt

Grundsätzlich muss die Kommission die Zahlung an den Mitgliedstaat innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Zahlungsantrags leisten. Die Kommission kann die Zahlungsfrist jedoch für bis zu sechs Monate unterbrechen⁸, wenn Hinweise auf erhebliche Mängel in der Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Mitgliedstaats vorliegen⁹, oder wenn die Kommission zusätzliche Überprüfungen durchführen muss, nachdem ihr Informationen zur Kenntnis gebracht wurden, dass eine bescheinigte Ausgabenerklärung vorschriftswidrige Ausgaben enthält, die noch nicht bereinigt wurden.

Die Kommission kann eine Zwischenzahlung ganz oder zum Teil aussetzen¹⁰, wenn schwerwiegende Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem vorliegen, die vom Mitgliedstaat nicht behoben wurden, oder wenn eine bescheinigte Ausgabenerklärung vorschriftswidrige Ausgaben im Zusammenhang mit einer schwerwiegenden Unregelmäßigkeit enthält, die nicht bereinigt wurden, oder wenn ein Mitgliedstaat in schwerwiegender Weise gegen seine Verwaltungs- und Kontrollpflichten verstoßen hat.

Der Aussetzung geht ein Schreiben zur Ankündigung der Aussetzung voraus¹¹, in dem die Kommission den Mitgliedstaat über die festgestellten Mängel informiert. Das Schreiben zur Ankündigung der Aussetzung soll dem Mitgliedstaat Gelegenheit geben, die Mängel zu beheben und angehört zu werden, bevor eine Aussetzung beschlossen wird.

15. Zahlungsunterbrechungen wurden mit der für den Zeitraum 2007-2013 geltenden Verordnung eingeführt (siehe **Anhang II**). Der Hauptvorteil von Unterbrechungen besteht darin, dass sie ohne langes Verwaltungsverfahren unmittelbar angewandt werden können,

⁸ Artikel 91 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁹ Dies ist von besonderer Relevanz, wenn die Prüfbehörde des Mitgliedstaats der Kommission am Jahresende ihren jährlichen Kontrollbericht mit ihren Prüfungsfeststellungen übermittelt.

¹⁰ Artikel 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹¹ Artikel 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

wenn der Kommission Hinweise auf erhebliche Mängel vorliegen¹². Um eine Aussetzung anzuwenden, muss dagegen zunächst in einem längeren Verfahren nachgewiesen werden, dass ein schwerwiegender Mangel vorliegt (siehe **Kasten 1**).

16. Falls es keinen ausstehenden Zahlungsantrag gibt (sodass keine Zahlungsfrist unterbrochen werden kann), kann die Kommission auch eine Warnung aussprechen. Die Kommission warnt den Mitgliedstaat, dass - sobald ein Zahlungsantrag eingereicht wird - die Zahlungsfrist für diesen Zahlungsantrag unterbrochen wird. Dieses Verfahren ist in den Verordnungen jedoch nicht vorgesehen.

17. Die Anwendung von Aussetzungen erfolgt durch einen rechtsverbindlichen Beschluss der Kommission, der an den betreffenden Mitgliedstaat gerichtet ist. Alle anderen Präventivmaßnahmen (Warnung, Unterbrechung, Ankündigung der Aussetzung) erfolgen in Form eines Schreibens, das von einem Generaldirektor der Kommission (in seiner Eigenschaft als bevollmächtigter Anweisungsbefugter) unterzeichnet und an die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats gerichtet wird.

Finanzkorrekturen durch die Kommission

18. Wenn schwerwiegende Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem eines Mitgliedstaats zu systembedingten Fehlern geführt haben oder die Kommission eine einzelne Unregelmäßigkeit festgestellt hat, so kann die Kommission auch Finanzkorrekturen verhängen (siehe **Anhang I**)¹³. Durch Finanzkorrekturen soll eine Situation wiederhergestellt werden, bei der die gesamten für die Kofinanzierung aus dem EFRE, dem KF oder dem ESF angegebenen und von der Kommission erstatteten Ausgaben mit den einschlägigen Vorschriften übereinstimmen¹⁴.

¹² Artikel 91 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹³ Artikel 99 bis 102 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹⁴ Absatz 1.2 im Dokument K(2011) 7321 endgültig, Beschluss der Kommission vom 19.10.2011 über die Annahme von Leitlinien für Grundsätze, Kriterien und Richtsätze für Finanzkorrekturen der Kommission nach Artikel 99 und Artikel 100 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006.

19. Während der Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013 konnten die Mitgliedstaaten vorschriftswidrige Ausgaben durch neue Ausgaben ersetzen, wenn sie die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergriffen und die entsprechende Finanzkorrektur vornahmen (bestätigte Finanzkorrektur)¹⁵. Diese Möglichkeit besteht auch im Programmplanungszeitraum 2014-2020¹⁶. Ob dies in der Praxis geschah, hing jedoch davon ab, ob der jeweilige Mitgliedstaat zusätzliche (ordnungsgemäße) Ausgaben melden konnte. Falls ein Mitgliedstaat keine solchen zusätzlichen Ausgaben geltend machen konnte, führte die Finanzkorrektur zu einer Nettokorrektur (Verlust von Fördermitteln). Dagegen hatte ein Finanzkorrekturbeschluss der Kommission stets unmittelbare Nettoauswirkungen auf den betreffenden Mitgliedstaat: Er musste den Betrag zurückzahlen und seine Mittelausstattung wurde verringert (d. h., dem Mitgliedstaat standen während des gesamten Programmplanungszeitraums weniger Mittel für Ausgaben zur Verfügung).

20. Die Kommission richtet Finanzkorrekturen nicht direkt an die Begünstigten, sondern an die für die Verwaltung der OP zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Sofern sich eine Finanzkorrektur auf einzelne Projekte bezieht, die von bestimmten Begünstigten durchgeführt werden, müssen die Behörden der Mitgliedstaaten die Finanzkorrektur beim Begünstigten weiterverfolgen.

21. **Anhang III** enthält eine Übersicht über die verschiedenen Szenarien der Auswirkung von Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten bis zum Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013.

Festsetzung der Höhe von Finanzkorrekturen

22. Die Kommission kann die Höhe einer Finanzkorrektur auf unterschiedliche Weise festsetzen (siehe **Kasten 2**).

¹⁵ Artikel 38 und 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 sowie Artikel 98 Absatz 2 und Artikel 100 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹⁶ Artikel 139 Absatz 10 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Kasten 2 - Individuelle, pauschale und extrapolierte Finanzkorrekturen

Die Kommission hat festgelegt, dass die Höhe einer Finanzkorrektur auf drei verschiedene Weisen festgelegt werden kann¹⁷:

- a) Die Höhe der Finanzkorrektur wird im Einzelfall ermittelt und entspricht dem Betrag, der dem EU-Haushalt zu Unrecht angelastet wurde (individuelle Finanzkorrektur).
- b) Wenn es nicht möglich oder nicht kosteneffizient ist, den Betrag, der dem EU-Haushalt zu Unrecht angelastet wurde, genau zu berechnen, kann eine Pauschalkorrektur gemäß zuvor festgelegten Kriterien und Sätzen vorgenommen werden. Pauschale Finanzkorrekturen wirken sich auf ein ganzes operationelles Programm oder auf einen Teil davon aus (z. B. eine oder mehrere Prioritätsachsen, Projekte im Zusammenhang mit bestimmten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, Maßnahmen, die von einer bestimmten zwischengeschalteten Stelle verwaltet werden) und beziehen sich in der Regel auf horizontale Probleme (d. h., es sind mehrere Projekte oder Prioritätsachsen betroffen), systematische Probleme (d. h., die Probleme treten mehrmals auf) oder systembedingte Probleme (d. h. Probleme im Zusammenhang mit Systemen) oder auf bestimmte nicht förderfähige Ausgaben (d. h. Schwachstellen in den Prüfungen der Verwaltungsbehörde oder der zwischengeschalteten Stelle, Probleme bei der öffentlichen Auftragsvergabe).
- c) Falls Unregelmäßigkeiten in einer Vielzahl von Fällen auftreten, es aber nicht kosteneffizient ist, alle von der Unregelmäßigkeit betroffenen Fälle zu überprüfen, so kann die Finanzkorrektur durch Extrapolation festgesetzt werden. Dies bedeutet, dass eine kleine Anzahl von Fällen geprüft und der Betrag der Korrektur auf sämtliche betroffenen Fälle hochgerechnet wird.

23. Wurde die vorschriftswidrige Ausgabe, die Anlass zu der Finanzkorrektur gegeben hat, bereits für eine Erstattung aus dem EU-Haushalt geltend gemacht, so wird mit der Finanzkorrektur die Vergangenheit berichtigt ("Ex-post-Finanzkorrektur"). Wurde die vorschriftswidrige Ausgabe jedoch noch nicht für eine Erstattung aus dem EU-Haushalt geltend gemacht, so bezieht sich die Finanzkorrektur auf die Zukunft ("Ex-ante-Finanzkorrektur"). Letzteres bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bereits bei der Meldung der

¹⁷ K(2011) 7321 endgültig, Absätze 1.4 bis 1.6.

Ausgaben an die Kommission die Finanzkorrektur von den förderfähigen Ausgaben abziehen. Ex-ante- und Ex-post-Finanzkorrekturen können innerhalb ein und desselben Falles vorkommen, um die Berichtigung für die Vergangenheit und für die Zukunft sicherzustellen.

24. In **Anhang I** wird der Prozess beschrieben, der zu einer Präventivmaßnahme und/oder einer Finanzkorrektur führt, und dargelegt, wie solche Fälle abgeschlossen werden.

Keine Präventivmaßnahmen oder Finanzkorrekturen bei unzureichenden Ergebnissen

25. Für die Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013 gab es keine Rechtsvorschrift, die es der Kommission ermöglicht hätte, bei unzureichenden Ergebnissen auf Programmebene oder auf Ebene einer Prioritätsachse ein Aussetzungsverfahren einzuleiten oder Finanzkorrekturen zu verhängen. Auch auf der Ebene der einzelnen Projekte bestanden solche Möglichkeiten nur eingeschränkt. Der Hof hat diese Lücke in den Rechtsvorschriften in einer Reihe von Berichten beanstandet¹⁸.

Wiedereinzahlung rechtsgrundlos gezahlter Beträge durch die Mitgliedstaaten

26. Bei der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten verantwortlich für die Aufdeckung und Korrektur bzw. die Verhinderung von Fehlern, damit nur ordnungsgemäße Ausgaben aus dem EU-Haushalt erstattet werden. Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, rechtsgrundlos (aus dem EU-Haushalt) gezahlte Beträge wiedereinzuziehen¹⁹. Dies ist jedoch nicht möglich, wenn

- a) der Fehler nicht vom Begünstigten begangen wurde, sondern auf Probleme in der Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems zurückzuführen ist (beispielsweise Probleme im Zusammenhang mit der Auswahl der Vorhaben, die kofinanziert werden sollen), oder wenn

¹⁸ Sonderbericht Nr. 23/2016 "Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser - zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen", Ziffer 80 (<http://eca.europa.eu>), Sonderbericht Nr. 36/2016 "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013", Ziffer 48 (<http://eca.europa.eu>), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 10.9 (ABl. C 398 vom 12.11.2014).

¹⁹ Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

- b) eine Wiedereinziehung beim Begünstigten nicht möglich ist (beispielsweise, weil der Begünstigte in Konkurs gegangen ist).

In diesen Fällen gehen die Finanzkorrekturen zulasten des Haushalts des Mitgliedstaats, es sei denn, es ist eine Lastenteilung mit dem EU-Haushalt möglich.

27. Gemäß den der Kommission von den Mitgliedstaaten Ende 2015 übermittelten Daten belief sich - für sämtliche OP im gesamten Zeitraum 2007-2013 - der öffentlich (d. h. aus EU- und mitgliedstaatlichen Quellen) finanzierte Betrag, dessen Wiedereinziehung bei den Begünstigten nicht möglich war, auf 57 Millionen Euro (bei privaten und öffentlichen Ausgaben von insgesamt 115 Millionen Euro)²⁰.

28. Zudem geht - wenn ein rechtsgrundlos gezahlter Betrag bei einer als Begünstigter fungierenden öffentlichen Stelle wiedereingezogen wird - die Finanzkorrektur faktisch trotzdem zulasten eines nationalen, regionalen oder lokalen öffentlichen Haushalts.

Bei der Ermittlung des Restrisikos, das bei Zahlungen für kohäsionspolitische Maßnahmen zulasten des EU-Haushalts besteht, sind Finanzkorrekturen eine wesentliche Grundlage

29. Seit dem Jahr 2000 wurden spezifische rechtliche Anforderungen eingeführt, um die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Aufdeckung und Korrektur bzw. die Verhinderung von Fehlern zu stärken, und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der OP wurden entsprechend geändert.

Jährliche Fehlerquoten pro Programm für eine repräsentative Stichprobe von Vorhaben von der Kommission validiert

30. Für den Zeitraum 2000-2006 mussten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vor der Abwicklung der OP 5 % der zuschussfähigen Ausgaben kontrollieren, wobei sie ihre eigene Einschätzung des Risikos, dass Unregelmäßigkeiten auftreten, zu berücksichtigen und

²⁰ Informationen aus der Datenbank der Kommission, Stand: 31. Mai 2016, auf der Grundlage von Daten, die in Berichten gemäß Artikel 20 gemeldet wurden.

eine repräsentative Abdeckung der Ausgaben des OP anzustreben hatten²¹. Zudem mussten die Mitgliedstaaten jährlich einen Bericht über die noch einzuziehenden Beträge einreichen²². Es bestand jedoch keine Pflicht zur Berechnung einer jährlichen Gesamtfehlerquote oder zur Vorlage eines jährlichen Prüfungsurteils.

31. Mit den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 wurde eingeführt, dass Prüfbehörden der Mitgliedstaaten einen jährlichen Kontrollbericht samt Prüfungsurteil über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge erstellen müssen²³. Der jährliche Kontrollbericht enthielt eine Fehlerquote, die anhand einer repräsentativen Stichprobe von Prüfungen von Vorhaben ermittelt wurde; diese jährliche Fehlerquote wurde anschließend von der Kommission geprüft ("validiert").

Berechnung des kumulativen Restrisikos durch die Kommission

32. Die Mitgliedstaaten liefern der Kommission zudem umfangreichere Informationen über Finanzkorrekturen, die im Jahresverlauf vorgenommen wurden; diese Informationen werden von der Kommission zur Berechnung einer kumulierten Restrisikoquote verwendet²⁴. Seit 2012 berechnet die Kommission einen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlichten Indikator, der als kumulatives Restrisiko bezeichnet wird. Das kumulative Restrisiko ist der von der Kommission geschätzte verbleibende Anteil der für die einzelnen OP (oder Gruppen von OP) getätigten nicht rechtmäßigen und nicht ordnungsgemäßen Ausgaben des gesamten Programmplanungszeitraums. Das kumulative Restrisiko wird jedes

²¹ Artikel 10 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).

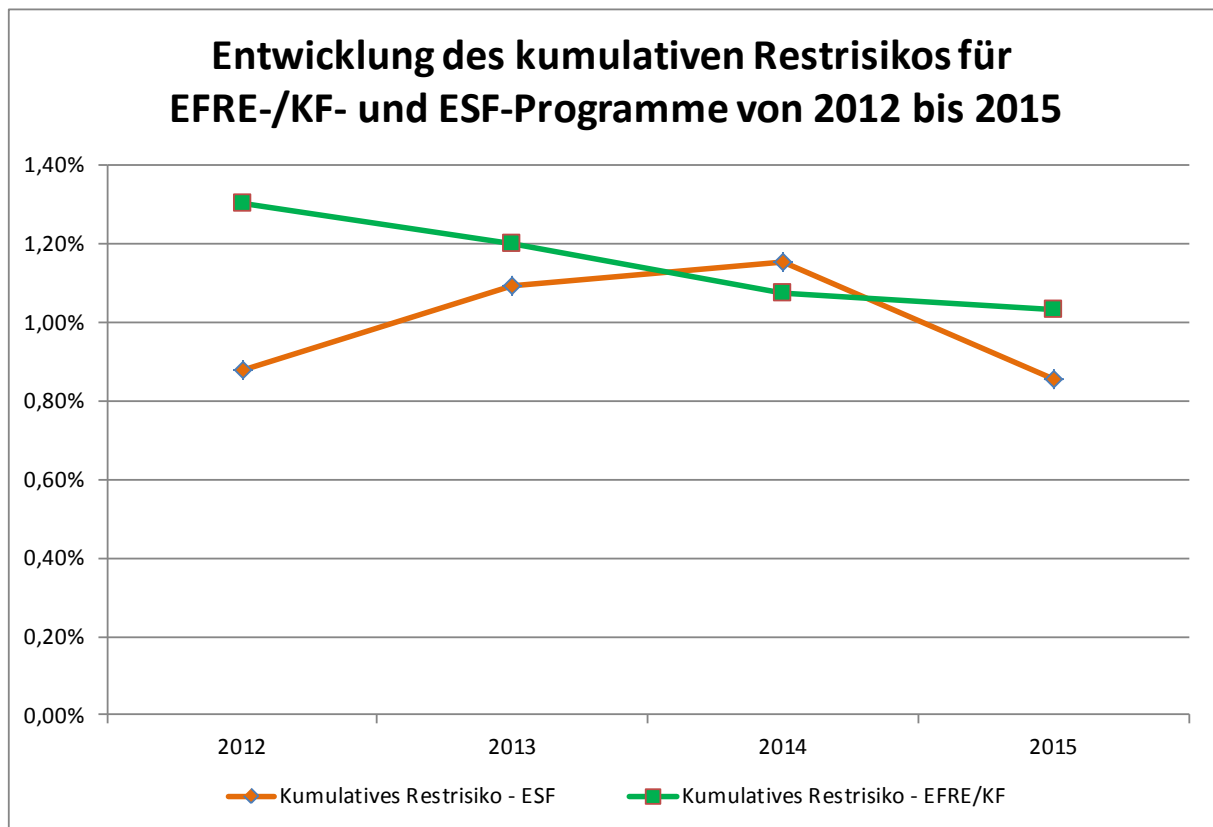
²² Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001.

²³ Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

²⁴ Artikel 20 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).

Jahr aktualisiert. Seit der ersten Berechnung im Jahr 2012 lag das kumulative Restrisiko im Zeitraum 2007-2013 für den EFRE/KF und den ESF insgesamt unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %²⁵ (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 - Kumulatives Restrisiko für EFRE-/KF- und ESF-Programme: 2012-2015



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

33. Bei der Berechnung des kumulativen Restrisikos legt die Kommission die von den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten gemeldeten und von der Kommission validierten jährlichen Fehlerquoten zugrunde. Zudem berücksichtigt sie sämtliche Finanzkorrekturen, die seit Beginn des Programmplanungszeitraums auf der Ebene der Mitgliedstaaten (durch

²⁵ Siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 75, sowie Jährlicher Tätigkeitsbericht 2015 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 50.

Herausnahmen und Wiedereinziehungen, wie von den Mitgliedstaaten gemeldet) und auf EU-Ebene (durch förmliche Kommissionsbeschlüsse) vorgenommen wurden²⁶.

Früherer Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs über die Maßnahmen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts

34. Im Jahr 2012 bewertete der Hof in einem früheren Sonderbericht die Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts, die die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 getroffen hatte. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Kommission bei Aufdeckung von Mängeln in der Regel angemessene Maßnahmen traf, der Prozess bis zur Umsetzung jedoch langwierig war und die Kommission ein unterschiedlich hohes Maß an Sicherheit dafür erlangte, dass Mängel in den nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen durch die von ihr veranlassten Korrekturmaßnahmen in geeigneter Weise behoben wurden²⁷.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

35. Im Rahmen dieser Prüfung prüfte der Hof, ob die Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission den EU-Haushalt im Bereich Kohäsion wirksam vor der Kofinanzierung vorschriftswidriger Ausgaben geschützt haben.

36. Im Mittelpunkt der Betrachtung stand der Programmplanungszeitraum 2007-2013, darüber hinaus wurde jedoch ein Vergleich der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission für diesen Zeitraum mit jenen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 vorgenommen. Ferner wurde bewertet, wie sich die einschlägigen Änderungen in den Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 voraussichtlich auswirken werden.

²⁶ Sonderbericht Nr. 16/2013 "Modell der 'Einigen Prüfung' ('Single Audit') - Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme", Kasten 2 (<http://eca.europa.eu>).

²⁷ Sonderbericht Nr. 3/2012 "Strukturfonds: Hat die Kommission wirksam auf in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckte Mängel reagiert?" (<http://eca.europa.eu>).

37. Der Hof prüfte insbesondere, ob

- a) die Finanzkorrekturen der Kommission ausreichende Nettoauswirkungen auf EFRE- und ESF-Programme des Zeitraums 2000-2006 hatten;
- b) die Kommission während des Zeitraums 2007-2013 wirksam von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch machte, so wie dies in den Rechtsvorschriften vorgesehen ist;
- c) die Kommission die gewonnenen Erfahrungen wirksam nutzte, um die Regelungen für 2014-2020 so zu gestalten, dass der EU-Haushalt im Bereich Kohäsion besser geschützt wird.

38. Die Prüfungsarbeit umfasste

- eine Durchsicht der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften und Leitlinien der Kommission (und zwar sowohl der internen als auch der an die Mitgliedstaaten gerichteten Leitlinien) für die Zeiträume 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2020;
 - eine Durchsicht der verschiedenen Veröffentlichungen und Berichte der Kommission im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts (wie jährliche Tätigkeitsberichte, Jahresabschlüsse bzw. Jahresrechnungen und die Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts) für den Zeitraum 2007-2013;
 - eine vergleichende Analyse der mehrjährigen Verteilung der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen, die von der Kommission für die Zeiträume 2000-2006 und 2007-2013 verhängt wurden, sowie eine Bewertung der nach Abschluss des Programmplanungszeitraums 2000-2006 zu verzeichnenden Auswirkungen der Finanzkorrekturen auf die Programmausgaben insgesamt;
 - eine Durchsicht aller Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu Finanzkorrekturbeschlüssen der Kommission in den Zeiträumen 1994-1999 und 2000-2006, die vor dem EuGH angefochten wurden;
 - eine Bewertung der internen Verfahren der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 sowie eine Überprüfung ihrer Wirksamkeit in der Praxis mittels einer Aktenprüfung. Dies
-

umfasste eine Analyse der verschiedenen Informationsquellen der Kommission sowie eine Validierung und Rekonstruktion des Prüfpfads für die einzelnen untersuchten Fälle;

- die Untersuchung einer Stichprobe von 72 einzelnen Fällen, die bis Ende 2016 abgeschlossen waren und mit 20 EFRE-/KF- und ESF-OP für den Zeitraum 2007-2013 im Zusammenhang standen. Der Hof untersuchte sämtliche Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen für diese 20 operationellen Programme, auf die rund 21 % der Gesamtmittel entfallen und die zufällig ausgewählt wurden. Auf die 72 untersuchten Fälle bezogen sich bis zu 29 % aller Finanzkorrekturen für den Zeitraum;
- einen Vergleich des Programmriskos pro Mitgliedstaat und der Höhe der Finanzkorrekturen sowie eine Analyse der von der Kommission validierten Fehlerquoten sowie der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen während des Zeitraums 2007-2013;
- Gespräche mit Mitgliedern des Haushaltskontrollausschusses und des Ausschusses für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments sowie mit Vertretern der Mitgliedstaaten aus der Gruppe "Strukturmaßnahmen" des Rates der Europäischen Union.

39. Die Prüfung deckt - sofern nicht anders angegeben - den Zeitraum bis zum

31. Dezember 2015 ab. Die Prüfungsarbeit vor Ort fand von Januar 2016 bis November 2016 statt. Die Untersuchung der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen betraf von den Mitgliedstaaten akzeptierte Fehler. Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die in diesem Bericht vorgelegten Zahlen auf Ex-post-Finanzkorrekturen, die von der Kommission verhängt und von den Mitgliedstaaten akzeptiert wurden.

BEMERKUNGEN

Finanzkorrekturen führten bereits während des Zeitraums 2000-2006 bei mehreren EFRE- und ESF-Programmen und KF-Projekten zu Nettokorrekturen

Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2006 beliefen sich auf 8 616 Millionen Euro bzw. 3,8 % der Gesamtmittel für den EFRE, den KF und den ESF

40. Bei der Bewertung der Wirksamkeit der Kommission beim Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben befasste sich der Hof zunächst mit dem Programmplanungszeitraum 2000-2006. Für diesen Zeitraum konnte der Hof die Gesamtauswirkungen der Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten bewerten, da zum Ende des Jahres 2015 fast alle OP abgeschlossen waren²⁸.

41. Der Hof stellte fest, dass die Kommission während des Zeitraums 2000-2006 Finanzkorrekturen in Höhe von insgesamt 8 616 Millionen Euro verhängte. Das entspricht 3,8 % der Gesamtmittelausstattung (**Tabelle 1**).

42. Der Kommission zufolge waren beim Abschluss des Programmplanungszeitraums 2000-2006 alle OP nach Verhängung ausreichender Finanzkorrekturen abgeschlossen worden, sodass sichergestellt war, dass keine wesentlichen vorschriftswidrigen Ausgaben zulasten des EU-Haushalts getätigt wurden.

²⁸ Siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 78, sowie Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 65.

Tabelle 1 - Wichtigste Zahlen zur Umsetzung der Maßnahmen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts im Bereich Kohäsion

	2000-2006				2007-2013		
	EFRE	KF	ESF	INSGESAMT	EFRE/KF	ESF	INSGESAMT
Mittelausstattung (Millionen Euro)	129 607	30 215	68 521	228 344	269 879	76 617	346 496
Bestätigte/beschlossene Finanzkorrekturen (Millionen Euro)	5 794	832	1 990	8 616	2 317	1 009	3 326
Bestätigte/beschlossene Finanzkorrekturen/Mittelausstattung (%)	4,5 %	2,8 %	2,9 %	3,8 %	0,9 %	1,3 %	1,0 %
Unterbrochener Betrag (Millionen Euro)					23 364	5 082	28 446
Unterbrochener Betrag/Mittelausstattung (%)					9 %	7 %	8 %
Anzahl der OP insgesamt	379		239	618	322	118	440
Anzahl der ausgesetzten OP	45		11	56	32	32	64
Anzahl der ausgesetzten OP/Anzahl der OP insgesamt (%)	12 %		5 %	9 %	10 %	27 %	15 %
Anzahl der Projekte insgesamt		1 119		1 119			
Anzahl der ausgesetzten Projekte		2		2			
Ausgesetzte Projekte/Anzahl der Projekte insgesamt (%)		0 %		0 %			

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

43. Die Kommission veröffentlichte jedoch keinen Indikator für den gesamten Politikbereich (in der Art des kumulativen Restrisikos für den Programmplanungszeitraum 2007-2013), um zu bewerten, ob durch die Auswirkungen der oben genannten Korrekturen die Restrisikoquote für den Politikbereich unter die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % gesenkt wurde.

44. Im Rahmen seiner Compliance-Prüfungen untersuchte der Hof die Abschlusszahlung für 12 EFRE- bzw. ESF-OP und 15 KF-Projekte (insgesamt 101 Projekte). Von den 101 Projekten waren 20 mit Fehlern mit finanziellen Auswirkungen behaftet; bei mindestens 13 dieser Projekte verhängte die Kommission Finanzkorrekturen, nachdem das Abschlussverfahren seitens des Mitgliedstaats beendet war. Dies zeigt, dass die Kommission die von den Mitgliedstaaten eingereichten Abschlusserklärungen aufmerksam prüfen muss.

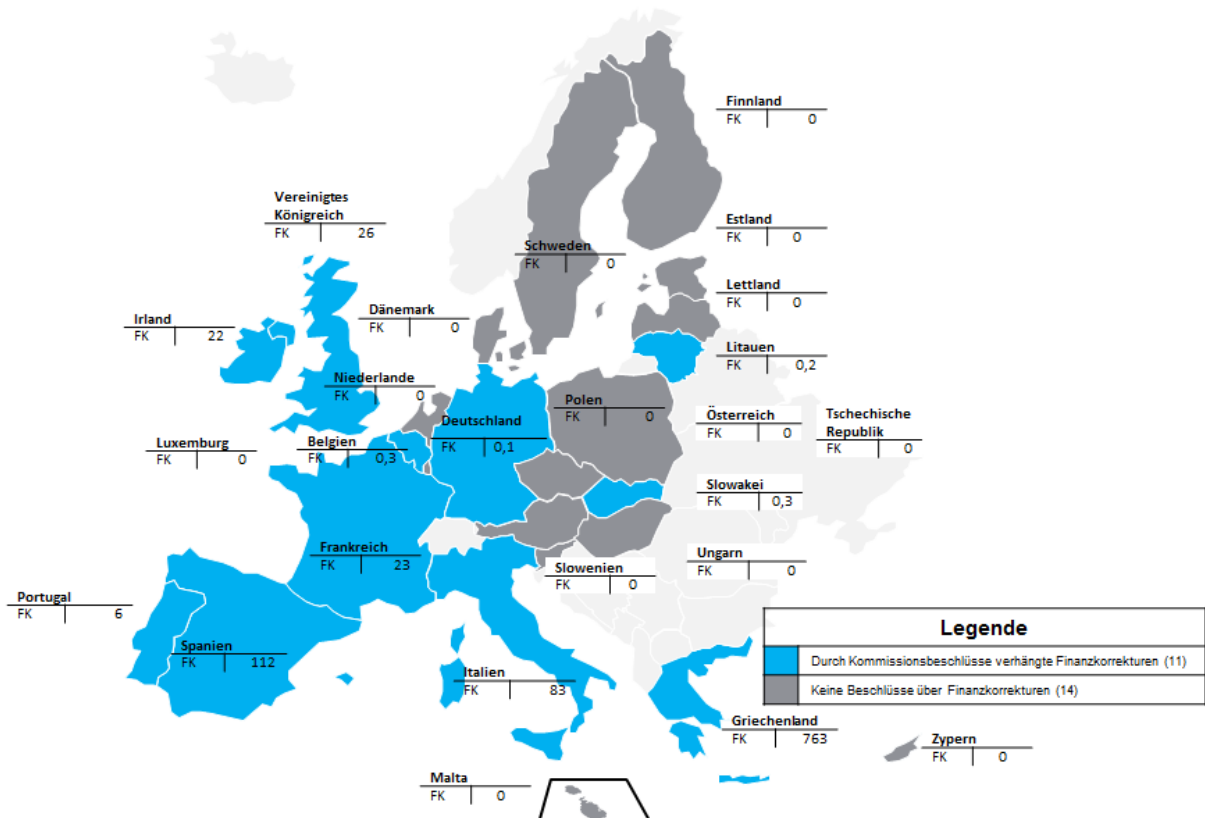
45. In **Tabelle 1** ist die vom Hof durchgeführte Analyse der Maßnahmen der Kommission zum Schutz des EU-Haushalts im Bereich Kohäsion für die Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013 zusammengefasst.

Nettofinanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2006 beliefen sich auf insgesamt 2 423 Millionen Euro (bzw. 1,1 % der Gesamtmittel)

46. Nettofinanzkorrekturen beruhen sowohl auf Kommissionsbeschlüssen, die stets netto zum Tragen kommen, als auch auf bestätigten Finanzkorrekturen, die Nettoauswirkungen haben können, wenn die Mitgliedstaaten keine neuen Ausgaben einbeziehen.

47. Die Kommission beschloss Finanzkorrekturen für sieben Mitgliedstaaten beim EFRE (Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich), für sechs Mitgliedstaaten beim KF (Irland, Griechenland, Spanien, Litauen, Portugal und Slowakei) sowie für einen Mitgliedstaat beim ESF (Frankreich). Die von der Kommission beschlossenen Finanzkorrekturen belaufen sich auf 1 037 Millionen Euro oder rund 0,5 % der Gesamtmittel des EFRE, des KF und des ESF (siehe **Abbildung 3**).

**Abbildung 3 - Verteilung der durch Kommissionsbeschlüsse verhängten Finanzkorrekturen:
 Programmplanungszeitraum 2000-2006 (in Millionen Euro)**



Erläuterungen:

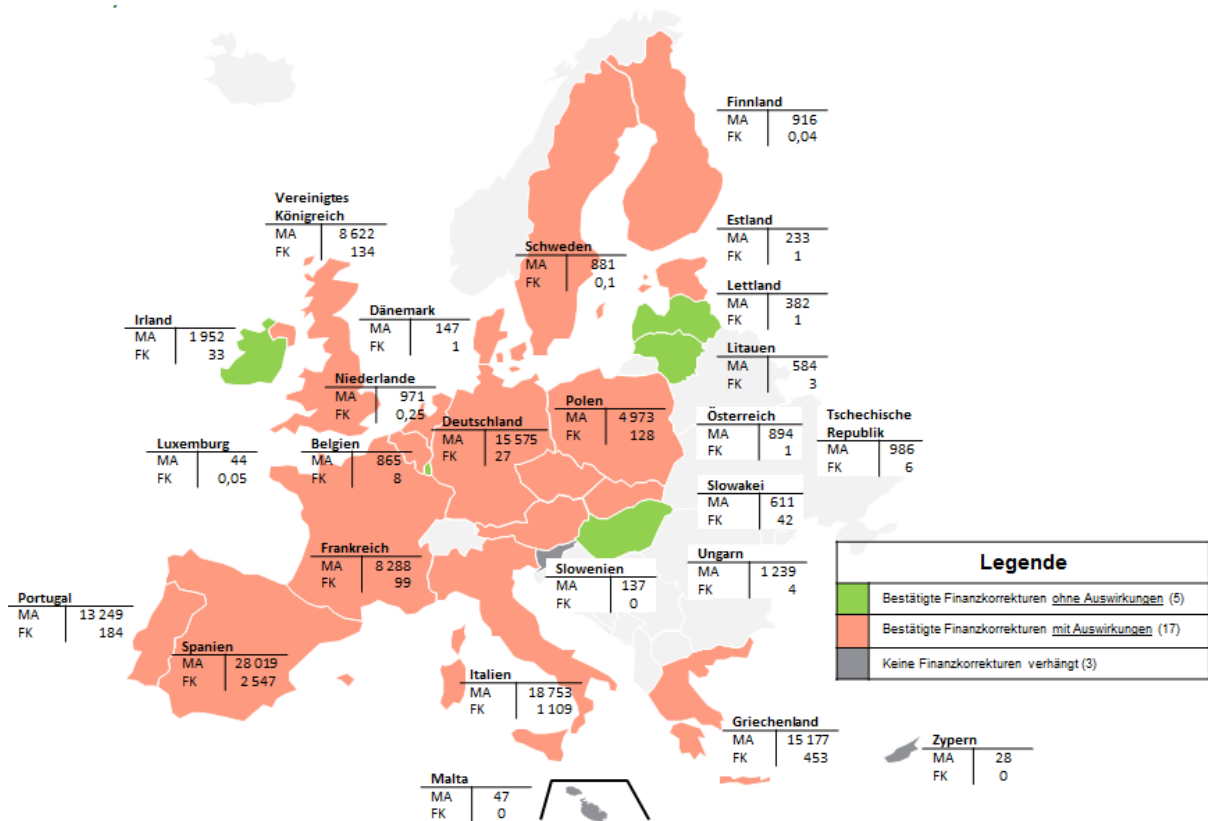
Die Zahlen beziehen sich auf innerhalb eines Mitgliedstaats umgesetzte Programme. Zusätzlich wurden interregionale Programme durchgeführt. Die dafür bereitgestellten Mittel beliefen sich auf 6 036 Millionen Euro und die beschlossenen Finanzkorrekturen auf 1 Million Euro.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

48. Hinsichtlich bestätigter Finanzkorrekturen stellte der Hof fest, dass beim EFRE fünf der 25 Mitgliedstaaten (Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg und Ungarn) den Gesamtbetrag der bestätigten Finanzkorrektur durch neue Ausgaben ersetzen konnten (in **Abbildung 4** grün gekennzeichnet). Gleiches gilt beim ESF für fünf der 25 Mitgliedstaaten (Irland, Lettland, Litauen, Portugal und Slowakei) und beim KF für vier von 16 Mitgliedstaaten (Lettland, Litauen, Ungarn und Slowenien) (in den **Abbildungen 5 und 6** grün gekennzeichnet). Zusammengekommen entfielen auf diese Mitgliedstaaten 3 % des EFRE-, 10 % des ESF- und 10 % des KF-Haushalts. Diese Mitgliedstaaten konnten genügend zusätzliche Ausgaben melden, um die Auswirkungen der bestätigten Finanzkorrekturen auszugleichen, sodass die

bestätigten Finanzkorrekturen keine Auswirkungen auf ihre Verwendung der Mittelausstattung hatten.

Abbildung 4 - Auswirkungen von bestätigten Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten: Programmplanungszeitraum 2000-2006 - EFRE (in Millionen Euro)



Erläuterungen:

MA = Mittelausstattung.

Die Zahlen beziehen sich auf innerhalb eines Mitgliedstaats umgesetzte Programme. Zusätzlich wurden interregionale Programme durchgeführt. Die dafür bereitgestellten Mittel beliefen sich auf 6 036 Millionen Euro und die bestätigten Finanzkorrekturen auf 68 Millionen Euro.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

49. Im Falle von 17 Mitgliedstaaten beim EFRE, 16 Mitgliedstaaten beim ESF und

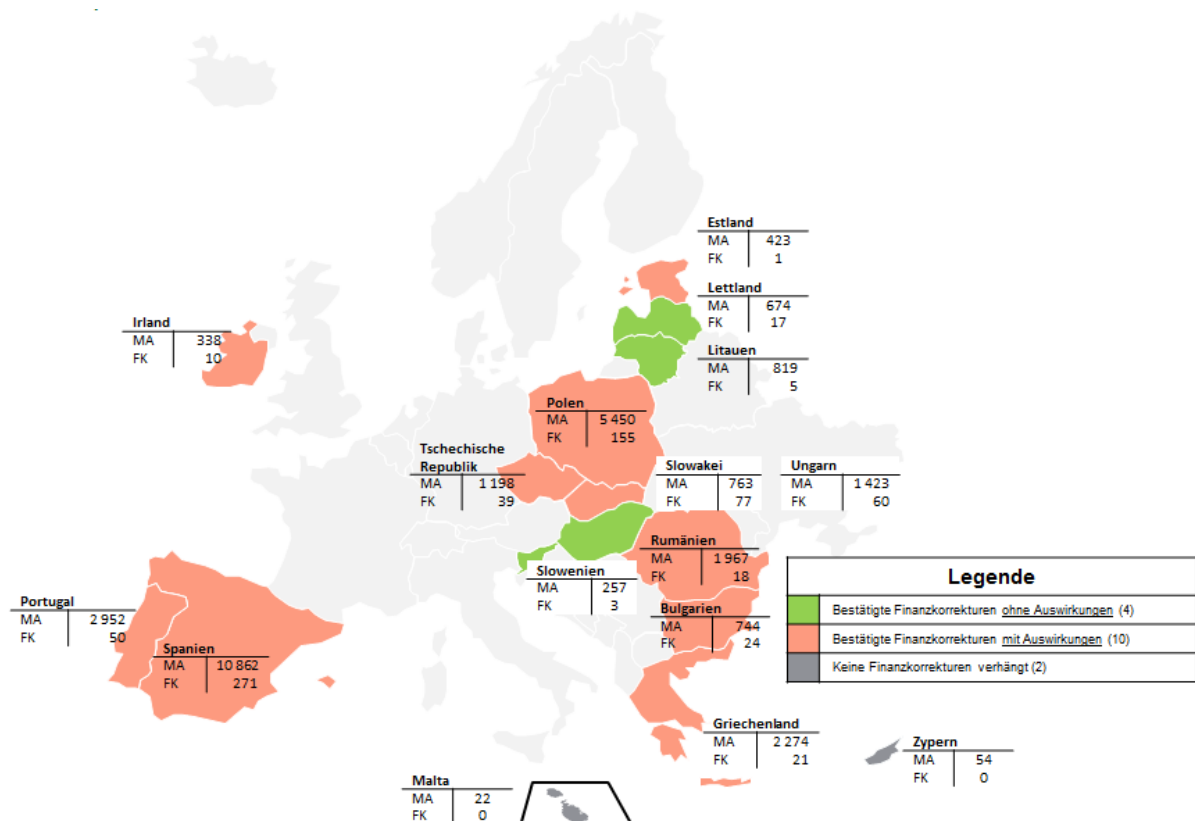
10 Mitgliedstaaten beim KF wirkten sich bestätigte Finanzkorrekturen auf die Verwendung der Mittelausstattung aus (in den **Abbildungen 4, 5 und 6** rot gekennzeichnet).

Zusammengenommen entfielen auf diese Mitgliedstaaten 96 % des EFRE-, 88 % des ESF- und 89 % des KF-Haushalts.

50. Diese Mitgliedstaaten konnten keinen vollständigen Ersatz angeben, sodass die

bestätigten Finanzkorrekturen zumindest teilweise zu Nettofinanzkorrekturen wurden. Der

Abbildung 6 - Auswirkungen von bestätigten Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten: Programmplanungszeitraum 2000-2006 - KF (in Millionen Euro)



Erläuterung: MA = Mittelausstattung.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

51. Beim EFRE gab es drei (Zypern, Malta und Slowenien), beim ESF vier (Tschechische Republik, Zypern, Malta und Finnland) und beim KF zwei Mitgliedstaaten (Zypern und Malta), gegen die im Programmplanungszeitraum 2000-2006 keine bestätigten Finanzkorrekturen angewandt wurden.

Die von der Kommission vorgenommene Bewertung von Mängeln und die Finanzkorrekturen wurden im Wesentlichen vom Gerichtshof der Europäischen Union bestätigt

52. Wenn die Kommission Aussetzungen oder Finanzkorrekturen per Kommissionsbeschluss verhängt, kann der betroffene Mitgliedstaat diesen Beschluss vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) anfechten. Daher untersuchte der Hof, ob die

Kommissionsbeschlüsse für frühere Programmplanungszeiträume im Wesentlichen vom EuGH bestätigt wurden.

Tabelle 2 - Kommissionsbeschlüsse über Finanzkorrekturen (Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006)

Programmplanungszeitraum	Mitgliedstaat	Finanzkorrekturbeschlüsse			Anzahl der vor dem EuGH angefochtenen Fälle	Status		Urteil (bei den abgeschlossenen Fällen)	
		GD REGIO	GD EMPL	Insgesamt		Abgeschlossen	Offen	Beschluss der Kommission bestätigt	aufgehoben
1994-1999	Belgien	1	3	4					
	Deutschland	16	1	17	11	11		10	1
	Irland	5	1	6					
	Griechenland	7		7	2	2		2	
	Spanien	14	2	16	5	5		1	4
	Frankreich	4	4	8					
	Italien	7		7	4	4		4	
	Luxemburg		5	5					
	Niederlande	3		3	1	1		1	
	Österreich	3		3					
	Portugal	5		5	2	2		1	1
	Finnland	1	1	2					
	Vereinigtes Königreich	7	2	9					
	Interregional ¹	4		4	1	1		1	
Zwischensumme für 1994-1999:		77	19	96	26	26	0	20	6
2000-2006	Belgien	1		1					
	Deutschland	1		1					
	Irland	1		1					
	Griechenland	2		2					
	Spanien	21		21	11	8	3	6	2
	Frankreich	1	2	3	1	1		1	
	Italien	3	1	4	2	1	1	1	
	Litauen	1		1					
	Portugal	4		4	1	1			1
	Slowakei	1		1					
	Vereinigtes Königreich	1		1					
	Interregional ¹	1		1					
Zwischensumme für 2000-2006:		38	3	41	15	11	4	8	3
INSGESAMT:		115	22	137	41	37	4	28	9
		137				41		37	

¹ Interregionale Programme werden von mehreren Mitgliedstaaten durchgeführt.

Quelle: Von der Kommission bereitgestellte Informationen.

53. Bis zum Ende des Jahres 2015 wurden von insgesamt 137 Finanzkorrekturbeschlüssen 41 Fälle im Zusammenhang mit den Zeiträumen 2000-2006 und 1994-1999 vor dem EuGH angefochten (siehe **Tabelle 2**). Von diesen 41 Fällen waren 37 zum Ende des Jahres 2016 abgeschlossen.

54. Rund die Hälfte der EuGH-Fälle, die Gegenstand der vorliegenden Analyse des Hofes sind, betreffen Fragen im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung von Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge. In den anderen Fällen geht es u. a. darum, dass außerhalb des Förderzeitraums getätigte Kosten geltend gemacht, Mittel zwischen operationellen Programmen umgeschichtet und Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen aufgedeckt wurden.

55. In neun der 37 abgeschlossenen Fälle hob der EuGH den Finanzkorrekturbeschluss der Kommission auf. In allen neun Fällen erfolgte die Aufhebung aufgrund von Verfahrensfragen, ohne Schlussfolgerungen in der Sache. Gegen drei der vier offenen Fälle, die gleiche Fragen betreffen, wurden Rechtsmittel eingelegt. In allen anderen Fällen bestätigte der EuGH den Kommissionsbeschluss sowohl in der Form als auch in der Sache.

56. Das legt den Schluss nahe, dass die Kommission in der Regel solide Auslegungen der Bestimmungen zur Anwendung von Finanzkorrekturen vorgenommen und während der Zeiträume 1994-1999 und 2000-2006 angemessene Finanzkorrekturen verhängt hat.

57. Bisher fasste die Kommission keine Beschlüsse über Finanzkorrekturen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Es gab nur einen Fall, in dem ein Mitgliedstaat einen Kommissionsbeschluss über eine Zahlungsaussetzung für den Zeitraum 2007-2013 angefochten hat, aber dieser Fall ist noch offen und wurde daher vom Hof nicht analysiert.

Die Kommission macht während des Zeitraums 2007-2013 zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch

58. Für den Zeitraum 2007-2013 ist derzeit noch keine endgültige Bewertung möglich, da das Abschlussverfahren für die EFRE-/KF- und ESF-OP erst im Jahr 2017 eingeleitet wird. Daher untersuchte der Hof, wie die Kommission von den Rechtsvorschriften Gebrauch machte, die ihr während dieses Zeitraums zur Verfügung standen, um den EU-Haushalt vor

vorschriftswidrigen Ausgaben zu schützen. Soweit angemessen, erfolgte auch ein Vergleich mit dem Zeitraum 2000-2006.

Während des Zeitraums 2007-2013 nutzte die Kommission die ihr zum Schutz des EU-Haushalts zur Verfügung stehenden Maßnahmen stärker als zuvor

59. Die Kommission sollte von den in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts Gebrauch machen, sobald erhebliche Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen festgestellt werden, die dazu führen können, dass die Mitgliedstaaten vorschriftswidrige Ausgaben geltend machen. Das ist notwendig, damit die Mitgliedstaaten ihre Systeme verbessern können, sodass keine zusätzlichen vorschriftswidrigen Ausgaben zur Erstattung aus dem EU-Haushalt geltend gemacht werden. Daher verglich der Hof, in welchem Maße die Kommission für den Zeitraum 2007-2013 und für den Zeitraum davor Gebrauch von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen machte.

60. Für den Zeitraum 2007-2013 wurden bis zum Ende des Jahres 2015 Finanzkorrekturen in Höhe von rund 3 326 Millionen Euro verhängt (siehe **Tabelle 1**). Das entspricht 1,0 % der Gesamtmittelausstattung. Zudem wurden Zahlungen von rund 28 446 Millionen Euro unterbrochen (8 % der Gesamtmittelausstattung).

Präventivmaßnahmen wurden im Programmplanungszeitraum 2007-2013 früher und stärker angewandt als im vorangegangenen Zeitraum

61. Die Analyse des Hofes zeigt, dass die Kommission mit der Verwendung von Präventivmaßnahmen im Jahr 2010 begann, d. h. im vierten Jahr des Programmplanungszeitraums 2007-2013. Das war zwei Jahre früher als beim Programmplanungszeitraum 2000-2006 und fünf Jahre vor dem Ende des Förderzeitraums (siehe **Abbildung 7** und **Tabelle 1**).

62. Zudem betrafen die Präventivmaßnahmen einen größeren Teil der OP zu einem früheren Zeitpunkt, und die Kommission verhängte überdies schwerwiegendere Maßnahmen zu einem früheren Zeitpunkt. Beispielsweise ergingen für den Zeitraum 2000-2006 Zahlungsaussetzungen bei operationellen Programmen erstmals im Jahr 2007 (d. h. im achten Jahr des Zeitraums 2000-2006). Für den Zeitraum 2007-2013 war dies bereits im

Jahr 2010 der Fall (d. h. im vierten Jahr des Zeitraums 2007-2013). Außerdem wurden im vorangegangenen Programmplanungszeitraum rund 20 % aller OP mit Zahlungsaussetzung im Jahr 2007 ausgesetzt (d. h. im achten Jahr des Zeitraums), beim Zeitraum 2007-2013 war dies dagegen bei 68 % solcher OP der Fall.

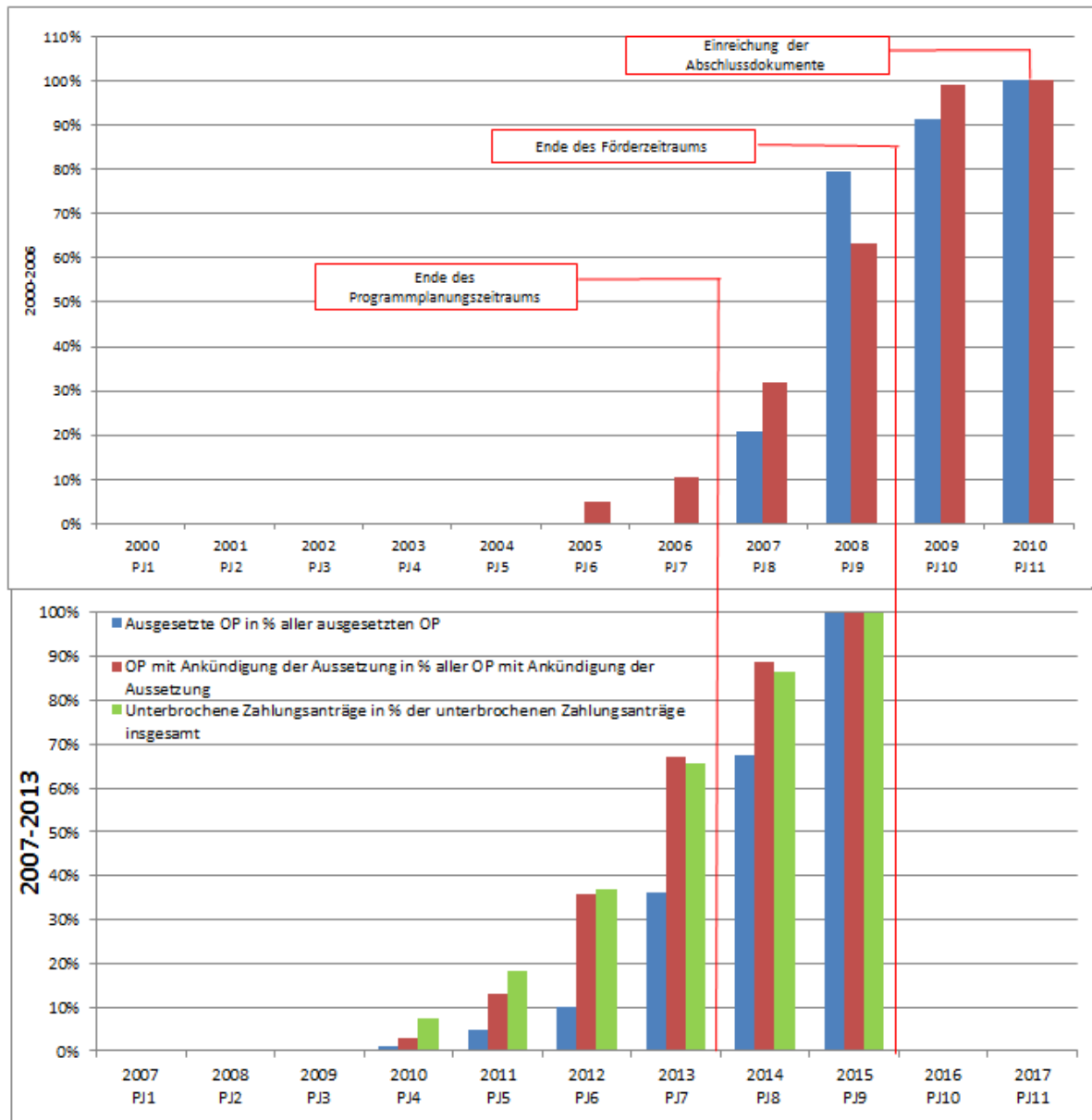
63. Diese frühere, umfassendere und strengere Anwendung von Präventivmaßnahmen durch die Kommission ermöglicht frühzeitigere Verbesserungen bei einer größeren Anzahl von Verwaltungs- und Kontrollsystemen und gibt den Mitgliedstaaten außerdem mehr Anreize, die erforderlichen Verbesserungen vorzunehmen.

Relativer Anstieg der Finanzkorrekturen während des Zeitraums 2007-2013 im Vergleich zur Höhe der festgestellten vorschriftswidrigen Ausgaben

64. Die Analyse des Hofes zeigt auch, dass das Ausmaß der Finanzkorrekturen und die Umsetzungsquote der verhängten Finanzkorrekturen im Zeitraum 2007-2013 ähnlich hoch waren wie im vorangegangenen Zeitraum 2000-2006 (siehe **Abbildung 8**). Die Höhe der Finanzkorrekturen in den beiden Zeiträumen muss jedoch im Zusammenhang betrachtet und mit der jeweils zugrunde liegenden Höhe der vorschriftswidrigen Ausgaben verglichen werden. Seit 2009 haben die Prüfungen des Hofes für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 eine erheblich niedrigere Fehlerquote als für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 ergeben²⁹. Das bedeutet, dass es während des Zeitraums 2000-2006 erheblich mehr vorschriftswidrige Ausgaben gab als während des Zeitraums 2007-2013. Daraus folgt wiederum, dass die relative Höhe der Finanzkorrekturen angestiegen ist.

²⁹ Ziffer 6.74 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 (ABl. C 375 vom 13.10.2016).

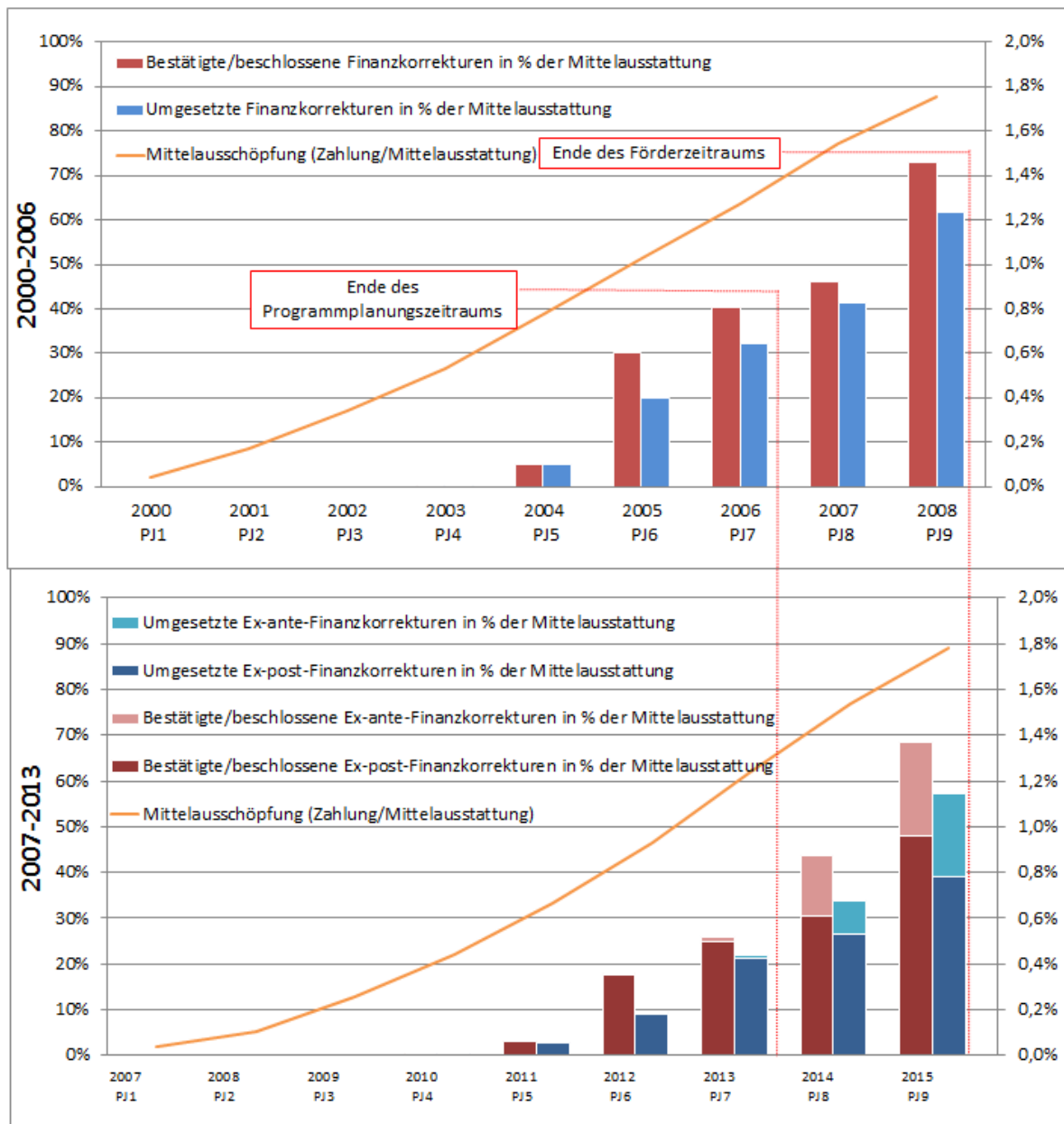
Abbildung 7 - Von der Kommission angewandte Präventivmaßnahmen im Bereich Kohäsion in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2007-2013 (kumulierte Zahlen)



Erläuterung: PJ: Programmjahr; zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts waren die Daten für 2016 noch nicht verfügbar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Abbildung 8 - Von der Kommission angewandte Finanzkorrekturen im Bereich Kohäsion in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2007-2013 (kumulierte Zahlen)



Erläuterung: PJ: Programmjahr; zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts waren die Daten für 2016 noch nicht verfügbar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Endgültige Auswirkungen der Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2007-2013 können erst beim Abschluss ermittelt werden

65. Die endgültigen Auswirkungen der bestätigten Finanzkorrekturen auf die OP 2007-2013 (Feststellung, ob die Finanzkorrekturen zu einem Verlust von Fördermitteln geführt haben) können jedoch erst ermittelt werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat seinen Antrag auf Abschlusszahlung eingereicht hat und dieser von der Kommission geprüft worden ist. Da die Anträge auf Abschlusszahlung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 bis zum 31. März 2017 eingereicht werden müssen³⁰, ist es zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts noch zu früh, um die Auswirkungen der Finanzkorrekturen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf die Mitgliedstaaten zu bewerten.

66. **Anhang IV** enthält nähere, nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Informationen zur Umsetzung der Maßnahmen der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 bis Ende 2015.

Die Kommission wandte ihre Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2007-2013 in angemessener Weise an

Die Kommission konzentrierte sich bei ihren Maßnahmen für den Zeitraum 2007-2013 auf die Mitgliedstaaten mit den risikoreichsten Programmen

67. Seit dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 berechnet die Kommission für jedes Programm den "Risikobetrag". Diese Beträge werden dann auf der Ebene der Mitgliedstaaten zusammengefasst und im jährlichen Tätigkeitsbericht veröffentlicht. Diese Indikatoren veranschaulichen - auf der Grundlage der der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen - das Risiko der Programme für das betreffende Jahr sowie die potenzielle Höhe der nicht förderfähigen Ausgaben, die pro Programm oder Mitgliedstaat kofinanziert werden.

68. Da die Maßnahmen der Kommission insbesondere die risikoreichsten Programme betreffen sollten, besteht wahrscheinlich eine Korrelation zwischen der Verteilung des

³⁰ Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Risikobetrags und der Verteilung der von der Kommission verhängten Finanzkorrekturen. Deshalb analysierte der Hof, ob eine derartige Korrelation besteht.

Programmriskoindikator für die einzelnen Mitgliedstaaten korreliert mit bestätigten/beschlossenen Finanzkorrekturen

69. Die Differenz zwischen dem "Risikobetrag" und den Finanzkorrekturen der Kommission und der Mitgliedstaaten ist das kumulative Restrisiko (siehe Ziffern 32-33). Bei der Beurteilung der OP verlangt die Kommission, dass die von den Mitgliedstaaten und von ihr selbst verhängten Finanzkorrekturen hoch genug sind, um sicherzustellen, dass dieser Indikator unter einer Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt³¹.

70. **Abbildung 9** zeigt für den Zeitraum 2007-2013 zum einen die Höhe des Programmriskos pro Mitgliedstaat, die durch den von der Kommission ermittelten Risikobetrag zum Ausdruck kommt, und zum anderen die Höhe der von der Kommission verhängten Finanzkorrekturen pro Mitgliedstaat. Die Korrelationsanalyse zeigt auch die Trendlinie (insgesamt für die Mitgliedstaaten festzustellendes Verhältnis zwischen dem Programmrisiko und den von der Kommission verhängten Finanzkorrekturen) und die 45-Grad-Linie (Punkte, an denen die Finanzkorrekturen der Höhe des Programmriskos entsprechen würden).

71. Die vom Hof durchgeführte Korrelationsanalyse ergibt zudem, dass die Trendlinie unterhalb der 45-Grad-Linie liegt (siehe **Abbildung 9**). Dies macht deutlich, dass die Finanzkorrekturen der Kommission in der Regel niedriger sind als der Risikobetrag, was auf zwei Faktoren zurückgeführt werden kann:

- Gegen das Risiko einer Kofinanzierung nicht förderfähiger Ausgaben (Risikobetrag) wird teilweise durch Finanzkorrekturen angegangen, die bereits infolge von Kontrollen auf der Ebene der Mitgliedstaaten verhängt werden, ohne dass der Fall die Kommission erreicht.
- Die Kommission verlangt, dass die Finanzkorrekturen zu einem kumulativen Restrisiko führen, das unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt (und nicht bei null).

³¹ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 75, und den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 50.

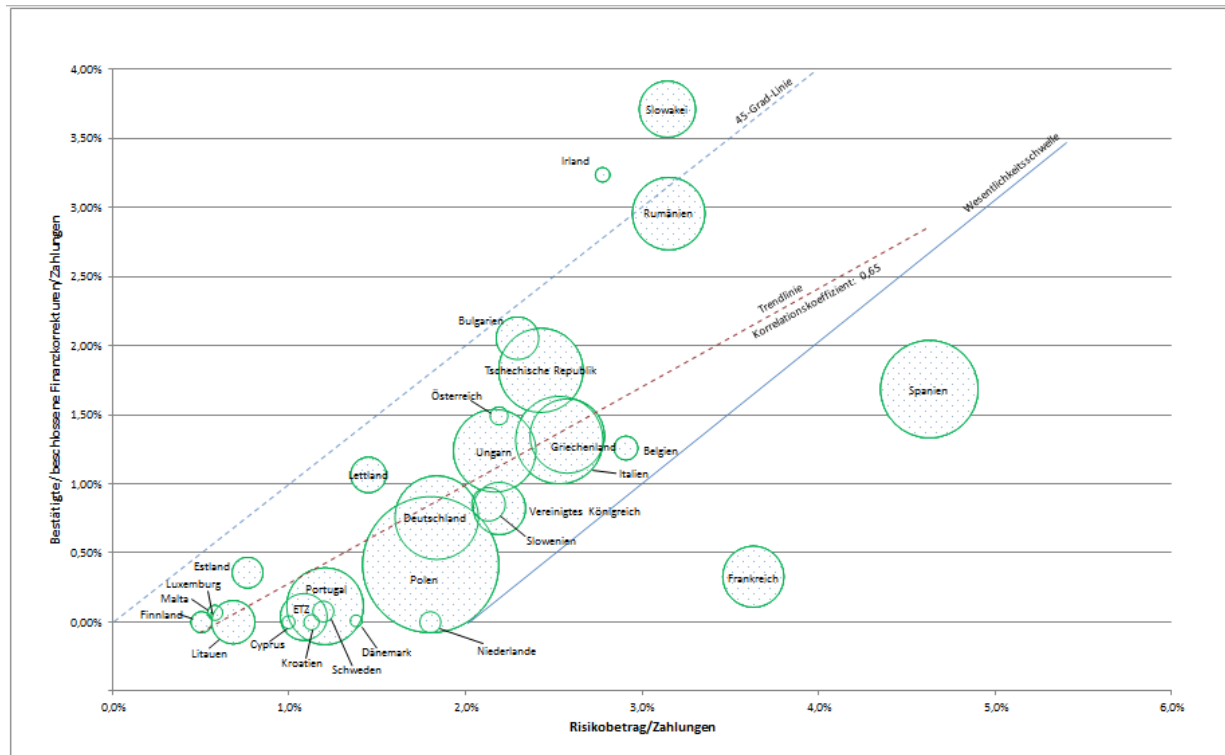
72. Die meisten Mitgliedstaaten liegen nahe an der Trendlinie. Dies zeigt, dass die Höhe der von der Kommission verhängten Finanzkorrekturen insgesamt mit der von der Kommission getroffenen Einschätzung des Risikobetrags korreliert³².

73. Wenn Mitgliedstaaten deutlich über der Trendlinie liegen, sind die Finanzkorrekturen höher als der für die Programme dieser Mitgliedstaaten angegebene potenzielle Risikobetrag. Das ist beispielsweise bei der Slowakei, Rumänien und Irland der Fall.

74. Wenn Mitgliedstaaten deutlich unter der Trendlinie liegen, sind die von der Kommission verhängten Finanzkorrekturen niedriger als der für die Programme dieser Mitgliedstaaten angegebene potenzielle Risikobetrag. Das ist beispielsweise bei Frankreich und Spanien der Fall, die beide auf eigene Initiative Finanzkorrekturen anwandten. Dadurch verhinderten sie zusätzliche von der Kommission verhängte Finanzkorrekturen.

³² Der Korrelationskoeffizient von 0,65 deutet darauf hin, dass eine moderate positive Korrelation zwischen dem Risikobetrag und der Höhe der Finanzkorrekturen pro Mitgliedstaat vorliegt. Der Korrelationskoeffizient ist ein Indikator, der anzeigt, in welchem Maße Veränderungen von zwei Variablen miteinander verbunden sind. Die Spanne der möglichen Werte dieses Koeffizienten reicht von -1 bis 1, wobei die beiden Extrempunkte eine perfekte negative oder positive Verbindung anzeigen, während null bedeutet, dass keine Verbindung besteht, d. h., dass sich die beiden Variablen voneinander unabhängig verändern.

Abbildung 9 - Vergleich zwischen Risikobetrag und bestätigten/beschlossenen Finanzkorrekturen der Kommission im Bereich Kohäsion, Programmplanungszeitraum 2007-2013



Erläuterungen: Die Größe der Kreise entspricht der Mittelausstattung für die einzelnen Mitgliedstaaten. ETZ-Programme (Europäische Territoriale Zusammenarbeit) werden von mehreren Mitgliedstaaten durchgeführt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

75. Das Verhältnis zwischen der Höhe der Finanzkorrektur und dem Risikobetrag wird auch durch laufende Fälle beeinflusst. Fälle, bei denen die endgültige Phase des Verfahrens noch nicht erreicht ist, fließen in den Risikobetrag ein, wohingegen die möglichen Finanzkorrekturen, die sich bei diesen Fällen ergeben, in den Zahlen noch nicht enthalten sind. Dies trifft insbesondere auf Spanien zu, wo Ende 2015 20 operationelle Programme von Zahlungsaussetzungen betroffen waren und bei weiteren sieben Programmen Zahlungsanträge unterbrochen worden waren (was 70 % aller laufenden Präventivmaßnahmen entspricht).

Die internen Verfahren der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 zielen auf eine einheitliche Behandlung der Fälle bei allen Programmen und Mitgliedstaaten ab

76. Die Kommission sollte eine einheitliche Behandlung der Fälle bei allen Programmen und Mitgliedstaaten sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass die Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen umgesetzt sind, bevor die Zahlungen wieder aufgenommen werden. Daher analysierte der Hof die internen Verfahren der Kommission zur Verhängung von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen sowie zur Annahme von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen als "umgesetzt". Außerdem prüfte er, wie diese Verfahren in der Praxis funktionieren.

Entscheidungen über die Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen sowie über Finanzkorrekturen werden von hochrangig besetzten Verwaltungsausschüssen erörtert und getroffen

77. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 richteten die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration jeweils einen eigenen Ausschuss für Unterbrechungen, Aussetzungen und Finanzkorrekturen (ISFCC - Interruptions, Suspensions and Financial Corrections Committee) ein. Diese Ausschüsse bieten innerhalb jeder Generaldirektion ein Forum, um Fragen im Zusammenhang mit Warnungen, Unterbrechungen, Aussetzungen und Finanzkorrekturen zu erörtern und Entscheidungen zu treffen (siehe auch **Anhang I**). Beide Ausschüsse treten regelmäßig zusammen und bestehen aus dem Generaldirektor, dem/den stellvertretenden Generaldirektor(en), den betreffenden Direktoren und Vertretern der Rechtsabteilungen.

78. Durch die Sitzungen der ISFCC wurde eine bessere Übersicht und Erörterung aller Fälle und Verfahren im Zusammenhang mit Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen innerhalb der jeweiligen Generaldirektion sichergestellt, um zu einer einheitlichen Behandlung der Fälle beizutragen und die Führungsebene über die laufenden Fragen zu unterrichten.

Verwaltung und Weiterverfolgung von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen erforderten einen erheblichen Zeit- und Personaleinsatz

79. Um die Aufhebung von Präventivmaßnahmen und die Wiederaufnahme von Zahlungen zu erreichen, müssen die Behörden der Mitgliedstaaten in der Regel Maßnahmen vorschlagen, die darauf abzielen, die Systeme so zu korrigieren, dass Fehler in Zukunft vermieden werden. Es handelt sich um sogenannte Pläne für Abhilfemaßnahmen (siehe **Anhang I**). Innerhalb der vom Hof geprüften Stichprobe von 20 Programmen verlangte die Kommission bei 44 der 72 untersuchten Fälle die Erstellung eines Plans für Abhilfemaßnahmen (siehe Ziffer 38).

80. Anschließend müssen die Mitgliedstaaten die Kommission darüber in Kenntnis setzen, dass ein Plan für Abhilfemaßnahmen umgesetzt worden ist. Die Kommission hat mehrere Möglichkeiten, um zu bewerten, ob die Bedingungen für die Aufhebung erfüllt sind:

- a) Erstens unterzieht die Kommission die von den Behörden der Mitgliedstaaten (in der Regel von den Verwaltungsbehörden der betreffenden OP) übermittelten Informationen einer systematischen Durchsicht.
 - b) Zweitens kann die Kommission die Prüfbehörde ersuchen, die von der Verwaltungsbehörde übermittelten Informationen zu bestätigen. Bei den genannten 44 Fällen wurde in 31 Fällen (bei 18 der 20 Programme) eine Bestätigung durch die Prüfbehörde angefordert. In diesen Fällen erlangte die Kommission zusätzliche Sicherheit hinsichtlich der Angemessenheit der von den Behörden der Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen.
 - c) Drittens kann die Kommission Fälle in den Mitgliedstaaten selbst weiterverfolgen. Die Auswahl von Fällen für Weiterverfolgungsprüfungen erfolgt auf Risikobasis - wenn die
-

Kommission sich auf die Arbeit der Prüfbehörde nicht verlassen kann oder wenn zusätzliche Informationen erforderlich sind. Die Kommission führte im Programmplanungszeitraum 2007-2013 insgesamt 62 Weiterverfolgungsprüfungen zu Aktionsplänen im Zusammenhang mit 70 OP durch.

81. Die Verwaltung und Weiterverfolgung von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen erforderten einen erheblichen Zeit- und Personaleinsatz seitens der Generaldirektionen. Werden große Zahlungen aus dem EU-Haushalt an Mitgliedstaaten zurückgehalten, so ist dies auch politisch sensibel. Die Kommission steht in engem Kontakt mit den Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass die Bedingungen für die Aufhebung von Maßnahmen gegeben sind. Manche Fälle werden sogar auf der Ebene von Ministern oder Staats-/Regierungschefs sowie Generaldirektoren und Kommissionsmitgliedern erörtert.

Durch die Korrekturmaßnahmen der Kommission wird Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, Mängel in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen zu beheben

Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen betreffen in der Regel komplexe Sachverhalte, deren Lösung erhebliche Zeit in Anspruch nimmt

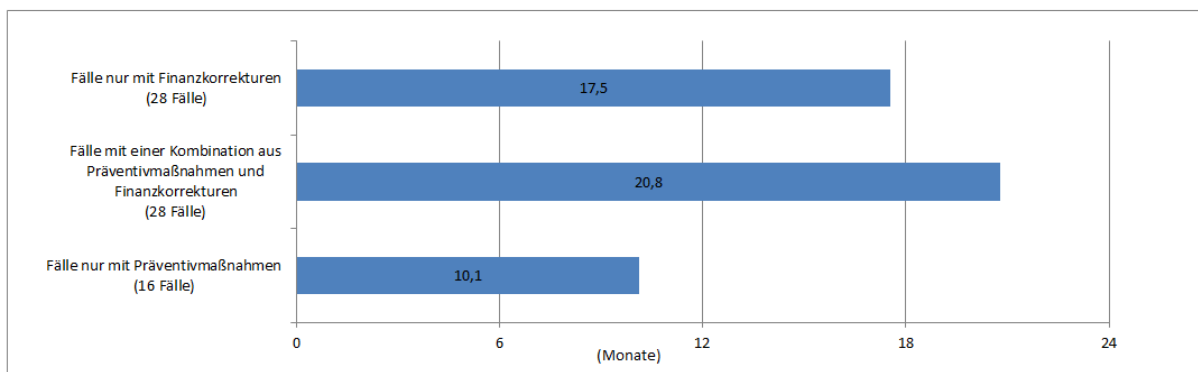
82. Die Verfahren der Kommission im Zusammenhang mit Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen sollten möglichst schnell abgewickelt werden, wobei zugleich die Komplexität der Sachverhalte zu berücksichtigen ist. Deshalb analysierte der Hof die 72 in seiner Stichprobe enthaltenen Fälle, um die Gesamtdauer und die Länge der verschiedenen Phasen der Verfahren zu ermitteln.

83. Die Dauer der Verfahren der Kommission ist nicht mit der Länge der Zahlungssperre gleichzusetzen (siehe Ziffer 93). Das Verfahren der Kommission beginnt mit dem auslösenden Ereignis und dauert entweder bis zur Aufhebung der Präventivmaßnahme oder bis zur Umsetzung der Finanzkorrektur. Es ist somit länger als die Zahlungssperre, die mit der ersten Präventivmaßnahme beginnt und bis zur Aufhebung der Präventivmaßnahme dauert (siehe Anhang I).

Verfahren, die zu Finanzkorrekturen führten, dauerten im Zeitraum 2007-2013 bis zu 21 Monate

84. **Abbildung 10** zeigt die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Analyse der in seiner Stichprobe enthaltenen Fälle hinsichtlich der Zeit, die für die Durchführung der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen benötigt wurde. Die durchschnittliche Länge der Verfahren vom auslösenden Ereignis bis zur Aufhebung der Präventivmaßnahme oder Umsetzung der Finanzkorrektur lag in einer Spanne von 10 bis 21 Monaten. Am längsten waren die Verfahren, wenn es sowohl um Präventivmaßnahmen als auch um Finanzkorrekturen ging, und am kürzesten, wenn es nur um Präventivmaßnahmen ging.

Abbildung 10 - Durchschnittliche Länge der Verfahren für Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen bei den untersuchten Fällen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 (in Monaten)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Verfahren, die zu Präventivmaßnahmen führten, wurden meistens durch die eigenen Prüfungen der Mitgliedstaaten ausgelöst und dauern halb so lange

85. Der Kommission zufolge wurden zwei Drittel der Präventivmaßnahmen durch Prüfungsergebnisse der Mitgliedstaaten ausgelöst³³. Das trifft auch auf 12 der 16 Fälle in der Stichprobe des Hofes zu. Diese Verfahren weisen eine deutlich kürzere Dauer auf: Es wird

³³ Siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht 2015 der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, S. 68.

keine Zeit benötigt, um die Probleme zu ermitteln, sondern die Zeit wird darauf verwendet, Lösungen zu finden.

86. Die meisten verbleibenden Finanzkorrekturen werden durch Prüfungen der Kommission ausgelöst. In der Stichprobe des Hofes wurden 17 der 28 Fälle, die nur mit Finanzkorrekturen verbunden waren, und 13 der 28 gemischten Fälle durch Prüfungen der Kommission ausgelöst. Die Lösung dieser Fälle dauert wesentlich länger, insbesondere wenn die Kommission Finanzkorrekturen verhängt. Ein Grund für die lange Dauer der Verfahren mit Finanzkorrekturen besteht darin, dass in der Regel komplexe Sachverhalte betroffen sind und dass die Mitgliedstaaten die Ergebnisse der Kommission fast immer zunächst anfechten. Damit ein Fehler als solcher gewertet werden kann, müssen die festgestellten Probleme in einem Verfahren zur Sachverhaltsklärung zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission behandelt werden, was zeitaufwendig ist.

87. In der Verordnung sind Fristen für die Antworten der Mitgliedstaaten auf Auskunftersuchen der Kommission festgelegt. In 34 % der Fälle in der Stichprobe des Hofes wurde die erste Antwort des Mitgliedstaats, in der dieser seine Maßnahmen zur Behebung der Mängel detailliert darlegen sollte, jedoch nicht von der Kommission akzeptiert, da der Mitgliedstaat ihr Informationen lieferte, die vom Umfang und von der Qualität her unzureichend waren. In diesen Fällen erfordert die von den Mitgliedstaaten gelieferte Antwort eine Wiederholung der Verfahren.

88. Der Hof untersuchte außerdem, ob die Langwierigkeit des Verfahrens nicht auch darauf zurückzuführen sein könnte, dass die Kommission ihre Anforderungen nicht spezifisch genug formuliert. Die Analyse des Hofes zeigte jedoch, dass die Kommission die Mitgliedstaaten in neun von zehn Fällen spezifisch genug darauf hinwies, welche Maßnahmen von ihnen zu ergreifen waren.

89. Zudem ist - wenn Finanzkorrekturen verhängt werden - Zeit erforderlich, um die angemessene Höhe der Korrektur festzulegen, nachdem der Fehler seitens des Mitgliedstaats akzeptiert worden ist. In vielen Fällen kommt die Kommission mit dem betreffenden Mitgliedstaat überein, dass zusätzliche Kontrollen durchgeführt werden sollten, um die Schwere der Fehler und die angemessene Korrektur zu ermitteln.

Die Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen stellen für die Mitgliedstaaten ein erhebliches finanzielles Risiko dar

90. Die Maßnahmen der Kommission sollten das Verwaltungs- und Kontrollsystem des betreffenden OP hinsichtlich der Verhinderung, Aufdeckung und Korrektur von Fehlern wirksamer machen. Derartige Verbesserungen erfolgen oftmals rascher, wenn ein zögerliches Handeln mit finanziellen Kosten verbunden ist. Daher bewertete der Hof die Auswirkungen der Präventivmaßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und auf Kommissionsebene.

Zahlungen bei einem erheblichen Anteil von Programmen drei bis neun Monate lang unterbrochen oder ausgesetzt

91. Bis zum Ende des Jahres 2015 unterbrach die Kommission die Zahlungsfrist für einen Betrag, der 10 % sämtlicher Zahlungen aus dem EFRE/KF und dem ESF entsprach³⁴. Aussetzungsbeschlüsse ergingen für 15 % aller Programme. Zudem wurden Zahlungen für Programme oder für Teile der Programme des Zeitraums 2007-2013 aufgrund von Unterbrechungen und/oder Aussetzungen durchschnittlich über acht Monate lang gestoppt. Nur in fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland, Kroatien, Zypern und Finnland) wurden keine OP unterbrochen oder ausgesetzt.

92. Bei der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten belief sich der Zeitraum, in dem die Kommission Zahlungen für mindestens eines ihrer Programme aufgrund von Unterbrechungen und/oder Aussetzungen zurückhielt, auf durchschnittlich drei bis neun Monate. Aus den Berechnungen des Hofes ergibt sich für die Zahlungssperren insgesamt ein Median von 146 Tagen. In Italien und Spanien betrug die durchschnittliche Dauer jedoch fast ein Jahr (siehe **Tabelle 3**).

³⁴ Datenquelle: Jährliche Tätigkeitsberichte der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie der GD Beschäftigung, Soziales und Integration für die Jahre 2010 bis 2015.

Tabelle 3 - Durchschnittliche Dauer der Zahlungssperre für OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 pro Mitgliedstaat

	< 3 Monate	3-6 Monate	6-9 Monate	> 9 Monate
Mitgliedstaaten	Estland Griechenland Litauen Polen Schweden	Frankreich Lettland Luxemburg Malta Niederlande Portugal Rumänien Slowenien Vereinigtes Königreich Grenzüberschreitend e Zusammenarbeit	Belgien Bulgarien Tschechische Republik Deutschland Ungarn Österreich Slowakei	Spanien Italien
INSGESAMT	5	10	7	2

Erläuterung: Die Tabelle zeigt die durchschnittliche Dauer der Zahlungssperre pro OP in den einzelnen Mitgliedstaaten. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Zahlungen für alle OP des betreffenden Mitgliedstaats gesperrt wurden oder dass alle Sperren zur selben Zeit erfolgten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Präventivmaßnahmen schaffen auch Anreize für die Mitgliedstaaten, ihre Systeme zu verbessern

93. Unter Annahme eines gleichmäßigen Zahlungsrhythmus und unter Berücksichtigung sämtlicher Ausgaben in allen 28 Mitgliedstaaten beliefen sich die Kommissionszahlungen aus dem EFRE, dem KF und dem ESF für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf durchschnittlich 110 Millionen Euro pro Tag³⁵. Dies veranschaulicht die potenziellen finanziellen Auswirkungen einer Verzögerung von Zahlungen aus dem EU-Haushalt an die Mitgliedstaaten, insbesondere bei den Ländern, die den Großteil der Kohäsionsausgaben erhalten.

94. Wenn eine Zahlungsfrist für einen Zahlungsantrag unterbrochen ist oder die Zwischenzahlungen ganz oder teilweise ausgesetzt worden sind, erhält der betreffende

³⁵ Berechnung durch Teilung des insgesamt bis zum 31. Dezember 2015 für den Politikbereich gezahlten Betrags durch die Anzahl der Tage, die zwischen der ersten Zwischenzahlung für den Programmplanungszeitraum (22. April 2008) und dem 31. Dezember 2015 vergangen sind.

Mitgliedstaat keine Erstattung von der Kommission, selbst wenn er Zahlungsanträge einreicht. Während dieses Zeitraums müssen die Mitgliedstaaten die Projekte aus ihrem eigenen Haushalt finanzieren oder die Zahlungen an die Projekte unterbrechen.

95. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass es für den betreffenden Mitgliedstaat zu einem Verlust dieser EU-Fördermittel kommt, denn nach Aufhebung der Präventivmaßnahme werden die während der Sperre aufgelaufenen Ausgaben von der Kommission ausgezahlt. Wenn der Mitgliedstaat Projekte aus seinem eigenen Haushalt finanzieren muss, wird das jedoch wahrscheinlich zu Liquiditätsproblemen führen, da weniger Mittel eingehen. Diese Situation verschärft sich noch, wenn die zu finanzierenden Projekte einen erheblichen Umfang haben und/oder wenn die Gründe für die Unterbrechung oder Aussetzung komplex sind und langwierige Abhilfemaßnahmen erfordern. Zudem steigt gegen Ende des Programmplanungszeitraums das Risiko, dass es tatsächlich zu einem Verlust der gesperrten Ausgaben kommt.

96. Unsicherheiten in Bezug auf den Abruf von Zahlungen können auch die Haushaltsführung der Kommission erschweren. Einerseits ist die Kommission möglicherweise nicht in der Lage, zugewiesene Mittel für Zahlungen zu verwenden. Andererseits hat sie möglicherweise - falls mehrere Unterbrechungen oder Aussetzungen gleichzeitig aufgehoben werden - Schwierigkeiten, alle Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, d. h., es könnte sich ein Liquiditätsproblem ergeben. Zudem hat die Kommission möglicherweise Schwierigkeiten bei der Planung von Zahlungen und bei der Haushaltsplanung. Der Hof untersuchte, ob möglicherweise ein Risiko besteht, dass zur Vermeidung derartiger Unsicherheiten eine Zahlungssperre vor dem Jahresende aufgehoben wurde, um zu verhindern, dass einem Mitgliedstaat Fördermittel verloren gingen. Dies war jedoch bei keinem der geprüften Projekte der Fall.

Schrittweise Aufhebung von Maßnahmen durch die Kommission, um sicherzustellen, dass Ausgaben möglichst bald erstattet werden können

97. Zahlungssperren betreffen in der Regel die Gesamtheit eines Programms oder einen Teil davon (d. h. eine Prioritätsachse oder mehrere Maßnahmen). Dies kann auch dazu führen, dass Zahlungen für Ausgaben im Zusammenhang mit Projekten zurückgehalten werden, die

möglicherweise nicht von den Problemen betroffen sind, durch welche die Präventivmaßnahmen ausgelöst wurden, deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aber bis zur Antwort des Mitgliedstaats nicht hinreichend sichergestellt ist.

98. Im Zuge seiner Aktenprüfung fand der Hof mehrere Fälle, in denen die Kommission auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten zur Eingrenzung von Problemen einen anteiligen Ansatz anwandte und ihre Präventivmaßnahmen schrittweise aufhob - mit dem Ziel einer möglichst baldigen Fortsetzung der Erstattung von Ausgaben aus dem EU-Haushalt für den Teil des Programms, der nicht von den Mängeln betroffen war, welche ursprünglich zu der Unterbrechung oder Aussetzung geführt hatten (**Kasten 3**). Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ist die Kommission verpflichtet, diesen anteiligen Ansatz anzuwenden³⁶.

Kasten 3 - Beispiel für ein bewährtes Verfahren: ein Fall, in dem die Kommission ihre Maßnahmen auf die betroffenen Bereiche begrenzte, um zur Erreichung der Ziele des Programms beizutragen

Im April 2015 unterbrach die Kommission die Zahlungsfrist für einen Zahlungsantrag in Rumänien, weil Mängel bei der Überprüfung des KMU-Status (kleine und mittlere Unternehmen) von Antragstellern durch die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten Stellen festgestellt wurden. Im Juli 2015 hob die Kommission auf der Grundlage von Informationen des Mitgliedstaats die Unterbrechung der Erstattung von Ausgaben für Finanzierungsinstrumente auf, da festgestellt wurde, dass diese Finanzierungssysteme von den erkannten Mängeln nicht betroffen waren.

³⁶ Siehe Artikel 83 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Die Kommission sah sich bei der Überwachung der Umsetzung von Finanzkorrekturen durch die Mitgliedstaaten sowie bei der Bewertung der langfristigen Auswirkungen ihrer eigenen Korrekturmaßnahmen mit Schwierigkeiten konfrontiert

Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zur Umsetzung von Finanzkorrekturen im Zeitraum 2007-2013 ermöglichten keine zuverlässige Überwachung

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die verhängten Finanzkorrekturen von den Mitgliedstaaten in allen Fällen voll umgesetzt wurden

99. Für den Zeitraum 2007-2013 stützt sich die Kommission auf Bescheinigungen oder Schreiben der Bescheinigungsbehörden, um sich zu vergewissern, dass der Mitgliedstaat von seinem Zahlungsantrag den vereinbarten Betrag der Finanzkorrektur abgezogen hat, sodass die Kommission die nächste Zwischenzahlung freigeben kann. Format und Inhalt dieser Dokumente unterliegen keinerlei Regelungen oder Leitlinien; sie enthalten Informationen, welche die betreffende Bescheinigungsbehörde für relevant erachtet. In manchen der untersuchten Fälle waren die bei der Kommission eingegangenen Informationen unzureichend und erlaubten es ihr nicht, die Durchführung der Finanzkorrekturen zu überprüfen.

100. Zudem sind die Prüfbehörden gemäß den Verordnungen für 2007-2013 nicht verpflichtet, den Inhalt dieser Bescheinigungen zu kontrollieren und zu bewerten, ob die verhängten Finanzkorrekturen voll abgezogen wurden. Bisher hat die Kommission sie auch nicht systematisch dazu aufgefordert. Daher konnte sich die Kommission nicht auf eine unabhängige Bestätigung stützen, wie die Finanzkorrekturen konkret umgesetzt wurden. Dies war insbesondere in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums der Fall.

Die Kommission stellte Mängel in der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Herausnahmen und Wiedereinziehungen während des Zeitraums 2007-2013 fest

101. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission jedes Jahr eine Erklärung zu übermitteln, in der die herausgenommenen, die

wiedereingezogenen, die wiedereinzuziehenden und die nicht wiedereinzuziehenden Beträge aufgelistet wurden³⁷. Dieser Bericht bezog sich sowohl auf die von der Kommission als auch auf die von den Mitgliedstaaten selbst verhängten Finanzkorrekturen. Im Jahr 2010 forderten das Europäische Parlament und der Rat die Kommission auf, für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 Informationen über die Korrekturkapazität der Mitgliedstaaten vorzulegen³⁸.

102. Zwischen 2011 und 2015 führte die Kommission 47 Prüfungen über Wiedereinziehungen durch; sie betrafen 19 Mitgliedstaaten und 113 OP, die auf Risikobasis ausgewählt wurden. Bei 72 dieser 113 OP stellte die Kommission erhebliche Mängel fest.

103. Die vom Hof durchgeführte Analyse aller Berichte im Zusammenhang mit diesen Prüfungen ergab, dass die Mängel insbesondere folgende Aspekte betrafen:

- a) Umgang der Behörden der Mitgliedstaaten mit Unregelmäßigkeiten (60 %). In mehreren Mitgliedstaaten wurde der Zeitraum zwischen der Feststellung einer Unregelmäßigkeit und ihrer Erfassung im Managementinformationssystem und/oder zwischen der Erfassung einer Unregelmäßigkeit und dem Beschluss über die Herausnahme oder Wiedereinzahlung der betreffenden Beträge als zu lang erachtet;
- b) Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten eingereichten Berichte gemäß Artikel 20 (40 %). In diesen Fällen meldeten die Mitgliedstaaten entweder nicht alle relevanten herausgenommenen, wiedereingezogenen, wiedereinzuziehenden und nicht wiedereinzuziehenden Beträge, oder sie berichteten über Beträge, die niemals bescheinigt und der Kommission gemeldet worden waren, oder die keine Unregelmäßigkeiten betrafen, sondern Verwaltungsfehler/Flüchtigkeitsfehler oder Projekte, die nicht mehr zum OP gehörten (oder nie zum OP gehört hatten);

³⁷ Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006.

³⁸ Beschluss des Europäischen Parlaments betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2009, Einzelplan III - Kommission (P7_TA(2011)0194), Ziffern 19 und 24.

- c) unzureichende Wiedereinziehungsverfahren (15 %). Es wurden Fälle festgestellt, in denen vorschriftswidrig gezahlte Beträge nicht bei den Begünstigten wiedereingezogen wurden oder in denen die Bescheinigungsbehörde nicht sicherstellte, dass die von der Verwaltungsbehörde ergriffenen Wiedereinziehungsmaßnahmen angemessen weiterverfolgt wurden.

104. Der Hof stellt fest, dass die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration ähnliche Methoden anwenden, um von den Mitgliedstaaten gemeldeten unzuverlässigen Daten über Finanzkorrekturen Rechnung zu tragen. Insgesamt sind nach Schätzungen der Kommission für 2015 rund 9 % der für den EFRE/KF und rund 4 % der für den ESF gemeldeten Beträge unzuverlässig.

105. Alles in allem ergab sich aus den von der Kommission durchgeführten Prüfungen, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Berichterstattung über die herausgenommenen, wiedereingezogenen, wiedereinzuziehenden und nicht wiedereinziehenden Beträge des Zeitraums 2007-2013 erhebliche Verbesserungen vornehmen müssen. Aus den vom Hof durchgeführten Prüfungen ergibt sich ebenfalls, dass die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Finanzkorrekturen nicht hinreichend zuverlässig ist³⁹. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird dieses Risiko jedoch gemindert (siehe Ziffern 124-126).

Hinsichtlich der langfristigen Auswirkungen der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen auf die Fehlerquote der Programme des Zeitraums 2007-2013 ergibt sich ein uneinheitliches Bild

106. Die Fehlerquoten, die von den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten für jedes OP (bzw. für jede Gruppe von OP) gemeldet und jedes Jahr von der Kommission validiert werden, können als Indikator für die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vermeidung und Aufdeckung von Fehlern betrachtet werden. Wenn diese

³⁹ Ziffer 6.70 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2015 und Ziffern 29-40 des Sonderberichts Nr. 16/2013 (<http://eca.europa.eu>).

Systeme wirksam funktionieren, sollte die Höhe der vorschriftswidrigen Ausgaben unter der Wesentlichkeitsschwelle liegen. Diese validierten Fehlerquoten werden in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen veröffentlicht und sind ein wesentliches Element bei der Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission.

107. Wenn die Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission wirksam sind, sollten die validierten Fehlerquoten eines OP (bzw. einer Gruppe von OP) generell nach der Kommissionsmaßnahme auf lange Sicht zurückgehen.

108. Bei den 20 ausgewählten OP untersuchte der Hof daher das Verhältnis zwischen der Entwicklung der validierten Fehlerquoten und den Präventivmaßnahmen und bestätigten Finanzkorrekturen der Kommission (siehe **Tabelle 4**).

109. Die Analyse des Hofes ergab, dass die Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen unterschiedliche langfristige Auswirkungen auf die Fehlerquote eines OP (bzw. einer Gruppe von OP) haben. Ausgehend von seiner Analyse ordnete der Hof die geprüften OP in drei Kategorien ein:

- a) Bei rund einem Drittel der Programme wiesen die OP (bzw. die Gruppen von OP) validierte Fehlerquoten unterhalb der von der Kommission festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % auf (sieben von 20).
 - b) Bei einem Fünftel war die Fehlerquote deutlich niedriger als vor den Maßnahmen der Kommission (vier von 20).
 - c) Bei nahezu der Hälfte der Programme gab es keinen Beleg, dass die Maßnahmen der Kommission zu einem Rückgang der validierten Fehlerquoten geführt hätten (neun von 20).
-

Tabelle 4 - Auswirkungen der Maßnahmen der Kommission auf die Fehlerquoten der Programme in den Folgejahren

Kategorie	Anzahl der OP
1. Anzahl der OP ohne besonderes Risiko, da jüngste Fehlerquote < 2 %	7
2. Fehlerquote zeigt deutlich rückläufige Tendenz, nachdem Präventivmaßnahmen und/oder Finanzkorrekturen eingeleitet worden sind	4
3. Fehlerquote trotz eingeleiteter Präventivmaßnahmen und/oder Finanzkorrekturen angestiegen/schwankend	9
Insgesamt	20

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

110. Nach Auffassung des Hofes sind die validierten Fehlerquoten jedoch kein perfekter Indikator für die langfristige Wirksamkeit der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission, insbesondere da sie das gesamte OP (bzw. die gesamte Gruppe von OP) betreffen. Da die Regeln für die Durchführung (z. B. Förderfähigkeitsregeln, Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, Vorschriften über staatliche Beihilfen) ziemlich komplex sind, können innerhalb eines OP viele unterschiedliche Arten von Fehlern auftreten. Zudem beziehen sich die Maßnahmen der Kommission in der Regel auf bestimmte Prioritätsachsen oder zwischengeschaltete Stellen, auf bestimmte Gruppen von Projekten oder auf bestimmte Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen innerhalb eines OP. Außerdem wird mit den Maßnahmen gegen bestimmte Arten von Fehlern vorgegangen (z. B. bestimmte restriktive Auswahlkriterien oder Probleme beim Verfahren zur Auswahl der Projekte für die Kofinanzierung). Daher dienen die Maßnahmen der Kommission in vielen Fällen dazu, Fehler zu beheben/verhindern, die sich auf einen Teil eines OP beziehen, und betreffen bestimmte spezifische Fehlerarten.

111. Die Kommission bemühte sich um eine höhere Wirkung ihrer Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen mittels Ausweitung dieser Maßnahmen auf andere Programme, bei denen ähnliche Mängel festgestellt wurden. Dadurch wurden stärkere Auswirkungen erzielt (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Bewährtes Verfahren der Kommission zur Steigerung der Auswirkungen ihrer Maßnahmen: Ungarn

Im Herbst 2012 führte die Kommission eine Prüfung über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Zusammenhang mit den ungarischen OP für den Umweltschutz und für die öffentliche Verwaltung durch. Diese Prüfung ergab, dass eines der verwendeten Auswahlkriterien (obligatorische Registrierung bei der ungarischen Ingenieurkammer (Magyar Mérnöki Kamara) zum Zeitpunkt der Einreichung der Angebote) diskriminierend war, sodass im Frühjahr 2013 eine Ankündigung der Aussetzung der Programme erfolgte. Nach Einschätzung der Kommission waren diese Mängel systematisch und gingen über die geprüften OP hinaus. Deshalb unterbrach die Kommission auch die von Ungarn eingereichten Zahlungsanträge für zwei andere Programme (OP Verkehr und OP Soziale Infrastruktur). Die Verwaltungsbehörden dieser Programme wurden aufgefordert, zu analysieren, ob die gleichen fehlerhaften Praktiken auch bei diesen Programmen angewandt wurden. Als Ergebnis dieser von den Behörden des Mitgliedstaats durchgeführten Überprüfungen verhängte die Kommission für alle vier Programme Finanzkorrekturen.

Die Berichterstattung der Kommission über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen machte es schwierig, sich einen umfassenden und analytischen Überblick zu verschaffen

Die Informationen über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen werden in mehreren Berichten und Dokumenten vorgelegt

112. Die Kommission sollte über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen auf umfassende und kohärente Weise berichten, um sicherzustellen, dass die relevanten Informationen zugänglich und für die Interessenträger leicht verständlich sind. In diesem Zusammenhang nahm der Hof daher eine Durchsicht aller Veröffentlichungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vor, die Informationen über Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts enthalten.

113. Die Kommission berichtete in einer Reihe von Veröffentlichungen über ihre Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts. Die wichtigsten waren die jährlichen Tätigkeitsberichte der operativen Generaldirektionen, die konsolidierte Jahresrechnung der EU und die jährliche "Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts". Sie wurden ergänzt durch die vierteljährlichen Berichte über Finanzkorrekturen und durch die "Management-

und Leistungsbilanz" (bis 2014 "Managementbilanz der Kommission - Synthesebericht")
(siehe **Tabelle 5**).

Tabelle 5 - Veröffentlichungen der Kommission im Zusammenhang mit Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen

Titel	Adressat	Vorgelegt zum	Erstreckung	Inhalt	Veröffentlicht seit
Jährliche Tätigkeitsberichte	Europäisches Parlament und Rat	31. März ¹	bestimmter Politikbereich	Im jährlichen Tätigkeitsbericht werden die im Jahresverlauf erzielten Erfolge und die gemäß dem Managementplan ergriffenen Initiativen sowie die eingesetzten Ressourcen dargelegt. Ferner enthält er ausführliche Informationen auf der Ebene der Mitgliedstaaten über die Kontrolltätigkeiten der Kommission sowie die zugehörigen Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen.	2007
Jahresrechnung	Europäisches Parlament, Rat und Rechnungshof	31. Juli	gesamter Haushalt	Die Jahresrechnung der EU umfasst die Jahresabschlüsse (und die zugehörigen Erläuterungen) und die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug. Sie enthält pro Fonds zusammengefasste Informationen über Finanzkorrekturen. Hinsichtlich der Präventivmaßnahmen wurden bis (einschließlich) 2012 Informationen pro Mitgliedstaat vorgelegt; seit 2013 werden jedoch nur pro Fonds zusammengefasste Zahlen veröffentlicht. Ab 2015 werden die Informationen über Präventivmaßnahmen nicht mehr in der Jahresrechnung veröffentlicht, sondern nur in der Mitteilung.	2007
Mitteilung	Europäisches Parlament, Rat und Rechnungshof	31. Oktober ²	gesamter Haushalt	In dieser Mitteilung beschreibt die Kommission die Funktionsweise der Präventiv- und Korrekturmechanismen, die von ihr ergriffen werden, um den Unionshaushalt vor rechts- und ordnungswidrigen Ausgaben zu schützen. Außerdem enthält die Mitteilung eine bestmögliche Schätzung der Beträge, die sich durch die Verwendung dieser Mechanismen ergeben. Zu Präventivmaßnahmen enthält sie zusammengefasste Informationen, und zu Finanzkorrekturen zusammengefasste Informationen sowie Informationen auf der Ebene der Mitgliedstaaten.	2012
Vierteljährlicher Bericht	Europäisches Parlament	Ende eines jeden Quartals	bestimmter Politikbereich	Die vierteljährlichen Berichte enthalten regelmäßige Informationen über die pro Fonds vorgenommenen Finanzkorrekturen im Rahmen der Kohäsionspolitik.	2008
Synthesebericht ³	Europäisches Parlament und Rat	15. Juni	gesamter Haushalt	Im Synthesebericht wird die Managementleistung des Vorjahres dargelegt. Er basiert auf den von den verschiedenen Generaldirektoren vorgelegten jährlichen Tätigkeitsberichten.	2007

¹ Ab dem Haushaltsjahr 2015 werden die jährlichen Tätigkeitsberichte zum 30. April vorgelegt.

² Ab dem Haushaltsjahr 2015 wird die Mitteilung im Rahmen der sogenannten "integrierten Finanzberichterstattung" zusammen mit der konsolidierten Jahresrechnung zum 31. Juli vorgelegt.

³ Ab dem Haushaltsjahr 2015 ist der Synthesebericht Teil der jährlichen Management- und Leistungsbilanz.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

114. Alle Berichte mit Ausnahme der jährlichen Tätigkeitsberichte wurden von der Generaldirektion Haushalt der Kommission erstellt und basierten auf Informationen, die von der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration gemäß den von der Generaldirektion Haushalt herausgegebenen Anweisungen oder Leitlinien (für die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen) bereitgestellt wurden.

Bislang vermittelt kein einziger der von der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 erstellten Berichte einen analytischen Überblick über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen

115. Die Kohäsionsausgaben basieren auf einer mehrjährigen Programmplanung. Nach Auffassung des Hofes sollte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat daher einen konsolidierten Bericht vorlegen, der die wichtigsten Informationen über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen hinsichtlich des gesamten bis dahin verstrichenen Programmplanungszeitraums enthält⁴⁰.

116. Die Analyse der betreffenden in **Tabelle 5** aufgelisteten Berichte ergab jedoch, dass sie sich zusammengenommen auf die Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen mehrerer Jahre beziehen. Es war jedoch nicht vorgesehen, einen spezifischen Bericht zu erstellen, der einen analytischen Überblick für den gesamten Programmplanungszeitraum vermittelt.

117. Hinsichtlich des Zeitraums 2000-2006 stellt der Hof fest, dass die Kommission im Jahr 2013 einen Ad-hoc-Bericht über die Finanzkorrekturen und den Stand des Abschlusses der EFRE- und ESF-Programme und der KF-Projekte herausgab. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist bislang kein derartiger Bericht geplant.

⁴⁰ Sonderbericht Nr. 36/2016 "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013", Ziffer 56 (<http://eca.europa.eu>).

Berichte der Kommission enthalten weder genügend Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten noch genügend Beispiele für bewährte Verfahren, mit denen wiederkehrende Probleme verhindert, aufgedeckt oder korrigiert werden können

118. Die Berichte der Kommission sollten relevante Informationen enthalten, die zu einem besseren Verständnis der Situation bei Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen beitragen, damit geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme getroffen werden können. Daher fragte der Hof Mitglieder des Haushaltskontrollausschusses und des Ausschusses für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments sowie Vertreter der Mitgliedstaaten in der Gruppe "Strukturmaßnahmen" des Rates der Europäischen Union nach ihrer Einschätzung der Nützlichkeit der verfügbaren Berichte.

119. Die meisten Gesprächspartner hielten die von der Kommission vorgelegten Informationen für ausreichend oder fanden sie sogar zu umfangreich. Die Gesprächspartner aus den Mitgliedstaaten erklärten, dass die jährlichen Tätigkeitsberichte die nützlichste Informationsquelle seien, da sie Informationen enthielten, die sie als Maßstab verwenden könnten, um ihre eigenen Programme mit Programmen anderer Mitgliedstaaten zu vergleichen. Die vierteljährlichen Berichte waren nur sehr wenigen Gesprächspartnern bekannt.

120. Während die meisten Gesprächspartner der Ansicht waren, dass die Kommission hinsichtlich des Systems und der Konfiguration der Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts klare Angaben macht, hätte die Hälfte von ihnen gerne mehr Informationen über die tatsächliche Anwendung der Maßnahmen und ihre praktischen Auswirkungen. Die Gesprächspartner äußerten Informationsbedarf zu folgenden Aspekten: Erläuterungen zu wiederkehrenden Problemen bei der Meldung vorschriftswidriger Ausgaben, Ursachen von typischen oder wiederkehrenden Fehlern sowie bewährte Verfahren zur Verhinderung, Aufdeckung und Korrektur solcher Fehler. Derartige Informationen wären für die Mitgliedstaaten hilfreich, um ihre eigenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu verbessern.

Die Informationssysteme der Kommission vermitteln keinen konsolidierten Überblick über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen

121. Die Generaldirektionen der Kommission erfassen die für die Überwachung und Berichterstattung erforderlichen Informationen über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen in ihrem Rechnungsführungssystem und in verschiedenen Tabellenkalkulationsdateien. Der Hof stellte fest, dass bei letzteren verschiedene Mängel bestehen, die es schwierig machen, sich einen Überblick zu verschaffen und fundierte Analysen durchzuführen.

- a) Die verschiedenen Systeme sind nicht integriert und die Daten müssen manuell eingegeben werden.
- b) Es gibt für die einzelnen Fälle keine Übersicht über sämtliche Maßnahmen, die die Kommission zum Schutz des EU-Haushalts ergriffen hat. Stattdessen werden die Informationen über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen separat erfasst. Da es keine Verknüpfung zwischen den beiden Bereichen gibt, ist schwer zu erkennen, wie sich Fälle vom auslösenden Ereignis bis zur Aufhebung der Präventivmaßnahmen bzw. zur Umsetzung der Finanzkorrekturen entwickeln.
- c) Die Datenbanken enthalten nicht immer die für eine vergleichende Analyse verschiedener Fälle erforderlichen Informationen. Dies würde die Arbeit des ISFCC erleichtern, der sicherstellen soll, dass vergleichbare Fälle in vergleichbarer Weise behandelt werden.

Durch die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Position der Kommission beim Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben erheblich gestärkt

122. Bei der Einrichtung und Gestaltung des Systems der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen für einen neuen Programmplanungszeitraum sollte die Kommission auf den gewonnenen Erfahrungen aufbauen und die während der Durchführung der Programme früherer Zeiträume ermittelten Mängel beheben. Um zu bewerten, inwieweit dies für den

Programmplanungszeitraum 2014-2020 der Fall war, analysierte der Hof die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften und verglich sie mit den festgestellten Mängeln.

Berichterstattung über Finanzkorrekturen ist nun in das jährliche Zuverlässigkeitspaket eingebunden und wird von der Prüfbehörde geprüft

123. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 stellte die Kommission selbst Mängel hinsichtlich der Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen in den gemäß Artikel 20 erstellten Berichten fest, und bei den vom Hof durchgeführten Prüfungen zeigten sich ebenfalls Risiken hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Finanzkorrekturen, die von der Kommission als Grundlage für die Berechnung des kumulativen Restrisikos verwendet wurden (siehe Ziffern 103-106).

124. Mit den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 wurde eine jährliche Prüfung und Annahme der Rechnungslegung durch die Kommission eingeführt. Die Mitgliedstaaten müssen jedes Jahr im Rahmen des jährlichen Abschlussverfahrens für jedes OP (bzw. für jede Gruppe von OP) ein Zuverlässigkeitspaket einreichen. Dieses Paket umfasst die Jahresrechnung einschließlich Angaben über einbehaltene und wiedereingezogene Beträge⁴¹, die Verwaltungserklärung und eine jährliche Zusammenfassung über die durchgeführten Kontrollen. Die Prüfbehörden legen einen Bestätigungsvermerk sowie einen jährlichen Kontrollbericht vor. Die ersten Zuverlässigkeitspakete wurden im ersten Halbjahr 2016 erstellt.

125. Im Gegensatz zu früheren Zeiträumen müssen die Angaben über herausgenommene und wiedereingezogene Beträge nun in der Jahresrechnung gemeldet werden und in die vom Mitgliedstaat vorgenommene Berechnung des kumulativen Restrisikos für das OP (bzw. für die Gruppe von OP) einfließen. Die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit dieser Angaben ist nun auch Gegenstand von Prüfungen durch die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten⁴².

⁴¹ Artikel 137 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁴² Artikel 127 und 137 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

126. Auf der Grundlage dieser Dokumente muss die Kommission eine jährliche Überprüfung der operationellen Programme vornehmen, bei der sie den Betrag der förderfähigen Ausgaben für das betreffende Jahr ermittelt. Die Mitgliedstaaten müssen sämtliche Unregelmäßigkeiten vor dem jährlichen Abschlussverfahren korrigieren (d. h. Herausnahme oder Wiedereinziehung vorschriftswidriger Ausgaben, mit der Möglichkeit, diese durch neue Ausgaben zu ersetzen). Ist dies nicht der Fall, kann die Kommission ein Finanzkorrekturverfahren einleiten.

Die Kommission verfügt dank der für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Rechtsvorschriften über weiter reichende Befugnisse zum Schutz des EU-Haushalts

10 % Einbehalt von allen Zwischenzahlungen während des Zeitraums 2014-2020

127. Mit dem Rechtsrahmen für 2014-2020 wurde die Bestimmung eingeführt, dass 10 % des Betrags aller Zwischenzahlungen einbehalten werden⁴³. Das bedeutet, dass die Kommission während des Geschäftsjahrs nur für 90 % der gemeldeten Ausgaben Zwischenzahlungen leistet. Die verbleibenden 10 % werden nach Einreichung und Annahme des Zuverlässigkeitspakets freigegeben. Dieser von der Kommission vorgenommene Einbehalt von 10 % kann als allgemeine Vorsichtsmaßnahme betrachtet werden; der Einbehalt wird freigegeben, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, d. h., die Auszahlung an den Mitgliedstaat erfolgt, wenn beim jährlichen Abschlussverfahren befunden wird, dass alles in Ordnung ist.

128. Angesichts der für den Zeitraum 2007-2013 festgestellten Fehlerquoten ist dieses Instrument nach Einschätzung des Hofes geeignet, einen besseren Schutz des EU-Haushalts sicherzustellen, da auf diese Weise ein angemessener Puffer geschaffen wird, sodass die Kommission selbst dann, wenn ein Mitgliedstaat keinerlei Finanzkorrekturen umsetzt, Korrekturmaßnahmen ergreifen kann.

⁴³ Artikel 130 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Nettofinanzkorrekturen jedes Jahr möglich, falls schwerwiegende Mängel erkannt werden, die vom Mitgliedstaat nicht ermittelt wurden

129. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren die Kriterien für die Verhängung einer Nettofinanzkorrektur davon abhängig, ob der Mitgliedstaat die Feststellung (d. h. den Fehler) akzeptierte und die betreffenden Auswirkungen bestätigte (d. h. den Betrag der Finanzkorrektur anwandte) oder nicht⁴⁴. Wenn dies nicht der Fall war, musste die Kommission einen Finanzkorrekturbeschluss annehmen. Nur der Kommissionsbeschluss hatte eine direkte Nettoauswirkung (siehe Ziffer 19).

130. Diese Regelung wurde durch ein Selbstkorrektursystem ersetzt, bei dem der Mitgliedstaat die Finanzkorrektur vorab durchführen muss. Während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 verhängt die Kommission im Falle der Aufdeckung gravierender Systemmängel (durch die Kommission oder den Hof), die vom Mitgliedstaat im Rahmen seiner Kontrollen oder Prüfungen vor der jährlichen Annahme der Rechnungslegung nicht erkannt worden sind, eine Nettofinanzkorrektur, die für den Mitgliedstaat zu einem Verlust von Fördermitteln führt⁴⁵.

131. Dieses System zielt darauf ab, weitere Anreize für die Mitgliedstaaten - und insbesondere für ihre Prüfbehörden - zu schaffen, um sicherzustellen, dass EU-Mittel rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgegeben werden und dass alle erforderlichen Finanzkorrekturen auf der Ebene des Mitgliedstaats vorgenommen worden sind, um den EU-Haushalt vor vorschriftswidrigen Ausgaben zu schützen. Diese Verantwortung liegt in erster Linie bei den Verwaltungsbehörden. Die Prüfbehörden werden jedoch als letztes Sicherheitsnetz fungieren, um zu verhindern, dass ein Teil der dem Mitgliedstaat zugewiesenen Mittelausstattung bereits während der Programmdurchführung verloren geht. Zudem werden die Finanzkorrekturen jährlich angewandt und eindeutig mit der Freigabe der nächsten Zwischenzahlung verknüpft. In **Anhang V** sind die Regelungen für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 gegenübergestellt.

⁴⁴ Artikel 100 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁴⁵ Artikel 145 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

132. Der Hof stellte außerdem fest, dass die Verfahren, die zu Finanzkorrekturen führten, während des Zeitraums 2007-2013 viel Zeit in Anspruch nahmen (siehe Ziffer 87). Ähnliche Probleme wurden in einem früheren Sonderbericht des Hofes für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 festgestellt⁴⁶.

133. Nach Auffassung des Hofes wird sich die Dauer dieser Verfahren aufgrund der Pflicht, einen Rechnungsabschluss durchzuführen und das Zuverlässigkeitspaket bis zu einer bestimmten Frist (15. Februar des Folgejahrs) einzureichen, deutlich verkürzen. Durch diese Regelung wird für die Mitgliedstaaten ein Anreiz geschaffen, Probleme schneller zu beheben, um die entsprechenden Ausgaben in die Rechnungslegung aufnehmen zu können; außerdem wird die Regelung im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 wahrscheinlich zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens beitragen.

Zahlungsaussetzungen und Finanzkorrekturen beim Abschluss sind auch wegen Nichterreichung von Leistungszielen möglich

134. Während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 wird es auch möglich sein, Aussetzungsverfahren einzuleiten und Finanzkorrekturen zu verhängen, wenn die festgelegten Leistungsindikatoren nicht erreicht werden. Diese unzureichende Leistung muss allerdings auf eindeutig festgestellte Mängel bei der Durchführung zurückzuführen sein, und die Kommission muss diese Mängel dem Mitgliedstaat mitteilen⁴⁷. Falls der Mitgliedstaat es versäumt hat, Korrekturmaßnahmen zur Behebung dieser Mängel zu ergreifen, kann die Kommission Zahlungen an diesen Mitgliedstaat aussetzen. Falls der Mitgliedstaat am Ende

⁴⁶ Sonderbericht Nr. 3/2012.

⁴⁷ Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sowie Artikel 2 und 3 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. L 138 vom 13.5.2014, S. 5).

des Programmplanungszeitraums noch immer keine Korrekturmaßnahmen zur Behebung der Mängel ergriffen hat, kann die Kommission Finanzkorrekturen vornehmen.

135. Nach Auffassung des Hofes handelt es sich bei dieser Regelung um einen ersten Schritt, mit dem auf seine seit Langem geäußerte Kritik eingegangen wird, dass es keine angemessenen Rechtsvorschriften gab, um während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 Finanzkorrekturen wegen unzureichender Leistung zu verhängen (siehe Ziffer 25). Allerdings gibt es in den Rahmenbedingungen für 2014-2020 hinsichtlich der mit EU-Mitteln erzielten Ergebnisse nach wie vor keine echten finanziellen Anreize oder Sanktionen⁴⁸.

Maßnahmen in Verbindung mit der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung eingeführt, in der Praxis jedoch schwierig anzuwenden

136. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 kann die Kommission zudem auch bei weiter gefassten Problemen der wirtschaftlichen Steuerung die Zahlungen aussetzen⁴⁹.

Insbesondere kann die Kommission dem Rat die Aussetzung von Zahlungen oder Mittelbindungen vorschlagen, wenn der Mitgliedstaat keine angemessenen Maßnahmen zur Änderung seiner Partnerschaftsvereinbarung getroffen hat⁵⁰ oder wenn der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits getroffen hat.

137. Allerdings liegt bei Problemen hinsichtlich der wirtschaftlichen Steuerung der Beschluss über die Aussetzung von Zahlungen nicht nur bei der Kommission. Die Kommission muss das Europäische Parlament auf dem Laufenden halten, wenn sich derartige Probleme ergeben, und einen strukturierten Dialog mit dem Parlament aufnehmen, falls das Parlament dies wünscht. Anschließend muss die Kommission dem Rat einen Vorschlag für die Aussetzung der Zahlung vorlegen, zu dem der Rat im Wege eines Durchführungsrechtsakts einen

⁴⁸ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 10.16.

⁴⁹ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁵⁰ Siehe Sonderbericht Nr. 2/2017 "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung" (<http://eca.europa.eu>).

Beschluss annimmt. Für Aussetzungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Steuerung ist in der Verordnung auch die maximale Höhe der Aussetzung (als Prozentsatz der Zahlungen oder Mittelbindungen) festgelegt.

138. Die Kommission fasste erstmals im Jahr 2016 für Spanien und Portugal ins Auge, Aussetzungen von Zahlungen in Verbindung mit der wirtschaftlichen Steuerung (und insbesondere wegen des übermäßigen Defizits) vorzuschlagen⁵¹. Im November 2016 beschloss die Kommission, in den beiden genannten Fällen angesichts der schwierigen Wirtschafts- und Haushaltslage keine Aussetzung vorzuschlagen. Stattdessen empfahl die Kommission, dass Portugal sein übermäßiges Defizit bis 2016 und Spanien das seine bis 2018 korrigieren sollte. Auf dieser Grundlage wird es möglicherweise schwierig sein, diese Bestimmung während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 in der Praxis anzuwenden.

Mehr Rechtssicherheit, weil die Regeln nicht mehr in Leitlinien, sondern in Verordnungen festgelegt sind

139. Für den Zeitraum 2014-2020 sind die Regeln zu Finanzkorrekturen in anderer rechtlicher Form niedergelegt (und haben somit größere Rechtskraft). Beispielsweise ist festzustellen:

- a) Die Methoden zur Festsetzung der Finanzkorrekturen und die Richtsätze für die bei Fehlern im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge anzuwendenden Korrekturen waren seit dem Programmplanungszeitraum 2000-2006 in Leitlinien der Kommission festgelegt⁵². In diesen Leitlinien wurden die von der Kommission in den betreffenden Fällen angewandten Methoden beschrieben, und den Mitgliedstaaten wurde

⁵¹ Auf der Grundlage des Beschlusses des Rates vom 12. Juli 2016 gemäß Artikel 126 Absatz 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in dem festgestellt wurde, dass Spanien und Portugal keine wirksamen Maßnahmen gemäß dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit getroffen hatten.

⁵² COCOF 07/0037/03, Leitlinien für die Festsetzung der Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe auf durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds kofinanzierte Ausgaben anzuwenden sind.

empfohlen, die Leitlinien zu verwenden. Diese von der Kommission zu befolgenden Regeln wurden im Jahr 2013 in Form eines Kommissionsbeschlusses aktualisiert⁵³.

- b) Die Methodik der Kommission zur Verhängung von Pauschalkorrekturen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurde 2011 in einem Kommissionsbeschluss festgelegt⁵⁴. Vergleichbare Regeln für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind Teil einer Delegierten Verordnung der Kommission⁵⁵.

140. Dadurch befindet sich die Kommission in einer stärkeren Position, wenn es darum geht, diese Bestimmungen durchzusetzen und während des Zeitraums 2014-2020 in allen Mitgliedstaaten einen einheitlicheren Ansatz sicherzustellen. Aufgrund des Umstands, dass die einschlägigen Regeln nicht in Leitlinien, sondern in Verordnungen oder Kommissionsbeschlüssen festgelegt sind, hat die Kommission nun auch weniger Ermessensspielraum bei der Festlegung der Höhe von Korrekturen, wodurch die Mitgliedstaaten mehr Rechtssicherheit erhalten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

141. Insgesamt machte die Kommission bis zum Ende des Jahres 2015 (d. h. vor dem Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013) von den Maßnahmen, die ihr während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 zur Verfügung standen, wirksam Gebrauch, um den EU-Haushalt vor vorschriftswidrigen Ausgaben zu schützen.

142. Die Prüfung des Hofes ergab, dass sich die Finanzkorrekturen für den Zeitraum 2000-2006 auf 8 616 Millionen Euro (bzw. 3,8 % der EFRE-, KF- und ESF-Gesamtmittel) beliefen. Beim Abschluss kam es bei einer Reihe von EFRE- und ESF-Programmen und KF-Projekten zu

⁵³ Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet.

⁵⁴ Beschluss der Kommission K(2011) 7321 endgültig.

⁵⁵ Artikel 31 der Verordnung (EU) Nr. 480/2014.

Nettofinanzkorrekturen, und zwar in 17 Mitgliedstaaten beim EFRE, in 16 Mitgliedstaaten beim ESF und in 11 Mitgliedstaaten beim KF. Der Gesamtbetrag dieser Nettokorrekturen belief sich auf 2 423 Millionen Euro (bzw. 1,1 % der Gesamtmittel). Ferner stellte der Hof fest, dass der Gerichtshof der Europäischen Union die von der Kommission vorgenommene Bewertung von Mängeln und die Finanzkorrekturen im Wesentlichen bestätigte. Der Hof erwartet, dass sich für den Zeitraum 2007-2013 eine vergleichbare Situation ergeben wird; die endgültigen Auswirkungen der Finanzkorrekturen können jedoch erst beim Abschluss ermittelt werden. Ausgehend von seiner Untersuchung der Abschlusszahlungen für 2000-2006 ist der Hof ferner der Auffassung, dass die Kommission die von den Mitgliedstaaten eingereichten Abschlusserklärungen aufmerksam prüfen muss.

143. Für den Zeitraum 2007-2013 machte die Kommission von Zahlungsaussetzungen stärkeren Gebrauch als in der Vergangenheit, und die neu eingeführten Zahlungsunterbrechungen erwiesen sich als hilfreiches zusätzliches Instrument. Außerdem wurden Präventivmaßnahmen früher angewandt als im vorangegangenen Zeitraum. Relativ gesehen erwartet der Hof, dass für den Zeitraum 2007-2013 mehr Finanzkorrekturen umgesetzt werden als für den vorangegangenen Zeitraum.

144. Ferner stellte der Hof fest, dass die Kommission ihre Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen in angemessener Weise verhängte. Die internen Verfahren der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 zielten auf eine einheitliche Behandlung der Fälle bei allen Programmen und Mitgliedstaaten ab. Zudem bestätigte die Analyse des Hofes, dass sich die Kommission bei ihren Maßnahmen für den Zeitraum 2007-2013 auf die Mitgliedstaaten mit den risikoreichsten Programmen konzentrierte.

145. Durch die Korrekturmaßnahmen der Kommission wird Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, Mängel in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen zu beheben. Allerdings beziehen sich sowohl Präventivmaßnahmen als auch Finanzkorrekturen in der Regel auf komplexe Probleme, deren Lösung erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Die damit verbundenen Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen stellen für die Mitgliedstaaten ein erhebliches finanzielles Risiko dar. Daher strebte die Kommission für den Zeitraum 2007-2013 eine schrittweise Aufhebung der Maßnahmen an - mit dem Ziel einer möglichst baldigen Fortsetzung der Erstattung von Ausgaben für den Teil des Programms,

der nicht von den Mängeln betroffen war, welche ursprünglich zu der Unterbrechung oder Aussetzung geführt hatten.

146. Der Hof stellte jedoch auch fest, dass sich die Kommission bei der Überwachung der Umsetzung von Finanzkorrekturen mit Schwierigkeiten konfrontiert sieht. Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zur Umsetzung von Finanzkorrekturen im Zeitraum 2007-2013 ermöglichen noch keine zuverlässige Überwachung. Hinsichtlich der langfristigen Auswirkungen der Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen auf die Fehlerquote der Programme des Zeitraums 2007-2013 ergab sich ein uneinheitliches Bild.

Empfehlung 1

Die Kommission sollte beim Abschluss des Zeitraums 2007-2013 einen strengen Ansatz im Hinblick auf Finanzkorrekturen verfolgen, um sicherzustellen, dass sämtliche aus dem EU-Haushalt erstatteten Beträge kein wesentliches Ausmaß von Unregelmäßigkeiten aufweisen.

Zieldatum für die Umsetzung: ab März 2017 (Beginn des Abschlussverfahrens).

147. Die Berichterstattung der Kommission über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen macht es schwierig, sich einen umfassenden und analytischen Überblick zu verschaffen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Informationen über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen in mehreren Berichten und Dokumenten vorgelegt werden, von denen ein Bericht den Interessenträgern noch nicht einmal bekannt war. Zugleich vermittelt kein einziger der von der Kommission erstellten Berichte für den gesamten Programmplanungszeitraum 2007-2013 einen analytischen Überblick über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen. Zudem waren Vertreter des Europäischen Parlaments und des Rates der Auffassung, dass die Berichte der Kommission weder genügend Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten enthalten noch genügend Beispiele für bewährte Verfahren, mit denen wiederkehrende Probleme verhindert, aufgedeckt oder korrigiert werden können.

Empfehlung 2

Die Kommission sollte einen Ad-hoc-Bericht über die Finanzkorrekturen und den Stand des Abschlusses der EFRE-/KF- und ESF-Programme herausgeben, der dem im Jahr 2013 für den Zeitraum 2000-2006 erstellten Bericht vergleichbar ist. In diesem Bericht sollte sie alle Informationen über Präventiv- und Korrekturmaßnahmen aufgeschlüsselt nach Fonds und Mitgliedstaaten vorlegen und vergleichen und die Auswirkungen von Finanzkorrekturen sowie die Restrisikoquote aufzeigen.

Zieldatum für die Umsetzung: spätestens bis Mitte 2019.

148. Der Hof stellte fest, dass die Informationssysteme, die von der Kommission für die Überwachung der für Programme des Zeitraums 2007-2013 angewandten Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen und die diesbezügliche Berichterstattung eingesetzt werden, Mängel aufweisen. Insbesondere sind die Informationssysteme nicht integriert und vermitteln für die einzelnen Fälle keinen Überblick über sämtliche Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen.

Empfehlung 3

Die Kommission sollte für den Zeitraum 2014-2020 ein integriertes Überwachungssystem einrichten, das sowohl Präventivmaßnahmen als auch Finanzkorrekturen abdeckt.

Zieldatum für die Umsetzung: 2019.

149. Durch die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 wird die Position der Kommission beim Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben erheblich gestärkt. Dies beruht vor allem darauf, dass die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Finanzkorrekturen nun in das jährliche Zuverlässigkeitspaket eingebunden ist und von den Prüfbehörden geprüft wird. Außerdem verfügt die Kommission dank der für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Rechtsvorschriften über weiter reichende Befugnisse, um sicherzustellen, dass vorschriftswidrige Ausgaben nicht mehr aus dem EU-Haushalt erstattet werden. Abschließend ist außerdem festzuhalten, dass für die Mitgliedstaaten nun größere

Rechtssicherheit besteht, weil die Regeln nicht mehr in Leitlinien, sondern in Verordnungen festgelegt sind.

150. Insgesamt ist der Hof der Auffassung, dass sich die Konzeption des Systems dadurch für den Zeitraum 2014-2020 deutlich verbessert hat.

Empfehlung 4

Die Kommission sollte die deutlich verschärften Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 wirksam nutzen und - auf der Grundlage ihrer eigenen Kontrollen und/oder der Prüfungen des Hofes - Nettofinanzkorrekturen verhängen, wo immer dies notwendig ist.

Zielformat für die Umsetzung: umgehend.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana IVANOVA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. März 2017 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Kommissionsverfahren für Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen

Ein OP kann während seiner Laufzeit mehrmals und aus unterschiedlichen Gründen von verschiedenen Präventivmaßnahmen und/oder Finanzkorrekturen betroffen sein. Der vollständige Pfad der Ereignisse zwischen einem bestimmten auslösenden Ereignis und den zugehörigen Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen wird im vorliegenden Bericht als "Fall" bezeichnet. Daher kann ein Fall eine oder mehrere Präventivmaßnahmen und/oder eine oder mehrere Finanzkorrekturen umfassen.

Vom auslösenden Ereignis bis zur Aufhebung der Präventivmaßnahme

Von der Kommission angewandte Präventivmaßnahmen werden durch Unregelmäßigkeiten oder schwerwiegende Mängel ausgelöst, die von den Behörden eines Mitgliedstaats (z. B. von der Verwaltungsbehörde oder der Prüfbehörde), von der Kommission oder vom Hof im Zuge ihrer Kontrollen und Prüfungen festgestellt werden.

Die Kommission kann jederzeit eine Zahlungsunterbrechung einleiten oder eine Warnung aussprechen, wenn Hinweise auf einen schwerwiegenden Mangel im Verwaltungs- und Kontrollsystem eines OP vorliegen. Der Mitgliedstaat hat dann zwei Möglichkeiten: Er kann

- a) das Vorliegen des festgestellten Mangels bestreiten und weitere Informationen zur Erläuterung seiner Position liefern oder
- b) das Vorliegen des Mangels akzeptieren und Abhilfemaßnahmen vorschlagen. Die Abhilfe kann als Aktionsplan und/oder als Finanzkorrektur ("bestätigte" Finanzkorrektur) erfolgen.

Wenn die Kommission die Antwort des Mitgliedstaats für zufriedenstellend erachtet, hebt sie die Unterbrechung oder die Warnung auf. Andernfalls leitet die Kommission ein Aussetzungsverfahren ein, nachdem sie Hinweise auf einen schwerwiegenden Mangel im Verwaltungs- und Kontrollsystem erhalten hat.

Der erste Schritt im Aussetzungsverfahren ist ein Schreiben zur Ankündigung der Aussetzung, in dem die Kommission den Mitgliedstaat über den Mangel informiert.

Daraufhin kann der Mitgliedstaat erneut entscheiden, ob er das Vorliegen des Mangels bestreiten oder aber das Vorliegen des Mangels akzeptieren und Abhilfemaßnahmen vorschlagen möchte.

Diese Verfahrensschritte sowie der Schriftwechsel zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat können auch über mehrere Runden gehen.

Wenn die Kommission die Antwort des Mitgliedstaats für zufriedenstellend erachtet, hebt sie die Ankündigung der Aussetzung auf. Dies ist zu jedem beliebigen Zeitpunkt des Verfahrens möglich. Andernfalls nimmt die Kommission einen Beschluss über die Aussetzung der Zahlungen für das OP an, was ein verbindlicher Rechtsakt ist. Der Mitgliedstaat muss eine Abhilfemaßnahme vorschlagen, damit die Kommission die Aussetzung aufheben kann.

Die Aufhebung einer Unterbrechung oder einer Ankündigung der Aussetzung erfolgt in Form eines Schreibens, in dem der Mitgliedstaat über die Aufhebung informiert wird, wohingegen die Aufhebung einer Aussetzung durch Annahme eines Beschlusses zur Aufhebung des vorherigen Beschlusses erfolgt.

Vom auslösenden Ereignis bis zur Umsetzung der Finanzkorrektur

Die auslösenden Ereignisse für Finanzkorrekturen sind den auslösenden Ereignissen für Präventivmaßnahmen vergleichbar. Wiederum wird die Kommission zunächst versuchen, die Fakten mit dem Mitgliedstaat zu klären (per Schriftwechsel sowie potenziell im Wege der Anhörung des Mitgliedstaats). Anschließend gibt es zwei Wege, um eine Finanzkorrektur festzulegen. Der Mitgliedstaat kann

- a) die Finanzkorrektur freiwillig akzeptieren; in diesem Fall kann er den fehlerhaften Betrag durch neue Ausgaben ersetzen, d. h., es kommt nicht zu einem Verlust von EU-Kofinanzierung für den Mitgliedstaat ("bestätigte" Finanzkorrektur); oder
 - b) die vorgeschlagene Finanzkorrektur nicht annehmen; in diesem Fall erlässt die Kommission einen Beschluss, auf den eine Wiedereinziehungsanordnung folgt; dadurch wird dem OP eine Nettofinanzkorrektur auferlegt ("beschlossene" Finanzkorrektur), d. h., die EU-Finanzierung für das OP wird verringert.
-

Sobald der Betrag der Finanzkorrektur festgelegt worden ist, muss der Mitgliedstaat die Finanzkorrektur umsetzen ("umgesetzte" Finanzkorrektur). Im Hinblick auf den EU-Haushalt kann der Mitgliedstaat den Betrag in der nächsten Ausgabenerklärung abziehen und später durch neue Ausgaben ersetzen. In Abhängigkeit vom Zeitpunkt, zu dem der Abzug stattfindet, kann der Mitgliedstaat den Betrag sofort in der nächsten Ausgabenerklärung abziehen (Herausnahme), sodass die Mittel für andere Projekte freigegeben werden, und später die Wiedereinziehung bei den Begünstigten vornehmen.

Andernfalls kann der Mitgliedstaat warten, bis der Begünstigte den Betrag zurückgezahlt hat (Wiedereinziehung beim Begünstigten), und den Betrag in einer späteren Ausgabenerklärung abziehen.

Im Fall von Nettofinanzkorrekturen kommt es zu einer Verringerung der Mittelausstattung für das OP (durch Aufhebung der Mittelbindung) und der Mitgliedstaat muss den bereits erhaltenen Betrag zurückzahlen (bzw. erhält eine niedrigere Abschlusszahlung).

Bei Finanzkorrekturen, die Begünstigte betreffen, müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um rechtsgrundlos gezahlte Beträge wiedereinzuziehen⁵⁶. In erster Linie bedeutet das die Wiedereinziehung aller vorschriftswidrig gezahlten Beträge von den Begünstigten. Das ist jedoch nicht in allen Fällen möglich, z. B. bei Insolvenz des Begünstigten. Es kann auch sein, dass der Fehler, aufgrund dessen die Finanzkorrektur erfolgt ist, nicht vom Begünstigten begangen wurde, sondern auf Mängel im vom betreffenden Mitgliedstaat eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystem zurückzuführen ist.

Wenn der Mitgliedstaat die vorschriftswidrig gezahlten Beträge nicht in voller Höhe bei den Begünstigten wiedereinziehen kann, geht die Finanzkorrektur zulasten des nationalen/regionalen Haushalts. Im Falle der Insolvenz des Begünstigten kann der nicht

⁵⁶ Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

wiedereinziehbare Betrag vom EU-Haushalt und vom nationalen Haushalt gemeinsam getragen werden⁵⁷.

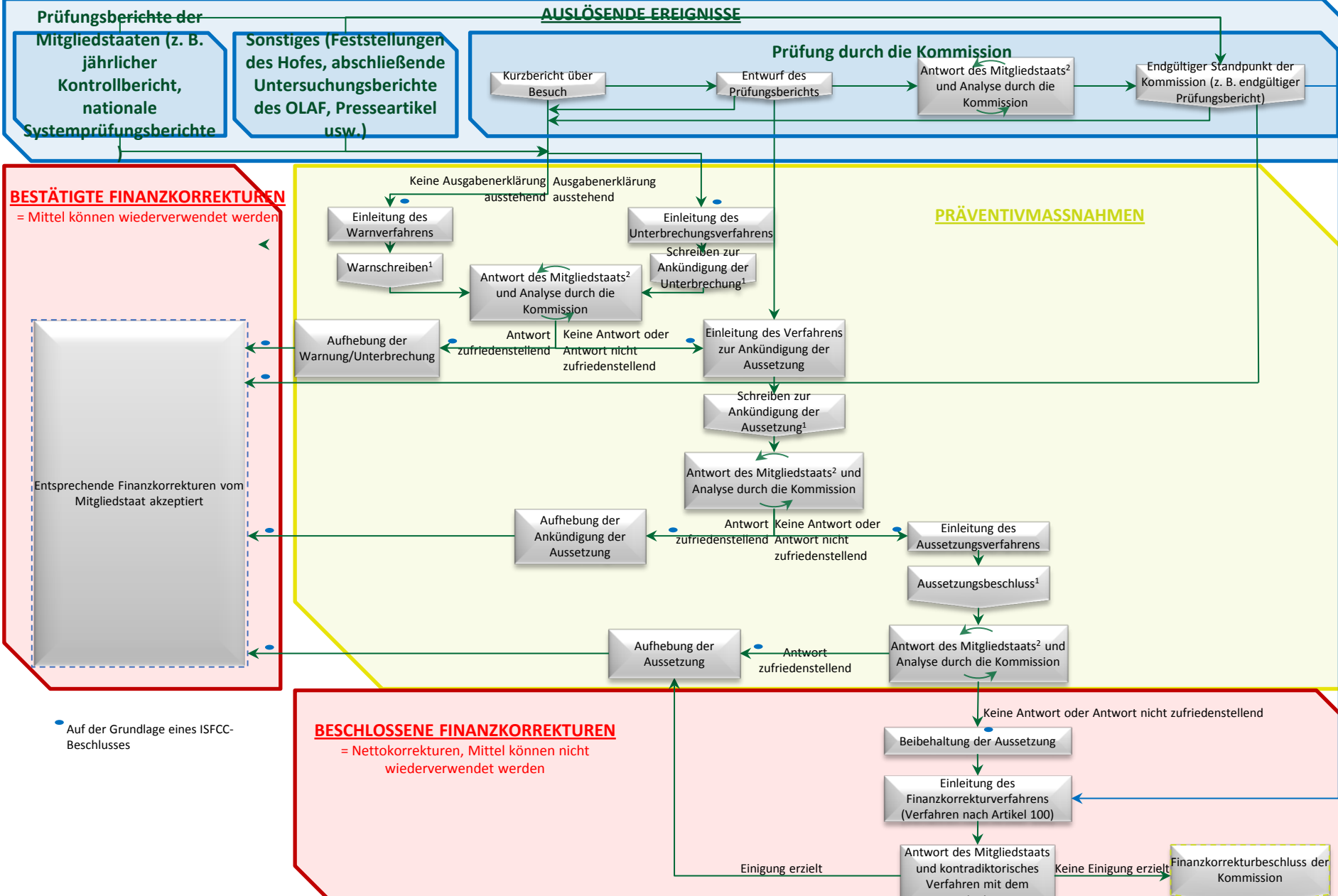
Aktionspläne

Im Zuge der Verhängung von Präventivmaßnahmen und/oder Finanzkorrekturen kann die Kommission die Mitgliedstaaten auch zur Erstellung von Aktionsplänen verpflichten. In diesen Aktionsplänen beschreiben die Mitgliedstaaten, wie die Mängel in ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen behoben werden sollen, um künftige Probleme zu verhindern.

In den meisten Fällen richtet die Kommission ein Schreiben an einen Mitgliedstaat, in dem die Bedingungen dargelegt werden, die zu erfüllen sind, damit das Präventions- oder Finanzkorrekturverfahren der Kommission beendet wird ("Ausstiegsbedingungen"). Die Mitgliedstaaten legen auf der Grundlage dieser Schreiben Maßnahmen fest, die von der Kommission oder - in ihrem Auftrag - von der Prüfbehörde des Mitgliedstaats weiterverfolgt werden.

⁵⁷ Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006.

Kommissionsverfahren für Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen



¹Enthält "Ausgangsbedingungen", d. h. die Maßnahmen, die der Mitgliedstaat ergreifen muss. Dazu gehören die Verbesserung der künftigen Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die Finanzkorrekturen für die Vergangenheit (ex post) und für die Zukunft (ex ante).

² Der Mitgliedstaat legt in seiner Antwort die zur Verbesserung der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bereits durchgeführten oder laufenden Maßnahmen sowie die verhängten Finanzkorrekturen ausführlich dar.

Anhang II**Vergleich der Rechtsvorschriften: Programmplanungszeiträume 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2020**

	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Unterbrechung	nicht zutreffend	<p>Kriterien: Ein Bericht des Mitgliedstaats oder der Kommission enthält Hinweise auf erhebliche Mängel in der Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems des OP; oder dem Anweisungsbefugten liegen Hinweise vor, dass bei einer Ausgabenerklärung eine Unregelmäßigkeit vorliegt.</p> <p>Durchführung: Schreiben der Kommission, in dem der Mitgliedstaat über die Unterbrechung informiert wird.</p> <p>Zeitlicher Ablauf: Die Unterbrechung kann sich auf einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten erstrecken⁵⁸.</p>	<p>Kriterien: Es gibt Hinweise auf Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem des OP; oder dem Anweisungsbefugten liegen Hinweise vor, dass bei einer Ausgabenerklärung eine Unregelmäßigkeit vorliegt.</p> <p>Durchführung: Die Kommission unterbricht nur den Teil der in einem Zahlungsantrag enthaltenen Ausgaben, der von den festgestellten Mängeln betroffen ist, soweit dies möglich ist. Sie richtet unverzüglich ein Schreiben an den Mitgliedstaat, in dem dieser über die Unterbrechung informiert wird.</p> <p>Zeitlicher Ablauf: Die Zahlungsfrist bei einem Antrag auf Zwischenzahlung kann für maximal sechs Monate unterbrochen werden. Der Mitgliedstaat</p>

⁵⁸ Artikel 91 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

			kann einer Verlängerung des Unterbrechungszeitraums um weitere drei Monate zustimmen ⁵⁹ .
Aussetzung	<p>Kriterien: Der Mitgliedstaat ist seinen Verpflichtungen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und zur Verhängung von Finanzkorrekturen nicht nachgekommen; Beteiligung der EU-Fonds ganz oder teilweise nicht gerechtfertigt oder schwerwiegende Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem des OP.</p> <p>Durchführung: Die Kommission informiert den Mitgliedstaat über das Problem und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Am Ende des Verfahrens fasst die Kommission einen förmlichen Beschluss.</p>	<p>Kriterien: Ein schwerwiegender Mangel im Verwaltungs- und Kontrollsystem des OP; Ausgaben in einer bescheinigten Ausgabenerklärung stehen mit einer schwerwiegenden Unregelmäßigkeit im Zusammenhang, die nicht behoben wurde.</p> <p>Durchführung: Vollständige oder teilweise Aussetzung der Zwischenzahlungen, nachdem die Kommission dem Mitgliedstaat die Möglichkeit gegeben hat, sich zu äußern. Am Ende des Verfahrens fasst die Kommission einen förmlichen Beschluss.</p>	<p>Kriterien: Ein gravierender Mangel bei der wirksamen Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das OP; Ausgaben in einer Ausgabenerklärung stehen mit einer Unregelmäßigkeit in Verbindung; der Mitgliedstaat hat es versäumt, die erforderlichen Schritte zur Bereinigung einer Situation, die zu einer Zahlungsunterbrechung geführt hat, zu unternehmen; Finanzindikatoren und Outputindikatoren wurden weit verfehlt; Nichteinhaltung von Ex-ante-Konditionalitäten.</p> <p>Durchführung: Durchführungsrechtsakt zur vollständigen oder teilweisen Aussetzung der Zwischenzahlungen.</p>

⁵⁹ Artikel 83 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

	<p>Zeitlicher Ablauf: Sobald die Kommission den Mitgliedstaat über den Aussetzungsbeschluss in Kenntnis gesetzt hat, hat der Mitgliedstaat fünf Monate Zeit, um zu antworten/das Problem zu lösen, bevor ein Finanzkorrekturbeschluss eingeleitet wird⁶⁰.</p>	<p>Zeitlicher Ablauf: Der Mitgliedstaat hat zwei Monate Zeit, um auf eine Aufforderung der Kommission zur Stellungnahme zu antworten; anschließend kann ein Aussetzungsbeschluss angenommen werden⁶¹.</p>	<p>Zeitlicher Ablauf: Es ist kein zeitlicher Ablauf festgelegt, außer wenn die Aussetzung auf eine Unterbrechung gemäß Artikel 83 folgt; in diesem Falle erfolgt die Anwendung sechs bis neun Monate nach dem ursprünglichen Schreiben zur Ankündigung der Unterbrechung⁶².</p>
Finanzkorrektur	<p>Kriterien: Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, bei Unregelmäßigkeiten Nachforschungen anzustellen und Finanzkorrekturen zu verhängen. Kommt der Mitgliedstaat diesen Verpflichtungen nicht nach oder liegen bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen beträchtliche Mängel vor, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen könnten, kann die Kommission eigene Finanzkorrekturen vornehmen.</p>	<p>Kriterien: Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Unregelmäßigkeiten zu untersuchen und Finanzkorrekturen vorzunehmen. Die Kommission kann Finanzkorrekturen vornehmen, wenn sie zu dem Schluss gelangt, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem einen schwerwiegenden Mangel aufweist oder dass die in einer bescheinigten Ausgabenerklärung geltend gemachten Ausgaben mit Unregelmäßigkeiten behaftet sind und vom Mitgliedstaat nicht berichtet wurden.</p>	<p>Kriterien: Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Unregelmäßigkeiten zu untersuchen und Finanzkorrekturen vorzunehmen. Die Kommission kann Finanzkorrekturen verhängen, wenn ein gravierender Mangel bei der wirksamen Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das OP vorliegt; der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen, Unregelmäßigkeiten zu untersuchen und Finanzkorrekturen zu verhängen, nicht nachgekommen ist; die im Leistungsrahmen niedergelegten Ziele weit verfehlt wurden.</p>

⁶⁰ Artikel 38 und 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 sowie Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 448/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondsinterventionen (ABl. L 64 vom 6.3.2001, S. 13).

⁶¹ Artikel 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁶² Artikel 142 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

<p>Durchführung: Eine vom Mitgliedstaat vorgenommene Finanzkorrektur besteht in der Streichung oder Kürzung der EU-Beteiligung. Eine Finanzkorrektur durch die Kommission erfolgt durch Verringerung der Vorauszahlung oder durch gänzliche oder teilweise Streichung der Fondsbeteiligung für die betreffende Intervention. Falls keine Einigung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat über die Feststellung oder ihre Auswirkungen zustande kommt, fasst die Kommission einen förmlichen Beschluss (Nettokorrektur, Verlust von Fördermitteln). Andernfalls kann der Betrag der Korrektur wiederverwendet werden, um andere Projekte zu finanzieren.</p> <p>Zeitlicher Ablauf: Die Kommission gibt dem Mitgliedstaat zwei Monate Zeit zur Stellungnahme zu ihren vorläufigen Schlussfolgerungen. Wenn die Kommission</p>	<p>Durchführung: Eine Finanzkorrektur durch den Mitgliedstaat erfolgt durch gänzliche oder teilweise Streichung des Beitrags zum OP. Eine Finanzkorrektur durch die Kommission erfolgt durch gänzliche oder teilweise Streichung des EU-Beitrags für den betreffenden Mitgliedstaat. Falls keine Einigung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat über die Feststellung oder ihre Auswirkungen zustande kommt, fasst die Kommission einen förmlichen Beschluss (Nettokorrektur, Verlust von Fördermitteln). Andernfalls kann der Betrag der Korrektur wiederverwendet werden, um andere Projekte zu finanzieren.</p> <p>Zeitlicher Ablauf: Die Kommission gibt dem Mitgliedstaat zwei Monate Zeit zur Stellungnahme zu ihren vorläufigen Schlussfolgerungen. Wenn die Kommission eine pauschale oder extrapolierte</p>	<p>Durchführung: Eine Finanzkorrektur durch den Mitgliedstaat erfolgt durch gänzliche oder teilweise Streichung des öffentlichen Beitrags zu einem Vorhaben oder OP. Eine Finanzkorrektur durch die Kommission erfolgt mittels Durchführungsrechtsakten zur gänzlichen oder teilweisen Streichung des EU-Beitrags zu einem OP. Bei nachträglicher Aufdeckung von Systemmängeln durch die Kommission oder den Hof erfolgt stets eine Nettofinanzkorrektur.</p> <p>Zeitlicher Ablauf: Die Kommission gibt dem Mitgliedstaat zwei Monate Zeit zur Stellungnahme zu ihren vorläufigen Schlussfolgerungen. Wenn die Kommission eine pauschale oder extrapolierte</p>
--	--	---

	eine pauschale oder extrapolierte Finanzkorrektur vorschlägt, hat der Mitgliedstaat weitere zwei Monate Zeit zur Antwort. Wenn der Mitgliedstaat die vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission nicht akzeptiert, wird er zu einer Anhörung eingeladen. Falls in dieser Phase keine Einigung zustande kommt, hat die Kommission drei Monate Zeit, um eine Finanzkorrektur zu verhängen ⁶³ .	Finanzkorrektur vorschlägt, hat der Mitgliedstaat weitere zwei Monate Zeit zur Antwort. Wenn der Mitgliedstaat die vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission nicht akzeptiert, wird er zu einer Anhörung eingeladen. Falls in dieser Phase keine Einigung zustande kommt, hat die Kommission sechs Monate Zeit, um eine Finanzkorrektur zu verhängen ⁶⁴ .	Finanzkorrektur vorschlägt, hat der Mitgliedstaat weitere zwei Monate Zeit zur Antwort. Wenn der Mitgliedstaat die vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission nicht akzeptiert, wird er zu einer Anhörung eingeladen. Falls in dieser Phase keine Einigung zustande kommt, hat die Kommission sechs Monate Zeit, um eine Finanzkorrektur zu verhängen ⁶⁵ .
--	---	--	--

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁶³ Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 sowie Artikel 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 448/2001. Infolge des jüngsten Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union (C-139/15) gilt Artikel 145 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen nun unabhängig vom Programmplanungszeitraum für alle Finanzkorrekturverfahren. Artikel 39 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist nicht mehr anwendbar.

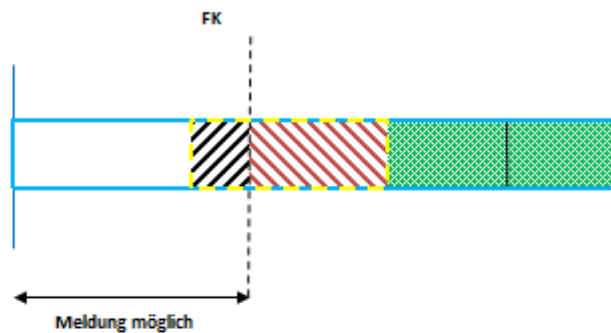
⁶⁴ Artikel 98 bis 100 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Infolge des jüngsten Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union (C-139/15) gilt Artikel 145 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen nun unabhängig vom Programmplanungszeitraum für alle Finanzkorrekturverfahren. Artikel 100 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 ist nicht mehr anwendbar.

⁶⁵ Artikel 85 sowie Artikel 143 bis 145 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

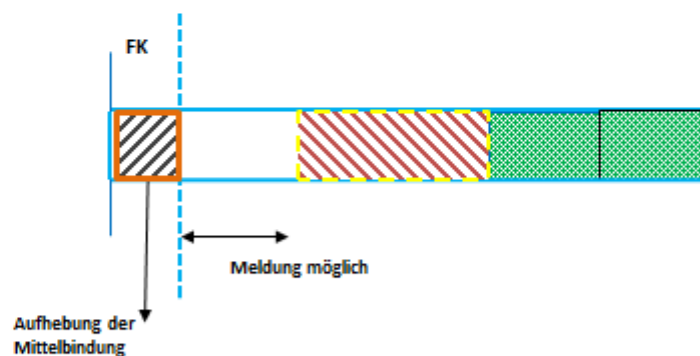
Szenarien der Auswirkung von Finanzkorrekturen








WÄHREND DER DURCHFÜHRUNG DES OP

Bestätigte Finanzkorrektur



Beschlossene Finanzkorrektur

LEGENDE

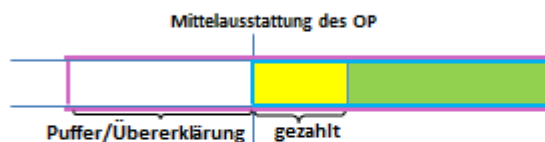
-  Mittelausstattung des OP (Gesamtzuweisung)
-  Neue Mittelausstattung des OP (neue Gesamtzuweisung)
-  Im Zwischenzahlungsantrag gemeldet
-  Nach früheren Zwischenzahlungsanträgen gezahlt
-  Finanzkorrektur
-  Nach Zwischenzahlungsantrag gezahlt
-  Verlust von (zugewiesenen, aber nicht verwendeten) Fördermitteln wegen Finanzkorrektur

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

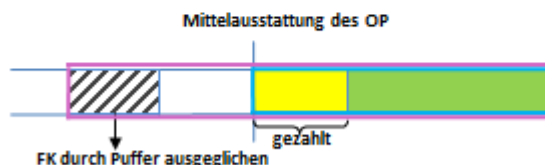
BEI ABSCHLUSS DES OP - Bestätigte Finanzkorrektur

A. Mit Puffer

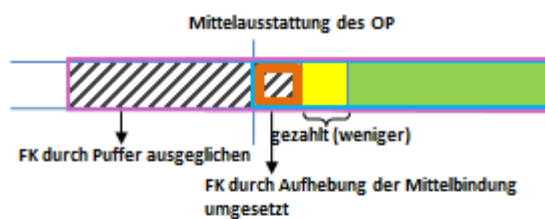
A.1 Basisszenario - keine Finanzkorrektur



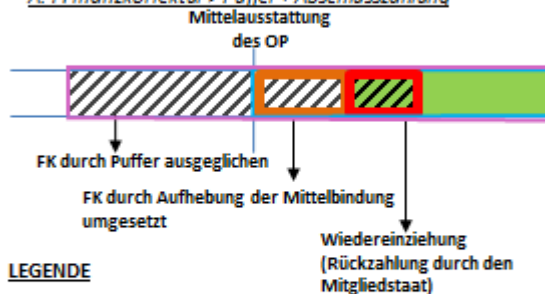
A.2 Finanzkorrektur < Puffer



A.3 Finanzkorrektur > Puffer



A.4 Finanzkorrektur > Puffer + Abschlusszahlung

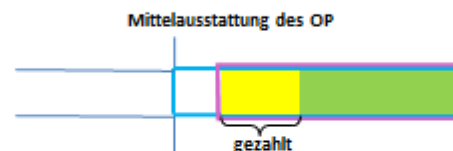


LEGENDE

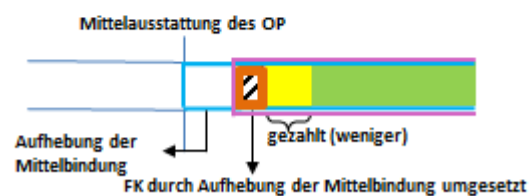
- Mittelausstattung des OP (Gesamtzuweisung)
- Im Abschlusszahlungsantrag gemeldet
- Vor Abschlusszahlung gezahlt
- Abschlusszahlung
- Finanzkorrektur bei Abschluss
- Wiedereinziehung (Rückzahlung durch den Mitgliedstaat)
- Verlust von (zugewiesenen, aber nicht verwendeten) Fördermitteln wegen Finanzkorrektur

B. Ohne Puffer

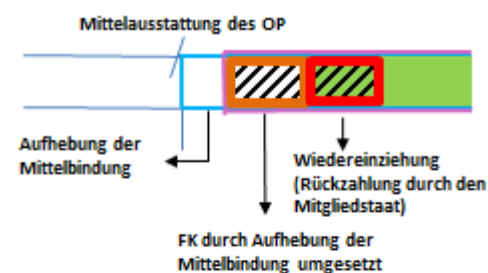
B.1 Basisszenario - keine Finanzkorrektur



B.2 Finanzkorrektur < Abschlusszahlung

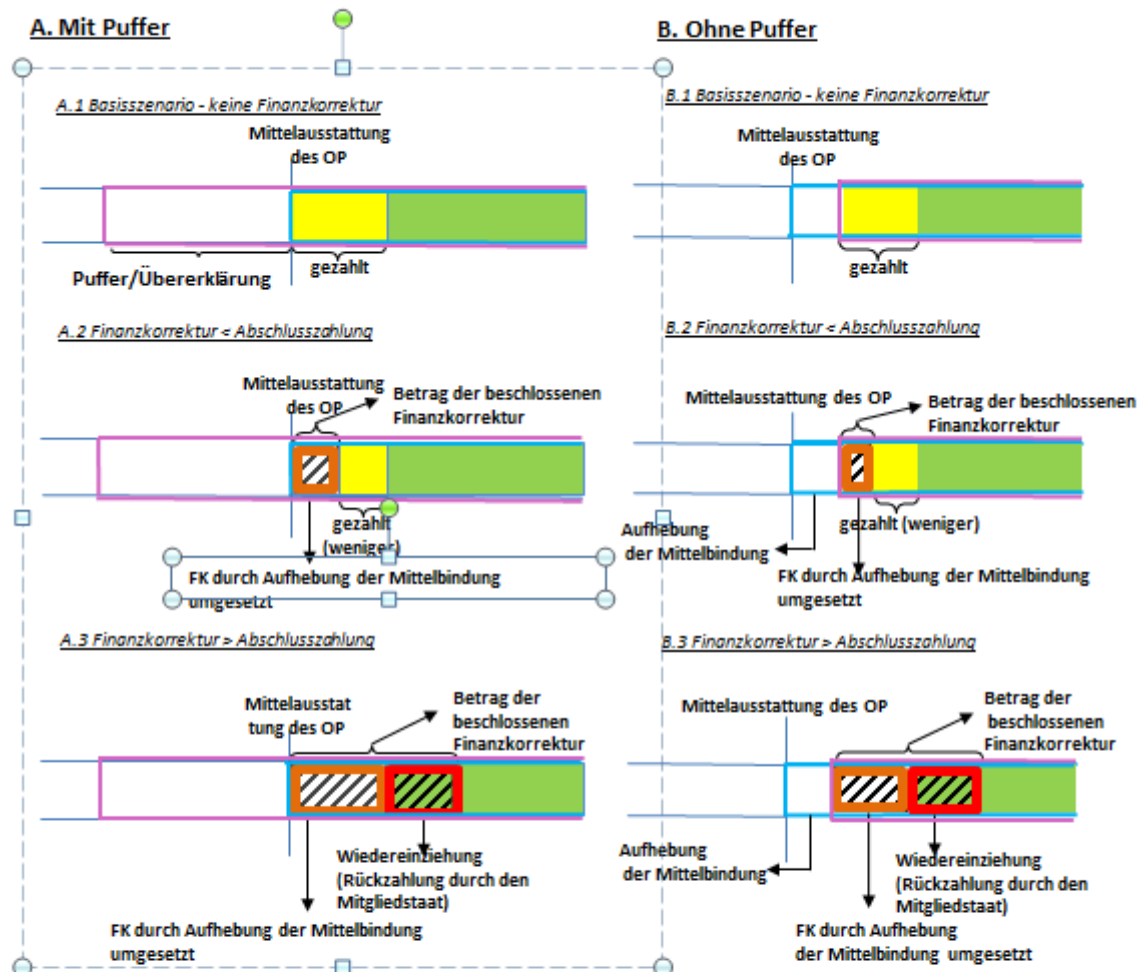


B.3 Finanzkorrektur > Abschlusszahlung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEI ABSCHLUSS DES OP - Beschlossene Finanzkorrektur



LEGENDE

- Mittelausstattung des OP (Gesamtzuweisung)
- Im Abschlusszahlungsantrag gemeldet
- Vor Abschlusszahlung gezahlt
- Abschlusszahlung
- Finanzkorrektur bei Abschluss
- Wiedereinziehung (Rückzahlung durch den Mitgliedstaat)
- Verlust von (zugewiesenen, aber nicht verwendeten) Fördermitteln wegen Finanzkorrektur

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang IV

**Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission pro Mitgliedstaat für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, Stand:
Ende 2015**

Mitgliedstaat	Mittelausstattung (Millionen Euro)	Zahlungen von 2007 bis 2015 (Millionen Euro)	Gesamtzahl der Programme	Anzahl der unterbroche nen Programme	Unterbrochene r Betrag (Millionen Euro)	Anzahl der Programme mit Ankündigung der Aussetzung	Anzahl der ausgesetzten Programme	Bestätigte/beschlossene Finanzkorrekturen ¹ (Millionen Euro)		Umgesetzte Finanzkorrekturen ¹ (Millionen Euro)	
								ex post	ex ante	ex post	ex ante
Belgien	2 059	1 916	10	5	182	7	2	24		17	0
Bulgarien	6 595	5 621	7	2	311	3		115	28	110	28
Tschechische Republik	25 819	21 868	17	8	2 401	7	3	399	410	395	341
Dänemark	510	484	2					0		0	
Deutschland	25 458	23 542	36	19	1 485	18	3	179		31	
Estland	3 403	3 233	3	1	50	2	1	12		10	
Irland	751	675	3			1		22		21	
Griechenland	20 210	19 824	14	10	550	5		266	72	250	72
Spanien	34 521	29 023	45	40	6 856	39	28	488		416	
Frankreich	13 546	12 478	36	36	1 063	4	2	41	23	31	21
Kroatien	858	485	4								
Italien	27 940	22 171	52	31	4 996	26	6	293		156	
Zypern	612	563	2								
Lettland	4 530	4 304	3	3	121			46	2	46	2
Litauen	6 775	6 437	4	3	165			0		0	
Luxemburg	50	48	2	1	1	1		0		0	
Ungarn	24 893	22 019	15	12	2 965	12	10	273	184	267	159
Malta	840	686	2	1	5	1		0		0	
Niederlande	1 660	1 513	5	1	44	3					
Österreich	1 170	1 090	11	10	150	11		16		8	
Polen	67 186	63 735	21	3	1 470	1		263	71	223	18
Portugal	21 412	20 337	14	1	103			22		22	
Rumänien	19 058	13 323	7	5	1 020	4		395	566	379	557
Slowenien	4 101	3 896	3	2	502	2		33		33	
Slowakei	11 483	9 798	11	9	1 073	11	2	364	61	218	56
Finnland	1 596	1 516	7		n. z.			0		0	
Schweden	1 626	1 540	9	8	57	8		1		1	
Vereinigtes Königreich	9 878	8 693	22	19	2 557	21	5	71		71	
ETZ	7 956	7 260	73	26	319	19	2	3		3	
INSGESAMT	346 496	308 078	440	256	28 446	206	64	3 326	1 418	2 709	1 254

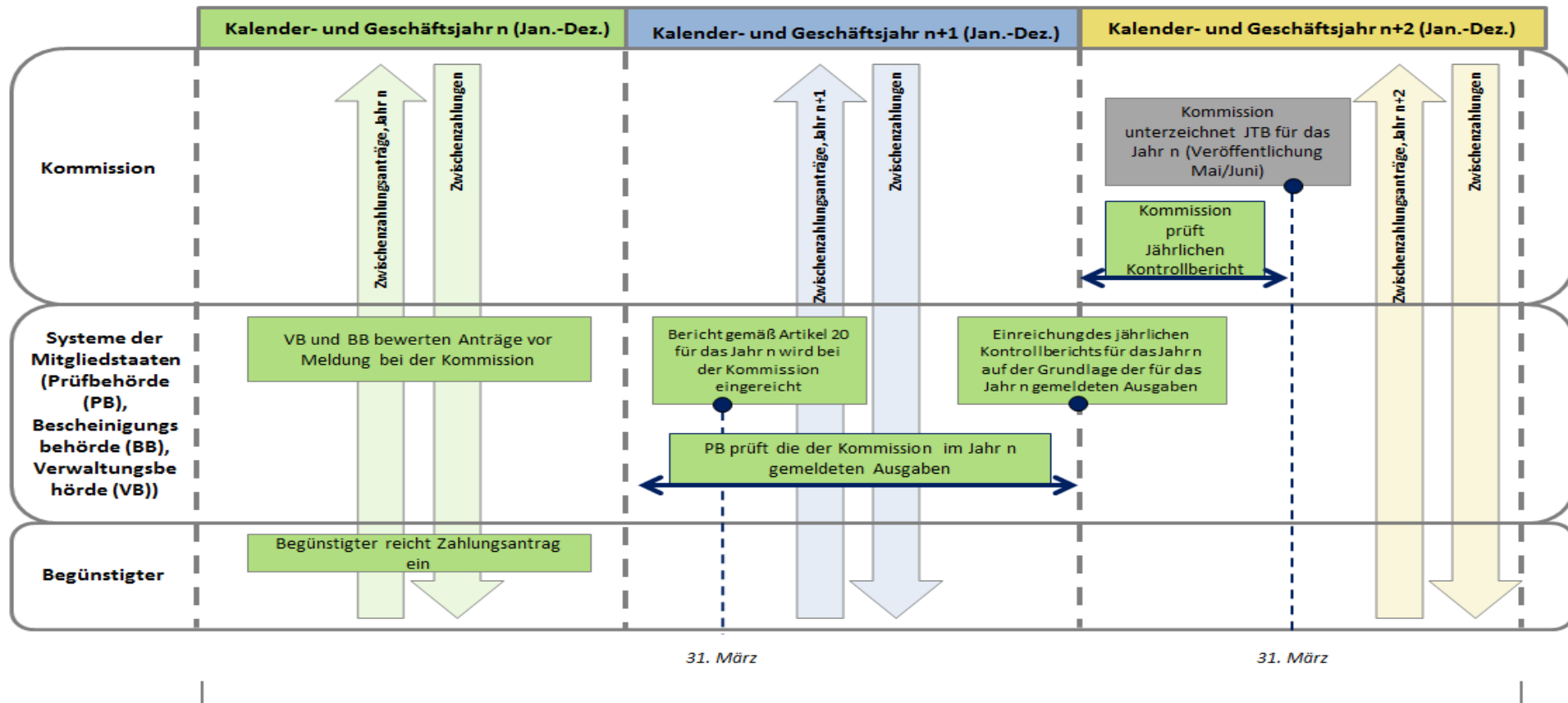
¹ Aufgrund der Arbeit auf Kommissionsebene.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Anhang V

System der Zuverlässigkeitsgewähr im Bereich Kohäsion für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020

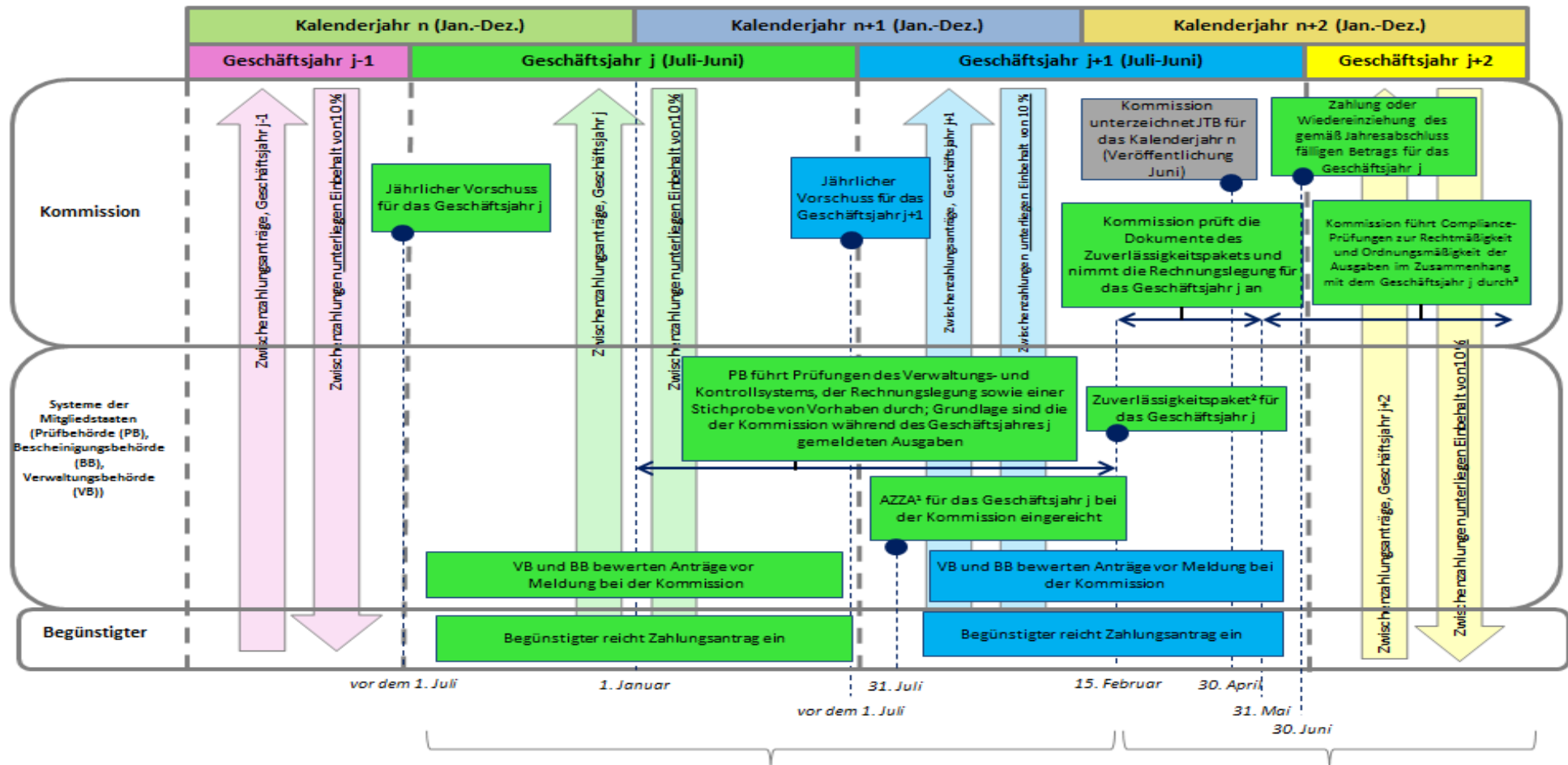
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013



Sämtliche Ausgaben, die Gegenstand einer Korrektur sind, können während des Programmplanungszeitraums jederzeit ersetzt werden, unabhängig davon, ob die Korrektur von der Prüfbehörde oder von einer Prüfung durch die Kommission ausgeht, sofern der Mitgliedstaat die Finanzkorrektur akzeptiert. Andernfalls erfolgt die Finanzkorrektur durch Kommissionsbeschluss, was zu einer Nettofinanzkorrektur führt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2014-2020



¹ AZZA: Abschließender Zwischenzahlungsantrag.

² Das Zuverlässigkeitspaket umfasst die Verwaltungserklärung, den jährlichen Kontrollbericht und den zugehörigen Bestätigungsvermerk sowie die bescheinigte Rechnungslegung (einschließlich der herausgenommenen und wiedereingezogenen Beträge).

³ Die Kommission hat drei Jahre Zeit, um die Prüfungen abzuschließen.

⁴ Bis zur Einreichung des Zuverlässigkeitspakets (15. Februar) müssen die nicht wiedereinzulegenden Finanzkorrekturen im Zusammenhang mit Ausgaben, die im Geschäftsjahr gegenüber der Kommission bescheinigt wurden, nicht durch den Mitgliedstaat erstattet werden (d. h., der Verlust wird von der EU getragen).

⁵ Selbst nach dem 15. Februar erfolgt keine Nettokorrektur, sofern der Mitgliedstaat den Nachweis erbringen kann, dass er das Problem vor diesem Datum erkannt hat und dass es nicht auf einen Systemmangel zurückzuführen ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„SCHUTZ DES EU-HAUSHALTS VOR VORSCHRIFTSWIDRIGEN AUSGABEN: DIE KOMMISSION MACHTE WÄHREND DES ZEITRAUMS 2007-2013 ZUNEHMEND GEBRAUCH VON PRÄVENTIVMASSNAHMEN UND FINANZKORREKTUREN“

ZUSAMMENFASSUNG

XI. Vor der Aufhebung einer Unterbrechung der Zahlungsfrist oder einer Aussetzung fordert die Kommission die Bescheinigungsbehörden dazu auf, die erforderlichen Finanzkorrekturen in ihre IT-Systeme einzutragen. Dies sollte anschließend eindeutig über den Prüfpfad des Zahlungsantrags nachgewiesen werden.

Die Kommission bestätigt, dass alle im Zeitraum 2000-2013 vorgenommenen Finanzkorrekturen einzeln nachverfolgt werden und dass die Fälle erst nach Vorlage ausreichender Nachweise seitens der Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Die von der Kommission durchgeführten Prüfungen vor Ort zielen ebenfalls darauf ab, die Umsetzung der bestätigten Finanzkorrekturen risikobasiert zu verifizieren.

Darüber hinaus hat die Kommission in den letzten Jahren die Prüfbehörden verstärkt dazu aufgefordert, die Ordnungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Finanzkorrekturen zu bestätigen. Dies ist die gegenwärtig gängige Praxis.

Was den Programmplanungszeitraum 2014-2020 anbelangt, so werden die Mitgliedstaaten im Rahmen der Jahresrechnung des Programms vollständige Informationen bezüglich der vorgenommenen Finanzkorrekturen bereitstellen, die von den Prüfbehörden mit Blick auf ihre jährlichen Stellungnahmen zur Prüfung geprüft werden.

XII. Die verschiedenen von der Kommission verfassten Berichte verfolgen unterschiedliche Zwecke. Die Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts wurde vom Parlament im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren für das Jahr 2011 angefordert und stellt historische Informationen über die Korrekturmaßnahmen der Kommission zur Verfügung. Sie enthält mehrere Jahre umfassende Informationen, die nach Mitgliedstaaten und Programmplanungszeiträumen aufgeschlüsselt sind. Im Rahmen der jährlichen Management- und Leistungsbilanz (AMPR)¹ werden die geschätzten Risikobeträge zum Zeitpunkt der Zahlung für das betreffende Jahr sowie der Risikobetrag zum Zeitpunkt des Abschlusses auf der Grundlage der künftigen Korrekturkapazität vorgelegt.

Insgesamt ist die Kommission der Auffassung, dass ihre gegenwärtige Berichterstattung über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen umfassend, kohärent und für die Interessenträger leicht verständlich ist.

XV.

Erster Gedankenstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Wie bereits verschiedenen Interessenträgern, darunter auch den Mitgliedstaaten, mitgeteilt wurde, ist die Kommission der Auffassung, dass der Abschluss von mehrjährigen Programmen den letzten Filter darstellt, mit dessen Hilfe gewährleistet wird, dass die Programmausgaben nicht mit wesentlichen Fehlerquoten behaftet sind.

¹ Im Jahr 2016 wurde die erste jährliche Management- und Leistungsbilanz vorgelegt, in die der vormalige Evaluierungsbericht und der Synthesebericht gemäß Artikel 318 integriert wurden.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Der Bericht über das endgültige Ergebnis des Abschlusses für den Programmplanungszeitraum als Ganzes kann auch im Rahmen der jährlichen Tätigkeitsberichte der jeweiligen Generaldirektionen vorgelegt werden.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Vierter Gedankenstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung an und wird Nettofinanzkorrekturen verhängen, wenn die in der Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt werden. Die Kommission wird in enger Zusammenarbeit mit dem Hof die anwendbaren Kriterien präzisieren und festlegen.

EINLEITUNG

25. Bei zwei Kohäsionsfonds-Projekten im Programmplanungszeitraum 2000-2006 hat die Kommission Finanzkorrekturen wegen der Nichterfüllung spezifischer, in der Kohäsionsfonds-Entscheidung zur Projektgenehmigung festgelegter Leistungsbedingungen verhängt. Dies ist in Anhang II Artikel (H) Absatz 2 der Verordnung 1164/94 festgelegt, in dem Korrekturen für den Fall vorgesehen sind, dass „... eine der in der Entscheidung zur Gewährung der Beteiligung genannten Bedingungen nicht erfüllt wurde“.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird die Kommission im Hinblick auf den Schutz des EU-Haushalts bei Programmen, die nicht die erwarteten Ergebnisse erreichen, die rechtlichen Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 umsetzen.

34. Die Kommission hat den Schutz des EU-Haushalts stets als ihre Priorität betrachtet. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurde das Verfahren überprüft. Die Dauer des Verfahrens hängt von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, die angeforderten Korrekturmaßnahmen wirksam umzusetzen.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zum Sonderbericht Nr. 3/2012 („Strukturfonds - Hat die Kommission wirksam auf in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckte Mängel reagiert?“).

BEMERKUNGEN

43. Die Kommission hat keinen Indikator über die Korrekturkapazität für den gesamten Politikbereich veröffentlicht, da entsprechende Daten nicht zur Verfügung standen. Zunächst wies das System zur Bestimmung des Risikos für den EU-Haushalt im Programmplanungszeitraum 2000-2006 andere Merkmale auf als das System für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Grundlage der Vorhabenprüfungen waren größtenteils die Kriterien Risiko und Repräsentativität. Folglich haben die Ergebnisse nicht immer die „durchschnittliche Fehlerquote“ des jeweiligen Programms wiedergegeben. Darüber hinaus waren die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, Bericht über die umgesetzten Finanzkorrekturen zu erstatten.

Hinsichtlich des Programmplanungszeitraums 2000-2006 hat die Kommission jedoch im Jahr 2013 einen Ad-hoc-Bericht über die Finanzkorrekturen und den Stand des Abschlusses der EFRE- und ESF-Programme und der KF-Projekte vorgelegt.

44. Ziel der Abschlussverfahren ist es, zu gewährleisten, dass nach dem Programmabschluss keine wesentlichen Fehler zu verzeichnen sind. Die Kommission kann jedoch nach dem Abschluss bei Bedarf immer noch die notwendigen Finanzkorrekturen anwenden, wie aus den vom Hof angeführten Fällen hervorgeht.

48. Ein Ersatz ist nur für neue förderfähige Vorhaben innerhalb eines operationellen Programms zulässig, das Gegenstand von Finanzkorrekturen ist.

74. Die Kommission berücksichtigt die von den Mitgliedstaaten auf eigene Initiative vorgenommenen Finanzkorrekturen, die sich ebenfalls auf die gesamte Korrekturkapazität auswirken und zur Verringerung der ermittelten Risiken beitragen. Damit wird die gesamte Korrekturkapazität wiedergegeben, insbesondere für diejenigen Mitgliedstaaten, die über ein robustes Verwaltungs- und Kontrollsystem zur Fehlerrückmeldung und -korrektur verfügen.

Werden auch die von Frankreich und Spanien auf eigene Initiative vorgenommenen Finanzkorrekturen berücksichtigt, liegen diese Länder nicht wesentlich unter der vom Hof vorgegebenen Trendlinie.

Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass beide Mitgliedstaaten gemäß den jährlichen Tätigkeitsberichten für 2015 ein kumulatives Restrisiko unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % aufweisen.

Dieses im Programmplanungszeitraum 2007-2013 praktizierte Verfahren, vor der Übermittlung der jährlichen Kontrollberichte an die Kommission Finanzkorrekturen auf nationaler Ebene anzuwenden, wird für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die generelle Regel darstellen, nach der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, vor der Vorlage der jährlichen Berichte das Restrisiko auf den Wert der Wesentlichkeitsschwelle zu reduzieren.

81. Zur Gewährleistung einer politischen Steuerung können die Mitgliedstaaten die Diskussion über die Umsetzung der Präventivmaßnahmen auf eine höhere Ebene bringen. Dies ist Bestandteil des kontradiktorischen Verfahrens, mit dem gewährleistet wird, dass die Bedingungen für die Aufhebung der Unterbrechungen oder der Aussetzungen erfüllt werden.

92. Die Kommission merkt an, dass der Schutz des EU-Haushaltes stets Vorrang genießt, unabhängig von der durchschnittlichen Dauer der Unterbrechungen und/oder Aussetzungen. Die Dauer des Verfahrens hängt davon ab, wie lange ein Mitgliedstaat für die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen benötigt und ist nicht von der Kommission abhängig.

Einige langwierige Verfahren in komplizierten Fällen, beispielsweise im Falle von Italien oder Spanien, haben die durchschnittliche Dauer der Zahlungsblockade für diese Mitgliedstaaten beeinflusst.

99. Vor der Aufhebung einer Unterbrechung oder Aussetzung forderte die Kommission die Bescheinigungsbehörden dazu auf, die erforderlichen Finanzkorrekturen in ihre IT-Systeme einzutragen. Dies kann anschließend eindeutig über den Prüfpfad des Zahlungsantrags nachgewiesen werden.

Was die an die Kommission übermittelten Ausgabenübersichten anbelangt, so weisen diese das mit der Verordnung festgelegte Format auf, in dem keine detaillierte Berichterstattung über die Umsetzung von Finanzkorrekturen erforderlich ist.

100. Grundlage der Finanzkorrekturen sind in der Regel die Ergebnisse von Kontrollen, die zu Unterbrechungen und/oder Aussetzungen führen. Aufgrund des kontradiktorischen Verfahrens herrscht zwischen den beiden Parteien Einvernehmen über den zur Berichtigung früherer Ausgaben erforderlichen Betrag der Finanzkorrektur. Dieser Betrag wird von einem künftigen Zahlungsantrag abgezogen und von den Dienststellen der Kommission geprüft. Darüber hinaus hat die Kommission in den letzten Jahren die Prüfbehörden verstärkt dazu aufgefordert, die Korrektheit der vorgeschlagenen Finanzkorrekturen zu bestätigen. Dies ist die gegenwärtig gängige Praxis.

105. Die Kommission merkt an, dass alle Fehler oder Unzulänglichkeiten in den Meldungen der Mitgliedstaaten über Herausnahmen und Wiedereinziehungen ordnungsgemäß in an die Mitgliedstaaten übermittelten Kontrollberichten festgehalten werden, wobei die Mitgliedstaaten

aufgefordert werden, als Nachfolgemaßnahme berichtigte Meldungen über Herausnahmen und Wiedereinziehungen vorzulegen.

Bei Abschluss wird das Restrisiko verringert, da die Prüfbehörde die Umsetzung der im Programmplanungszeitraum durchgeführten Finanzkorrekturen als Bestandteil der Kontrolltätigkeit im Rahmen der Abschlusserklärung prüfen wird.

113. Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre derzeitige Berichterstattung über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen umfassend, kohärent und für die Interessenträger leicht verständlich ist.

Die jährliche „Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts“ wurde vom Parlament im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren für das Jahr 2011 angefordert und stellt historische Informationen über die Präventiv- und Korrekturmaßnahmen der Kommission bereit. Im Rahmen der jährlichen Tätigkeitsberichte (AAR) und der jährlichen Management- und Leistungsbilanz (AMPR) werden die geschätzten Risikobeträge für das betreffende Jahr vorgelegt. Im Rahmen der jährlichen Management- und Leistungsbilanz für 2015 wurde erstmals der Risikobetrag zum Zeitpunkt des Abschlusses, d. h. die konsolidierte Fehlerquote nach der Umsetzung aller Korrekturmaßnahmen zum Programmabschluss, geschätzt. Von dem Jahr 2017 an (in Bezug auf das Haushaltsjahr 2016) sollten diese Angaben auch in den jährlichen Tätigkeitsberichten enthalten sein.

117. Die Kommission ist der Auffassung, dass eine derartige spezifische Berichterstattung über das endgültige Ergebnis des Abschlusses für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 als Ganzes beispielsweise im Rahmen vorhandener Berichte, d. h. der jährlichen Tätigkeitsberichte der jeweiligen Generaldirektion, erfolgen könnte, die detaillierte Angaben für den Programmplanungszeitraum enthalten. Darüber hinaus verweist die Kommission auf ihre Antworten zum Sonderbericht Nr. 36/2016 „Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013“.

120. In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Grundursachen von Fehlern und die eingeleiteten Maßnahmen legte die Kommission eine gründliche Analyse der grundlegenden Ursachen der anhaltend hohen Fehlerquote im Zusammenhang mit der Ausführung des EU-Haushalts für die in finanzieller Hinsicht wichtigsten Politikbereiche, darunter die Kohäsionspolitik, sowie über die eingeleiteten Maßnahmen gemäß Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung vor. Dies entspricht den Forderungen des Europäischen Parlaments und des Rates nach einem Bericht über die anhaltend hohen Fehlerquoten und ihre Grundursachen. Grundlage der Mitteilung sind die der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen, die in der Hauptsache Zahlungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 betreffen.

121. Im Rahmen des geltenden Systems wird gewährleistet, dass die regulatorischen Anforderungen in Bezug auf die Verfahren erfüllt wurden, das System wurde jedoch nicht als ein integriertes Instrument für einen Überblick über die Grundursachen von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen konzipiert. Die Kommission verfolgt die Unterbrechungs-/Aussetzungsverfahren auf Einzelfallebene. Darüber hinaus werden alle Fälle von Finanzkorrekturen in Übereinstimmung mit dem einschlägigen, in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahrensrahmenwerk einzeln verfolgt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

142. Wie bereits für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 geschehen, bestätigt die Kommission, dass sie alle für eine strenge Überprüfung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Abschlusses für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgelegten Abschlusserklärungen erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat.

146. Vor der Aufhebung einer Unterbrechung der Zahlungsfrist oder einer Aussetzung fordert die Kommission die Bescheinigungsbehörden dazu auf, die erforderlichen Finanzkorrekturen in ihre IT-Systeme einzutragen. Dies sollte anschließend eindeutig über den Prüfpfad des Zahlungsantrags nachgewiesen werden.

Grundlage der Finanzkorrekturen sind in der Regel die Ergebnisse von Kontrollen, die zu Unterbrechungen und/oder Aussetzungen führen. Aufgrund des kontradiktorischen Verfahrens herrscht zwischen den beiden Parteien Einvernehmen über den zur Berichtigung früherer Ausgaben erforderlichen Betrag der Finanzkorrektur. Dieser Betrag wird im nächsten Zahlungsantrag abgezogen und von den Dienststellen der Kommission geprüft. Darüber hinaus hat die Kommission in den letzten Jahren die Prüfbehörden verstärkt dazu aufgefordert, die Korrektheit der vorgeschlagenen Finanzkorrekturen zu bestätigen. Dies ist die gegenwärtig gängige Praxis.

Die Kommission bestätigt, dass alle im Zeitraum 2000-2013 verhängten Finanzkorrekturen einzeln nachverfolgt werden und dass die Fälle erst nach Vorlage ausreichender Nachweise seitens der Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Die von der Kommission durchgeführten Prüfungen vor Ort zielen ebenfalls darauf ab, die Umsetzung der bestätigten Finanzkorrekturen risikobasiert zu verifizieren.

Empfehlung 1:

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Wie bereits verschiedenen Interessenträgern, darunter auch den Mitgliedstaaten, mitgeteilt, ist die Kommission der Auffassung, dass der Abschluss von mehrjährigen Programmen einen letzten Filter darstellt, mit dessen Hilfe gewährleistet wird, dass die Programmausgaben nicht mit einer wesentlichen Fehlerquote behaftet sind.

147. Die „Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts“ stellt das wichtigste Dokument mit umfassenden und kohärenten historischen Informationen über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen dar. Die Mitteilung wurde vom Parlament im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren 2011 angefordert und enthält mehrere Jahre umfassende Informationen, die nach Mitgliedstaaten und Programmplanungszeiträumen aufgeschlüsselt sind. Sowohl das Parlament als auch der Rat haben die Berichterstattung der Kommission im Rahmen der Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren für das Jahr 2016 begrüßt.

Die verschiedenen von der Kommission verfassten Berichte verfolgen unterschiedliche Zwecke. Die Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts enthält historische Informationen über die Korrekturmaßnahmen der Kommission, im Rahmen der jährlichen Management- und Leistungsbilanz (AMPR)² hingegen werden die geschätzten Risikobeträge zum Zeitpunkt des Abschlusses auf der Grundlage der künftigen Korrekturkapazität vorgelegt. Die Kommission verweist ferner auf ihre Antwort unter Ziffer 113.

Insgesamt ist die Kommission der Auffassung, dass ihre gegenwärtige Berichterstattung über Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen umfassend, kohärent und für die Interessenträger leicht verständlich ist.

Empfehlung 2:

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

² Im Jahr 2016 wurde die erste jährliche Management- und Leistungsbilanz vorgelegt, in die der vormalige Evaluierungsbericht und der Synthesebericht gemäß Artikel 318 integriert wurden.

Die Berichterstattung über das endgültige Ergebnis des Abschlusses für den Programmplanungszeitraum als Ganzes kann auch im Rahmen der jährlichen Tätigkeitsberichte der jeweiligen Generaldirektionen erfolgen.

Empfehlung 3:

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 4:

Die Kommission nimmt die Empfehlung an und wird Nettofinanzkorrekturen verhängen, wenn die in der Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt werden. Die Kommission wird in enger Zusammenarbeit mit dem Hof die anwendbaren Kriterien präzisieren und festlegen.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	13.1.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	6.2.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	8.3.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	14.4.2017

Der Hof prüfte, ob die Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen der Kommission den EU-Haushalt im Bereich Kohäsion wirksam vor vorschriftswidrigen Ausgaben geschützt haben. Auf die Kohäsionspolitik entfallen 37 % der Ausgaben aus dem EU-Haushalt; in absoluten Zahlen sind das für die Zeiträume 2007-2013 und 2014-2020 jeweils etwa 350 Milliarden Euro. Für die Kohäsionsausgaben sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Der Prüfung des Hofes zufolge macht die Kommission von den ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen insgesamt wirksam Gebrauch. Sie muss jedoch weiter wachsam bleiben und dafür sorgen, dass Zahlungen frei von Fehlern sind. Außerdem muss sie ihre Berichterstattungsverfahren verbessern und von ihren neuen, stärkeren Befugnissen Gebrauch machen.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors