

Bericht an den
Kontaktausschuss
der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten
Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen
Union und des Europäischen Rechnungshofes



Parallele Prüfung

zur

Analyse der Fehler(arten) bei der EU-weiten und nationalen
öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen der
Strukturfondsprogramme

Inhalt

Zusammenfassung.....	3
I. Vorbemerkungen.....	5
1. Anlass und Ziele der Prüfung.....	5
2. Gegenstand der Prüfung	6
3. Methodik	8
II. Prüfungsfeststellungen.....	10
1. Fehleranzahl	11
ESF: 2010 - 2012 und 2013	12
EFRE: 2010 - 2012 und 2013.....	13
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	14
2. Feststellungen zu den COCOF-Leitlinien	15
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	16
3. Nationale Systeme zur Aufdeckung und Vermeidung von Vergaberechtsfehlern.....	17
4. Fehlerarten	19
Verteilung der Fehler auf die Ausschreibungsphasen (ESF und EFRE).....	19
ESF: 2010 - 2012	21
EFRE 2010 - 2012.....	26
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	30
5. Fehlerursachen	32
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	36
Anhang	38
Tabelle 1: Verfügbare Strukturfondsmittel und geprüfte OP in den teilnehmenden Mitgliedstaaten	38
Tabelle 2: Fehlerkategorisierung nach den COCOF-Leitlinien.....	39
Prüfungsfeststellungen 2013.....	41

Zusammenfassung

Der Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes beauftragte die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe Strukturfonds im Jahr 2013 mit der Fortführung der Prüfung der Strukturfonds, insbesondere mit der parallelen Prüfung zum Thema „Analyse der Fehler(arten) bei der EU-weiten und nationalen öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen der Strukturfondsprogramme“.

Die Arbeitsgruppe bestand aus neun ORKB, weitere fünf ORKB sowie der Europäische Rechnungshof nahmen als Beobachter teil. Im Rahmen der parallelen Prüfung sollten die Gründe für die Nichteinhaltung von Vergabevorschriften durch Begünstigte untersucht werden. Der Vergleich der nationalen Ergebnisse diente dabei der Aufdeckung von Unterschieden bzw. ähnlicher Ursachen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Die meisten ORKB stützten sich bei ihrer Prüfung auf bereits von den nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen aufgedeckte Fehler.

Obwohl mit der parallelen Prüfung die Situation nicht vollständig und exakt abgebildet werden sollte, deuten die gewonnenen Feststellungen doch auf eine hohe Zahl von Fehlern in Vergabeverfahren hin. Die Arbeitsgruppe kam zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die meisten Stellen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme werten die festgestellten Vergaberechtsfehler nicht systematisch aus. Sie legen den Schwerpunkt vielmehr ausschließlich auf einzelne Fehler. Dabei wird nicht immer sichergestellt, dass sämtliche Stellen, insbesondere die zwischengeschalteten Stellen, jeden aufgedeckten Fehler melden.

Den nationalen Behörden wird empfohlen, die in den Vergabeverfahren festgestellten Fehlerarten systematisch auszuwerten. Nur auf diese Weise kann ein vollständiges Bild über die Fehler ermittelt und diese wirksam angegangen werden.

- Das COCOF (Coordination Committee of the Funds) veröffentlichte im Jahr 2007 Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die aus den Strukturfonds kofinanziert werden, anzuwenden sind. Obwohl die Beschreibung der Kategorien sehr mehrdeutig und vage ist, verwendeten die meisten Mitgliedstaaten die COCOF-Leitlinien in Originalfassung und ohne weitere Anpassungen.

Den nationalen Behörden wird empfohlen, die Kategorien genauer zu beschreiben und ggf. die in den COCOF-Leitlinien vorgegebenen Kriterien und Richtsätze weiter auszuarbeiten, um eine einheitliche und sachgerechte Anwendung auf nationaler Ebene sicherzustellen.

Darüber hinaus wäre es von Nutzen, wenn die Europäische Kommission Arbeitshilfen zur Anwendung der Leitlinien in den Mitgliedstaaten herausgeben würde.

- Die meisten Fehler stellten die für Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuständigen nationalen Behörden in Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte fest. Der durchschnittliche finanzielle Schaden war jedoch bei Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte höher.

Auch wenn die meisten nationalen Behörden sich bereits bemühen, Vergaberechtsfehler zu reduzieren, wird diesen empfohlen, gezieltere Maßnahmen zur Vermeidung sowohl der häufigsten als auch der finanziell schwerwiegendsten Fehler zu ergreifen.

- Gemäß den Feststellungen der Arbeitsgruppe sind „mangelnde Kenntnisse“ die häufigste Fehlerursache, gefolgt von „Schwierigkeiten bei der Auslegung von Vorschriften“.

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Europäische Kommission um weitere Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands auf Seiten der ausschreibenden Stellen als auch der Bieter zu ersuchen, wobei dies nicht zu einer Beschränkung des gleichen Zugangs, des fairen Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Mittelverwendung führen darf. Zudem wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die folgenden Schritte zur Fehlervermeidung bzw. -reduzierung zu ergreifen:

- Die Mitgliedstaaten sollten Vergabevorschriften möglichst einfach halten und diese weder zu grundlegend noch zu häufig ändern.
- Einige Mitgliedstaaten sollten das Personal der nationalen Behörden im Vergaberecht schulen, damit diese kompetente Ansprechpartner für die Begünstigten sind und Fehler vermeiden können.
- Die Mitgliedstaaten sollten ihre Kommunikationspolitik und die Informationen für die Begünstigten verbessern. Ferner sollten sie sicherstellen, dass Begünstigte in sämtlichen Phasen des Vergabeverfahrens angemessen sorgfältig vorgehen.

I. Vorbemerkungen

1. Anlass und Ziele der Prüfung

Öffentliche Vergabeverfahren stellen eine der häufigsten Fehlerquellen innerhalb der Strukturfondsprogramme dar. Daraus ergeben sich Finanzkorrekturen, welche die Projektumsetzung häufig schwerwiegend behindern. Die mangelhafte Einhaltung von EU-Vergabevorschriften kann sogar zu 100-prozentigen Finanzkorrekturen führen.

Der Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes beauftragte die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe Strukturfonds im Jahr 2013 mit der Fortführung der Prüfung der Strukturfonds, insbesondere mit der parallelen Prüfung zum Thema „Analyse der Fehler(arten) bei der EU-weiten und nationalen öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen der Strukturfondsprogramme“.

Die folgenden Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) haben ihre Mitarbeit für den Zeitraum 2014/2015 zugesagt: Deutschland, Italien, Lettland, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Slowakische Republik und Tschechische Republik. Die Kerngruppe besteht aus den Rechnungshöfen von Deutschland (Vorsitz) und den Niederlanden. Die Rechnungshöfe Bulgariens, Estlands, Finnlands, Ungarns und Schwedens sowie der Europäische Rechnungshof (ERH) nehmen als Beobachter teil. Trotz begrenzter Ressourcen nahmen einige der Beobachter aktiv teil und stellten auf nationaler Ebene gewonnene Erkenntnisse bereit.

In dem zeitlich begrenzten Rahmen stand es den teilnehmenden ORKB frei, ihre Prüfung auf bereits von nationalen Behörden, insbesondere Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden aufgedeckte Fehler und ggf. auf einschlägige Prüfungsfeststellungen der Europäischen Kommission bzw. des ERH zu stützen. Einige ORKB berücksichtigten auch Fehler, die von anderen Stellen als von Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörden aufgedeckt worden waren.¹ Ziel der Prüfung war es weder, die Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu bewerten, noch einen vollständigen Überblick über Vergaberechtsfehler zu erarbeiten. Auch überprüften die ORKB nicht die Datenzuverlässigkeit.

Im Rahmen der parallelen Prüfung der Arbeitsgruppe sollten die Gründe für die Nichteinhaltung von Vergabevorschriften durch Begünstigte untersucht werden. Der Vergleich der nationalen Ergebnisse diente dabei der Aufdeckung von Unterschieden bzw. ähnlicher Ursachen in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

¹ So etwa im Fall von Lettland; aus Vereinfachungsgründen wird grundsätzlich nur auf die Prüfungsfeststellungen der Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörden verwiesen und nicht auf die anderer Stellen.

2. Gegenstand der Prüfung

Die Arbeitsgruppe untersuchte Fehler, die Begünstigten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen der Strukturfondsprogramme unterlaufen waren. Die Prüfung sollte schwerpunktmäßig den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) umfassen. Der Kohäsionsfonds konnte in Ausnahmefällen einbezogen werden, insbesondere wenn eine klare Abgrenzung zwischen Kohäsions- und Strukturfonds nicht möglich war. Die Prüfung umfasste die Haushaltsjahre 2010 bis 2012, einige ORKB bezogen auch das Haushaltsjahr 2013 ein.

In der folgenden Tabelle sind die in den teilnehmenden Mitgliedstaaten geprüften operationellen Programme (OP) aufgeführt. Weitere Informationen, etwa zur Höhe der Kofinanzierung der Mitgliedstaaten, sind im Anhang zu finden.

Tabelle 1: Verfügbare Strukturfondsmittel und geprüfte OP in den teilnehmenden Mitgliedstaaten

	verfügbare EU-Mittel 2007-2013 (in TEUR)		Geprüfte OP 2007-2013 (in TEUR) ²		Prozentualer Anteil der von der Prüfung abgedeckten Mittel ³	
	ESF	EFRE (KF)	ESF	EFRE (KF)	ESF	EFRE (KF)
Bulgarien	1.185.460	5.488.168	1.185.460	5.488.168	100,00%	100,00%
Tschechische Republik	2.011.600	24.116.800	0	2.070.700	0,00%	8,59%
Deutschland³	9.380.655	16.100.402	3.487.788	1.520.320	37,18%	9,44%
Italien	6.960.542	20.992.071	0	18.416.286	0,00%	87,73%
Lettland	583.104	2.407.567	583.104	2.407.567	100,00%	100,00%
Malta	112.000	728.123	112.000	728.123	100,00%	100,00%
Niederlande	830.000	830.003	830.000	830.003	100,00%	100,00%
Polen	10.007.398	57.178.151	0	5.267.780	0,00%	9,21%
Portugal	6.853.388	14.558.173	0	1.282.579	0,00%	8,81% ⁴
Slowakische Republik³	1.484.030	9.998.729	1.484.030	9.998.729	100,00%	100,00%
Summe	39.408.177	152.398.187	7.682.382	48.010.255	19,49%	31,50%

Quelle: Länderberichte

Sechs ORKB prüften durch den EFRE und den ESF finanzierte OP, vier ausschließlich durch den EFRE finanzierte OP. Insgesamt prüften sie EU-Mittel in Höhe von € 7,7 Milliarden (ESF) und € 48,0 Milliarden (EFRE/Kohäsionsfonds), d. h. 19 % der ESF-Mittel und 32 % der EFRE-Mittel der teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Acht ORKB⁵ stützten sich bei ihrer Prüfung auf bereits von nationalen Behörden aufgedeckte Vergaberechtsfehler. Der tschechische und der polnische Rechnungshof prüften darüber hinaus auch

² Die Prüfung bezieht sich nur auf die Jahre 2010 – 2012/2013.

³ Stand 2013.

⁴ Geprüft wurde das OP, in dem Vergabeverfahren besonders relevant waren.

selbst Vergabeverfahren. Der portugiesische Rechnungshof bezog zudem Vergaberechtsfehler ein, die er in eigenen Prüfungen aufgedeckt hatte. Der bulgarische Rechnungshof fungierte lediglich als Beobachter, sandte den Fragebogen aber dennoch an die betreffenden Stellen und trug die verfügbaren Daten für die parallele Prüfung zusammen. Der ebenfalls als Beobachter fungierende finnische Rechnungshof stellte für die Arbeitsgruppe Informationen zu diesem Thema zusammen.

Tabelle 2: Geprüfte OP

Mitgliedstaat	ESF 2010-12	ESF 2013	EFRE 2010-12	EFRE 2013
Bulgarien	•		•	
Tschechische Republik			•	•
Deutschland	•		•	
Italien			•	•
Lettland	•	•	•	•
Malta	•	•	•	•
Niederlande	•	•	•	•
Polen			•	•
Portugal			•	
Slowakische Republik	•		•	

Quelle: Länderberichte

Die Prüfung umfasste die Haushaltsjahre 2010, 2011 und 2012. Sechs ORKB (EFRE) bzw. drei ORKB (ESF) berichteten auch über das Haushaltsjahr 2013.

Die Arbeitsgruppe stützte sich auf die im Jahr 2007 herausgegebenen COCOF-Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen.⁶ Die Leitlinien finden Anwendung bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die aus den Strukturfonds oder dem Kohäsionsfonds im Programmplanungszeitraum 2007-2013 kofinanziert werden. Sie enthalten zwölf Unregelmäßigkeiten für Vergaben, die in den Geltungsbereich der EU-Vergaberichtlinien (Richtlinien)⁷ fallen, und vier Vergaben für Vergaben, die nicht oder nicht vollständig in den

⁵ Die ORKB von Deutschland, Italien, Litauen, Malta, den Niederlanden, Portugal, der Slowakischen Republik und der bulgarische Rechnungshof als Beobachter (der bulgarische Rechnungshof lieferte Informationen auf Grundlage der Fragebogen, es gab keine örtlichen Erhebungen).

⁶ COCOF 07/0037/03 Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für öffentliche Auftragsvergabe auf die durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds kofinanzierte Ausgaben anzuwenden sind, endgültige Fassung vom 29. November 2007.

⁷ Insbesondere:

- Richtlinie 2004/17/EG (31. März 2004) – Zuschlagserteilung in der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste;
- Richtlinie 2004/18/EG (31. März 2004) – Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

Geltungsbereich der Richtlinien fallen. Die EU Dienststellen wenden die Leitlinien an, damit Fälle mit Unregelmäßigkeiten einheitlich bearbeitet werden. Den mitgliedstaatlichen Stellen wird empfohlen, bei Finanzkorrekturen dieselben Kriterien und Richtsätze anzuwenden, es sei denn, sie wenden noch strengere Normen an.⁸ Die in den COCOF-Leitlinien festgelegten Fehlerarten und empfohlenen Berichtigungssätze sind im Anhang näher ausgeführt.

Die Arbeitsgruppe nutzte die COCOF-Leitlinien bei der Fehlerkategorisierung, um vergleichbare Ergebnisse zu gewinnen. Fehler wurden entweder von den nationalen Behörden oder den ORKB einer Kategorie zugeordnet.

Die Europäische Kommission verabschiedete am 19. Dezember 2013 neue Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen.⁹ Deren Zweck ist in der Einleitung zu den Leitlinien näher ausgeführt:

- Verdeutlichung, welches Maß an Korrekturen angewendet werden soll, eindeutigere Kriterien
- Einbeziehung weiterer Unregelmäßigkeiten/Kategorien
- Harmonisierung von Finanzkorrekturen bei Ausschreibungen, die in den Geltungsbereich der EU-Vergaberichtlinien fallen und den in den EU-Verträgen verankerten Grundsätzen unterliegen.

Die Leitlinien sollen angewendet werden, wenn Finanzkorrekturen bei Verstößen vorgenommen werden, die nach dem Datum ihrer Verabschiedung aufgedeckt wurden. Da die Arbeitsgruppe ihre Prüfung auf Vergaberechtsfehler beschränkt hat, die in den Anwendungsbereich der früheren Leitlinien fallen, wurden die neuen Leitlinien außer Acht gelassen.

3. Methodik

Die Arbeitsgruppe hat zur Durchführung der parallelen Prüfung Fragebögen erarbeitet.

In einem ersten Schritt wurden die Fragebögen den nationalen Behörden zugeleitet. Angefragt wurde ein Überblick über die Strukturfondsprogramme sowie eine Aufstellung der von Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden bzw. anderen Einrichtungen und ggf. von Europäischer Kommission/ERH festgestellten Vergaberechtsfehlern. Die ORKB nutzten unterschiedliche Quellen und Datenbanken.

Am 26. Februar 2014 wurden vom Europäischen Parlament sowie dem Rat neue Vergaberichtlinien verabschiedet. Die EU-Mitgliedstaaten haben diese bis zum 18. April 2016 in nationale Gesetze, Rechts- und/oder Verwaltungsvorschriften umzusetzen.

⁸ COCOF 07/0037/03, S. 1.

⁹ Entscheidung der Europäischen Kommission vom 19. Dezember 2013, C(2013) 9527 endgültig.

In einem zweiten Schritt trugen die ORKB allgemeine Informationen über das zugrunde liegende System zur Fehleraufdeckung zusammen und analysierten danach die von den Behörden gemeldeten Fehler. Hierfür befragten die ORKB Vertreter der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden bzw. anderer Einrichtungen und untersuchten die Ausschreibungsbegleitdokumente.

Vergaberechtsfehler in Verbindung mit laufenden kontradiktorischen Verfahren zwischen prüfender und geprüfter Stelle (sowohl auf nationaler Ebene als auch zwischen Mitgliedstaat und Europäischer Kommission/ERH) waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Die teilnehmenden ORKB haben die Methodik – soweit es erforderlich war – angepasst.

Da die Zusammenstellung eines vollständigen Überblicks über Vergaberechtsfehler nicht Ziel der parallelen Prüfung war, konnten die ORKB ihrer Prüfung unterschiedliche Annahmen zugrunde legen. Zudem nutzten die ORKB unterschiedliche Stichproben. Einige ORKB ließen Fehler unberücksichtigt, die in Prüfungen von EU-Institutionen aufgedeckt worden waren. Mehrere ORKB äußerten ihre Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit der von den nationalen Behörden gemeldeten Fehler.

II. Prüfungsfeststellungen

Im Folgenden werden die Prüfungsfeststellungen der Arbeitsgruppe vorgestellt. Der erste Abschnitt enthält einen Überblick über die von den nationalen Behörden und den ORKB gemeldeten Vergaberechtsfehler sowie einen Vergleich der Ergebnisse. Hiernach wird die Anwendung der COCOF-Leitlinien auf nationaler Ebene skizziert und bewertet. Nationale Besonderheiten in den Systemen zur Fehleraufdeckung und -vermeidung werden im dritten Abschnitt näher beleuchtet. Im vierten Abschnitt werden die Fehlerarten untersucht und Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten herausgearbeitet. Abschließend werden die Ursachen für ausgewählte Fehler analysiert.

Bei der Analyse von Fehleranzahl und vorschriftswidrigen Ausgaben der jeweiligen Mitgliedstaaten sind einige Aspekte mit wesentlichen Auswirkungen auf die Feststellungen zu berücksichtigen. So war es für nationale Behörden grundsätzlich schwierig, Daten zur Anzahl der Projekte mit (teilweiser) öffentlicher Ausschreibung oder zu den Arten der aufgedeckten Fehler bereitzustellen. Nicht selten konnten derartige Daten nicht aus den Systemen der nationalen Behörden zur Programmsteuerung und -verwaltung ausgelesen werden. Dies ist einer der Gründe, weshalb einige ORKB ihre Prüfung auf wenige OP beschränkten (Italien, Deutschland, Polen und Portugal¹⁰) oder eine Stichprobe innerhalb eines OP betrachteten (Niederlande (ESF) und Polen). Die von der tschechischen ORKB vorgelegten Feststellungen wurden ferner im Rahmen einer Prüfung im Zusammenhang mit Investitionen gewonnen und beziehen sich auf eine Stichprobe zu einem OP. Ein weiterer zu beachtender Aspekt ist die Unterschiedlichkeit der geprüften OP sowie der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten. So wurden bei einigen OP zahlreiche Projekte finanziert – ein deutsches ESF-OP finanzierte zwischen 2010 und 2012 beispielsweise 40.000 Vorhaben –, während bei anderen nur sehr wenige gefördert wurden: Das ESF-OP in Malta finanzierte im selben Zeitraum 165 Projekte.

Zum Zwecke der besseren Verständlichkeit der nachstehend zusammengefassten Ergebnisse verweist die Arbeitsgruppe auf folgende Unterschiede:

- Da die Beschreibung der Fehler in den COCOF-Leitlinien eher ungenau und vage ist, kann eine einheitliche Anwendung der Kategorien nicht sichergestellt werden.
- Einige der aufgedeckten Fehler konnten verschiedenen Fehlerarten zugeordnet werden und wurden entsprechend mehrfach berücksichtigt. Dies hat die Gesamtfehleranzahl erhöht.
- Bei ESF-Projekten wurden im Vergleich zu EFRE-Projekten häufig wesentlich weniger bzw. einfachere Vergabeverfahren durchgeführt.

¹⁰ Geprüft wurde das OP, in dem Vergabeverfahren besonders relevant waren.

- Während einige EFRE-OP Infrastrukturmaßnahmen fördern, d. h. Großprojekte mit zahlreichen (meist langwierigen) Ausschreibungen, werden durch andere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) im Rahmen kleinerer Projekte mit entsprechend wenig umfangreichen Ausschreibungen gefördert. Aufgrund des Umfangs von Infrastruktur-OP sind in der Regel Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte durchzuführen.
- Teilweise waren die Bediensteten der für das Verwaltungs- und Kontrollsystem zuständigen Stellen mit Vergaberecht vertraut, andere Bedienstete hingegen weniger.
- Begünstigte waren sehr unterschiedliche Stellen, neben öffentlichen Einrichtungen etwa auch KMU und kleine gemeinnützige Organisationen. Daher schwankte auch die vergaberechtliche Sachkenntnis und Erfahrung mit Ausschreibungen stark.
- Die für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuständigen Stellen und insbesondere deren zwischengeschaltete Stellen meldeten nicht jeden aufgedeckten Fehler. Wenn unerhebliche (meist formale) Fehler festgestellt wurden und die Begünstigten diese vor Ausgabenerklärung gegenüber der Europäischen Kommission korrigierte, wurden sie lediglich in den Projektunterlagen vermerkt. Demnach könnte die Zahl aufgedeckter, aber nicht gemeldeter und in den nachstehenden Tabellen folglich nicht aufgeführter Fehler beträchtlich sein.

Unter Berücksichtigung dieser Vorbemerkungen bilden die nachstehenden Tabellen die Sachverhalte hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit bestmöglich ab. Da die Bewertung der ordnungsgemäßen Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme nicht Prüfungsziel war, kann zur Zuverlässigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf Grundlage der Fehleranzahl keine Aussage getroffen werden.

1. Fehleranzahl

Gegenstand dieses Abschnitts sind die Anzahl der Vergaberechtsfehler, die vorschriftswidrigen Ausgaben und die Finanzkorrekturen, die die Mitglieder der Arbeitsgruppe gemeldet haben. Die Präsentation der Ergebnisse erfolgt aufgeschlüsselt nach Fonds.

ESF: 2010-2012 und 2013

Tabelle 3: Anzahl der Fehler, Höhe der vorschriftswidrigen Ausgaben und Finanzkorrekturen aufgedeckt von der VB, BB und PB und/oder anderen Behörden

ESF		Über den EU-Schwellenwerten ¹¹			Unter den EU-Schwellenwerten ¹²			Summe		
Mitgliedstaat	Fehler	Vorschriftswidrige Ausgabe	Finanzkorrekturen	Fehler	Vorschriftswidrige Ausgabe	Finanzkorrekturen	Fehler	Vorschriftswidrige Ausgabe	Finanzkorrekturen	
2010 - 2012	BG ¹³	2	€36.314	n/s	3	€9.640	n/s	5	€45.954	n/s
	DE ¹⁴	0	€0	€0	76	€276.984	€104.458	76	€276.984	€104.458
	LV ¹⁵¹⁶	114	n/s	€279.296	102	n/s	€145.464	216	n/s	€424.760
	MT	3	€778.980	€69.113	7	€178.990	€22.062	10	€957.970	€91.175
	NL ¹⁷	1	€0	€0	76	€3.855.563	€1.464.117	77	€3.855.563	€1.464.117
	SK	8	€2.629.000	€1.651.000	45	€756.500	€337.200	53	€3.385.500	€1.988.200
	Summe	128	€3.444.294	€1.999.409	309	€5.077.677	€2.073.301	437	€8.521.972	€4.072.710
2013	LV ¹⁵¹⁶	24	n/s	€142.904	99	n/s	€176.537	123	n/s ¹²	€319.441
	MT	2	€680.001	€68.000	0	€0	€0	0	€680.001	€68.000
	NL ¹⁷	0	€0	€0	10	€1.573.094	€372.847	10	€1.573.094	€372.847
	Summe	26	€680.001	€210.904	109	€1.573.094	€549.384	135	€2.253.095	€760.288

Quelle: Länderberichte

Wie aus der Tabelle hervorgeht, sind die meisten aufgedeckten Fehler bei Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte aufgetreten. Da die Finanzierungsbeträge bei ESF-Projekten vielfach gering sind, finden die EU-Vergabevorschriften häufig keine Anwendung. Daher haben die für Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuständigen Stellen es hier nur mit wenigen oder einfacheren Vergabeverfahren zu tun.

Obwohl sich die Prüfung bei drei ORKB auch auf das Jahr 2013 erstreckt hat, wichen die hierbei gewonnenen Prüfungsfeststellungen nicht wesentlich von denen der Jahre 2010-2012 ab. Wie in den Vorjahren wurden die meisten Fehler bei Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte festgestellt.¹⁸

¹¹ Aufträge, für die die EU-Vergaberichtlinien gelten.

¹² Aufträge, für die die EU-Vergaberichtlinien nicht oder nicht vollständig gelten.

¹³ Die bulgarische ORKB konnte keine Angaben zur Höhe der Finanzkorrekturen machen, da die Behörden die notwendigen Daten nicht bereitgestellt haben.

¹⁴ Der Bundesrechnungshof hat eines der 17 ESF-OP geprüft. Die Verwaltungsbehörde konnte keine Aufschlüsselung der aufgedeckten Vergabefehler nach verschiedenen Kategorien zur Verfügung stellen.

¹⁵ Die relative hohe Fehlerzahl der von den lettischen Behörden aufgedeckten Fehler ist darauf zurückzuführen, dass ein Fehler mehreren COCOF-Kategorien zugeordnet werden konnte. In diesem Fall wurde der Fehler mehrfach berücksichtigt.

¹⁶ Die lettische ORKB konnte keine Angaben zu vorschriftswidrigen Ausgaben machen, da das nationale Verwaltungs- und Kontrollsystem keine Daten zum Auftragswert des Vorhabens gesammelt hat.

¹⁷ Im Zeitraum 2010-2013 hat die ESF-VB/BB insgesamt 229 Fehler aufgedeckt. Die niederländische ORKB hat stichprobenmäßig 60 (50 der Jahre 2010-12, 10 von 2013) Fehler untersucht und diese den COCOF-Kategorien zugeordnet. Die PB stellte im Zeitraum 2010–2012 27 Fehler fest. So beträgt die Gesamtfehlerzahl 256 (2010-2013). Diese Tabelle stellt nur die Fehler dar, die die ORKB kategorisiert hat.

¹⁸ Zusätzliche Angaben zu den Zahlen für 2013 finden Sie im Anhang.

EFRE: 2010-2012 und 2013

Tabelle 4: Anzahl der Fehler, Höhe der vorschriftswidrigen Ausgaben und Finanzkorrekturen aufgedeckt von der VB, BB und PB und/oder anderen Behörden

EFRE		Über den Schwellenwerten ¹⁹			Unter den Schwellenwerten ²⁰			Summe		
Mitgliedstaat	Fehler	Vorschriftswidrige Ausgaben	Finanzkorrekturen	Fehler	Vorschriftswidrige Ausgaben	Finanzkorrekturen	Fehler	Vorschriftswidrige Ausgaben	Finanzkorrekturen	
2010 - 2012	BG ²¹	52	€5.129.533	n/s	83	€353.546	n/s	135	€5.483.079	n/s
	CZ	0	-	-	2	€165.703	€19.921	2	€165.703	€19.921
	DE ²²	46	€504.273.712	€ 1.052.557	4	€258.693	€ 255.458	50	€504.532.406	€1.308.016
	ITA	28	€54.193.415	€50.828.558	78	€14.431.542	€3.882.401	106	€68.624.957	€54.710.959
	LV ^{23 24}	186	n/s	€ 5.758.402	359	n/s	€ 3.878.028	545	n/s ¹²	€ 9.636.430
	MT	7	€989.613	€125.725	2	€58.231	€4.328	9	€1.047.844	€130.053
	NL	84	€18.306.435	€14.006.561	140	€17.454.501	€6.444.760	224	€35.760.936	€20.451.321
	PL ²⁵	159	€157.803.000	€8.759.000	130	€24.349.000	€1.068.000	289	€182.152.000	€9.827.000
	PT ²⁶	40	€215.152.600	€46.484.612	50	€17.591.381	€2.387.177	90	€232.743.981	€48.871.789
	SK	92	€35.397.000	€13.472.000	72	€8.804.000	€8.297.300	164	€44.201.000	€21.769.300
	Summe	694	€991.245.308	€140.487.415	920	€83.466.597	€25.237.373	1.614	€1.074.711.906	€166.724.789
2013	CZ	0	-	-	2	€15.822	€9.609	2	€15.822	€9.609
	ITA	80	€12.335.627	n/s	151	€14.247.175	€4.866.963	231	€26.582.802	€15.552.701
	LV ^{23 24}	81	n/s	€2.879.849	316	n/s	€3.379.458	397	n/s ¹²	€6.259.307
	MT	4	€268.582	€31.468	4	€248.439	€ 16.908	8	€517.021	€ 48.376
	NL	10	€1.546.578	€1.128.527	50	€6.409.149	€1.055.140	60	€7.955.727	€2.183.667
	PL	69	€8.776.000	€957.000	37	€5.878.000	€275.000	106	€14.654.000	€1.232.000
	Summe	245	€22.926.787	€15.682.582	559	€26.798.585	€9.603.078	804	€49.725.372	€25.285.660

Quelle: Länderberichte

Die vorstehende Tabelle zeigt, dass die Mehrzahl der festgestellten Fehler in EFRE-Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte auftrat. Im Vergleich zu ESF-Projekten wurden von den nationalen Behörden mehr Fehler aufgedeckt. Diese Feststellung hat jedoch nicht überrascht, da EFRE-Projekte gegenüber ESF-Projekten häufig mehr und kostspieligere Ausschreibungen erforderlich machen.

¹⁹ Aufträge, für die die EU-Vergaberichtlinien gelten.

²⁰ Aufträge, für die die EU-Vergaberichtlinien nicht oder nicht vollständig gelten.

²¹ Die bulgarische ORKB konnte keine Angaben zur Höhe der Finanzkorrekturen machen, da die Behörden die notwendigen Daten nicht bereitgestellt haben.

²² Der Bundesrechnungshof hat eines der 17 EFRE-OP geprüft.

²³ Die relative hohe Fehlerzahl der von den lettischen Behörden aufgedeckten Fehler ist darauf zurückzuführen, dass ein Fehler mehreren COCOF-Kategorien zugeordnet werden konnte. In diesem Fall wurde der Fehler mehrfach berücksichtigt.

²⁴ Die lettische ORKB konnte keine Angaben zu vorschriftswidrigen Ausgaben machen, da das nationale Verwaltungs- und Kontrollsystem keine Daten zum Auftragswert des Vorhabens gesammelt hat.

²⁵ Die polnische ORKB prüfte vier regionale OP von 21 regionalen und nationalen OP (18 EFRE, eines EFRE/KF, ein ESF und ein OP TH). Aufgrund der hohen Projektanzahl in jedem geprüften OP, basieren die Berechnungen auf Stichprobenprüfungen der Projekte.

²⁶ Die portugiesische ORKB hat eines von 15 nationalen OP (neun EFRE, vier ESF, ein KF und ein OP TH) geprüft.

Sechs ORKB erstreckten ihre Prüfung auch auf das Jahr 2013. Die hierbei gewonnenen Prüfungsfeststellungen wichen jedoch nicht wesentlich von denen der Jahre 2010-2012 ab. Wie in den Vorjahren traten die meisten Fehler bei Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte auf.²⁷

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Obwohl mit der parallelen Prüfung die Situation nicht vollständig und exakt abgebildet werden sollte, deuten die gewonnenen Feststellungen doch auf eine stark erhöhte Fehlerhäufigkeit bei der Auftragsvergabe im Rahmen der Strukturfondsprogramme hin. Dabei ist zu beachten, dass vermutlich zahlreiche Fehler sogar unentdeckt blieben oder nicht dokumentiert wurden.

Die für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuständigen Stellen und insbesondere deren zwischengeschalteten Stellen werten nicht jeden aufgedeckten Fehler aus oder melden diesen.

➡ Den zuständigen nationalen Behörden wird empfohlen, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass alle aufgedeckten Fehler ausgewertet und gemeldet werden.

Die meisten nationalen Behörden werten die verschiedenen Vergaberechtsfehler nicht systematisch aus. Sie legen den Schwerpunkt vielmehr ausschließlich auf einzelne Fehler.

➡ Den nationalen Behörden wird empfohlen, die aufgedeckten Vergaberechtsfehler systematisch auszuwerten. Nur auf diese Weise kann ein vollständiges Bild über die Fehler ermittelt und ihnen wirksam begegnet werden.

²⁷ Weitere Informationen zu den für 2013 eingereichten Daten sind im Anhang zu finden.

2. Feststellungen zu den COCOF-Leitlinien

Die neun geprüften Mitgliedstaaten nutzen die COCOF-Leitlinien zumindest in einem bestimmten Umfang, um Fehler zu kategorisieren und Finanzkorrekturen festzulegen.

Anhand der Leitlinien soll ein einheitlicher Mindeststandard geschaffen werden, auch wenn diese unverbindlich sind und die Festlegung der Kategorien, insbesondere hinsichtlich Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte, eher allgemein und vage gehalten sind. Zudem sollen die Leitlinien den Dienststellen der Europäischen Kommission²⁸ einen einheitlichen Ansatz beim Umgang mit Vergaberechtsfehlern ermöglichen. In den Leitlinien wird den mitgliedstaatlichen Behörden ferner empfohlen, bei der Korrektur von Verstößen dieselben Kriterien und Richtsätze anzuwenden, es sei denn, sie wenden strengere Normen an.

Die Anwendung der Leitlinien durch die Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden unterschied sich wohl innerhalb eines Mitgliedstaates als auch zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Beschreibung der in den COCOF-Leitlinien vorgegebenen Kategorien bei Vergaben unter- und oberhalb der EU-Schwellenwerte ist sehr allgemein und vage gehalten. Demnach gestaltete sich ihre ordnungsgemäße, sachgerechte und einheitliche Anwendung zumindest in einigen Fällen schwierig. Insbesondere die Kategorien für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte sind gegenüber jenen oberhalb der Schwellenwerte weniger scharf abgegrenzt. Einige Mitgliedstaaten übernahmen die COCOF-Leitlinien in nationales Recht (Bulgarien) bzw. stützten sich auf diese bei der Erarbeitung eigener Leitlinien und Kategorien (Lettland, Niederlande, Polen, Slowakische Republik). In Tschechien sind die COCOF-Leitlinien Teil der Vereinbarung zwischen Behörde und Begünstigten. In den Niederlanden und in Polen wurden beispielsweise auf Grundlage der in den COCOF-Leitlinien niedergelegten allgemein und vage gehaltenen Kategorien detailliertere und ergänzende Kategorien für EFRE-Programme unterhalb der EU-Schwellenwerte (Niederlande) bzw. für alle EU-geförderten Programme (Polen) erarbeitet. Diese im nationalen Rahmen aufgestellten Kategorien werden regelmäßig aktualisiert. Andere Behörden stützen sich auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und wenden die in den COCOF-Leitlinien niedergelegten Kategorien analog an (Portugal). Die meisten Mitgliedstaaten, die Gegenstand der parallelen Prüfung waren, haben die Kategorien und anzuwendende Berichtigungssätze jedoch nicht weiter ausgearbeitet.

Einige mitgliedstaatliche Behörden waren sich über einen Berichtigungssatz gemäß der COCOF-Leitlinien einig (Malta), während andere die Berichtigungssätze nicht erkennbar begründeten (ESF, Niederlande). Darüber hinaus berichteten einige ORKB, dass der ERH und die Europäische

²⁸ Die Dienststellen der Europäischen Kommission befassen sich mit allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten oder haben besondere Aufgaben – so etwa das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung oder der Interne Prüfdienst.

Kommission dazu tendieren, den Auftragswert um 100 Prozent zu korrigieren, während nationale Behörden in vergleichbaren Fällen einen wesentlich geringeren Berichtigungssatz anwenden.

Diese Unterschiede in der Rechtsverbindlichkeit und der Anwendungsweise der Leitlinien sowie der Berichtigungssätze zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten kann zu abweichendem Vorgehen in vergleichbaren Fällen führen.

Die jüngste Fassung der Leitlinien für den Zeitraum 2014-2020 lässt sogar noch mehr Auslegungsspielraum. In einigen Fällen wurde etwa die zuvor empfohlene 100-prozentige Finanzkorrektur durch eine Finanzkorrektur von 50-100 Prozent ersetzt. Da die Leitlinien rechtsunverbindlich bleiben, haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um einen transparenten, sachgerechten und einheitlichen Ansatz auf nationaler Ebene sicherzustellen. Aufgrund des erweiterten Auslegungsspielraums der neuen Leitlinien könnten die aufgeworfenen Problemstellungen in der laufenden Strukturfondsperiode mehr Gewicht erlangen. Weitere Prüfungen sollten diese Problematik offenlegen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die für Finanzkorrekturen geltenden Kriterien und Sätze werden von der Europäischen Kommission ausschließlich in Form von Leitlinien herausgegeben und lassen einen erheblichen Ermessens- und Auslegungsspielraum. Somit können Behörden auch nationale Besonderheiten berücksichtigen. Die Europäische Kommission empfiehlt, dass nationale Behörden auf die in den COCOF-Leitlinien niedergelegten Kriterien und Sätze nutzen, es sei denn, sie wenden strengere Normen an. Die meisten Mitgliedstaaten nutzen die Originalfassung der COCOF-Leitlinien, ohne die Kategorien und Sätze weiterzuentwickeln, während andere Mitgliedstaaten diese an eigene Anforderungen angepasst haben. Die Unterschiede in der Rechtsverbindlichkeit und der Anwendungsweise der Leitlinien sowie der Berichtigungssätze zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten kann zu abweichendem Vorgehen in vergleichbaren Fällen führen.

➡ Nationalen Behörden wird empfohlen, die Kategorien genauer zu beschreiben und ggf. die im COCOF-Leitfaden vorgegebenen Kategorien und Sätze weiter auszuarbeiten, um eine einheitliche und sachgerechte Anwendung auf nationaler Ebene sicherzustellen.

Es wäre zudem hilfreich, wenn die Europäische Kommission vorbildliche Verfahren der Anwendung der Leitlinien in den Mitgliedstaaten bereitstellen könnte.

3. Nationale Systeme zur Aufdeckung und Vermeidung von Vergaberechtsfehlern

Die ORKB haben Daten zu ihrem nationalen Verfahren zur Überprüfung von Projekten im Rahmen öffentlicher Vergaben zusammengetragen, d. h. insbesondere zu den Kontrollverfahren (z. B. Nutzung von Checklisten) und den einschlägigen Rechtsgrundlagen. Darüber hinaus wurde untersucht, welche Maßnahmen zur Fehlervermeidung ergriffen wurden bzw. werden.

Keine der ORKB hat von einem Verstoß der nationalen Systeme gegen europäische oder nationale Vorschriften berichtet. Zu beachten ist allerdings, dass die Bewertung der Systeme auch nicht Prüfungsziel war. Im Folgenden werden einige Beispiele zur Veranschaulichung von nationalen Besonderheiten aufgeführt.

Prüfungen:

- Nationale Behörden nutzen zur Fehleraufdeckung und -dokumentation im Allgemeinen Checklisten.
- Wenn die Bescheinigungsbehörde dieselben Verstöße bei drei Projekten einer Stichprobe findet, wird der Verwaltungsbehörde empfohlen, die übrigen Projekte zu überprüfen und somit einen systematischen Fehler auszuschließen (Bulgarien).
- Die Verwaltungsbehörde überprüft Projekte gesondert, bei denen Ausschreibungen durchgeführt werden (Portugal).

Zusätzliche Prüfungen:

- Eine Vergabeaufsichtsstelle ist Teil des Kontrollsystems für EU-Fonds und zuständig für die Zuverlässigkeit von Fehleraufdeckung und -beseitigung, beispielsweise durch methodische Begleitung der von den zuständigen und hinzugezogenen Stellen durchgeführten Vorprüfungen (Lettland).
- Bei umfangreichen Ausschreibungen werden zusätzliche Vorprüfungen durchgeführt (Lettland, Polen). Nach polnischem Vergaberecht etwa ist eine ex-ante Prüfung durch eine unabhängige Stelle verpflichtend, wenn der Auftrag mit EU-Mitteln kofinanziert wird und bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Dies betrifft insbesondere Bauleistungen mit einem Auftragswert von über € 20.000.000 sowie Liefer- und Dienstleistungsaufträge mit einem Auftragswert von über € 10.000.000.

Maßnahmen zur Fehlervermeidung:

- Einige Verwaltungsbehörden stehen den Begünstigten von Projektbeginn bis -ende beratend und unterstützend zur Seite.
- Einige Verwaltungsbehörden organisieren Informationsveranstaltungen für Begünstigte.
- Einige Verwaltungsbehörden geben Leitfäden zum Vergaberecht heraus.

- Eine Prüfbehörde analysiert Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe, die bei Prüfungen im vorherigen Jahr aufgedeckt wurden (Bulgarien).
- Einige Verwaltungsbehörden/Aufsichtsbehörden gaben Hinweise zu den häufigsten Vergaberechtsfehlern heraus (Bulgarien, Lettland, Polen, Slowakische Republik).
- Die zuständigen Stellen informieren über aufgedeckte Fehler und thematisieren diese (Bulgarien, Lettland, die Niederlande, Polen, Slowakische Republik).
- Einige ORKB berichteten, dass Bedienstete mit Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zum Vergaberecht geschult werden.
- Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte werden über eine Website veröffentlicht („Zentrale Ausschreibungsdatenbank“, Slowakische Republik).
- Eine staatliche Antikorruptionsbehörde gibt Musterunterlagen heraus, die bei Vergabeverfahren zu verwenden sind. Außerdem verfügt die ORKB über eine eigene Datenbank, die derzeit mit dem IMS-OLAF-System für die Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten verknüpft ist und ein nützliches Instrument für die Risikoanalyse hinsichtlich Beschaffungen darstellt (Italien).

4. Fehlerarten

In diesem Abschnitt werden die unterschiedlichen Fehlerarten behandelt. Die hier abgebildeten Diagramme zeigen die Verteilung von

- Fehlern auf die **drei Ausschreibungsphasen** (Abbildung 1)
- Fehlern auf die **verschiedenen Kategorien gemäß COCOF-Leitlinien** (Abbildungen 2 und 4)
- **durchschnittlichen Finanzkorrekturen je Fehlerart** (Abbildungen 3 und 5).

Weitere Abbildungen zeigen die häufigsten Fehlerarten in den Mitgliedstaaten.

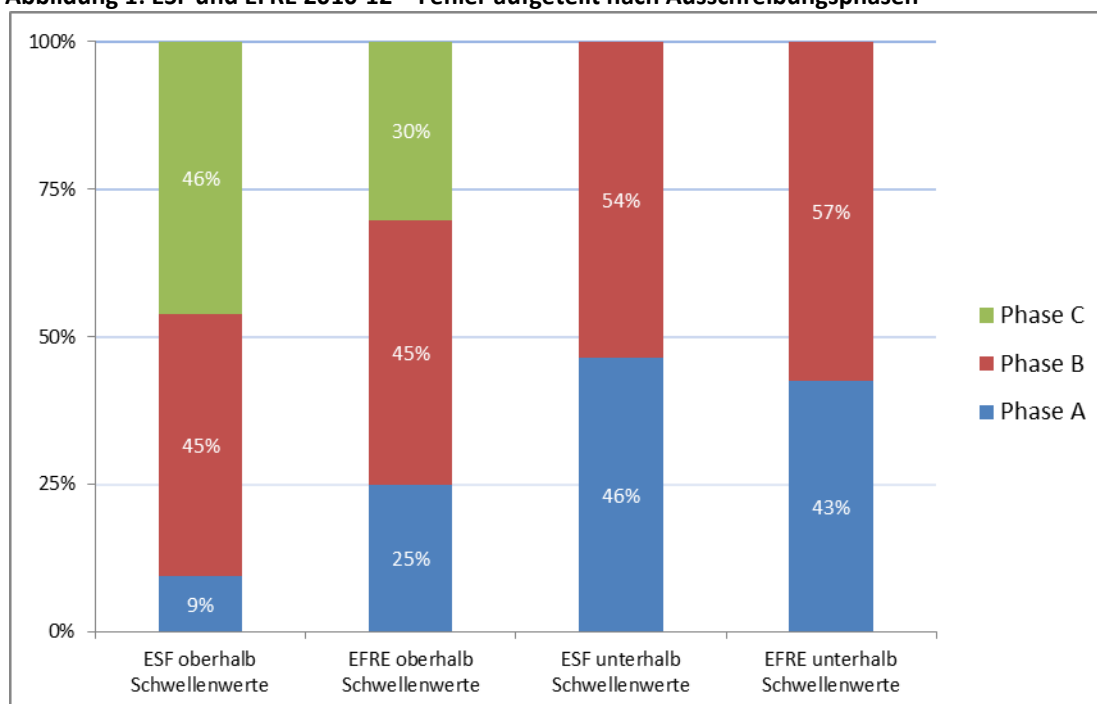
Verteilung der Fehler auf die Ausschreibungsphasen (ESF und EFRE)

Die Arbeitsgruppe ordnete die in den COCOF-Leitlinien niedergelegten Kategorien den folgenden Ausschreibungsphasen zu:

Phase A	Auswahl des Vergabeverfahrens	Kategorien 1 - 4, 21 und 22
Phase B	Vergabeverfahren	Kategorien 5 - 9, 23 und 24
Phase C	Vertragsmanagement	Kategorien 10 - 12

Die folgende Abbildung stützt sich auf die von allen neun ORKB – d.h. teilnehmende Arbeitsgruppenmitglieder sowie der bulgarische Rechnungshof mit aktivem Beobachterstatus – bereitgestellten Daten. Dargestellt wird die Verteilung der aufgedeckten Fehler auf die oben beschriebenen Ausschreibungsphasen.

Abbildung 1: ESF und EFRE 2010-12 – Fehler aufgeteilt nach Ausschreibungsphasen



Quelle: Länderberichte

Vergleich der Ergebnisse (ESF und EFRE) oberhalb der EU-Schwellenwerte:

In allen Ausschreibungsphasen wurden Fehler aufgedeckt. Der Anteil der Fehler in Phase B (Vergabeverfahren) ist bei ESF- und EFRE-Ausschreibungen gleich. Bei EFRE-Projekten deckten die nationalen Behörden in Phase A (Auswahl des Vergabeverfahrens) vergleichsweise mehr Fehler auf als bei ESF-Projekten, während im Falle von Phase C (Vertragsmanagement) der prozentuale Fehleranteil bei ESF-Ausschreibungen höher lag.

Vergleich der Ergebnisse (ESF und EFRE) unterhalb der EU-Schwellenwerte:

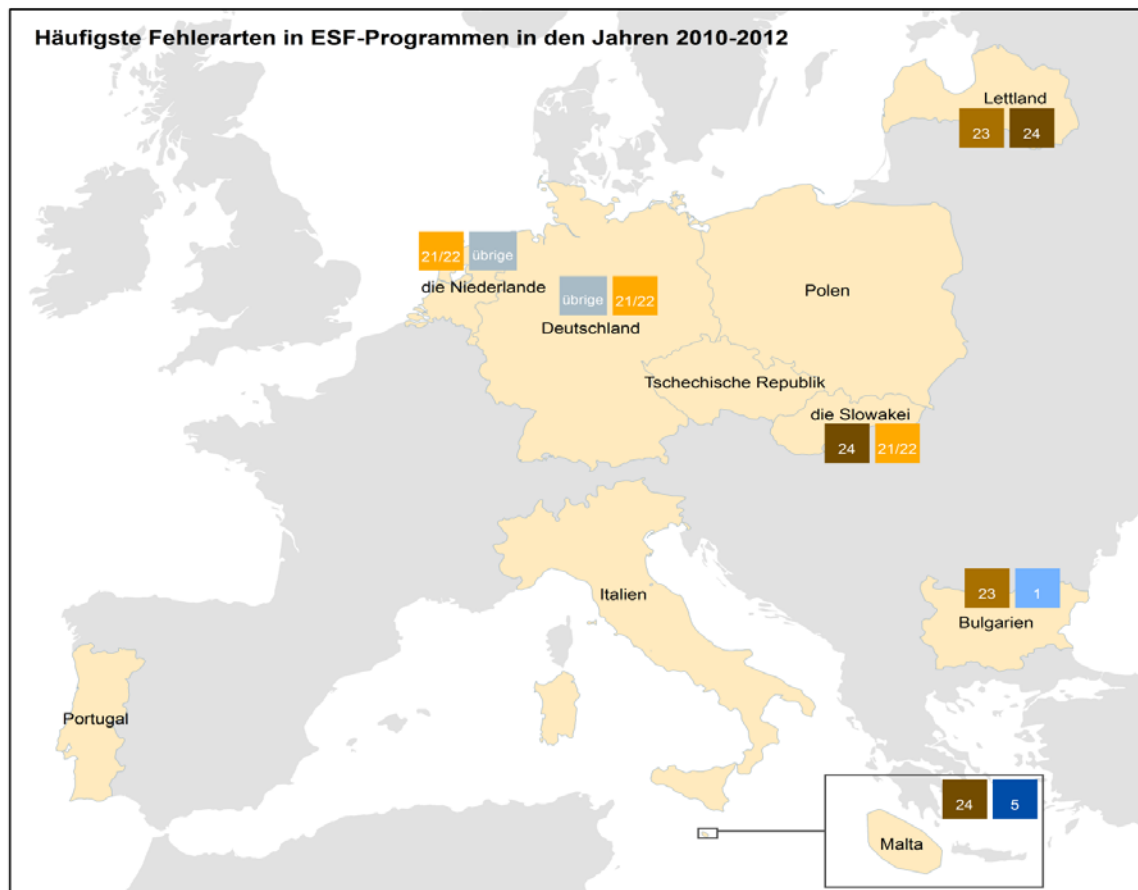
Da die COCOF-Leitlinien bei Ausschreibungen unterhalb der EU-Schwellenwerte „Phase C-Fehler“ (Vertragsmanagement) nicht vorsehen, sind diese Fehler im Diagramm auch nicht berücksichtigt worden. Die bei ESF- sowie EFRE-Ausschreibungen aufgedeckten Fehler weisen eine vergleichbare Verteilung auf die Phasen auf.

ESF: 2010 - 2012

Die in diesem Abschnitt aufgeführten Abbildungen enthalten Daten der ORKB Deutschlands, Lettlands, Maltas, der Niederlande und der Slowakischen Republik.

Häufigste Fehlerarten in den Mitgliedstaaten

Die folgende Abbildung zeigt die häufigsten Fehlerarten in ESF-Programmen.



Quelle: Länderberichte

Wie aus der Abbildung hervorgeht, sind bei den geprüften ESF-Programmen die am häufigsten und zweithäufigsten aufgedeckten Fehler in den teilnehmenden Mitgliedstaaten oft gleich. Dabei handelt es sich um sowohl von den Verwaltungs-/Bescheinigungsbehörden als auch von den Prüfbehörden aufgedeckte Fehler.

In den meisten Mitgliedstaaten wurden diese Fehler bei Verträgen mit einem Wert unterhalb der EU-Schwellenwerte aufgedeckt: Die häufigsten Fehlerarten können den COCOF-Kategorien 21/22, 23 und 24 zugeordnet werden.²⁹ Begünstigte haben zum Beispiel die Haupt- (oder Zusatz-)Aufträge

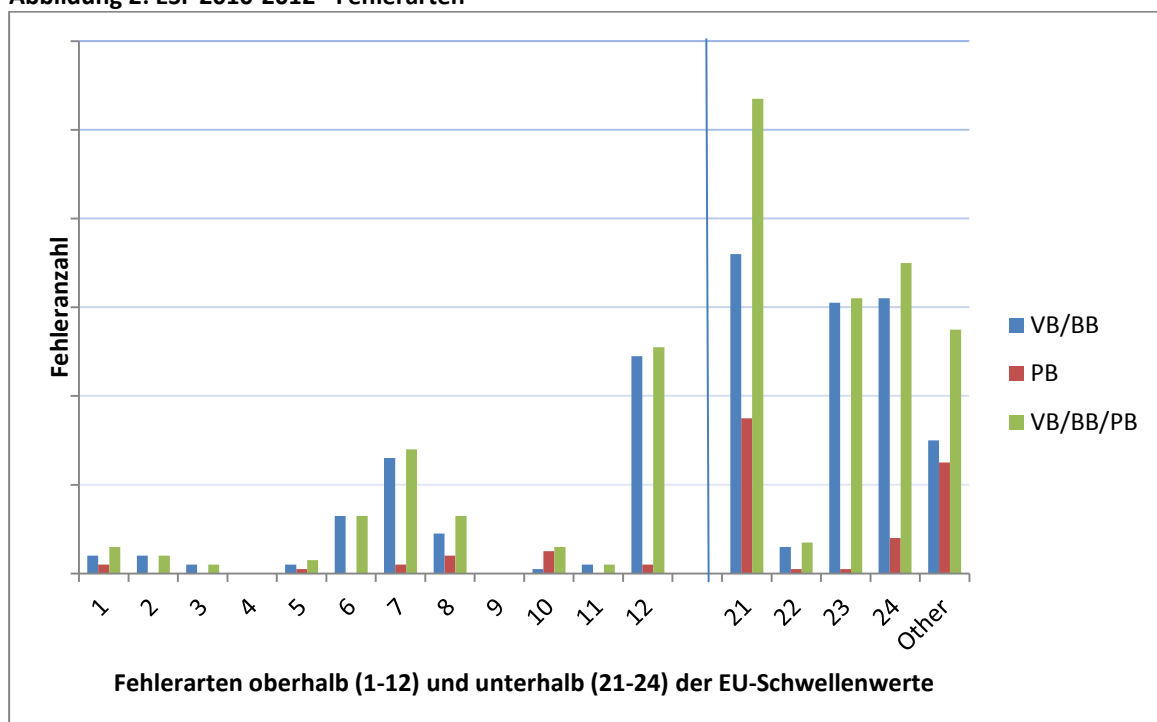
²⁹ Neben der Beobachtung, dass die meisten Fehler unterhalb der EU-Schwellenwerte auftreten, konzentrieren sich diese auch auf wenige Kategorien im Vergleich zu Fehlern oberhalb der EU-Schwellenwerte. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die COCOF-Leitlinien nur vier Kategorien an Fehlerarten unterhalb der EU-Schwellenwerte enthalten und zwölf Kategorien oberhalb der EU-Schwellenwerte.

ohne entsprechenden Wettbewerb vergeben (21/22), rechtswidrige Kriterien bei der Auswahl von Bietern oder Vergabe an diese angewendet (23) oder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen (24). Die deutschen und niederländischen Behörden haben Fehler unterhalb des EU-Schwellenwertes aufgedeckt, die keiner der COCOF-Kategorien zugeordnet werden können, und diese unter „sonstige/übrige“ Fehler aufgeführt. Dies betrifft zum Beispiel Dokumentationsmängel bei der Vergabe unterhalb der EU-Schwellenwerte. In zwei Ländern (Bulgarien und Malta) wurden die meisten Fehler bei Verträgen oberhalb der EU-Schwellenwerte aufgedeckt. Diese fallen in die Kategorien 1 oder 5.

Verteilung der Fehlerarten und finanzielle Auswirkungen

Die nachstehende Abbildung zeigt die Verteilung der Fehlerarten – entsprechend der in den COCOF-Leitlinien niedergelegten Kategorien – für ESF-Projekte mit Ausgabenerklärungen in den Jahren 2010-2012. Dargestellt sind die von den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden bzw. anderen einschlägigen Einrichtungen einerseits und den Prüfbehörden andererseits aufgedeckten Fehler sowie die Summe aller Fehler. Beim Vergleich der Anzahl der von den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden und der von den Prüfbehörden festgestellten Fehler ist zu berücksichtigen, dass hier nur die absoluten Zahlen dargestellt werden. Die Ergebnisse der Prüfbehörden, die regelmäßig nur Stichproben prüfen, sind nicht zur Grundgesamtheit hochgerechnet worden. Darüber hinaus konnten einige Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden keine vollständige Fehlerübersicht liefern; daher basieren die Ergebnisse einiger ORKB auf Stichprobenerhebungen.

Abbildung 2: ESF 2010-2012 - Fehlerarten



Quelle: Länderberichte

Das Diagramm mit den Fehlerarten bei ESF-Ausschreibungen zeigt sehr deutlich, dass die meisten der von den Verwaltungs- und Kontrollsystemen aufgedeckten Fehler bei Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte auftraten. Oberhalb der EU-Schwellenwerte stellten die nationalen Behörden nur wenige Fehler fest. Grund hierfür kann sein, dass mit ESF-Mitteln oft kleinere Projekte finanziert werden. Bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte fallen die meisten der von den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden gemeldeten Fehler in Kategorie 12 (unsachgemäße Anwendung einzelner Hilfelemente). So wurden beispielsweise Verstöße im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Vergabebekanntmachung als Fehler der Kategorie 12 gemeldet. Die Prüfbehörden deckten überwiegend Fehler der Kategorie 10 auf (Minderung des materiellen Auftragsgegenstands ohne entsprechende Kürzung des Auftragswerts). Ein Beispiel hierfür ist etwa der Fall, in dem Begünstigte vertraglich zur Durchführung bestimmter PR-Maßnahmen verpflichtet waren, Unterlagen hierüber jedoch nicht vorlagen. Fehler der Kategorie 4 und 9 wurden weder von den Verwaltungs-/Bescheinigungsbehörden noch von den Prüfbehörden aufgedeckt.³⁰

Zu beachten ist, dass die meisten nationalen Behörden Fehler oberhalb der EU-Schwellenwerte gar nicht oder nur in geringem Umfang feststellen bzw. festgestellt haben. Die Gesamtergebnisse wurden durch die aus Lettland gemeldeten Zahlen beeinflusst, da nur lettische Behörden vergleichsweise viele Fehler oberhalb der EU-Schwellenwerte meldeten.

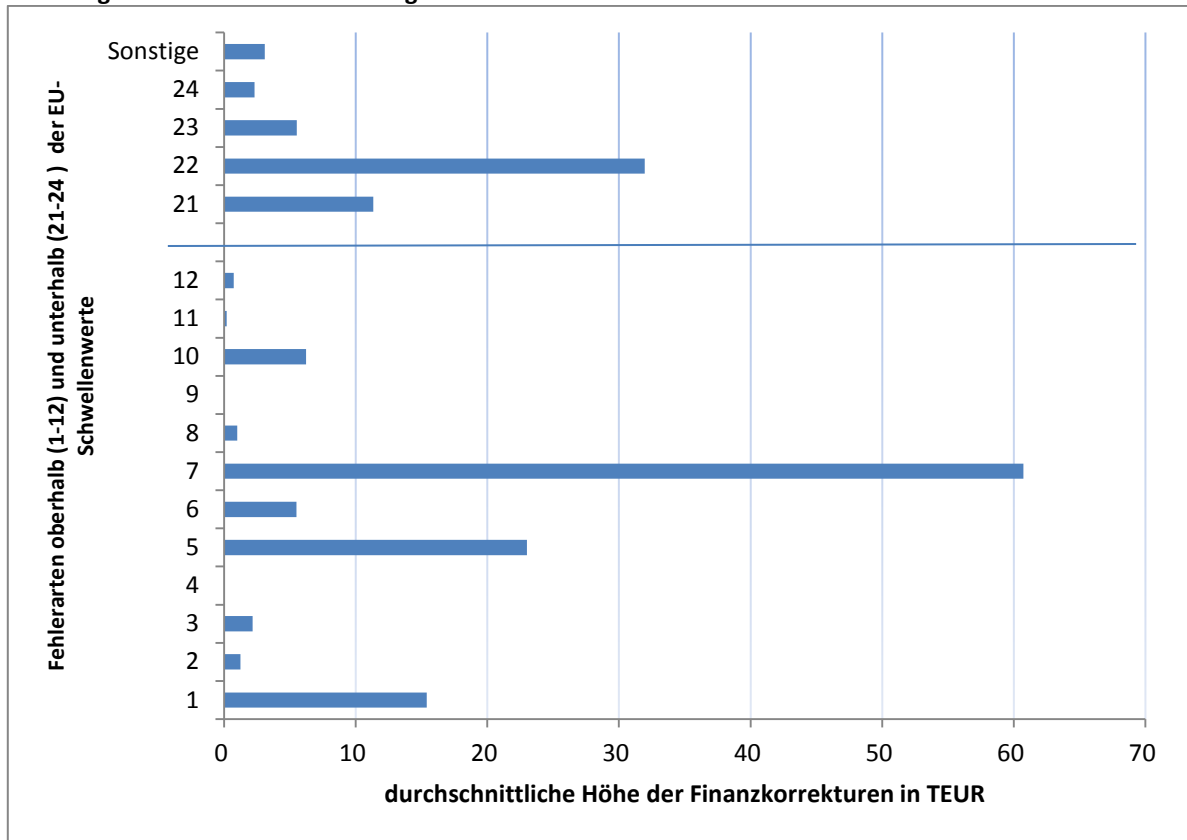
Die meisten der gemeldeten Fehler unterhalb der EU-Schwellenwerte wurden Kategorie 21 zugeordnet (kein ausreichendes Maß an Bekanntmachung und Transparenz). Beispielsweise wurde gemeldet, dass Schulen aus Unkenntnis ihrer dieser Pflicht nicht nachkamen, Verträge gemeinsam mit assoziierten Schulen auszuschreiben. Stattdessen wurden Aufträge eigenverantwortlich vergeben.

Nationale Behörden deckten auch Fehler bei Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte auf, die keiner COCOF-Kategorie eindeutig zuzuordnen waren. Diese Fehler wurden für die parallele Prüfung von den nationalen Behörden bzw. den ORKB unter „sonstige Fehler“ aufgeführt. Der Grund hierfür liegt darin, dass keine der in den COCOF-Leitlinien festgelegten Kategorien Fehler berücksichtigt, deren Ursache die Nichtbeachtung zusätzlicher/unwesentlicher Elemente bzw. (sonstiger) formaler Unregelmäßigkeiten war. Solche Fälle wurden in den COCOF-Leitlinien und den hierin festgelegten Kategorien nicht sachgerecht berücksichtigt. Daher wurden beispielsweise Dokumentationsmängel „sonstigen Fehlern“ zugeordnet.

³⁰ Kategorie 4: Die Vergabe des Hauptauftrags erfolgte ordnungsgemäß nach den EU-Richtlinien; im Anschluss daran wurden jedoch (wegen unvorhersehbarer Umstände) ein oder mehrere Zusatzaufträge vergeben, die den ursprünglichen Auftragswert um mehr als 50 % überstiegen.
Kategorie 9: Der Auftrag wurde im offenen oder nichtoffenen Verfahren vergeben, aber der Auftraggeber verhandelt mit den Bietern während des Vergabeverfahrens.

Das Diagramm zeigt allerdings nur die Anzahl der gemeldeten Fehler, ohne dabei den finanziellen Auswirkungen Rechnung zu tragen. Die folgende Abbildung berücksichtigt die durchschnittlichen Finanzkorrekturen je Fehlerart und zeigt somit ein verändertes Bild:

Abbildung 3: ESF 2010-12 – Verteilung der durchschnittlichen Finanzkorrekturen nach Fehlerart



Quelle: Länderberichte

Abbildung 3 zeigt, dass sich die Kategorien der Fehler mit erheblicher finanzieller Auswirkung von denen nach Häufigkeit unterscheiden, wie in Abbildung 2 dargestellt. Fehler der Kategorie 7 (Anwendung unzulässiger Eignungs- oder Zuschlagskriterien) ziehen die höchsten durchschnittlichen Finanzkorrekturen nach sich. In diesen Fällen wurden bestimmte potentielle Bieter durch unzulässige Einschränkungen in der Ausschreibung oder Leistungsbeschreibung davon abgehalten, ein Angebot abzugeben. Obwohl die Anzahl von Fehlern der Kategorie 12 (unsachgemäße Anwendung einzelner Hilfselemente) hoch war, ist die durchschnittliche Finanzkorrektur relativ gering. Grund hierfür ist, dass die COCOF-Leitlinien ebenfalls unterschiedliche Berichtigungssätze empfehlen. Fehler der Kategorie 7 sollten mit einem Berichtigungssatz in Höhe von 25 Prozent des Auftragswerts oder sogar 100 Prozent bei vorsätzlich herbeigeführten Fehlern korrigiert werden, während der empfohlene Berichtigungssatz bei Fehlern der Kategorie 12 lediglich 2, 5 oder 10 Prozent vom Auftragswert beträgt. In dieser Prüfung wurden die durchschnittlichen finanziellen Auswirkungen hinsichtlich Kategorie 7 im Wesentlichen durch eine ORKB beeinflusst, die Finanzkorrekturen in Höhe von 50-100 Prozent meldete.

Mit Ausnahme von Kategorie 7 hatten Fehler bei ESF-Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte keine bzw. nur geringe finanzielle Auswirkungen. Dennoch ist die durchschnittliche Höhe der Finanzkorrekturen bei Fehlern oberhalb der EU-Schwellenwerte etwa doppelt so hoch wie bei Fehlern unterhalb der EU-Schwellenwerte (etwa € 16.000 gegenüber € 7.000).

Die ORKB von Lettland, Malta und den Niederlanden haben für das Jahr 2013 ebenfalls Ergebnisse gemeldet. Danach waren die meisten oberhalb der EU-Schwellenwerte aufgedeckten Fehler der Kategorie 12 zuzuordnen (unsachgemäße Anwendung einzelner Hilfselemente). Unterhalb der EU-Schwellenwerte ordneten sie die Fehler überwiegend der Kategorie 23 (Anwendung unzulässiger Eignungs- oder Zuschlagskriterien) zu.³¹

Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich gemeldeter Fehler

Es ist auffällig, dass die Fehler unterhalb der EU-Schwellenwerte bei allen Mitgliedstaaten in etwa gleichmäßig auf die Kategorien verteilt sind. Nur die nationalen Behörden der Niederlande und Deutschlands meldeten Fehler, die keiner COCOF-Kategorie zuzuordnen waren. Diese wurden unter „sonstige Fehler“ aufgeführt.

Im Hinblick auf Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte zeigt sich hingegen ein uneinheitliches Bild. Es wurden ganz unterschiedliche Ergebnisse geliefert: Die deutsche Prüfungsbehörde deckte beispielsweise keine Fehler oberhalb der EU-Schwellenwerte auf. Die nationalen Behörden in Malta, den Niederlanden und der Slowakischen Republik stellten nur sehr wenige solcher Fehler fest. Einige ORKB erklärten die Ergebnisse mit der geringen Anzahl an Projekten mit Ausschreibungen oberhalb der EU-Schwellenwerte. Lediglich die lettische ORKB meldete hiervon abweichende Feststellungen: So deckten lettische Behörden zahlreiche Fehler bei Ausschreibungen oberhalb der EU-Schwellenwerte auf. Dem Gesamtbild wiederum entsprechend stellten diese aber insgesamt ebenfalls mehr Fehler unterhalb als oberhalb der EU-Schwellenwerte fest.

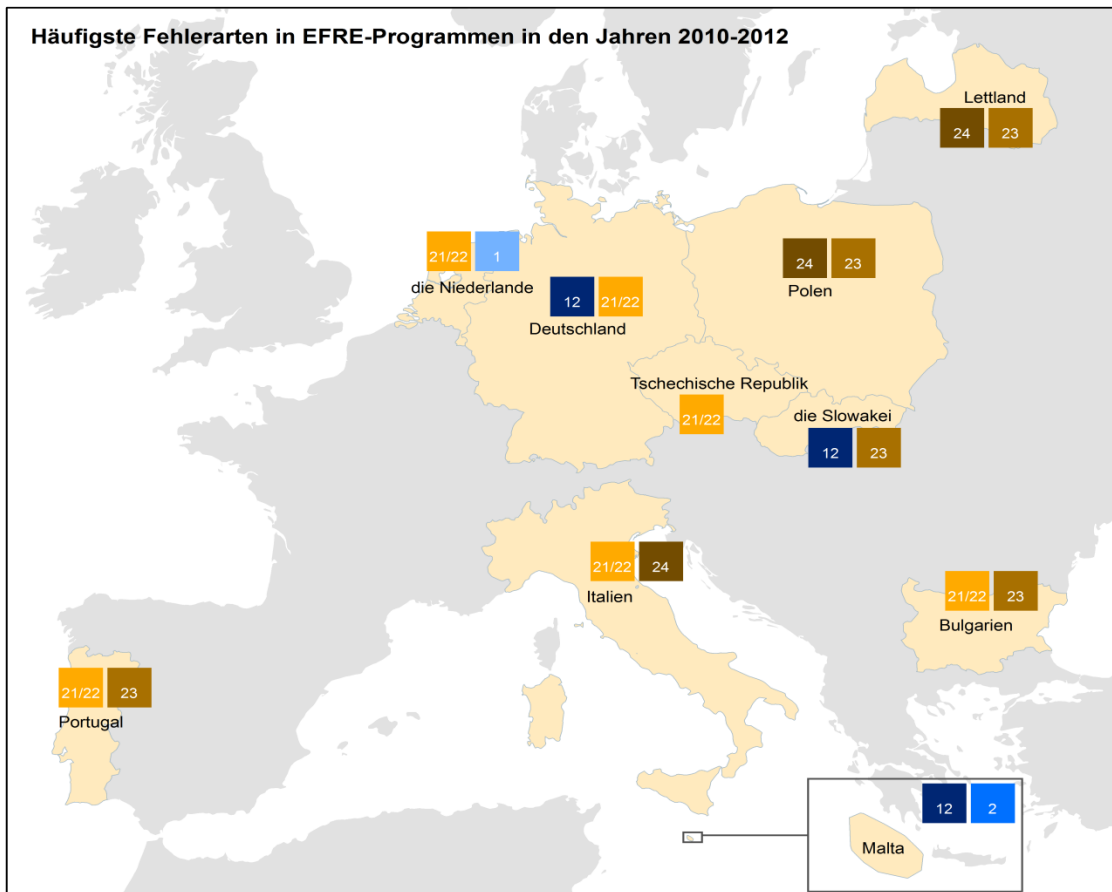
³¹ Weitere Informationen zu den für 2013 gemeldeten Daten sind im Anhang zu finden.

EFRE 2010 - 2012

Die in diesem Abschnitt aufgeführten Diagramme zeigen die Prüfungsergebnisse der ORKB von Bulgarien, Deutschland, Italien, Lettland, Malta, der Niederlande, Polen, Portugal, der Slowakischen Republik und der Tschechischen Republik.³²

Häufigste Fehlerarten in den Mitgliedstaaten

Die folgende Abbildung zeigt die häufigsten Fehlerarten in ESF-Programmen.



Quelle: Länderberichte

Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, sind bei den geprüften EFRE-Programmen die am häufigsten und zweithäufigsten aufgedeckten Fehler in den teilnehmenden Mitgliedstaaten oft identisch.³³ Dabei handelt es sich um sowohl von den Verwaltungs-/Bescheinigungsbehörden als auch von den Prüfbehörden aufgedeckte Fehler.

In den meisten Mitgliedstaaten wurden diese Fehler bei Verträgen mit einem Wert unterhalb der EU-Schwellenwerte aufgedeckt: Die häufigsten Fehlerarten lassen sich den COCOF-Kategorien 21/22, 23

³² Bulgarien reichte im Rahmen der parallelen Prüfung Daten ein, obwohl der Mitgliedstaat lediglich als Beobachter in der Arbeitsgruppe Strukturfonds VI agierte.

³³ Die Informationen zu den Fehlern in der Tschechischen Republik sind ziemlich begrenzt, da die Stichprobe zu klein und daher nicht repräsentativ war.

und 24 zuordnen.³⁴ Begünstigte haben zum Beispiel die Haupt- (oder Zusatz-)Aufträge ohne entsprechenden Wettbewerb vergeben (21/22), rechtswidrige Kriterien bei der Auswahl von Bietern oder Vergabe an diese angewendet (23) oder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen (24).

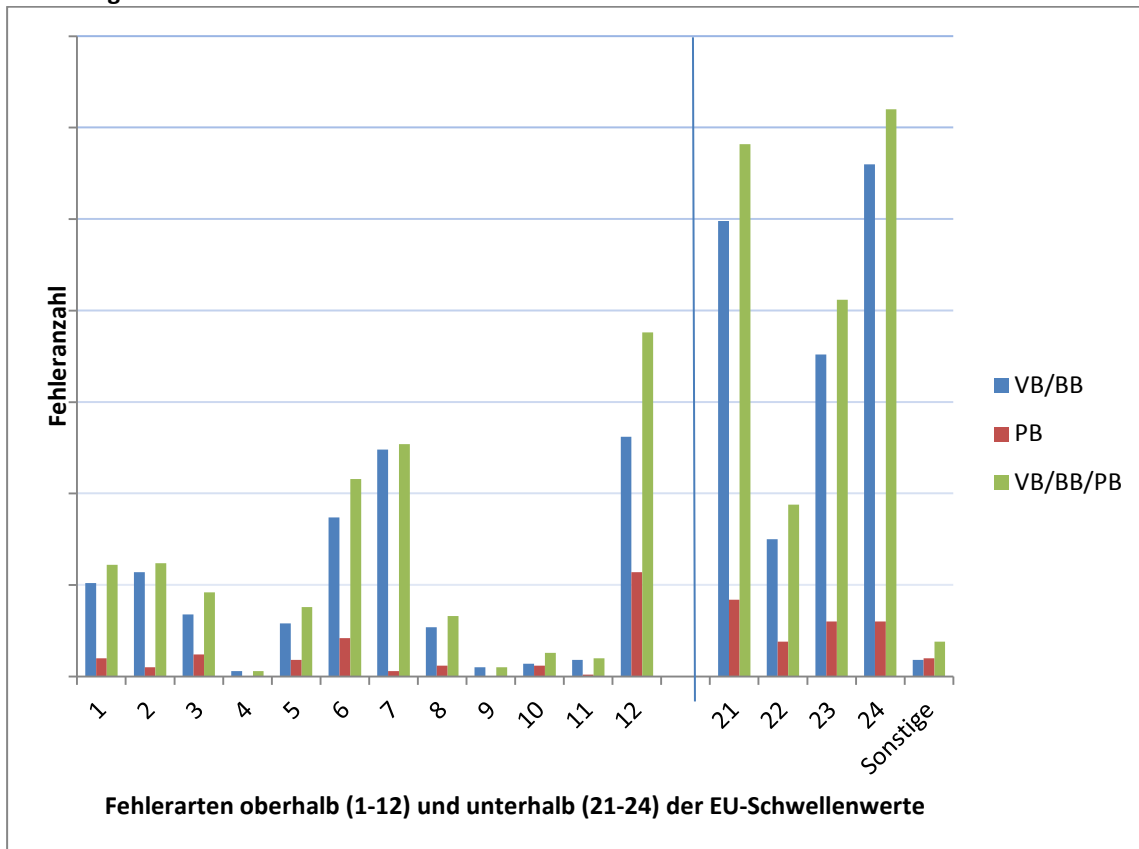
Oberhalb der EU-Schwellenwerte wurden oft Fehler der Kategorie 12 aufgedeckt. In diesen Fällen haben die Begünstigten den Vertrag nach Maßgabe der unionsrechtlichen Vergaberichtlinien vergeben, jedoch ohne einige Zusatzregelungen einzuhalten, beispielsweise durch zu kurze Rückmeldefristen.

Verteilung der Fehlerarten und finanzielle Auswirkungen

Das nachstehende Diagramm zeigt die Verteilung der Fehlerarten gemäß der in den COCOF-Leitlinien niedergelegten Kategorien bei EFRE-Projekten mit in den Jahren 2010-2012 gemeldeten Ausgaben. Dargestellt werden die Anzahl der von den Verwaltungs- /Bescheinigungsbehörden bzw. sonstigen beteiligten Behörden und den Prüfungsbehörden aufgedeckten Fehler sowie die Summe aller aufgedeckten Fehler. Beim Vergleich der Anzahl der von den Verwaltungs-/Bescheinigungsbehörden und der von den Prüfbehörden festgestellten Fehler ist zu beachten, dass hier nur absolute Zahlen dargestellt sind. Die Ergebnisse der Prüfungsbehörden – die regelmäßig nur Stichproben prüfen – wurden auf die Grundgesamtheit nicht hochgerechnet. Darüber hinaus konnten einige Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden keinen vollständigen Überblick über Fehler liefern und einige ORKB stützten sich bei ihren Prüfungen lediglich auf Stichproben.

³⁴ Neben der Beobachtung, dass die meisten Fehler unterhalb der EU-Schwellenwerte auftreten, konzentrieren sich diese auch auf wenige Kategorien im Vergleich zu Fehlern oberhalb der EU-Schwellenwerte. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die COCOF-Leitlinien nur vier Kategorien an Fehlerarten unterhalb der EU-Schwellenwerte enthalten und zwölf Kategorien oberhalb der EU-Schwellenwerte.

Abbildung 4: EFRE 2010 - 2012 - Fehlerarten



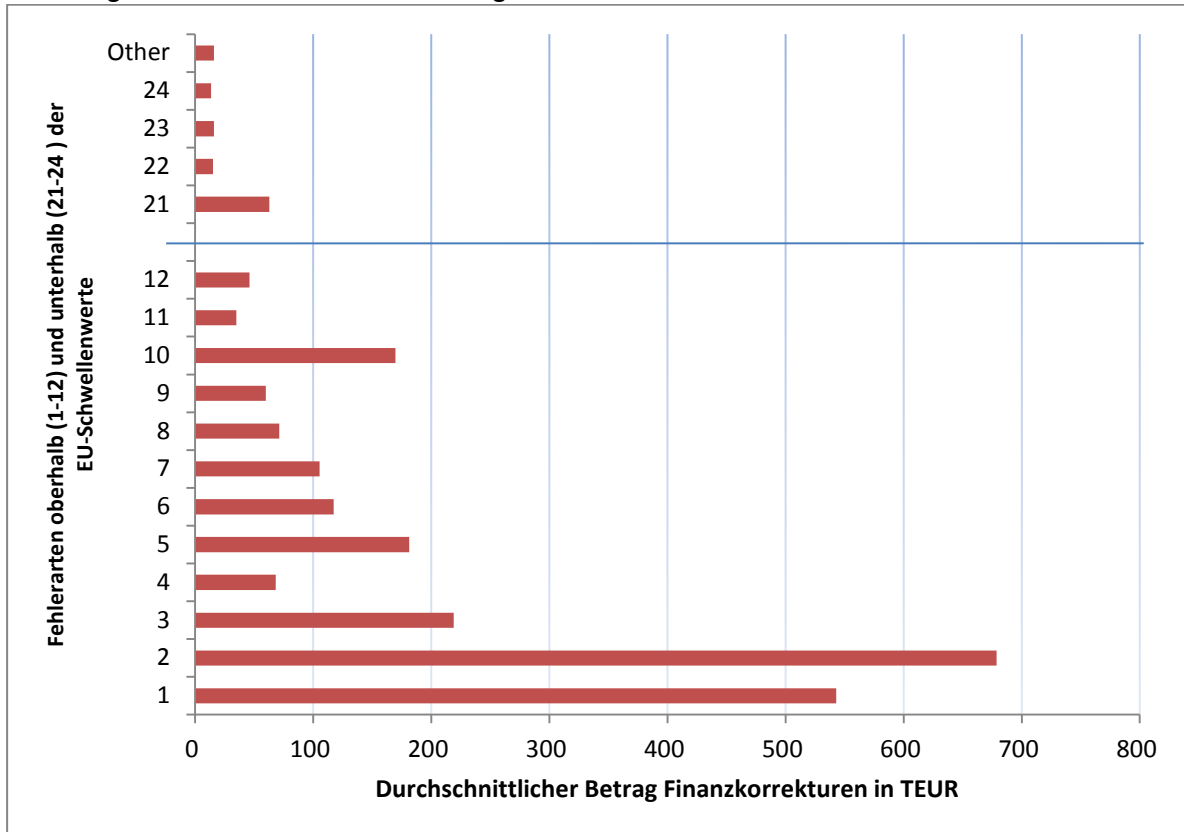
Quelle: Länderberichte

Das Diagramm zeigt, dass bei EFRE-Projekten Fehler aus sämtlichen Kategorien gemeldet wurden. Zahlreiche der von den Verwaltungs- und Kontrollsystemen aufgedeckten Fehler betrafen Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte.

Oberhalb der EU-Schwellenwerte sind die meisten der sowohl von den Verwaltungs-, Bescheinigungs- als auch den Prüfbehörden aufgedeckten Fehler Kategorie 12 (unsachgemäße Anwendung einzelner Hilfselemente) zuzuordnen. Beispielsweise wurde der Fall gemeldet, dass das Datum des Vertrags mit dem Auftragnehmer geändert wurde. Unterhalb der EU-Schwellenwerte sind die meisten der sowohl von den Verwaltungs-, Bescheinigungs- als auch den Prüfbehörden gemeldeten Fehler Kategorie 24 (Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung) zuzuordnen. Hier wurde beispielsweise ein Fall gemeldet, in dem ein ausländischer Auftragnehmer nicht dieselben Informationen erhielt wie die übrigen Auftragnehmer.

Das nachstehende Diagramm zeigt, wie sich das Bild verändert, wenn der durchschnittliche Betrag der Finanzkorrektur nach Fehlerarten ausgewertet wird:

Abbildung 5: EFRE 2010-12 – Aufschlüsselung der durchschnittlichen Finanzkorrekturen nach Fehlerart



Quelle: Länderberichte

Wie das Diagramm zeigt, waren mit den Fehlern der Kategorie 2 (unzureichende Bekanntmachung der Ausschreibung) die höchsten durchschnittlichen finanziellen Auswirkungen verbunden. Beispielsweise berichtete eine ORKB zu dieser Kategorie, dass in einem Fall der geschätzte Auftragswert den für öffentliche Dienstleistungsaufträge geltende EU-Schwellenwert überschreitet, die Vergabe wurde von der ausschreibenden Stelle aber dennoch nicht im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gemacht. Die Ausschreibung wurde stattdessen in nationalen Medien sowie in zwei lokalen Zeitungen veröffentlicht. Zudem erfolgte eine Bekanntgabe auf einer staatlichen Internetseite. Hier setzte die Verwaltungsbehörde eine Finanzkorrektur in Höhe von 25 Prozent an.

Die durchschnittlichen finanziellen Auswirkungen von Fehlern der Kategorien 12 (unsachgemäße Anwendung einzelner Hilfselemente), 23 (Anwendung unzulässiger Eignungs- oder Zuschlagskriterien) und 24 (Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung) sind trotz der hohen Anzahl aufgedeckter Fälle recht gering. Ein Fehler der Kategorie 23 betraf einen Fall, in dem in der Auswertungsphase Kriterien zur Anwendung kamen, die von denen der Ausschreibungsunterlagen abwichen. Insbesondere maß der Evaluierungsausschuss³⁵ den

³⁵ Auftrag des Evaluierungsausschusses, der in der Veröffentlichungsphase einer Ausschreibung eingesetzt wird, ist es, die fachliche und organisatorische Eignung der Bieter festzustellen. Der Ausschuss setzt sich regelmäßig aus einem Vorsitzenden, einem Sekretär und drei Bewertern zusammen. Lediglich die Bewerber

finanziellen Aspekten der Ausschreibung keinerlei Bedeutung bei, während Erfahrungswerte unzulässiger Weise einfließen. In den Kategorien unterhalb der Schwellenwerte können die niedrigen durchschnittlichen finanziellen Auswirkungen ggf. damit begründet werden, dass der Auftragswert häufig gering ist. Fehler der Kategorie 12 (d. h. formale Fehler) haben vielfach – selbst bei höheren Auftragswerten – keine bzw. nur sehr geringe finanzielle Auswirkungen.

Die durchschnittlichen Finanzkorrekturen bei Fehlern oberhalb der EU-Schwellenwerte waren in der Regel etwa sieben Mal so hoch wie bei Fehlern unterhalb der EU-Schwellenwerte (ca. €192.000 gegenüber €29.000).

Die ORKB von Lettland, Malta, den Niederlanden und Polen meldeten auch Ergebnisse für das Jahr 2013. In diesem Jahr deckten die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden bei Verfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte überwiegend Fehler der Kategorie 7 auf (Anwendung unzulässiger Eignungs- oder Zuschlagskriterien) und die Prüfungsbehörden Fehler der Kategorie 12 (unsachgemäße Anwendung einzelner Hilfselemente). Unterhalb der EU-Schwellenwerte fielen die meisten Fehler in Kategorie 24 (Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung). Wie schon in den Jahren 2010 bis 2012 zeigt dies, dass die meisten der von den Verwaltungs- und Kontrollsystemen aufgedeckten Fehler in Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte ermittelt worden sind.³⁶

Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich gemeldeter Fehler

Im Gegensatz zu ESF-Projekten sind die bei EFRE-Projekten aufgedeckten Fehler sowohl oberhalb als auch unterhalb der EU-Schwellenwerte über sämtliche Kategorien gleichermaßen verteilt.

Die niederländischen Behörden meldeten Fehler, die keiner der COCOF-Kategorien zuzuordnen waren. Diese wurden als „sonstige Fehler“ ausgewiesen. Die meisten nationalen Behörden deckten mehr Fehler unterhalb der EU-Schwellenwerte auf. Nur in Deutschland stellte sich die Situation anders dar: Hier wurden nur sehr wenige Fehler in Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte festgestellt. Dies könnte damit begründet sein, dass das geprüfte OP große Infrastrukturprojekte förderte, die beinahe ausschließlich Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte beinhalten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vergaberechtsfehler traten häufiger bei Verfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte auf. Die durchschnittlichen finanziellen Auswirkungen waren dabei jedoch bei Verfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte gravierender.

verfügen über Stimmrechte und Entscheidungsbefugnisse, während es Aufgabe des Vorsitzenden und Sekretärs ist, die Mitglieder des Evaluierungsausschusses zu beraten und zu unterstützen.

³⁶ Weitere Informationen zu den für 2013 gemeldeten Daten sind im Anhang zu finden.

Sowohl bei ESF- als auch EFRE-Projekten oberhalb der EU-Schwellenwerte fielen die meisten Fehler in Kategorie 12 (unsachgemäße Anwendung einzelner Elemente). In dieser Kategorie sind zahlreiche Unregelmäßigkeiten erfasst und sie dient offensichtlich als eine Art „Auffangtatbestand“ für Fehler, die keiner der übrigen Kategorien eindeutig zugeordnet werden können. Für Verfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte enthalten die COCOF-Leitlinien weder eine Kategorie mit vergleichbarer Funktion noch hinreichend geeignete Kategorien.



Nationalen Behörden wird empfohlen, die Einordnung von Fehlern zu regeln, die in keine der in den COCOF-Leitlinien vorgegebenen Kategorien fallen.

Obwohl die meisten Stellen bereits bemüht sind, Vergaberechtsfehler zu vermeiden, wird den nationalen Behörden empfohlen, gezieltere Maßnahmen zur Verhinderung der häufigsten Fehler und solcher mit den höchsten finanziellen Auswirkungen zu ergreifen.

5. Fehlerursachen

Dieser Abschnitt enthält einen Überblick über die Fehlerursachen aus Sicht der Verwaltungs-, Bescheinigungs- bzw. Prüfbehörden und der ORKB. Die Kategorisierung wurde von den ORKB selbst vorgenommen. Die Ergebnisse werden in Tabelle 5 (Fehlerursachen bei ESF-Projekten) und 6 (Fehlerursachen bei EFRE-Projekten) vorgestellt. In den Tabellen werden die Fehlerursachen(-kategorien) je nach ihrer von den mitgliedstaatlichen Behörden gemeldeten Häufigkeit mit Punkten markiert (●● bzw. ●).³⁷ Die Ergebnisse werden nachstehend analysiert.

Tabelle 5: Fehlerursachen - ESF

Fehlerursache	Bulgarien	Deutschland	Malta	Lettland ³⁸	Niederlande
Mangelnde Kenntnisse	●●	●●	●●	●●	●●
Schwierigkeiten bei der Auslegung von Vorschriften	●●		●	●●	●●
Vorsätzlich herbeigeführte Fehler (Aufdeckungsrisiko als gering erachtet)					●
Vorsätzlich herbeigeführte Fehler (Finanzkorrekturen als gering erachtet)				●	
Komplexität der Vorschriften	●●			●	●●
Menschliches Fehlverhalten		●●	●	●●	
Sonstige: häufige Änderungen der Rechtsvorschriften (im Bereich der Vergabe)	●				
Sonstige: hohe Zahl an Rechtsvorschriften	●				
Sonstige: widersprüchliche Rechtsvorschriften (im Bereich der Vergabe)	●				
Sonstige: fehlende Verwaltungskapazitäten	●				
Sonstige: keine Angabe/ nicht feststellbar		●●		●●	●

Quelle: Länderberichte

³⁷ Absolute Zahlen und Vergleiche können nicht bereitgestellt werden (und ähnliche Schlussfolgerungen können auf Grundlage dieser Ergebnisse nicht gezogen werden), da die Zahl der analysierten OP und Fehler sowie der bestimmten Fehlerursachen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark schwankt.

³⁸ Der lettische Rechnungshof hat die Antworten von Behörden und Begünstigten zu den Ursachen von Vergaberechtsfehlern verglichen.

Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, sind mangelnde Kenntnisse laut der mitgliedstaatlichen Behörden die wesentliche Fehlerursache bei ESF-Projekten. Schwierigkeiten bei der Auslegung von Vorschriften, Komplexität der Vorschriften und menschliches Fehlverhalten wurden ebenfalls oft angeführt. Die Ursache „mangelnde Kenntnisse“ wird dabei sehr häufig in Verbindung mit „menschlichem Fehlverhalten“ genannt (Deutschland), oder auch in Verbindung mit „Komplexität der Vorschriften“ (Niederlande): In einigen Fällen wurden die Vergabevorschriften (entgegen der Angaben im Zuwendungsbescheid) von den Begünstigten nicht sorgfältig gelesen, die Begünstigten hatten keine oder nur geringe Erfahrungen mit Ausschreibungen oder die Vorschriften waren kaum praktikabel. In anderen Fällen kannten die Begünstigte veränderte (rechtliche) Rahmenbedingungen nicht und damit nicht ihre Pflicht zur Ausschreibung oder sie informierten sich zu spät über die einschlägigen ESF-Anforderungen, die gegenüber den nationalen Regelungen strengere Vergabevorschriften vorsahen. In einem weiteren Fall von menschlichem Fehlverhalten hatte der Begünstigte irrtümlicherweise das teuerste Angebot angenommen.

Laut der Behörden werden Fehler nur selten vorsätzlich begangen. Dies war etwa der Fall, wenn das teuerste (aber offensichtlich bevorzugte) Angebot ausgewählt wurde, obwohl die Kosten eines der Auswahlkriterien darstellten. Des Weiteren wurde das Angebot des bevorzugten Anbieters bereits früh eingeholt, während andere Anbieter ihre Angebote erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeben konnten, an dem die Auswahl des bevorzugten Anbieters bereits feststand. In den meisten Fällen wird es aber schwierig sein, einen Vorsatz nachzuweisen. Als weitere Ursache wurde häufig eine unterschiedliche Auslegung genannt. In solchen Fällen sind zwar die einschlägigen Vorschriften bekannt, es besteht jedoch Uneinigkeit zwischen Begünstigten und Behörden darüber, ob ihr Verhalten auch vorschriftskonform ist. Streitpunkt ist hier häufig die Begründung der Auswahl eines bestimmten Anbieters.

Tabelle 6: Fehlerursachen - EFRE

Fehlerursache	Bulgarien	Tschech. Republik	Deutschland	Italien	Lettland ³⁹	Malta	Niederlande	Polen	Portugal	Slowak. Republik
Mangelnde Kenntnisse	••		••		••		••	••	••	••
Schwierigkeiten bei der Auslegung von Vorschriften	••	•	••	••	••	•	•	••	••	••
Vorsätzlich herbeigeführte Fehler (Aufdeckungsrisiko als gering erachtet)	•	•								
Vorsätzlich herbeigeführte Fehler (Finanzkorrekturen als gering erachtet)	•						•			
Komplexität der Vorschriften	••			•	••		•	••	••	
Menschliches Fehlverhalten	••	•	••		••	••	••	••		
Sonstige: unterschiedliche Auslegung	•									
Sonstige: häufige Änderung der Rechtsvorschriften (im Bereich der Vergabe)				•						
Sonstige: hohe Zahl an Rechtsvorschriften	•									
Sonstige: widersprüchliche Rechtsvorschriften (im Bereich der Vergabe)	•			••						
Sonstige: fehlende (geeignete) Verwaltungskapazitäten	•									
Sonstige: schwerfällige Kontrollmechanismen, verschiedene Stellen mit Kontroll- bzw. Sanktionsbefugnissen	•									
Sonstige: unzureichende Überprüfung der Vergabe durch die Verwaltungsbehörde										••
Sonstige: Fehler durch unsachgemäße Umsetzung der EU-Richtlinie								•		
Sonstige: keine Angabe / nicht feststellbar					••				•	

Quelle: Länderberichte

³⁹ Der lettische Rechnungshof hat die Antworten von Behörden und Begünstigten zu den Ursachen von Vergaberechtsfehlern verglichen.

Wie aus Tabelle 6 hervorgeht, sind mangelnde Kenntnisse – gefolgt von Schwierigkeiten bei der Auslegung – die wesentliche Fehlerursache bei EFRE-Projekten. Wie schon bei den ESF-Projekten werden menschliches Fehlverhalten und Komplexität der Vorschriften ebenfalls sehr häufig als Ursachen genannt, gefolgt von vorsätzlich herbeigeführten Fehlern sowie nicht feststellbaren bzw. nicht näher bestimmten Ursachen.

Die Ursache „mangelnde Kenntnisse“ wird dabei sehr häufig in Verbindung mit „menschlichem Fehlverhalten“ (Deutschland) oder auch in Verbindung mit „Komplexität der Vorschriften“ (Polen) bzw. „unterschiedliche Auslegung“ (Niederlande) genannt. In diesen Fällen nimmt der Begünstigte irrtümlicherweise an, dass eine Ausschreibung nicht erforderlich sei, oder es kommt nach Ansicht der Behörden zu einem anderen (schuldhaften) Versäumnis seitens des Begünstigten hinsichtlich formaler Anforderungen. In den Niederlanden wurden zahlreiche Fehler bei Stiftungen ermittelt, die von einer Gruppe privater Unternehmen gegründet wurden. Diese unterliegen dem öffentlichen Vergaberecht normalerweise nicht und sind mit diesem daher auch nicht vertraut. Nach den für das OP geltenden Vorschriften sind diese Stiftungen allerdings als staatliche Stellen zu betrachten, sofern diese zu mehr als 50 Prozent aus öffentlichen Mitteln finanziert werden; folglich kommt es hier zu Fehlern. Ein weiterer Fehler, der in den Niederlanden häufig im Zusammenhang mit mangelnden Kenntnissen auftritt, ergibt sich aus dem Umstand, dass öffentliche Begünstigte meist über eigene Ausschreibungsregelungen verfügen, die hinsichtlich Ausschreibungen mit relativ geringem Auftragswert (z. B. €15.000) Transparenz und ein bestimmtes Maß an Wettbewerb verlangen. Die Behörden kontrollieren auch die Einhaltung dieser Regelungen, wobei sich nicht alle Begünstigten dieser Pflichten bewusst sind. In den Niederlanden werden vorsätzlich herbeigeführte Fehler häufig in den Fällen festgestellt, in denen der bevorzugte (aber hochpreisige bzw. teuerste) Anbieter gezielt ausgewählt wird. Der polnische Rechnungshof analysierte zahlreiche Fehler, die in vier regionalen EFRE-geförderten OP ermittelt worden waren, und stellte dabei fest, dass die häufigsten Fehlerursachen eine unterschiedliche Auslegung und mangelnde Kenntnisse waren, gefolgt von menschlichem Fehlverhalten, Komplexität der Vorschriften und anderen Ursachen. Laut Behörden wurden Fehler oft dadurch verursacht, dass der Auftragswert die geltenden EU-Schwellenwerte überschritt, aber der Auftrag nicht ordnungsgemäß ausgeschrieben wurde. In Polen und Italien wurden Vergaberechtsfehler nicht selten durch die Komplexität europäischer, nationaler und regionaler Vorschriften sowie deren häufige Überarbeitung auf nationaler und regionaler Ebene verursacht.⁴⁰ In Polen ereigneten sich solche Fehler regelmäßig zu Beginn des Programmplanungszeitraums. Darüber hinaus wurden Fehler in Italien überwiegend durch Schwierigkeiten bei der

⁴⁰ Die neuen, zum 26. Februar 2014 verabschiedeten EU-Vergaberichtlinien, sind von den Mitgliedstaaten bis zum 18. April 2016 in nationale Gesetze, Rechts- und Verwaltungsvorschriften umzusetzen.

Auslegung europäischer und nationaler Vorschriften bzw. deren Unvereinbarkeit verursacht. In Bulgarien zeigten sich unzureichende Kapazitäten bei den Verwaltungsbehörden hinsichtlich der Kontrolle der Auftragsausschreibung und -durchführung sowie eine verspätete Aufklärung über die geltenden Vorschriften durch die Verwaltungsbehörden gegenüber Begünstigten als Ursache für viele Fehler zu Beginn des Programmplanungszeitraums. In der Folge wurden Ausgaben daher nicht ausreichend im Sinne der Vorschriften geprüft und genehmigt. In der Slowakischen Republik wurden einzelne Elemente unsachgemäß angewandt und Bekanntmachungsvorschriften verletzt. Laut slowakischem Rechnungshof finden diese Fehler ihre Ursache in Auslegungsschwierigkeiten, mangelnden Kenntnissen und einer unzureichenden Überprüfung des Vergabeverfahrens durch die Verwaltungsbehörden. In Portugal umfassen Ausschreibungsunterlagen bisweilen eine Mengenliste mit konkreten, einen Wettbewerb ausschließenden Beschreibungen, was benachteiligend und unzulässig ist. Laut portugiesischem Rechnungshof ist dies auf Auslegungsschwierigkeiten oder mangelnde Kenntnisse zurückzuführen. Des Weiteren kam es zu unzulässigen Auftragsaufteilungen. Die Komplexität der Vorschriften wird hierfür als wesentliche Ursache angeführt. Eine gebremste Bereitstellung öffentlicher Mittel kann die öffentliche Auftragsvergabe beeinträchtigen und erforderliche Verfahren verzögern.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nach den Prüfungsfeststellungen sind mangelnde Kenntnisse – noch vor „Schwierigkeiten bei der Auslegung“ – die häufigste Ursache für Vergaberechtsfehler.

➡ Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, mit der Europäischen Kommission die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu klären und den Verwaltungsaufwand für die öffentlichen Auftraggeber und die Bieter weiter zu reduzieren; dies sollte jedoch nicht zu einer Einschränkung der Teilnahmeberechtigung am Vergabeverfahren, des fairen Wettbewerbs oder der Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung führen.

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, zur Vermeidung bzw. Reduzierung von Vergaberechtsfehlern die folgenden Schritte zu ergreifen:

- Sie sollten vergaberechtliche Regelungen möglichst einfach halten und sie weder häufig noch umfassend überarbeiten. Die neuen EU-Vergaberichtlinien sollten sie bis spätestens zum 18. April 2016 vollständig und ordnungsgemäß in nationales Recht umsetzen. Dies sollte unterstützt werden durch IT-Tools für die Verwaltung von Vergabeverfahren. Darüber hinaus sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter geklärt und der Verwaltungsaufwand für ausschreibende Stellen und Bieter weiter abgebaut werden.

- Die Mitgliedstaaten sollten die Bediensteten ihrer nationalen Behörden im Bereich Vergaberecht schulen, um Begünstigte besser informieren (etwa über geltende Vorschriften) und Fehler im späteren Verfahren vermeiden zu können. Die Bediensteten sollten zur Teilnahme an speziellen Fortbildungen zum Thema Vergaberecht motiviert bzw. verpflichtet werden.
- Obwohl die meisten Behörden angaben, Begünstigte bereits zu unterstützen, sollten die Mitgliedstaaten ihre Kommunikationsstrategie überarbeiten und ein verbessertes Informationsangebot bereitstellen (s. auch Kernanforderung 3 der Leitlinien zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen: Angemessene Informationen und Strategien als Leitlinien für die Begünstigten)⁴¹. Zudem sollte unerfahrenen Begünstigten von der Bewerbungsphase bis hin zum Projektabschluss Unterstützung angeboten werden. Es sollte sichergestellt werden, dass Begünstigte während des gesamten Projekts, d. h. insbesondere bei der Planung und Vorbereitung, im Auswahlverfahren sowie auch bei der Auftragsumsetzung, mit der gebotenen Sorgfalt vorgehen.

Die aufgeführten Maßnahmen zur Vermeidung von Vergaberechtsfehlern mit Ursache „mangelnde Kenntnisse“ können auch dazu beitragen, weitere Fehlerarten zu reduzieren – z. B. „vorsätzlich herbeigeführte Fehler“ durch Aufklärung über Folgen einer Vergaberechtsverletzung sowie Fehler in Verbindung mit „Schwierigkeiten bei der Auslegung von Vorschriften“ und „menschlichem Fehlverhalten“.

⁴¹ COCOF 08/0019/00-DE Leitlinien zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten (Programmplanungszeitraum 2007-2013), endgültige Fassung vom 23. April 2008.

Anhang

Tabelle 1: Verfügbare Strukturfondsmittel und geprüfte OP in den teilnehmenden Mitgliedstaaten

	Verfügbare EU-Mittel 2007-2013 (in TEUR)				Anzahl der geprüften OP		Mittel der geprüften OP 2007-2013 (in TEUR)			
	ESF	EFRE	KF	Nationale Kofinanzierung	ESF	EFRE (KF)	ESF	EFRE	KF	Nationale Kofinanzierung
Bulgarien	1.185.460	3.205.132	2.283.036	1.345.569	2	5	1.185.460	3.205.132	2.283.036	1.345.569
Tschech. Republik	2.011.600	15.472.100	8.644.700	4.606.100	0	1	0	2.070.700	0	365.400
Deutschland⁴²	9.380.655	16.100.402	0	16.930.892	1	1	3.487.788	1.520.320	0	3.380.842
Italien	6.960.542	20.992.071	0	8.869.212	0	14	0	18.416.286	0	8.762.225
Lettland	583.104	2.407.567	n/s	738.521	1	2	583.104	2.407.567	n/s	738.521
Malta	112.000	443.978	284.145	148.257	1	1	112.000	443.978	284.145	148.257
Niederlande	830.000	830.003	0	1.179.987	1	4	830.000	830.003	0	1.179.987
Polen	10.007.398	34.791.000	22.387.151	14.895.828	0	4	0	5.267.780	0	1.145.797
Portugal	6.853.388	11.498.207	3.059.966	7.318.358	0	1	0	1.282.579 ⁴³	0	226.337
Slowak. Republik⁴²	1.484.030	6.099.990	3.898.739	1.938.397	2	9	1.484.030	6.099.990	3.898.739	1.938.397
Summe	39.408.177	111.840.450	40.557.737	57.971.121	8	42	7.682.382	41.544.335	6.465.920	19.231.332

Quelle: Länderberichte

⁴² Stand 2013.

⁴³ Geprüft wurde das OP, in dem Vergabeverfahren besonders relevant waren.

Tabelle 2: Fehlerkategorisierung nach den COCOF-Leitlinien

	Fehlerarten/Unregelmäßigkeit	Empfohlene Korrektur
Aufträge, für die die EU-Vergaberichtlinien gelten		
<i>A. Auswahl des Vergabeverfahrens</i>		
1	Bei der Auftragsvergabe wurden die Bekanntmachungsvorschriften der EU-Vergaberichtlinien nicht eingehalten.	100% vom Auftragswert des entsprechenden Auftrags
2	Bei der Auftragsvergabe wurden zwar die Bekanntmachungsvorschriften der EU-Vergaberichtlinien nicht eingehalten, aber es war ein Grad von Öffentlichkeit gegeben, der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmern Zugang zu der fraglichen Auftragsvergabe erlaubte.	25% vom Auftragswert des entsprechenden Auftrags
3	Aufträge wurden nicht im Wettbewerb vergeben, ohne dass eine unvorhergesehene zwingende Dringlichkeit vorlag oder ohne dass unvorhergesehene Umstände vorlagen. Die Vergabe des Hauptauftrags erfolgte ordnungsgemäß nach den EU-Vergaberichtlinien, im Anschluss daran wurden aber für zusätzliche Waren, Bauaufträge und Dienstleistungen ein oder mehrere Zusatzaufträge vergeben, ohne dass unvorhergesehene Umstände vorlagen.	100% des entsprechenden Auftragswerts, im Ausnahmefall 25%.
4	Die Vergabe des Hauptauftrags erfolgte ordnungsgemäß nach den EU-Richtlinien; im Anschluss daran wurden jedoch ein oder mehrere Zusatzaufträge vergeben (aufgrund von unvorhergesehenen Umständen), die den ursprünglichen Auftragswert um mehr als 50% übersteigen.	100% des Betrages, der den ursprünglichen Auftragswert um mehr als 50% übersteigt
<i>B. Vergabeverfahren</i>		
5	In der Vergabebekanntmachung sind nicht alle Eignungs- und Zuschlagskriterien aufgeführt oder sie sind nur unzureichend beschrieben.	25% vom Auftragswert. Dieser Betrag kann je nach der Bedeutung des Verstoßes auf 10% oder auf 5% vermindert werden.
6	Die Auftragsvergabe erfolgte unter Anwendung unzulässiger Zuschlagskriterien (wie etwa Verwendung eines Eignungskriteriums oder falsche und/oder diskriminierende Anwendung der Zuschlagskriterien).	25% vom Auftragswert. Dieser Betrag kann je nach der Bedeutung des Verstoßes auf 10% oder auf 5% vermindert werden.
7	Hier werden bestimmte Wirtschaftsteilnehmer durch unzulässige Einschränkungen in der Ausschreibung oder Leistungsbeschreibung davon abgehalten, ein Angebot abzugeben (z. B. durch die Auflage, bereits über eine Niederlassung oder einen Vertreter in dem Land oder der Region zu verfügen).	25% vom Auftragswert, 100% in einzelnen Fällen (bei Vorsatz)
8	Die Leistungsbeschreibung oder Vergabebekanntmachung enthält eine diskriminierende oder unzureichende Beschreibung (hinsichtlich der Möglichkeit für Bieter, den Auftragsgegenstand zu erkennen und für Auftraggeber, den Auftrag zu erteilen).	25% vom Auftragswert. Dieser Betrag kann je nach der Bedeutung des Verstoßes auf 10% oder auf 5% vermindert werden.
9	Der Auftrag wurde im offenen oder nichtoffenen Verfahren vergeben, aber der Auftraggeber verhandelt mit den Bietern während des Vergabeverfahrens.	25% vom Auftragswert. Dieser Betrag kann je nach der Bedeutung des Verstoßes auf 10% oder auf 5% vermindert

		werden.
C. Vertragsmanagement		
10	Nach der Auftragsvergabe kam es zu einer Minderung des materiellen Auftragsgegenstands ohne entsprechende Kürzung des Auftragswerts.	Betrag entsprechend der Minderung des materiellen Auftragsgegenstands und zusätzlich 25% vom Wert des materiellen Auftragsgegenstands bei Fertigstellung
11	Nach der Auftragsvergabe kam es zu einer Minderung des materiellen Auftragsgegenstands bei entsprechender Kürzung des Auftragswerts (Auftrag bereits ausgeführt).	25% vom Wert des materiellen Auftragsgegenstands bei Fertigstellung
12	Unsachgemäße Anwendung einzelner Hilfselemente wie z.B. Veröffentlichung der Vergabebekanntmachung	2%, 5% oder 10% vom Auftragswert.
Aufträge, für die die EU-Vergaberichtlinien nicht oder nicht vollständig gelten (unterhalb der Schwellenwerte)		
21	Auftragsvergabe ohne entsprechenden Wettbewerb, was einen Verstoß gegen den Grundsatz der Transparenz bedeutet	25% vom Auftragswert
22	Aufträge ohne angemessenen Wettbewerb vergeben, ohne dass unvorhergesehene Ereignisse oder unvorhergesehene Umstände dies rechtfertigen. Der Hauptauftrag wurde nach entsprechender Ausschreibung vergeben; im Anschluss daran wurde(n) aber ein oder mehrere Zusatzaufträge ohne entsprechende Ausschreibung vergeben, ohne dass unvorhergesehene Ereignisse oder (im Falle von Bau- und Dienstleistungen) unvorhergesehene Umstände dies rechtfertigen.	25% vom Wert des (der) ohne entsprechende Ausschreibung vergebenen Vertrags (Verträge)
23	Anwendung rechtswidriger Kriterien, die aufgrund unzulässiger Beschränkungen für das Ausschreibungsverfahren abschreckend auf bestimmte Bieter wirken (z. B. durch die Auflage, über eine Niederlassung oder einen Vertreter in dem Land oder der Region zu verfügen).	10% vom Auftragswert. Dieser Betrag kann je nach der Bedeutung des Verstoßes auf 5% vermindert werden.
24	Auftragsvergabe ordnungsgemäß nach den Bekanntmachungsvorschriften, das Vergabeverfahren verstößt aber gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.	10% vom Auftragswert. Dieser Betrag kann je nach der Bedeutung des Verstoßes auf 5% vermindert werden.

Quelle: COCOF-Leitlinien

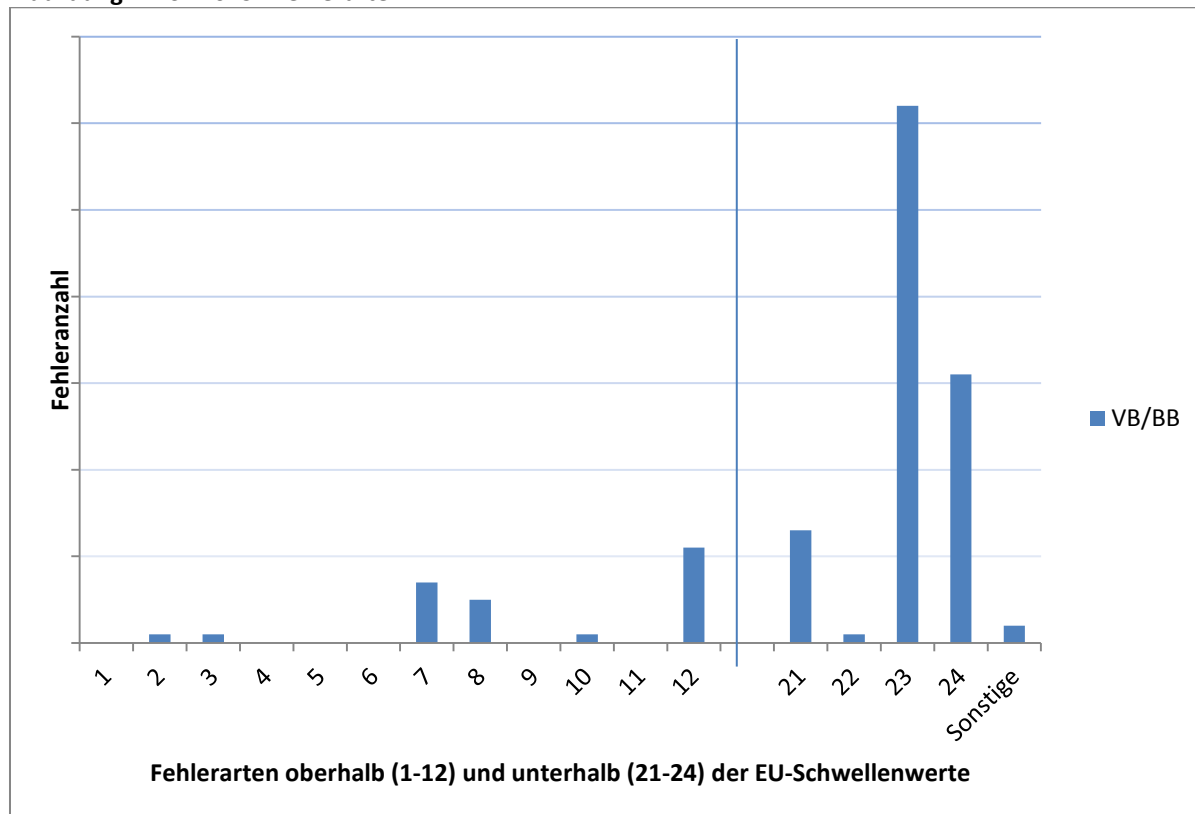
Prüfungsfeststellungen 2013

Die parallele Prüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf die Haushaltsjahre 2010-2012. Darüber hinaus konnten ORKB jedoch auch zum Haushaltsjahr 2013 berichten, sofern relevante Daten vorlagen. Von dieser Möglichkeit machten einige Teilnehmer auch Gebrauch: Hinsichtlich des ESF meldeten drei ORKB betreffende Daten, hinsichtlich des EFRE waren es fünf. Wie in Abschnitt 4 dargelegt, weichen die gemeldeten Ergebnisse nicht wesentlich von denen zu den Haushaltsjahren 2010-2012 ab. Die zugrunde liegenden Daten sind nachstehend dargestellt.

ESF

Nachstehend werden die von den ORKB aus Lettland, Malta und den Niederlanden gemeldeten Ergebnisse zum Haushaltsjahr 2013 ausgewiesen. In Abbildung 1 ist zunächst die Verteilung der Fehlerarten gemäß den COCOF-Kategorien bei ESF-Projekten mit Ausgaben im Jahr 2013 dargestellt:

Abbildung 1: ESF 2013 - Fehlerarten



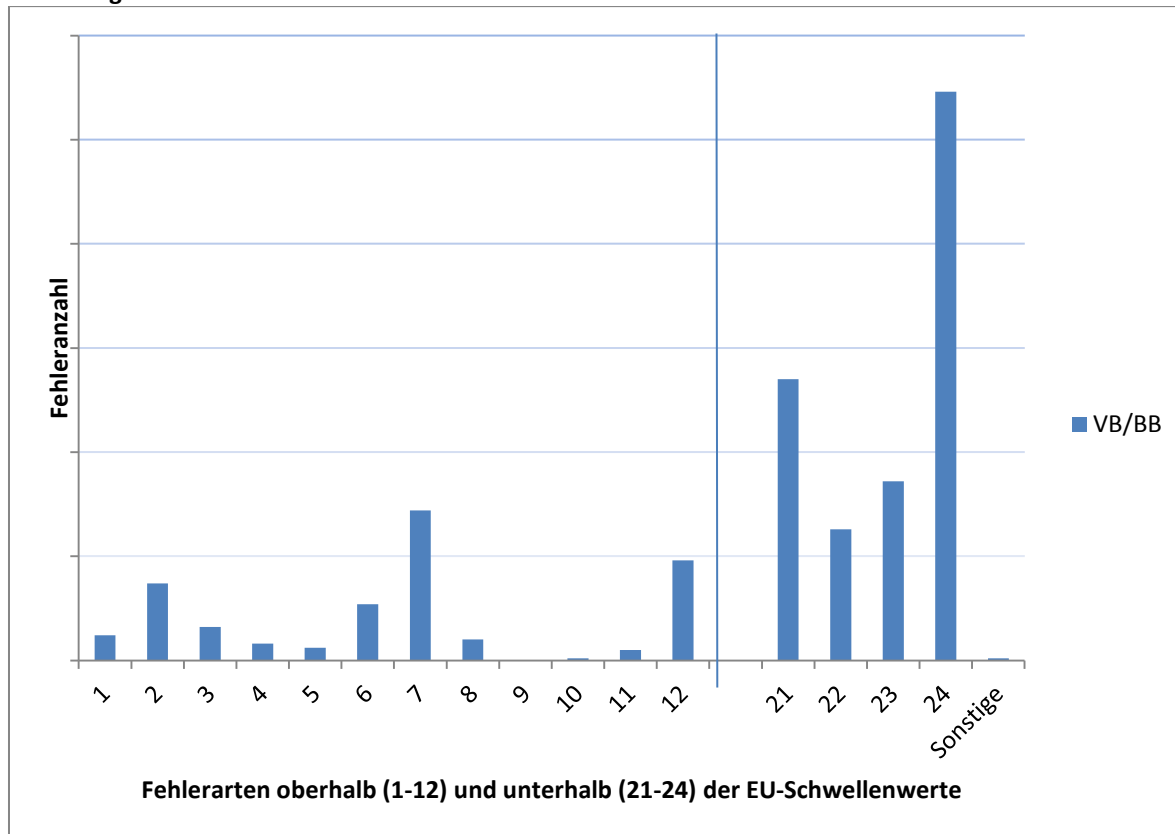
Quelle: Länderberichte

Wie das Diagramm zeigt, wurden die meisten Fehler bei Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte aufgedeckt – wie bereits in den Haushaltsjahren 2010-2012.

EFRE

Nachstehend werden die von den ORKB aus Italien, Lettland, Malta, den Niederlanden, Polen sowie der Tschechischen Republik gemeldeten Ergebnisse zum Haushaltsjahr 2013 ausgewiesen. In Abbildung 2 ist zunächst die Verteilung der Fehlerarten gemäß den COCOF-Kategorien bei EFRE-Projekten mit Ausgaben im Jahr 2013 dargestellt:

Abbildung 2: EFRE 2013 - Fehlerarten



Quelle: Länderberichte

Wie das Diagramm zeigt, wurden die meisten Fehler bei Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte aufgedeckt – wie bereits in den Haushaltsjahren 2010-2012. Mit Ausnahme der Kategorie 9 (Verhandlungen bei laufendem Vergabeverfahren trotz offen/nichtoffenen Verfahrens) stellten die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden jedoch in sämtlichen Kategorien oberhalb der EU-Schwellenwerte Fehler fest.