

**Leitfaden für
Verwaltungsprüfungen durch die Mitgliedstaaten bei von den Strukturfonds oder dem
Kohäsionsfonds kofinanzierten Vorhaben im Programmplanungszeitraum 2007-2013**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Verordnungsvorschriften.....	3
2. Hauptprobleme bei Verwaltungsprüfungen für die Strukturfonds bzw. den Kohäsionsfonds	4
2.1. Verwaltungsprüfungen – Grundprinzipien und Zweck	4
2.2. Aufgaben von Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen und Begünstigten	5
2.3. Leitlinien für Verwaltungsprüfungen	7
2.4. Zeitpunkt für Verwaltungsprüfungen	8
2.5. Methode und Umfang von Verwaltungsprüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2	9
2.6. Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen.....	11
2.7. Tiefe der Prüfungen	11
2.8. Dokumentation von Verwaltungsprüfungen	12
2.9. Auslagerung von Verwaltungsprüfungen	13
2.10. Wirtschaftsprüferestate.....	14
2.11. Verwaltungsprüfungen/Kontrollen im Verantwortungsbereich der Prüfbehörde	15
3. Besondere Bereiche für Verwaltungsprüfungen	15
3.1. Verwaltungsprüfungen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge	15
3.2. Umwelt	19
3.3. Verwaltungsprüfungen von staatlichen Beihilferegelungen.....	21
3.4. Staatliche Beihilfen.....	22
3.5. Finanzierungsinstrumente.....	23
3.6. Einnahmen schaffende Projekte (Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).....	25
3.7. Dauerhaftigkeit von Vorhaben	27
3.8. Gleichstellung und Nichtdiskriminierung	27
3.9. Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ).....	28

Einleitung

Ziel dieses Leitfadens ist es, Leitlinien für bestimmte praktische Aspekte der Anwendung von Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission festzulegen. Der Leitfaden soll eine Referenzunterlagen für die Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieses Artikels darstellen. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, sich unter Berücksichtigung ihrer eigenen Organisationsstrukturen und Prüfvorkehrungen an diesen Leitfaden zu halten.

Bei Kontrollbesuchen der Kommission im Programmplanungszeitraum 2000-2006 hat sich der potenzielle Nutzen eines solchen Leitfadens gezeigt.

Folgende Themen werden abgedeckt: Verordnungsvorschriften, Grundprinzipien und Zweck der Prüfungen, für die Durchführung zuständige Einrichtungen, Zeitpunkt, Umfang und Tiefe der Prüfungen, Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen, Erfordernis, Aufzeichnungen über die Prüfungsvorgänge zu erstellen, und Auslagerung der Prüfungen. Für verschiedene Bereiche werden detailliertere Beispiele für vorbildliche Verfahren angeführt, insbesondere für die Vergabe öffentlicher Aufträge und für Beihilferegulungen, da sich beides in den Mitgliedstaaten teilweise als problematisch erwiesen hat. Ebenfalls enthalten sind Informationen über Verwaltungsprüfungen in den Bereichen staatliche Beihilfen, Finanzierungsinstrumente, Einnahmen schaffende Projekte und Europäische territoriale Zusammenarbeit. Auch Fragen im Zusammenhang mit der Dauerhaftigkeit von Vorhaben, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sowie der Umwelt wurden berücksichtigt.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Organisationsstrukturen in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist es nicht möglich, in diesem Leitfaden jede einzelne Situation zu behandeln. Verwaltungsprüfungen liegen grundsätzlich in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde, die die Möglichkeit hat, Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen zu delegieren. Wenn also in diesem Leitfaden auf die Verwaltungsbehörden Bezug genommen wird, kann dies auch für zwischengeschaltete Stellen gelten, falls die Verwaltungsbehörde einige oder alle Aufgaben der Verwaltungsprüfung an diese delegiert hat.

In diesem Leitfaden wird auf andere einschlägige Leitfäden verwiesen. Diese können auf folgender Website aufgerufen werden: <http://www.cc.cec/vista/latestdocuments.action>

1. Verordnungsvorschriften

Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 sieht vor, dass die von der Verwaltungsbehörde gemäß Artikel 60 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 durchzuführenden Überprüfungen nach Bedarf administrative, finanzielle, technische und physische Aspekte der Vorhaben abdecken. Die Überprüfungen sollen gewährleisten, dass die geltend gemachten Ausgaben tatsächlich getätigt wurden, die betreffenden Produkte oder Dienstleistungen entsprechend der Genehmigungsentscheidung geliefert bzw. erbracht wurden, die von den Begünstigten eingereichten Erstattungsanträge korrekt sind und die Vorhaben und Ausgaben mit den gemeinschaftlichen¹ und nationalen Bestimmungen übereinstimmen. Sie umfassen Verfahren, durch die eine Doppelfinanzierung mit anderen gemeinschaftlichen oder nationalen Regelungen oder mit anderen Programmplanungszeiträumen ausgeschlossen werden kann. Die Überprüfungen

¹ Einschließlich des in Artikel 27 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften festgelegten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

beinhalten die Verwaltungsprüfung jedes von den Begünstigten eingereichten Erstattungsantrags und die Vor-Ort-Prüfung einzelner Vorhaben.

Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 fordert, dass die Verwaltungsbehörde schriftliche Normen und Verfahren für die Verwaltungsprüfungen und Vor-Ort-Prüfungen festlegt und für jede Überprüfung Aufzeichnungen führt, in denen die durchgeführten Arbeiten, das Datum und die Ergebnisse der Überprüfung sowie die Maßnahmen festgehalten werden, die im Zusammenhang mit festgestellten Unregelmäßigkeiten getroffen wurden².

Gemäß Artikel 13 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 ist, wenn die Verwaltungsbehörde zugleich Begünstigte im Rahmen des operationellen Programms ist, bei den obgenannten Überprüfungen eine angemessene Aufgabentrennung zwischen den mit der Durchführung des Vorhabens und dessen Prüfung betrauten Stellen zu gewährleisten.

Die Hinweise im vorliegenden Leitfaden beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, sowohl auf die Strukturfonds als auch auf den Kohäsionsfonds (nachstehend „die Fonds“ genannt).

2. Hauptprobleme bei Verwaltungsprüfungen für die Strukturfonds bzw. den Kohäsionsfonds

Dieser Leitfaden enthält Leitlinien für bestimmte Aspekte von Verwaltungsprüfungen. Vorgehensweisen, die als besonderes gute Elementen von Kontrollsystemen für Verwaltungsprüfungen erachtet werden, sind als Beispiele für „vorbildliche Verfahren“ entsprechend gekennzeichnet. Gegebenenfalls wird auf andere einschlägige Leitlinien oder Hinweise verwiesen.

2.1. Verwaltungsprüfungen – Grundprinzipien und Zweck

Verwaltungsprüfungen bilden einen Teil des internen Kontrollsystems³ jeder gut geführten Organisation. Es handelt sich dabei um die alltäglichen Kontrollen durch das Management einer Organisation, mit denen sichergestellt wird, dass die Prozesse innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs ordnungsgemäß ausgeführt werden.

Ein einfaches Beispiel für eine derartige Prüfung in einer typischen Organisation ist der Abgleich von tatsächlich gelieferten Waren mit der entsprechenden Bestellung hinsichtlich Menge, Preis

² Die Bezeichnung „Unregelmäßigkeiten“ steht für eine Übertretung einer Gemeinschaftsvorschrift, die sich aus einer Handlung oder einer Auslassung eines Wirtschaftsteilnehmers ergibt und sich nachteilig auf den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften aufgrund der Verbuchung eines ungerechtfertigten Ausgabenpostens im Gesamthaushaltsplan ausgewirkt hat oder auswirken würde (Artikel 2 Absatz 7 der Verordnung (EG) 1083/2006 des Rates.

³ Interne Kontrolle ist, grob definiert, ein Vorgang, der vom Aufsichtsrat, Vorstand oder von sonstigen Mitarbeitern einer Einrichtung durchgeführt wird und hinreichend zusichert, dass die Zielsetzungen in folgenden Bereichen erreicht werden:

Wirksamkeit und Effizienz von Operationen.

Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung.

Einhaltung einschlägiger Gesetze und Vorschriften.

Quelle: COSO-Definition des Begriffs „interne Kontrolle“.

und Zustand der Waren. Diese Prüfung gewährleistet, dass tatsächlich die bestellte Warenmenge zum vereinbarten Preis und in der gewünschten Qualität geliefert wurde.

Bei komplexeren Prozessen steigt der Umfang der vorzunehmenden Prüfungen naturgemäß an. Unter Umständen ist auch die Einhaltung einschlägiger Gesetze und Vorschriften zu prüfen. Das Prinzip bleibt jedoch dasselbe, nämlich dass die Prüfungen durch das Management einer Organisation sicherstellen sollen, dass die Prozesse innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches ordnungsgemäß ausgeführt und die einschlägigen Gesetze und Vorschriften eingehalten werden. Die Prüfungen laut Artikel 13 unterscheiden sich davon insofern nicht, als es sich bei ihnen ebenfalls um alltägliche Verwaltungsprüfungen der Prozesse innerhalb des Zuständigkeitsbereichs einer Organisation handelt, mit denen die Lieferung bzw. Erbringung der kofinanzierten Produkte oder Dienstleistungen, die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben und die Einhaltung der einschlägigen Entscheidung der Kommission zur Genehmigung des operationellen Programms und der einschlägigen nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften gewährleistet wird. Während allerdings die internen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für nationale Programme ausreichend sein mögen, kann sich unter Umständen die Notwendigkeit einer Anpassung an bestimmte Erfordernisse der Fonds ergeben.

Verwaltungsprüfungen bilden einen festen Bestandteil des internen Kontrollsystems sämtlicher Organisationen und tragen bei der richtigen Umsetzung zur Verhinderung und Aufdeckung von Betrug bei.

2.2. Aufgaben von Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen und Begünstigten

Referenz

Leitlinien zu den Aufgaben der Bescheinigungsbehörde für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 (Entwurf)

Die **Verwaltungsbehörde**⁴ trägt die Verantwortung für die Verwaltung und Durchführung von operationellen Programmen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und gewährleistet insbesondere Folgendes:

- Die Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben erfolgt unter Berücksichtigung der für das operationelle Programm geltenden Kriterien. Die einschlägigen nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sind während des gesamten Durchführungszeitraums einzuhalten.
- Die kofinanzierten Produkte oder Dienstleistungen werden geliefert bzw. erbracht, und die von den Begünstigten für die Vorhaben geltend gemachten Ausgaben sind tatsächlich angefallen und entsprechen den nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften.
- Die Bescheinigungsbehörde erhält zu Bescheinigungszwecken alle erforderlichen Informationen über die Verfahren und durchgeführten Prüfungen im Zusammenhang mit den Ausgaben.
- Die Bekanntmachungs- und Hinweispflichten werden eingehalten.

Die Verwaltungsbehörde trägt die Gesamtverantwortung für diese Aufgaben. Sie kann beschließen, einige oder alle diese Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen⁵ zu übertragen⁶. Ihre

⁴ Artikel 60 Buchstaben a, b, g und j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

⁵ Zwischengeschaltete Stellen sind öffentliche oder private Einrichtungen oder Dienste jeder Art, die unter der Verantwortung von Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörden handeln oder in deren Auftrag gegenüber

Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße Ausführung dieser Aufgaben kann jedoch nicht delegiert werden. Wenn also bestimmte Aufgaben an andere Einrichtungen übertragen wurden, obliegt es der Verwaltungsbehörde als Kontrollorgan, sich hinreichende Gewähr zu verschaffen, dass die Aufgaben ordnungsgemäß ausgeführt wurden. Sie kann dieser Verpflichtung auf verschiedene Arten nachkommen, z. B. durch

- Anforderung und Überprüfung der einschlägigen von den zwischengeschalteten Stellen erstellten Berichte;
- Annahme der im Rahmen von Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben a und b der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates erstellten Prüfberichte, die Überprüfungen der gemäß Artikel 13 Absatz 2 von den zwischengeschalteten Stellen durchgeführten Überprüfungen enthalten sollten; und
- Qualitätskontrollen der von zwischengeschalteten Stellen durchgeführten Prüfmaßnahmen.

Die Verwaltungsbehörde sollte sich auch das Recht vorbehalten, einige Kontrollen auf Ebene der zwischengeschalteten Stellen durchzuführen, entweder im Rahmen ihrer routinemäßigen Überwachung oder falls Bedenken bestehen, dass die Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt werden; in letzterem Fall kann sie überprüfen, wie die Prüfungen durchgeführt wurden. Dies sollte die Prüfung einer nach fachlichen Kriterien ausgewählte Stichprobe von Akten umfassen.

Um von vorn herein bestimmte Risiken auszuschließen, die sich ergeben könnten, wenn eine Verwaltungsbehörde sowohl für die (i) Auswahl und Genehmigung von Vorhaben als auch für (ii) Verwaltungsprüfungen zuständig ist, ist für eine angemessene Trennung dieser beiden Aufgaben zu sorgen.

Zwischengeschaltete Stellen können die Aufgabe haben, aus den Ausgabenerklärungen, die von mehreren Begünstigten eingereicht wurden, eine umfassende Ausgabenerklärung zur Vorlage bei der Verwaltungsbehörde zusammenzustellen. In solchen Fällen sollte die Verwaltungsbehörde Prüfungen durchführen, um die Korrektheit der Zusammenstellung der Ausgabenerklärungen durch die zwischengeschaltete Stelle zu gewährleisten. Derartige Prüfungen können auf der Grundlage von mittels Risikoanalyse ermittelten Stichproben durchgeführt werden. Wenn die zwischengeschaltete Stelle Ausgabenerklärungen direkt bei der Bescheinigungsbehörde einreicht, müssen Prüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2 auf der Ebene der zwischengeschalteten Stelle durchgeführt werden. Außerdem sollte die Verwaltungsbehörde über jede Übermittlung informiert werden, damit die Korrektheit der Ausgabenaufstellung überprüft werden kann und damit sie der Bescheinigungsbehörde die erforderlichen Nachweise erbringen kann.

Begünstigte⁷ sind Wirtschaftsbeteiligte, Einrichtungen oder Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit der Einleitung oder der Einleitung und Durchführung der Vorhaben betraut sind. Wenn es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt, kann diese Einrichtung auch identisch mit der Verwaltungsbehörde oder der zwischengeschalteten Stelle sein. In diesem Fall

Begünstigten, die Vorhaben umsetzen, Aufgaben wahrnehmen (Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung (EG) 1083/2006 des Rates). Ihnen obliegt die Einrichtung eines internen Kontrollsystems, das die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Operationen gewährleistet und die Einhaltung der Entscheidung der Kommission und der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften sicherstellt. Wenn die Verwaltungsbehörde Aufgaben gemäß Artikel 13 Absatz 2 delegiert, sollte das interne Kontrollsystem Überprüfungen der vom Begünstigten übermittelten Ausgabenerklärungen durch die zwischengeschaltete Stelle vorsehen.

⁶ Nimmt eine zwischengeschaltete Stelle eine oder mehrere Aufgaben einer Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde wahr, so werden die diesbezüglichen Vereinbarungen formal schriftlich festgehalten.

⁷ Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

muss eine eindeutige Trennung der Funktionen⁸ gewährleistet sein. Die Begünstigten haben sicherzustellen, dass die zur Kofinanzierung geltend gemachten Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind und alle einschlägigen nationalen und Gemeinschaftsvorschriften eingehalten wurden. Um dies zu gewährleisten, sollten sie über eigene interne Kontrollverfahren verfügen, die der Größe der Einrichtung und der Art ihrer Tätigkeit angemessen sind.

2.3. Leitlinien für Verwaltungsprüfungen

Leitlinien der Mitgliedstaaten für alle Behörden

Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass den Verwaltungsbehörden, Bescheinigungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen geeignete Leitlinien hinsichtlich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Verfügung gestellt werden, damit sie für die Fonds eine wirtschaftliche Haushaltsführung gewährleisten und insbesondere die Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zuschussfähigkeit von Anträgen auf eine Gemeinschaftsbeteiligung hinlänglich sicherstellen können.

Ein vorbildliches Verfahren in diesem Bereich wäre die Ausarbeitung von Leitlinien für alle Ebenen (d. h. für Verwaltungsbehörde und zwischengeschaltete Stelle), um zu gewährleisten, dass alle Einrichtungen bei Verwaltungsprüfungen nach derselben Methode vorgehen. Die Verwaltungsbehörde könnte allgemeine Leitlinien erstellen, die gegebenenfalls auf Ebene der zwischengeschalteten Stelle an die jeweiligen Anforderungen angepasst werden. Derartige Leitlinien sollten in die Verfahrenshandbücher dieser Einrichtungen integriert werden.

Die Verwaltungsbehörden sollten ihre Mitarbeiter entsprechend schulen und ihnen Leitlinien an die Hand geben. Insbesondere muss das Personal der Verwaltungsbehörde in der Lage sein, Vergabeverfahren und Kostenrechnungssysteme zu prüfen, um festzustellen, ob die Auftragsvergabe unter Einhaltung der einschlägigen nationalen und EU-Rechtsvorschriften erfolgt.

Leitlinien der Verwaltungsbehörde für die Begünstigten

Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten versuchen, Fehler zu vermeiden, indem sie zu Beginn jedes Vorhabens mit den Begünstigten zusammenarbeiten. Sie sollten die Begünstigten schulen und bei der Aufstellung der ersten Ausgabenerklärung und der Einrichtung der Systeme anleiten, damit diese den Anforderungen der Gemeinschaft entsprechen. Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, dass die Begünstigten wissen, welche Kosten erstattungsfähig sind und dass die Berechnung und Zuweisung von Gemeinkosten durch Belege nachgewiesen werden muss.

Die ESF-Finanzhilfeempfänger sollten insbesondere auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden, nach Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EG) 1081/2006 indirekte Kosten

⁸ Artikel 13 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

gemäß dem auf nationaler Ebene genehmigten und der Kommission mitgeteilten System pauschal anzugeben.

Aufgabe der Verwaltungsbehörde ist es, zu gewährleisten, dass die Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben unter Berücksichtigung der für das operationelle Programm geltenden Kriterien erfolgt. Die anwendbaren nationalen und gemeinschaftlichen Vorschriften, insbesondere die nationalen und gemeinschaftlichen Regelungen in Bezug auf die Erstattungsfähigkeit, sind während des gesamten Durchführungszeitraums einzuhalten. In diesem Zusammenhang muss die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass die Begünstigten über die spezifischen Bedingungen für die Produkte oder Dienstleistungen, die im Rahmen des Vorhabens zu liefern bzw. zu erbringen sind, über den Finanzierungsplan, die Frist für die Durchführung sowie über die finanziellen und sonstigen Angaben informiert werden, die aufzuzeichnen und zu übermitteln sind. Die Verwaltungsbehörde hat sich vor der Genehmigung des Vorhabens davon zu überzeugen, dass der Begünstigte in der Lage ist, diese Bedingungen zu erfüllen.

Den Begünstigten müssen alle benötigten Informationen, u. a. durch Faltblätter, Broschüren, Seminare, Workshops und Websites, zur Verfügung gestellt werden. Diese müssen insbesondere alle anwendbaren nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für die Zuschussfähigkeit sowie die anderen Rechtsvorschriften einschließlich der Bekanntmachungs- und Hinweispflichten umfassen.

Die Verwaltungsbehörde könnte geeignete Kriterien aufstellen, um die Leistungsfähigkeit der Begünstigten zu bewerten. Die verwendeten Kriterien hängen von der Art der Vorhaben ab, könnten aber u. a. eine Bewertung der finanziellen Lage des Begünstigten, der Qualifikationen und Erfahrung seines Personals sowie seiner administrativen und operationellen Struktur umfassen.

2.4. Zeitpunkt für Verwaltungsprüfungen

Die Verwaltungsprüfungen sind durchzuführen, bevor die entsprechenden Ausgaben der nächst höheren Stelle gegenüber geltend gemacht werden. So sollten die administrativen Verwaltungsprüfungen bereits durchgeführt worden sein, bevor eine zwischengeschaltete Stelle eine (Zwischen- oder endgültige) Ausgabenerklärung an die Verwaltungsbehörde (oder eine Verwaltungsbehörde an die Bescheinigungsbehörde) weiterleitet. In jedem Fall sollten alle administrativen Verwaltungsprüfungen (siehe Ziffer 2.5) im Zusammenhang mit den in einer bestimmten Ausgabenerklärung enthaltenen Ausgaben abgeschlossen sein, bevor die Bescheinigungsbehörde⁹ der Kommission die Ausgabenerklärung vorlegt.

Im Zusammenhang mit der Auswahl und Genehmigung von Vorhaben muss die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass die Begünstigten in der Lage sind, eine Reihe von Bedingungen zu erfüllen, bevor das Vorhaben genehmigt wird (siehe Ziffer 2.3). Unter Umständen kann dadurch ein Vor-Ort-Prüfung unmittelbar nach Beginn des Vorhabens als Präventivmaßnahme entfallen.

Vor-Ort-Prüfungen sollten im Allgemeinen durchgeführt werden, wenn das Vorhaben sowohl materiell als auch finanziell bereits relativ weit fortgeschritten ist. Es wird nicht empfohlen, Vor-Ort-Prüfungen nur nach Abschluss des Vorhabens durchzuführen, da es dann zu spät ist, um

⁹ Artikel 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

eventuelle Korrekturmaßnahmen durchzuführen, falls Probleme festgestellt wurden, und unrechtmäßige Ausgaben in der Zwischenzeit bescheinigt wurden.

Häufig bestimmen Art und Besonderheiten eines Vorhabens den Zeitpunkt für Vor-Ort-Prüfungen. Bei großen Infrastrukturprojekten, deren Umsetzung sich über mehrere Jahre erstreckt, würde ein vorbildliches Verfahren mehrere Vor-Ort-Prüfungen innerhalb dieses Zeitraums vorsehen, darunter eine Vor-Ort-Prüfung nach Abschluss des Vorhabens, um die tatsächliche Ausführung des Vorhabens zu überprüfen. Wird aufgrund eines jährlichen Aufrufs zur Interessenbekundung dieselbe Art von Finanzhilfe mehrmals vergeben, sollte durch Vor-Ort-Prüfungen im ersten Jahr vermieden werden, dass festgestellte Probleme in nachfolgenden Jahren erneut auftreten.

Finanzhilfevereinbarungen im Zusammenhang mit dem Bau oder Kauf von Vermögenswerten sehen häufig Verpflichtungen (z. B. Eigentumsvorbehalt, Anzahl neuer Arbeitnehmer) für die Finanzhilfeempfänger vor, die über den Abschluss des Vorhabens oder den Erwerb des Vermögenswerts hinaus gehen. In derartigen Fällen würde ein vorbildliches Verfahren eine weitere Vor-Ort-Prüfung während der operativen Phase beinhalten, damit sichergestellt ist, dass die entsprechenden Finanzhilfebedingungen weiterhin eingehalten werden.

Bei Vorhaben, die immaterieller Natur sind und von denen nach deren Abschluss kaum oder keine materiellen Gegenstände verbleiben (z. B. ESF-Vorhaben: Ausbildungsmaßnahmen, Beschäftigungsprogramme) sollten eventuelle Vor-Ort-Prüfungen während der Durchführung des Vorhabens (d. h. vor dessen Abschluss) durchgeführt werden. Diese Vor-Ort-Prüfungen sind von entscheidender Bedeutung, um zu überprüfen, dass diese Vorhaben tatsächlich durchgeführt wurden.

2.5. Methode und Umfang von Verwaltungsprüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2

Prüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2 bestehen aus zwei Schlüsselementen, nämlich Unterlagenprüfungen (d. h. Prüfung der vorgelegten Unterlagen) der einzelnen Erstattungsanträge der Begünstigten, und Vor-Ort-Prüfungen einzelner Vorhaben.

Alle von Begünstigten vorgelegten Erstattungsanträge (ob nur Zwischenanträge oder endgültige Anträge) sollten einer Verwaltungsprüfung unterzogen werden; überprüft werden dabei der Anspruch selbst sowie die entsprechenden Belege wie Rechnungen, Lieferscheine, Kontoauszüge, Fortschrittsberichte und Stundenabrechnungen. Die Überprüfung der Belege kann gegebenenfalls anhand einer Stichprobe durchgeführt werden (siehe Ziffer 2.7). Die Verwaltungsbehörde legt fest unter Berücksichtigung des umfassenden Kontrollsystem und insbesondere der Art der Vor-Ort-Prüfungen fest, welche Unterlagen vorzulegen sind. Es wird empfohlen, zumindest eine Liste samt Beschreibung der Rechnungen, auf welche sich der Anspruch gründet, und eine Aufstellung der vergebenen Aufträgen beizufügen. Je nach Art der vorgelegten Unterlagen sollte dabei geprüft werden:

- ob der Erstattungsantrag korrekt ist,
- ob die Ausgaben im erstattungsfähigen Zeitraum erfolgten,
- ob die Ausgaben dem genehmigten Vorhaben zugeordnet werden können,
- ob die Programmbedingungen, gegebenenfalls einschließlich der genehmigten Finanzierungsquote, eingehalten wurden,

- ob die nationalen und gemeinschaftlichen Förderkriterien eingehalten wurden,
- ob die Belege angemessen sind und ein entsprechender Prüfpfad nachgewiesen werden kann,
- ob die Vorschriften in Bezug auf staatliche Beihilfen, Umweltschutz, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung eingehalten wurden,
- ob die gemeinschaftlichen und nationalen Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen eingehalten wurden,
- ob die gemeinschaftlichen und nationalen Bekanntmachungsvorschriften beachtet wurden.

Unterlagenprüfungen allein reichen nicht aus, um sich Gewissheit über alle Elemente der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu verschaffen. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt werden, insbesondere, um die tatsächliche Durchführung des Vorhabens, die Lieferung der Produkte bzw. die Erbringung der Dienstleistungen unter Einhaltung der Bedingungen der Finanzhilfevereinbarung, den materiellen Fortschritt, die Einhaltung der gemeinschaftlichen Bekanntmachungsvorschriften und der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu überprüfen. Vor-Ort-Prüfungen können auch genutzt werden, um die Richtigkeit der vom Begünstigten gemachten Angaben zur materiellen und finanziellen Umsetzung des Vorhabens zu kontrollieren. Wenn die Vor-Ort-Prüfung und die Unterlagenprüfung von verschiedenen Personen durchgeführt wird, sollten die Verfahren gewährleisten, dass beiden Prüfern relevante Informationen über die Prüfergebnisse zeitgerecht zur Verfügung gestellt werden. Von den Begünstigten erstellte Fortschrittsberichte über das Vorhaben oder – bei größeren Infrastrukturvorhaben – Ingenieursberichte können eine Basis sowohl für Unterlagenprüfungen als auch für Vor-Ort-Prüfungen darstellen.

Bei der Feststellung, in welchem Umfang Prüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2 durchzuführen sind, kann die Verwaltungsbehörde die Kontrollverfahren des Begünstigten berücksichtigen, wenn dies gerechtfertigt ist. Wenn es sich beispielsweise beim Begünstigten um ein Ministerium handelt und die Ausgabenkontrolle durch eine separate Abteilung dieses Ministeriums (d. h. mit entsprechender Trennung zwischen den Funktionen, wie in Artikel 58 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vorgesehen) erfolgt ist, kann die Verwaltungsbehörde diese als Beitrag zur Prüfung gemäß Artikel 13 Absatz 2 behandeln, bleibt jedoch für die Durchführung weiterer Prüfungen zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit verantwortlich.

Legt ein Begünstigter bei der Geltendmachung seiner Ausgaben ein Wirtschaftsprüfertestat vor, kann dies ebenfalls berücksichtigt werden (siehe Abschnitt 2.10).

Wenn die Verwaltungsbehörde gleichzeitig ein Begünstigter ist, sollte eine entsprechende Trennung der Funktionen für die Prüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2 sichergestellt werden. Eine angemessene Aufgabentrennung lässt sich erzielen, indem die Verwaltungsprüfung von einer anderen, unabhängigen Abteilung innerhalb der Einrichtung des Begünstigten durchgeführt wird. Beispielsweise könnte die Finanz- oder die Innenrevisionsabteilung mit der Verwaltungsprüfung betraut werden, sofern es sich bei diesen Abteilungen nicht um Begünstigte handelt und die Innenrevisionsabteilung nicht mit Prüfungstätigkeiten gemäß Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates betraut ist.

In fachlichen Fragen wie der Einhaltung von Umweltvorschriften können einschlägige nationale Behörden für die Überprüfung der Einhaltung dieser Vorschriften und die Ausstellung der entsprechenden Bescheinigungen zuständig sein. In diesen Fällen sollten die Verwaltungsbehörden überprüfen, dass der Empfänger die einschlägigen Genehmigungen dieser

Stellen eingeholt hat. Bei der Prüfung der Einhaltung der staatlichen Beihilfavorschriften können sich die Verwaltungsbehörden gegebenenfalls auch auf die Arbeit anderer nationaler Behörden stützen, die für diesen Bereich zuständig sind.

Die Methoden, nach denen die Verwaltungsbehörden Prüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2 durchführen, sollten in den Verfahrenshandbüchern der einzelnen Einrichtungen festgehalten werden und festlegen, welche Punkte bei den Unterlagenprüfungen bzw. den Vor-Ort-Prüfungen kontrolliert werden, sowie auf die Checklisten für die verschiedenen Prüfungen verweisen.

2.6. Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen

Vor-Ort-Prüfungen sollten im Voraus geplant werden, um ihre Wirksamkeit sicherzustellen. Generell sollten Vor-Ort-Prüfungen angekündigt werden, damit der Begünstigte dafür sorgen kann, dass die entsprechenden Mitarbeiter (z. B. Projektleiter, Ingenieure, Buchhaltungsmitarbeiter) und Unterlagen (hauptsächlich Buchhaltungsunterlagen einschließlich Kontoauszügen und Rechnungen) während der Prüfung verfügbar sind. In bestimmten Fällen, in denen die tatsächliche Durchführung des Projekts nach seinem Abschluss schwer nachzuweisen ist (z. B. bei vom ESF finanzierten Ausbildungsmaßnahmen – hier sollten auch Anwesenheitslisten von Teilnehmern und Lehrkräften geprüft werden), kann es jedoch angezeigt sein, in der Umsetzungsphase auch unangekündigte Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen.

2.7. Tiefe der Prüfungen

Verwaltungsprüfungen müssen für alle Zwischenanträge und endgültigen Erstattungsanträge der Begünstigten durchgeführt werden.

Obwohl die Verordnung Verwaltungsprüfungen für 100 % der Erstattungsanträge der Begünstigten verlangt, ist die Prüfung jedes einzelnen Ausgabenpostens und des entsprechenden Liefersnachweises zwar wünschenswert, aber möglicherweise nicht umsetzbar. Aus diesem Grund kann die Auswahl der zu prüfenden Ausgabenposten gegebenenfalls anhand von Stichproben erfolgen, die unter Berücksichtigung der Risikofaktoren ausgewählt wurden (Wert der Posten, Art des Begünstigten, Erfahrungen in der Vergangenheit) und gegebenenfalls durch eine Zufallsstichprobe ergänzt werden.

Eine vorbildliche Vorgangsweise wäre, wenn der Begünstigte zusammen mit seinem Erstattungsantrag alle relevanten Unterlagen einreichen würde. Dies würde ermöglichen, dass alle Unterlagen während der Unterlagenprüfung kontrolliert werden, wodurch der Bedarf sinken würde, diese Unterlagen vor Ort zu überprüfen. Die Belege sollten zumindest eine Aufstellung der einzelnen Ausgabenposten sowie den Gesamtbetrag der Ausgaben, Verweise auf die entsprechenden Rechnungen, das Zahlungsdatum und die Referenznummer der Zahlung enthalten. Idealerweise sollten für alle Ausgabenposten die entsprechenden Rechnungen in Kopie sowie Zahlungsnachweise vorgelegt werden. Wenn damit jedoch die Übermittlung einer übermäßig großen Menge an Belegen durch den Begünstigten verbunden wäre, können alternativ nur die Belege für die zur Prüfung ausgewählten Stichproben verlangt werden. Durch diese Vorgehensweise kann die Menge der von den Begünstigten vorzulegenden Unterlagen reduziert werden. Da die Auswahl der erforderlichen Belege jedoch erst nach Erhalt des Erstattungsantrags des Begünstigten erfolgen kann, verzögert sich die Bearbeitung des Antrags möglicherweise bis

zum Eingang der angeforderten Unterlagen. Das Risiko bei der Aufbewahrung der Belege ist potenziell höher, wenn der Begünstigte vor dem Ende des Zeitraums seine Tätigkeit einstellt.

In einigen Mitgliedstaaten erlauben computergestützte Systeme die Eingabe sämtlicher Belege, einschließlich Ausgabenaufstellungen, Rechnungskopien und Zahlungsnachweisen, auf lokaler Ebene durch den Begünstigten und deren elektronische Übermittlung. Dadurch können bei der Unterlagenprüfung alle Unterlagen kontrolliert werden.

Vor-Ort-Prüfungen können stichprobenartig durchgeführt werden. Bei der Auswahl von Stichproben einzelner Vorgänge aus Erstattungsanträgen oder Vorhaben für Vor-Ort-Prüfungen sollte die Verwaltungsbehörden ihre Methode bei der Auswahl von Stichproben dokumentieren und begründen sowie Aufzeichnungen über die ausgewählten Vorgänge und Vorhaben führen.

Die Verwaltungsbehörde legt die Stichprobengröße so fest, dass unter Berücksichtigung des von der Verwaltungsbehörde für die betreffende Art von Begünstigten und Vorhaben ermittelten Risikos hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge erlangt wird. Das Stichprobenverfahren wird jährlich überprüft.

Kein Vorhaben sollte von der Möglichkeit einer Vor-Ort-Prüfung ausgenommen sein. In der Praxis können jedoch für Programme oder Prioritätsachsen, die eine große Anzahl kleiner Vorhaben umfassen, Unterlagenprüfungen ausreichen, um ein hohes Maß an Sicherheit zu erlangen (z.B. wenn der Begünstigte der Verwaltungsbehörde alle einschlägigen Unterlagen übermittelt und wenn zuverlässig nachgewiesen werden kann, dass das Vorhaben tatsächlich durchgeführt wurde). Die Unterlagenprüfungen können dann durch stichprobenartige Besuche vor Ort ergänzt werden, um diese Einschätzung zu bestätigen.

Die Tiefe der Vor-Ort-Prüfungen hängt von der Art der Vorhaben im Rahmen des Programms (oder der Prioritätsachse) und der Art der Unterlagen ab, die vom Begünstigten vorgelegt werden. Diese Stichprobe könnte sich auf Vorhaben konzentrieren, bei denen es um hohe Summen geht, auf Vorhaben, bei denen bereits Probleme oder Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden oder bei denen im Zuge der Unterlagenprüfung bestimmte Vorgänge aufgefallen sind, die ungewöhnlich scheinen und weiterer Untersuchung bedürfen (z. B. risikoorientiert). Als Alternative oder Ergänzung könnte eine Zufallsstichprobe ausgewählt werden. Für große Infrastrukturprojekte, deren Umsetzung sich über mehrere Jahre erstreckt, sind wahrscheinlich drei oder mehr Vor-Ort-Prüfungen während der Durchführung und nach Abschluss des Vorhabens erforderlich. Zeichnet ein bestimmter Begünstigter für mehrere Vorhaben verantwortlich, sollte bei mindestens einem Vorhaben eine Vor-Ort-Prüfung durchgeführt werden.

Wenn bei stichprobenartig Prüfungen festgestellt werden, sollte die Stichprobe vergrößert werden, um herauszufinden, ob im Zusammenhang mit den bislang ungeprüften Vorhaben ähnliche Probleme bestehen.

Die Verwaltungsbehörde sollte anhand einer angemessenen Dokumentation der durchgeführten Verwaltungsprüfungen nachweisen können, dass die Tiefe der Unterlagen- und Vor-Ort-Prüfungen Ort ausreicht, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen des Programms kofinanzierten Ausgaben hinreichend zuzusichern.

2.8. Dokumentation von Verwaltungsprüfungen

Alle Verwaltungsprüfungen sind zu dokumentieren. In den Aufzeichnungen sind die dabei verrichteten Prüfvorgänge, die Daten eventueller Vor-Ort-Prüfungen, die Ergebnisse der Prüfung

einschließlich des Schweregrads und der Häufigkeit festgestellter Fehler, die vollständige Beschreibung der festgestellten Unregelmäßigkeiten mit eindeutiger Angabe der betreffenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, gegen die verstoßen wurde, sowie die Korrekturmaßnahmen anzuführen. Als Follow-up-Maßnahme kommt z. B. die Vorlage eines Berichts über eine Unregelmäßigkeit und/oder ein Verfahren zur Wiedereinzahlung der Finanzhilfe in Frage. Unregelmäßigkeiten, die von der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde vor Auszahlung eines öffentlichen Beitrags an den Begünstigten festgestellt und berichtet werden und bei denen die betreffenden Ausgaben nicht in einer der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärung erscheinen, müssen der Kommission nicht gemeldet werden¹⁰. Derartige Unregelmäßigkeiten sollten allerdings festgehalten werden.

Oft werden Checklisten verwendet, die als Anleitung zur Durchführung der Prüfungen dienen, um die Prüfvorgänge einschließlich der Ergebnisse festzuhalten. Diese Checklisten sollten ausführlich genug gehalten sein. Wenn beispielsweise die Erstattungsfähigkeit einer Ausgabe überprüft wird, reicht es nicht aus, dass ein Kästchen in der Checkliste festhält, dass die Erstattungsfähigkeit der Ausgabe in der Erklärung überprüft wurde. Stattdessen sollte eine Aufstellung der überprüften Erstattungskriterien unter Angabe der Rechtsgrundlage angegeben werden (z. B. Zeitpunkt der Ausgabe innerhalb des erstattungsfähigen Zeitraums, Übereinstimmung von Belegen und Kontoauszügen, angemessene und sinnvolle Gemeinkostenumlage).

Für einfachere Überprüfungen, z. B. die Kontrolle der Summe einer Aufstellung von Vorgängen, genügt zur Aufzeichnung des Prüfvorgangs ein einfacher Haken neben der Gesamtsumme. Darüber hinaus sollten immer Name und Position des Prüfers sowie das Prüfdatum festgehalten werden.

Broschüren, Schulungsunterlagen, Urkunden und Fotos von Plakatwänden können als Nachweis der Überprüfung der Einhaltung der Bekanntmachungspflicht dienen. Bei den Prüfungen festgestellte Unregelmäßigkeiten müssen festgehalten werden.

Für jedes Programm sollte ein System zur Erfassung der durchgeführten Prüfungen vorhanden sein. In einigen Mitgliedstaaten werden die Aufzeichnungen mit Hilfe computergestützter Überwachungs- und Informationssysteme geführt. Dies dient zur Unterstützung der Prüfungsplanung, vermeidet unnötige Doppelarbeit und liefert nützliche Informationen für andere Einrichtungen (z. B. Prüfbehörde, Bescheinigungsbehörde).

Das Datum der Vor-Ort-Prüfungen einzelner Vorhaben muss in das computergestützte Überwachungssystem eingegeben werden¹¹.

2.9. Auslagerung von Verwaltungsprüfungen

Generell sind Verwaltungsprüfungen unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde von der unmittelbar für die Verwaltung des Programms oder der Prioritätsachse zuständigen Stelle durchzuführen. Für diese Prüfungen sollte ausreichend Personal bereitgestellt werden, damit diese Prüfungen ordnungsgemäß und zeitgerecht durchgeführt werden können.

Falls die Verwaltungsbehörden jedoch aufgrund der großen Menge oder technischen Komplexität der zu prüfenden Vorhaben feststellen, dass ihre Personalressourcen oder fachlichen Kompetenzen

¹⁰ Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

¹¹ Artikel 60 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates sowie Artikel 14 Absatz 1 und Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

nicht ausreichen, um die Prüfungen selbst durchzuführen, kann die Auslagerung einiger oder aller Elemente der Prüfungen an externe Unternehmen angebracht sein. Wird diese Möglichkeit genutzt, ist es äußerst wichtig, dass der Umfang der durchzuführenden Prüfungen in der Leistungsbeschreibung klar definiert wird. Aus diesem Grund sollten die Konsequenzen von Verzögerungen bei der Durchführung dieser Prüfungen, wie die Einhaltung der Regelung N+2 / N+3 berücksichtigt werden. Dies trifft insbesondere auf Einrichtungen aus dem öffentlichen Sektor zu, wo Verzögerungen bei der Auftragsvergabe für derartige Prüfungen vorkommen. Darüber hinaus ist die auftragsvergebende Stelle zur Überprüfung der Qualität der ausgelagerten Prüfungen verpflichtet. Damit ist üblicherweise die Abstellung zusätzlichen Personals für diese Aufgabe verbunden. Deshalb sollten die obgenannten Faktoren vor der Auslagerung von Verwaltungsprüfungen berücksichtigt werden.

2.10. Wirtschaftsprüfertestate

Gegebenenfalls können die Bedingungen der Finanzhilfvereinbarungen vom Begünstigten die Vorlage eines Wirtschaftsprüfertestates gemeinsam mit der zur Erstattung eingereichten Ausgabenerklärung verlangen. Diese Testate unterscheiden sich in Bezug auf den Umfang der vom Wirtschaftsprüfer durchgeführten Kontrollen, doch decken sie im Allgemeinen folgende Grundanforderungen ab: Bestätigung, dass die Ausgaben innerhalb des förderfähigen Zeitraums erfolgten, dass es sich um in der Finanzhilfvereinbarung genehmigte Posten handelt, dass die Bedingungen der Finanzhilfvereinbarung eingehalten wurden und dass entsprechende Belege einschließlich Buchhaltungsunterlagen vorhanden sind. Obwohl die Anforderungen an Prüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2 nicht ausschließlich durch Kontrollen erfüllt werden können, die von Begünstigten selbst oder von Dritten (z. B. Wirtschaftsprüfern) in deren Auftrag ausgeführt werden, kann die Vorlage eines derartigen Wirtschaftsprüfertestats – unter der Voraussetzung, dass die Qualität der Prüfungen zufriedenstellend ist – rechtfertigen, dass die Verwaltungsprüfungen unter Berücksichtigung bekannter Risiken, einschließlich der mangelnden Unabhängigkeit der das Testat ausstellenden Stelle, auf eine ausreichende Stichprobe beschränkt werden. Um die Zuverlässigkeit von Wirtschaftsprüfertestaten zu gewährleisten, ist es jedoch erforderlich, dass die Verwaltungsbehörde den Wirtschaftsprüfern der Begünstigten hinsichtlich des Umfangs der durchzuführenden Kontrollen und des vorzulegenden Berichts / Testats eine Anleitung an die Hand gibt. Beim Testat sollte es sich nicht nur um einen Satz handeln, mit dem die Ordnungsmäßigkeit des Anspruchs des Begünstigten bescheinigt wird. Vielmehr sollten die Art der durchgeführten Kontrollen und die entsprechenden Ergebnisse beschrieben werden.

Die IFAC hat einen International Standard on Related Services (ISRS) 4400 mit dem Titel „Engagements to Perform Agreed-upon Procedures Regarding Financial Information“ herausgegeben, der Standards und Leitlinien für die Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers bei der Durchführung von vereinbarten Prüfungshandlungen im Zusammenhang mit Finanzangaben sowie für Form und Inhalt des vom Wirtschaftsprüfer dabei zu erstellenden Prüfberichts festlegt. Eine solche vereinbarte Prüfungshandlung könnte die Grundlage für die Ausstellung eines Wirtschaftsprüfertestats bilden, das der Begünstigte gemeinsam mit seinem Erstattungsantrag vorlegt.

Ziel derartiger vereinbarter Prüfungshandlungen ist es, dass der Wirtschaftsprüfer Prüfverfahren anwendet, die im Vorfeld zwischen ihm, der geprüften Einrichtung und gegebenenfalls Dritten vereinbart wurden und über sachliche Feststellungen berichtet. Dies betrifft insbesondere folgende Aspekte:

- Art der Tätigkeit

- Zweck der Tätigkeit
- Angabe der finanziellen Informationen, auf welche die vereinbarten Prüfungshandlungen angewendet werden
- Art, Zeitpunkt und Ausmaß der durchzuführenden Prüfungshandlungen
- geplante Form des Berichts mit sachlichen Feststellungen

Der Bericht sollte den Zweck und die abgemachten Verfahren so detailliert beschreiben, dass der Leser in der Lage ist, sich ein Bild über Art und Ausmaß der Tätigkeit des Prüfers zu machen. Der ISRS 4400 enthält auch nützliche Vorlagen für Engagement Letters und Berichte über sachliche Feststellungen.

Der geprüfte Jahresabschluss eines begünstigten Unternehmens ist kein Ersatz für ein spezifisches Wirtschaftsprüfertestat für jede Forderung dieses Begünstigten.

2.11. Verwaltungsprüfungen/Kontrollen im Verantwortungsbereich der Prüfbehörde

Personal, das mit Prüfungen laut Artikel 13 betraut ist, sollte nicht an System- oder Ausgabenprüfungen teilnehmen, die von der Prüfbehörde (Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) verantwortet werden, und umgekehrt. Die Zielsetzungen der Verwaltungsprüfungen unterscheiden sich von jenen Kontrollen, für die die Prüfbehörde verantwortlich ist, wobei letztere ex-post, (d. h. nach der Vorlage der Ausgabenerklärung bei der Kommission) vorzunehmen sind. Ziel dieser Kontrollen ist, die Wirksamkeit interner Kontrollmaßnahmen zu bewerten, während Verwaltungsprüfungen einen Teil genau dieser internen Kontrollmaßnahmen bilden. Zwischen diesen beiden Arten von Prüfungen ist daher bei Planung, Organisation, Durchführung, Inhalt und Dokumentation klar zu unterscheiden.

Obwohl Verwaltungsprüfungen und Kontrollen im Verantwortungsbereich der Prüfbehörde von einander abzugrenzen sind, ist ein Informationsaustausch zwischen den damit beauftragten Prüfern wünschenswert. Beispielsweise sollte das für Verwaltungsprüfungen zuständige Personal über die Ergebnisse der Kontrollen in Kenntnis gesetzt werden und gegebenenfalls Ratschläge von der Prüfbehörde einholen, während diese wiederum bei ihrer Risikoanalyse und Prüfstrategie die Ergebnisse der Verwaltungsprüfungen berücksichtigen sollte.

3. Besondere Bereiche für Verwaltungsprüfungen

3.1. Verwaltungsprüfungen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge

Referenz

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

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

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

(iv) Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte Öffentlich-Private Partnerschaften (2007/C 6661)

Allgemeines

Prüfungen in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge sollten sicherstellen, dass die EG-Vorschriften sowie die diesbezüglichen nationalen Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen eingehalten werden und während des gesamten Vergabevorgangs die Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenz, des freien Warenverkehrs und des Wettbewerbs beachtet wurden.

Die Prüfungen sollten so bald wie möglich nach Abschluss des Vergabeverfahrens durchgeführt werden, da Korrekturmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt oft nur noch schwer ergriffen werden können.

Im Stadium der Mittelbereitstellung ist sicherzustellen, dass die Begünstigten sich ihrer Verpflichtungen in diesem Zusammenhang bewusst sind und ihr Personal entsprechend geschult wurde. Einige Mitgliedstaaten haben spezifische Leitfäden zur Vergabe öffentlicher Aufträge erstellt, die von den Begünstigten zu berücksichtigen sind. Dies ist insbesondere dann nützlich, wenn Begünstigte an einmaligen Verträgen beteiligt sind und es ihnen an entsprechender Erfahrung mangelt. Die Europäische Kommission hat Leitfäden und Erläuterungen zu den Gemeinschaftsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen herausgegeben, die wertvolle Informationen und Erläuterungen enthalten. (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_de.htm).

Es ist unerlässlich, dass entsprechend erfahrene und qualifiziertes Personal mit der Durchführung dieser Prüfungen betraut wird und detaillierte Checklisten zur Verfügung stehen.

Tiefe der Prüfungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Tiefe der Verwaltungsprüfungen sollte von der Verwaltungsbehörde je nach Höhe des Auftragswerts und Art des Auftrags festgelegt werden.

In mindestens einem Mitgliedstaat wird die Einhaltung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge bei allen Verträgen geprüft, die entweder die in den EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen festgelegten Schwellenwerte oder – sofern diese niedriger sind – die nationalen Schwellenwerte überschreiten. Diese Vorgehensweise ist unter Umständen nicht möglich, wenn zu viele Verträge die Schwellenwerte überschreiten, wird jedoch besonders empfohlen, wenn bekannt ist, dass es der auftragsvergebenden Stelle an entsprechender Erfahrung mangelt.

Planung

Die Begünstigten haben die Qualität der ersten Analysen sowie die Gestaltung und Richtigkeit der Projektkostenermittlung zu gewährleisten. Falls die Verwaltungsbehörden der Ansicht sind, dass Risiken vorhanden sind, sollten diese Elemente präventiv überprüft und auch die Aktualität der geschätzten Kosten kontrolliert werden. So kann sichergestellt werden, dass Probleme mit der ursprünglichen Ausschreibung sowie mit zusätzlichen Arbeiten/Zusatzaufträgen während der Umsetzung des Projekts vermieden werden.

Insbesondere folgende Punkte sollten geprüft werden:

- Angemessenheit der verwendeten Vergabemethode
- Innerer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Auftragsphasen (Gründerwerb, Erschließung, Anbindung an Versorgungsleitungen usw.)
- Finanzierungspläne und Vorhandensein nationaler Kofinanzierung

Ausschreibung

Bei hohen Auftragssummen oder wenn angenommen wird, dass der Begünstigte über mangelnde Erfahrung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens verfügt, sollte die Verwaltungsbehörde vor der Bekanntmachung der Ausschreibung gewährleisten, dass die Qualität der Ausschreibungsunterlagen (einschließlich der Leistungsbeschreibung) entweder von eigenen oder von externen Experten geprüft wurde. Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, dass die Spezifikationen hinsichtlich der technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit klar gehalten sind und dass angemessene Auswahl- und Vergabekriterien zur Anwendung gelangen.

Obwohl die Gemeinschaftsvorschriften zum öffentlichen Auftragswesen spezifische Bekanntmachungsanforderungen enthalten, sollten sich Verwaltungsbehörden im Klaren darüber sein, dass – auch wenn Verträge die EG-Schwellenwerte unterschreiten oder wenn eine Dienstleistung der Richtlinie 2004/18/EG (d. h. Anhang IIB) oder der Richtlinie 2004/17/EG (d. h. Anhang XVII B) nur teilweise unterliegt – sichergestellt werden sollte, dass die Ausschreibung auf adäquate (d. h. in Bezug auf Umfang und Art des Auftrags¹²) Weise bekannt gemacht wird, um zu gewährleisten, dass die allgemeinen Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz des EG-Vertrags eingehalten werden. Erreicht werden kann dies durch Aufforderung des Begünstigten, bei der Vorlage der Ausgabenerklärungen auch Belegexemplare der entsprechenden Bekanntmachungen einzureichen. Darüber hinaus sollten Nachweise über die Absendung von Bekanntmachungen über die Vergabe von Aufträgen verlangt werden, insbesondere für in Anhang IIB der Richtlinie 2004/18/EG oder in Anhang XVII B der Richtlinie 2004/17/EG angeführte Dienstleistungen.

Auswahl- und Zuschlagskriterien

Um zu überprüfen, ob bei den Auswahl- und Vergabeverfahren die nationalen und die EG-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge eingehalten wurden, sollten die Verwaltungsbehörden die Berichte der Bewertungsausschüsse über die Prüfung der Angebote einsehen. Darüber hinaus sollten sie sich gegebenenfalls mit Beschwerden befassen, die von den Bietern bei der Vergabestelle eingebracht wurden. Derartige Beschwerden könnten Hinweise auf mögliche Schwächen des Vergabeverfahrens liefern.

Bei Auftragssummen, welche die in den EG-Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen festgelegten Schwellenwerte übersteigen, entsenden die Verwaltungsbehörden in manchen Mitgliedsstaaten einen Beobachter zur Prüfung der Angebote. In diesem Fall wird ein Bericht mit den Schlussfolgerungen des Beobachters hinsichtlich der Prüfung der Angebote erstellt. Der Beobachter überprüft, ob ein ausreichend detaillierter Prüfbericht vorliegt, aus dem hervorgeht, wie der Bewertungsausschuss zu seinen Schlussfolgerungen gelangt ist.

¹² Rechtssache C-324/98 Telaustria, Slg. 2000, S. I-10745 und Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02).

Diese Vorgehensweise ist unter Umständen nicht möglich, wenn zu viele Verträge die Schwellenwerte überschreiten, wird empfohlen, wenn bekannt ist, dass es der auftragsvergebenden Stelle an entsprechender Erfahrung mangelt.

Sie könnte auch für stichprobenartige Überprüfungen eingesetzt werden, um sicherzustellen, dass erfahrenere Vergabestellen, die für eine große Anzahl von Verträgen zuständig sind, deren Auftragssummen die Schwellenwerte überschreiten, die entsprechenden Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge einhalten.

Bestimmte Bereiche der Angebotsauswertung und des Vergabeverfahrens wurden bei Prüfungen durch die Kommission als problematisch erkannt. Dazu zählen:

- Mangelnde Trennung zwischen der Auswahl- und Zuschlagsphase im Verfahren sowie Verwechslung von Auswahl- und Zuschlagskriterien
- Auswahlkriterien in der Zuschlagsphase falsch angewendet
- Auswahl- und Zuschlagskriterien nicht in der Ausschreibung oder den Spezifikationen veröffentlicht
- Verwendung diskriminierender technischer Spezifikationen
- Bewertung anhand anderer als der veröffentlichten Auswahl- und Zuschlagskriterien
- Verwendete Kriterien entsprechen nicht den Grundprinzipien des EG-Vertrags (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung)
- Unzulängliche Dokumentation der vom Prüfungsausschuss getroffenen Entscheidungen
- Vergabe zusätzlicher / ergänzender Aufträge ohne neuerliche Ausschreibung
- Änderung wesentlicher Bedingungen der Auftragsvergabe in der Durchführungsphase

Einige Mitgliedstaaten haben eine unabhängige Stelle zur Kontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe eingerichtet, die in allen Phasen des Vergabeverfahrens bis hin zur Vertragsunterzeichnung Kontrollen durchführen darf. Als Beobachter kann sie an der Prüfung der Angebote sowohl bei von den Mitgliedstaaten finanzierten als auch EG-finanzierten Verträgen teilnehmen. Etwaige Bedenken in Bezug auf bestimmte Elemente des Verfahrens teilt sie sowohl der Vergabestelle als auch der Verwaltungsbehörde mit. So wird die Verwaltungsbehörde auf alle potenziellen Probleme im Zusammenhang mit dem Vertrag aufmerksam gemacht und kann vor der Genehmigung jeglicher vom Begünstigten im Rahmen des betreffenden Vertrags geltend gemachter Ausgaben Informationen vom Begünstigten und der Kontrollstelle anfordern, um sich zu vergewissern, dass die festgestellten Probleme angemessen gelöst wurden. Reichweite und Umfang der Kontrolle EG-finanzierter Verträge könnten in einer Vereinbarung zwischen der Verwaltungsbehörde und der Stelle zur Kontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe festgelegt werden.

Auftragsausführung

Bei Auftragssummen, die die in den EG-Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen festgelegten Schwellenwerte übersteigen, würde ein vorbildliches Verfahren sicherstellen, dass alle nennenswerten zusätzlichen/ergänzenden Aufträge oder wesentlichen Änderungen der Aufträge der Stelle zur Kontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe/der Verwaltungsbehörde gemeldet werden, bevor die Vergabestelle den Vertrag unterzeichnet. Dadurch würde sichergestellt, dass alle erforderlichen Prüfungen hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen

Vorschriften für öffentliche Aufträge durchgeführt wurden, bevor die Verträge bzw. Vertragsänderungen unterzeichnet werden.

3.2. Umwelt

Zum Gemeinschaftsrecht zählen über 200 Rechtsvorschriften <http://eur-lex.europa.eu/de/repert/1510.htm>, die Umweltthemen betreffen. Diese Rechtsvorschriften decken alle Umweltaspekte, einschließlich Wasser, Luft, Natur, Abfall und Chemikalien ab, während sich andere übergreifenden Fragestellungen wie dem Zugang zu Umweltinformationen oder der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung im Umweltbereich widmen. Zwar gilt der gesamte gemeinschaftliche Besitzstand im Umweltbereich für die kofinanzierten Maßnahmen, im Rahmen der Strukturfonds sind jedoch die folgenden Themenbereiche von besonderer Bedeutung:

- Die geänderte „**Umweltverträglichkeitsprüfung**“¹³ oder UVP-Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bestimmte öffentliche und private Projekte, die wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, prüfen, bevor sie genehmigt werden. Dabei handelt es sich um eine Verfahrensrichtlinie, laut der eine große Palette von Umweltauswirkungen bewertet und die Umweltbehörden und die Öffentlichkeit (auch grenzübergreifend) konsultiert werden. Die Richtlinie berücksichtigt die Bestimmungen der Aarhus-Konvention zur Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, die jeder Person Rechte in Umweltfragen zuschreibt. Die UVP-Richtlinie enthält eine Vorschrift für Ausnahmefälle (Artikel 2 Absatz 3). Eine vor kurzem erstellte Leitlinie hebt die außergewöhnlichen Umstände hervor, unter denen diese Vorschrift angewandt werden kann (gemäß der üblichen Vorgehensweise des Europäischen Gerichtshofes bei der Auslegung von Ausnahmeregelungen).
- Zusätzlich zu der Anforderung an die Mitgliedstaaten, vor der Genehmigung eines Operationellen Programms eine Bewertung vorzunehmen, enthält die **Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie)** Bestimmungen über die Überwachung von Indikatoren zur frühzeitigen Identifizierung unvorhergesehener schädlicher Auswirkungen und die Einleitung von Abhilfemaßnahmen. Um Doppelarbeit zu vermeiden, kann dabei gegebenenfalls auf bestehende Überwachungsvorkehrungen zurückgegriffen werden. Ein bereits abgewickelter SUP-Prozess kann zudem bei wesentlichen Änderungen des Operationellen Programms der Aktualisierung bedürfen. Ergeben sich aus den Operationellen Programmen selbst weitere Pläne und Programme, muss abgeschätzt werden, ob auch für diese ein SUP-Prozess erforderlich ist. Obligatorisch ist eine SUP gemäß der Rahmenrichtlinie über Abfälle für Abfallwirtschaftspläne. Zur Finanzierung zugelassen sind nur die Maßnahmen und Infrastrukturarbeiten im Rahmen der Abfallwirtschaftspläne, die der Kommission mitgeteilt wurden.
- **Umweltinformationen** – Der freie Zugang zu Informationen über die Umweltrichtlinie¹⁴ hat zum Ziel, der Öffentlichkeit die Umweltinformationen der Behörden besser zugänglich zu machen und sicherzustellen, dass innerhalb der Gemeinschaft gleiche Standards für den Informationszugang gelten.
- Die **Natur** wird von der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie¹⁵ abgedeckt, insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen auf das Netz der Natura-2000-Gebiete. Zusammen schaffen diese Richtlinien die Grundlage für ein umfangreiches Schutzprogramm für eine Reihe von Tieren und Pflanzen

¹³ Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Umweltprojekten, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG.

¹⁴ Richtlinie 90/313/EWG, zuletzt geändert durch 2003/4/EG.

¹⁵ Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten; Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

sowie eine Auswahl natürlicher Lebensraumtypen. Um einen günstigen Erhaltungszustand von natürlichen Lebensräumen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse zu wahren oder wiederherzustellen, sieht die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie unter der Bezeichnung „Natura 2000“ ein ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete vor, das im Mittelpunkt der EU-Strategie zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt steht. Diese Richtlinie sieht in Artikel 6 bestimmte Vorschriften für eine angemessene Prüfung der Auswirkungen sowie Linderungs- und Ausgleichsmaßnahmen vor.

- **Wasser** – Die Wasserrahmenrichtlinie¹⁶ schafft einen Rahmen für den Schutz aller Wasserkörper (d. h. Flüsse, Seen, Küstengewässer und Grundwasser) in der Europäischen Union. Ihr Hauptziel ist es, bis 2015 durch die integrierte Verwaltung von Einzugsgebieten eine angemessene Wasserqualität der Süßwasserressourcen zu erzielen. Sie enthält spezielle Vorschriften (in Artikel 4.7) für die Prüfung von Infrastrukturen, die potentielle Risiken einer Verschlechterung der Wasserressourcen aufweisen, zum Beispiel bezüglich inländischer Wasserstraßenprojekte.
- **Abfall** – Die Abfallrahmenrichtlinie¹⁷ legt grundlegende Anforderungen für den Umgang mit Abfällen fest (die Beseitigung oder Verwertung von Abfällen darf keine Gefährdung für die Umwelt und Gesundheit darstellen; Verbot einer unkontrollierten Ableitung oder Beseitigung von Abfällen; Schaffung eines Netzes von Abfallbeseitigungsanlagen, Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen) und erstellt eine Hierarchie für Abfallbewirtschaftungsoptionen (in absteigender Reihenfolge: Vorbeugung, Rückgewinnung (Wiederverwendung, Materialrecycling, Energierückgewinnung, Verwertung). Damit ein Abfallbewirtschaftungsprojekt im Rahmen des EFRE oder des Kohäsionsfonds kofinanziert werden kann, muss es Teil eines kohärenten Abfallbewirtschaftungsplans sein. Die Deponierichtlinie¹⁸ legt ausführliche Vorschriften zur Vermeidung oder Verminderung negativer Auswirkungen der Ablagerung von Abfällen, insbesondere Verschmutzung von Boden, Luft und Wasser sowie Risiken für die menschliche Gesundheit, fest. Die Richtlinie über die Verbrennung von Abfällen¹⁹ bezweckt die Vermeidung oder, soweit es praktikabel ist, die Begrenzung von Belastungen der Umwelt und der daraus resultierenden Gefahren für die menschliche Gesundheit infolge der Verbrennung von Abfällen. Die Richtlinie sieht strenge Betriebsbedingungen und technische Vorschriften vor und legt Emissionsgrenzwerte für Abfallverbrennungsanlagen in der EU fest.

Eine Reihe von „Recycling“-Richtlinien, wie die zu Abfällen aus Verpackungen, elektrischen und elektronischen Geräten, Fahrzeugen, Batterien, sieht verbindliche Zielsetzungen für das Recycling des Abfalls oder der darin enthaltenen Bestandteile vor. Die meisten Richtlinien schreiben ausdrücklich vor, dass die Erzeuger dieser Produkte finanziell für die ordnungsgemäße Abfallbehandlung aufkommen müssen.

Bei Verwaltungsprüfungen im Umweltbereich sollte geklärt werden, ob der Begünstigte die anwendbaren Richtlinien eingehalten hat, indem die entsprechenden Genehmigungen, die bei den zuständigen nationalen Behörden in Übereinstimmung mit den anwendbaren Verfahren eingeholt werden mussten, kontrolliert werden. Die zuständigen nationalen Behörden müssen sicherstellen, dass die EG-Umweltvorschriften richtig angewandt werden, und entsprechende Maßnahmen ergreifen, wenn dies nicht der Fall ist.

¹⁶ Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/32/EG.

¹⁷ Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfall.

¹⁸ Richtlinie 1999/31/EG über Deponien.

¹⁹ Richtlinie 2000/76/EG des Rates über Abfallverbrennung.

Im Rahmen ihrer Verantwortung laut Artikel 13 Absatz 1 sollten die Verwaltungsbehörden bei der Auswahl und Genehmigung von Vorhaben sicherstellen, dass ihnen kompetente interne oder externe Fachleute zur Verfügung stehen, die sie bei der Ermittlung aller relevanten Umweltaspekte im Zusammenhang mit dem jeweiligen Vorhaben unterstützen. Diesbezüglich könnte von den Verwaltungsbehörden eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Umweltbehörden angestrebt werden.

Auch bei Verwaltungsprüfungen gemäß Artikel 13 Absatz 2 sollten die Verwaltungsbehörden sicherstellen, dass sie über Fachleute verfügen, die in der Lage sind, die Einhaltung der entsprechenden Umweltgesetze bei der weiteren Durchführung des Vorhabens zu überprüfen.

3.3. Verwaltungsprüfungen von staatlichen Beihilferegelungen

Die Verwaltungsprüfung von Beihilferegelungen kann für die Mitgliedsstaaten mit folgenden Problemen verbunden sein:

- Erhöhtes Kontrollrisiko (d. h. die inhärente Komplexität der Vorschriften der Beihilferegelung, die Art der Empfänger – d. h. KMU – mit dem Risiko einer potenziell schwächeren Kontrollumgebung usw.)
- Spezifische Förderkriterien
- Spezifische Bestimmungen hinsichtlich des Endtermins für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben

Um einen zufrieden stellenden Ansatz für Verwaltungsprüfungen zu schaffen, sollte zwischen zwei Arten von Beihilferegelungen unterschieden werden:

1) Wenn die beihilfegewährende Stelle im Zusammenhang mit der Beihilferegelung eine rein administrative/verwalterische Rolle spielt (d. h. die Auswahl der Empfänger, die Mittelzuweisung und die Verwaltung einzelner Zuschüsse usw. umfasst) und sie an der Beihilferegelung kein unmittelbares finanzielles Interesse hat. Dies kann der Fall sein, wenn es sich bei der beihilfegewährenden Stelle um eine öffentliche Verwaltungseinrichtung handelt.

2) Wenn die beihilfegewährende Stelle ein finanzielles Interesse an der Beihilferegelung oder dem Projekt hat (d. h. wenn sie einen Teil des Eigenkapitals oder Darlehen für den Empfänger bereitstellt, die zur Finanzierung des Vorhabens verwendet werden). Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Einrichtung eine Finanzinstitution ist.

In beiden Fällen würde ein vorbildliches Verfahren in der Zuschussentscheidung eine ausführliche Definition erstattungsfähiger Investitionen für jedes einzelne Vorhaben oder in der Beihilferegelung selbst beinhalten. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn sich die beihilfegewährende Stelle auf Wirtschaftsprüfer stützt, um den Umfang der erforderlichen Prüfungen zu klären.

Möglicherweise ergibt sich ein Problem im Zusammenhang mit Art und Ausmaß der Prüfungen gemäß Artikel 13 durch die Verwaltungsbehörde, mit denen hinreichend zugesichert werden soll, dass die von der beihilfegewährenden Stelle erledigten Prüfungen ordnungsgemäß durchgeführt wurden. In Fall 1) erfüllt die beihilfegewährende Stelle die Funktion einer zwischengeschalteten

Stelle. Die Verwaltungsbehörde kann in begrenztem Maße selbst Prüfungen durchführen, um sich anhand der von der beihilfegewährenden Stelle erledigten Prüfungen zu vergewissern, dass die Ausgaben ordnungsgemäß sind.

Abhängig von der Einschätzung des Risikos im Zusammenhang mit den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der beihilfegewährenden Stelle und der Begünstigten durch die Verwaltungsbehörde kann diese Zusicherung in Form einer regelmäßigen Berichterstattung durch die beihilfegewährende Stelle erfolgen. Diese Berichterstattung hat auch Statistiken über die Ergebnisse der Prüfungen und Informationen darüber zu beinhalten, wer die Prüfungen durchgeführt hat, nach welcher Methode dabei vorgegangen wurde und welchen Umfang die Prüfungen insbesondere hinsichtlich der Förderkriterien hatten. Dieser Berichterstattung könnten durch Prüfungen der beihilfegewährenden Stelle ergänzt werden.

In Fall 2), wenn die beihilfegewährende Stelle ein direktes finanzielles Interesse an dem Vorhaben hat, kann sie nicht als völlig unabhängig angesehen werden. Das Vertrauen, das die Verwaltungsbehörde in die Arbeit der beihilfegewährenden Stelle hat, sollte durch eigene Vor-Ort-Prüfungen beim Begünstigten bestätigt werden.

Abhängig von den angesichts dieses vermeintlich höheren Risikos von der beihilfegewährenden Stelle getroffenen Kontrollmaßnahmen beinhalten die von der Verwaltungsbehörde arrangierten Prüfungen einen Mechanismus zur regelmäßigen Berichterstattung (einschließlich der für Fall 1 geforderten Informationen), der durch Vor-Ort-Prüfungen zu ergänzen ist, deren Häufigkeit gemäß Abschnitt 2.7 des vorliegenden Dokuments bestimmt werden sollte.

3.4. Staatliche Beihilfen

Referenz

(i) *Vademekum der Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen vom 15. Februar 2007*

(ii) *Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (ABl. C 54 vom 4.3.2006)*

Die Beihilfavorschriften gelten nur für Maßnahmen, die alle Kriterien des Artikels 87 Absatz 1 des EG-Vertrags erfüllen, nämlich dass die Maßnahme einen Transfer staatlicher Mittel beinhaltet und einen wirtschaftlichen Vorteil darstellt, den das Unternehmen im normalen Geschäftsverlauf nicht erhalten hätte. Die Beihilfe muss zudem selektiv gewährt werden (d. h. nur einem oder mehreren Unternehmen oder nur einem Sektor einen Vorteil gewähren). Außerdem muss die Beihilfe potenziell Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben.

Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission von jedem geplanten Beihilfevorhaben bzw. Änderungen im Vorfeld unterrichten. Die Umsetzung darf nur mit Genehmigung der Kommission erfolgen. Die Kommission entscheidet, ob eine angemeldete Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt und, wenn ja, ob sie für eine Freistellung nach Artikel 87 Absatz 2 oder 3 EG-Vertrag in Frage kommt.

Einige Maßnahmen können auch von der Meldepflicht auf der Grundlage von Gruppenfreistellungsverordnungen für staatliche Beihilfen befreit werden. Im Rahmen dieser Verordnungen kann die Kommission bestimmte Beihilfegruppen für vereinbar mit dem EG-Vertrag erklären, wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllen, und sie somit von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung freistellen. Bisher hat die Kommission vier Gruppenfreistellungsverordnungen erlassen. Bisher hat die Kommission fünf Gruppenfreistellungsverordnungen erlassen. Drei dieser Verordnungen sehen jeweils die Freistellung von Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen,

Beschäftigungsbeihilfen und Ausbildungsbeihilfen vor. Auf dieser Grundlage dürfen die Mitgliedstaaten Beihilfen gewähren, die den in den drei Verordnungen festgelegten Voraussetzungen genügen, ohne sie vorher bei der Kommission anzumelden und deren Genehmigung abzuwarten. Eine vierte Verordnung sieht die Freistellung transparenter Beihilferegulungen mit regionaler Zielsetzung im Zeitraum 2007 bis 2013 vor. Eine fünfte Verordnung betrifft die De-minimis-Regel und legt fest, dass Beihilfen an Unternehmen, die unter der relevanten Schwelle (für die meisten Sektoren gilt ein Betrag von 200 000 EUR) bezogen auf einen Zeitraum von drei Steuerjahren liegen und bestimmte Voraussetzungen erfüllen, keine staatlichen Beihilfen darstellen. Solche Beihilfen müssen daher nicht gemeldet werden. Eine allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, die 2008 in Kraft treten wird, wird die vorhandenen Instrumente in Einklang bringen.

Bei staatlichen Beihilfen sollten im Rahmen von Verwaltungsprüfungen insbesondere die folgenden Risikobereiche geprüft werden:

- Die Beihilferegulung wurde bei der Kommission angemeldet und von dieser genehmigt bzw. unterliegt einer Gruppenfreistellungsverordnung bzw. auf sie ist die De-minimis-Regel²⁰ anzuwenden, aufgrund welcher die Beihilferegulung nicht angemeldet werden muss;
- Die Unternehmen, die die Beihilfe erhalten, erfüllen die Bedingungen für die von der Kommission genehmigte Beihilferegulung bzw. die Art der von einer Gruppenfreistellungsverordnung abgedeckten Vorhaben entspricht den jeweiligen Freistellungsbedingungen;
- Es liegen keine Überschneidungen von Beihilfen aus unterschiedlichen Quellen vor, was zu einer Verletzung der De-minimis-Regel oder der geltenden Kumulierungsvorschriften führen könnte.

Ein vorbildliches Verfahren zur Gewährleistung der Einhaltung der staatlichen Beihilferegeln im Rahmen von Verwaltungsprüfungen wäre, stichprobenartig zu überprüfen, ob die einem Unternehmen gewährte Beihilfe bezogen auf einen Zeitraum von drei Steuerjahren die entsprechende „De-minimis“- oder Gruppenfreistellungsschwelle überschritten hat.

Die Generaldirektion Wettbewerb hat einen nützlichen Leitfaden²¹ und Informationsblätter zu den Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen herausgegeben.

3.5. Finanzierungsinstrumente

Referenz

Vermerk der Dienststellen der Kommission über Finanzierungstechnik im Programmplanungszeitraum 2007-2013, DOK COCOF/07/0018/01-DE, endgültige Fassung vom 16. Juli 2007

Zu den Finanzierungsinstrumenten²² (FI) gemäß Artikel 44 der Verordnung Nr. 1083/2006 des Rates zählen Risikokapitalfonds, Garantiefonds, Darlehensfonds und Stadtentwicklungsfonds.

²⁰ Die Schwelle für die unter die De-minimis-Regel fallenden Beihilfen beträgt im Allgemeinen 200 000 EUR bezogen auf einen beliebigen Zeitraum von drei Steuerjahren.

²¹ Vademekum der Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen vom 15. Februar 2007 und Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (ABl. C 54 vom 4.3.2006).

FI können unmittelbar über ein oder mehrere operationelle Programme oder über einen Holding-Fonds finanziert werden. In ihrem Rahmen werden Unternehmens- oder Stadtentwicklungsvorhaben durch Kapitalbeteiligungen, Kredite und Garantien gefördert. Die Bereitstellung von Finanzhilfen erfolgt in zwei Phasen: erst wird ein Beitrag des operationellen Programms an das FI geleistet, anschließend investiert dieses FI in Unternehmen oder Stadtentwicklungsprojekte.

Der Unternehmensplan von in Frage kommenden FI muss vorgelegt und entweder von der Verwaltungsbehörde oder dem Holding-Fonds geprüft werden. Mit den ausgewählten FI werden dann Finanzierungsvereinbarungen geschlossen. Bei der Auswahl von FI und der Entscheidung über Beiträge aus den operationellen Programmen sollte ein transparentes Verfahren zur Anwendung gelangen. Das Auswahlverfahren sollte auf spezifische und angemessene Auswahlkriterien zurückgreifen, die den Zielen des operationellen Programms entsprechen.

Bei Verwaltungsprüfungen sollte daher die Transparenz des angewendeten Auswahlverfahrens überprüft werden.

Da es möglich ist, dass Beiträge zu demselben FI aus mehreren operationellen Programmen beigesteuert werden, müssen der Holding-Fonds und das FI in diesen Fällen für die Zwecke der Berichterstattung und der Prüfung entweder gesondert Buch führen oder einen geeigneten Buchführungscode für den Beitrag der einzelnen operationellen Programme verwenden. Die Kontrolle des Prüfpfads sollte einen Bestandteil einer Prüfung nach Artikel 13 Absatz 2 bilden.

Der Begünstigte²³ ist entweder der Holding-Fonds, oder, wenn kein solcher existiert, das FI selber. Abweichend²⁴ vom allgemeinen Grundsatz, dass nur die von den Begünstigten tatsächlich getätigten Ausgaben in die Ausgabenerklärung aufgenommen werden dürfen, enthalten die Ausgabenerklärungen im Zusammenhang mit FI die mit der Einrichtung solcher Fonds oder Holding-Fonds oder den Beiträgen hierzu zusammenhängenden Gesamtausgaben. Zum Abschluss wird es sich bei den erstattungsfähigen Kosten jedoch um den endgültig vom Holding-Fonds oder FI ausgezahlten Betrag handeln, der investiert, bereitgestellt oder als Garantie gewährt oder in Form von Verwaltungskosten entrichtet wurde, und nicht um die aus dem operationellen Programm bezahlten Ausgaben.

Trotzdem sollten während des gesamten Programmplanungszeitraums Verwaltungsprüfungen von FI durchgeführt werden, um die getätigten Investitionen zu überwachen und sicherzustellen, dass die angelegten Mittel entsprechend den Zielsetzungen der Prioritätsachse eingesetzt werden. Außerdem sollte geprüft werden, dass die zulässigen Schwellenwerte²⁵ für Verwaltungskosten nicht überschritten werden. Ein Einstiegsbetrag für Verwaltungskosten kann in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein, wenn den Fondsverwaltern im Vorfeld der Investitionen beträchtliche Kosten entstehen.

²² Die Artikel 43 bis 46 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission enthalten die entsprechenden Durchführungsvorschriften für diese Fonds.

²³ Gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1083/2006 bezeichnet der Begriff „Begünstigter“ einen Wirtschaftsbeteiligten oder eine Einrichtung bzw. Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit der Einleitung oder der Einleitung und Durchführung der Vorhaben betraut sind.

²⁴ Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

²⁵ Vgl. Angabe der Schwellenwerte in Artikel 43 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1828/2006 der Kommission.

Wenn Beiträge zu FI aus operationellen Programmen Unternehmen oder Stadtentwicklungsprojekten als Investitionen, Darlehen oder Garantien bereitgestellt werden, sind staatliche Beihilfen möglich. Bei Verwaltungsprüfungen sollte daher die Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen kontrolliert werden.

Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 sieht vor, dass Investitionen von FI in KMU nur bei der Gründung, in der Frühphase oder bei der Erweiterung dieser Unternehmen und nur in Geschäftstätigkeiten erfolgen dürfen, die von den Verwaltern der FI potenziell als rentabel angesehen werden. FI dürfen nicht in Unternehmen investieren, die sich in Schwierigkeiten befinden²⁶.

Meist wird den KMU nicht vorgeschrieben, Ausgaben für bestimmte Waren und Dienstleistungen zu tätigen. Vielmehr erhalten die KMU Kapital, Darlehen oder Garantien oftmals für die Entwicklung oder den Ausbau ihrer allgemeinen Wirtschaftstätigkeit einschließlich Betriebskapital. In diesen Fällen sollten bei Verwaltungsprüfungen Unterlagen geprüft werden, die als Nachweis der Einhaltung der Förderbedingungen dienen können. Zu diesen Unterlagen zählen Antragsformulare, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Prüflisten und Berichte des Risikokapitalfonds über die Beurteilung des Antrags, die unterzeichnete Beteiligungs-, Darlehens- oder Garantievereinbarung, Berichte des Unternehmens, Berichte über Besuche und Vorstandssitzungen, Berichte des Darlehensvermittlers an den Garantiefonds zur Unterstützung der Anträge, Umweltzulassungen, Gleichstellungsberichte und Erklärungen in Zusammenhang mit der Gewährung von De-minimis-Beihilfen.

Ausgabenbelege in Form von Eingangsrechnungen und Quittungen für die Bezahlung von Waren und Dienstleistungen durch KMU werden nur als Teil des Prüfpfads verlangt, wenn das Kapital, das Darlehen oder die Garantie für das KMU an die Bedingung geknüpft wurde, gewisse Ausgaben für bestimmte Waren und Dienstleistungen zu tätigen. In jedem Fall muss jedoch der Nachweis für die Übertragung des Kapitals oder Darlehens vom Risikokapitalfonds oder Darlehensvermittler auf das Unternehmen vorliegen.

3.6. Einnahmen schaffende Projekte (Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006)

Referenz

(i) (Entwurf) Leitfaden der Generaldirektion Regionalpolitik zu Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

(ii) (Entwurf) Informationsvermerk der Generaldirektion Regionalpolitik zu Artikel 55 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

Einnahmen schaffende Projekte sind Vorhaben, die Investition in Infrastrukturen betreffen, für deren Nutzung direkte Abgaben erhoben werden, sowie Vorhaben, die den Verkauf oder die Verpachtung bzw. Vermietung von Grundstücken oder Gebäuden oder jede andere Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt betreffen. Ist davon auszugehen, dass ein Vorhaben Einnahmen schafft, sollten diese Einnahmen bei der Ermittlung der zuschussfähigen Ausgaben²⁷ berücksichtigt werden. Die zuschussfähigen Ausgaben bei Infrastrukturinvestitionen oder bei anderen Projekten, bei denen eine objektive Schätzung der zu erwartenden Einnahmen möglich ist, dürfen den

²⁶ Im Sinne der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten.

²⁷ Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

aktuellen Wert der Investitionskosten unter Abzug des aktuellen Werts der durch die Investition über einen bestimmten Bezugszeitraum erzielten Nettoeinnahmen nicht überschreiten.

Die ‚Finanzierungsdefizit-Methode‘, die angewendet wird, um die Beteiligung der Fonds an den Einnahmen schaffenden Projekten zu ermitteln, basiert auf der Differenz zwischen dem aktuellen Wert der Investitionskosten eines Projekts und den hiermit erzielten Nettoeinnahmen. Somit umfasst das Finanzierungsdefizit denjenigen Anteil der Investitionskosten des Projekts, der von dritter Seite aufgebracht werden muss. Ziel dieser Methode ist es, sicherzustellen, dass das Projekt mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist, um durchgeführt werden zu können, es andererseits aber nicht überfinanziert ist.

Bei der Bewertung der Genauigkeit der Nettoeinnahmen berücksichtigt die Verwaltungsbehörde folgende Faktoren: den für die jeweilige Investitionsart angemessenen Bezugszeitraum, die Art des Projekts, die normalerweise für die Art der betreffenden Investition erwartete Rentabilität, das Verursacherprinzip und, gegebenenfalls, Gleichheitserwägungen. Ebenfalls beurteilt werden sollte die Plausibilität von Annahmen hinsichtlich künftiger Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Vorhaben.

Da es Aufgabe der Verwaltungsbehörde ist, zu gewährleisten, dass bei der Umsetzung von Vorhaben die Gemeinschaftsvorschriften eingehalten werden, sollte sie den Begünstigten ausreichende Anleitungen zur Erstellung ihrer Finanzanalyse zur Verfügung stellen. Die Verwaltungsbehörde sollte im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen kontrollieren, ob die Bewertung Einnahmen schaffender Projekte ordnungsgemäß erfolgt ist, dass die Finanzanalyse ausführlich geprüft wurde und dass die Beurteilungen vollständig dokumentiert sind.

Zudem muss die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass bei Vorhaben, bei denen eine objektive Schätzung der zu erwartenden Einnahmen nicht möglich ist, die erzielten Einnahmen binnen fünf Jahren nach Abschluss des Vorhabens von den bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben abgezogen werden²⁸.

Wird spätestens drei Jahre nach Abschluss des operationellen Programms festgestellt, dass ein Vorhaben Einnahmen geschaffen hat, die nicht berücksichtigt worden sind, (d. h. wenn die tatsächlichen Einnahmen höher sind als die erwarteten und diese zusätzlichen Einnahmen nicht von den geltend gemachten Ausgaben abgezogen wurden), werden diese Einnahmen proportional zur Beteiligung der Fonds wieder dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union zugeführt²⁹.

Die Verwaltungsbehörde sollte ein System entwickeln, um derartige Einnahmen zu überwachen und zu quantifizieren. Im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen nach dem Abschluss eines Vorhabens sollte die Verwaltungsbehörde stichprobenartig die Richtigkeit der von den Begünstigten angegebenen Einnahmen überprüfen.

Zur Kontrolle von Einnahmen, die durch Vorhaben erzielt werden, deren Gesamtkosten unter 200 000 EUR liegen, können Verfahren angewendet werden, die in einem angemessenen Verhältnis zu den betreffenden Einnahmen stehen. Auf Projekte, die den Vorschriften über staatliche Beihilfen unterliegen, sind die in Artikel 55 Absätze 1 bis 5 festgelegten Regelungen über die Schaffung von Einnahmen nicht anwendbar.

²⁸ Artikel 55 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

²⁹ Artikel 55 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

Die Generaldirektion Regionalpolitik hat einen separaten, ausführlichen Leitfaden zur Anwendung von Artikel 55 über Einnahmen schaffende Projekte³⁰ (Entwurf) sowie einen Informationsvermerk zu Artikel 55 Absatz 6³¹ (Entwurf) herausgegeben.

3.7. Dauerhaftigkeit von Vorhaben

Gemäß Artikel 57 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 muss die Verwaltungsbehörde sicherstellen, dass die Beteiligung der Fonds an einem Vorhaben nur dann beibehalten wird, wenn das kofinanzierte Vorhaben innerhalb von fünf Jahren³² nach dem Abschluss des Vorhabens keine wesentliche Änderung erfährt, die a) seine Art oder Durchführungsbedingungen beeinträchtigt oder einem Unternehmen oder einer öffentlichen Körperschaft einen ungerechtfertigten Vorteil verschafft und b) sich aus einem Wechsel der Besitzverhältnisse bei einer Infrastruktur oder aus der Einstellung einer Produktionstätigkeit ergibt.

Im Rahmen ihrer Prüfungen und nach dem Abschluss eines Vorhabens sollte die Verwaltungsbehörde überprüfen, ob die obigen Bedingungen eingehalten werden, auch durch stichprobenartige Vor-Ort-Prüfungen. Unrechtmäßig gezahlte Beiträge sind einzuziehen.

3.8. Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Referenz

(i) (Entwurf) Informationsvermerk der Generaldirektion Regionalpolitik zu Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

Gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates sollte bei Verwaltungsprüfungen kontrolliert werden, ob die Vorhaben die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Integration des Gleichstellungsaspekts auf den verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeiten berücksichtigen und fördern. Das beinhaltet eine Gleichstellungspolitik zur Gewährleistung, dass bei allen Vorhaben offen und aktiv ihre Auswirkungen auf die jeweilige Situation der Frauen und Männer im Hinblick auf die Überwindung von Ungleichheiten berücksichtigt werden. Alle Vorhaben müssen zu einer verbesserten Gleichstellung zwischen Männern und Frauen beitragen und in der Lage sein, die diesbezüglichen Auswirkungen während und nach ihrer Durchführung nachzuweisen.

Außerdem sollte geprüft werden, ob geeignete Maßnahmen getroffen wurden, um jede Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung auf den verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeiten und insbesondere in Bezug auf den Zugang zu den Fonds zu verhindern.

Die für Verwaltungsprüfungen verwendeten Checklisten sollten daher gegebenenfalls Fragen zur Einhaltung der Grundsätze der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung beinhalten. Bei

³⁰ (Entwurf) Informationsvermerk zu Artikel 55 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

³¹ (Entwurf) Leitfaden zu Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

³² Oder innerhalb von drei Jahren nach dem Abschluss des Vorhabens in den Mitgliedstaaten, welche die Option der Verkürzung dieses Zeitraums für die Erhaltung einer Investition oder von Arbeitsplätzen in KMU in Anspruch genommen haben.

Verwaltungsprüfungen sollte die tatsächliche Ausführung der kofinanzierten Programme und Vorhaben anhand der für den Programmplanungszeitraum angegebenen Zielindikatoren überprüft werden. Die Verwaltungsbehörden sollten überprüfen, ob während der Durchführung des Vorhabens entsprechende Vorkehrungen getroffen wurden, um die einschlägigen Bestimmungen der Finanzhilfevereinbarung zu erfüllen. Ein vorbildliches Verfahren würde darin bestehen, anhand der Teilnehmerliste eines Ausbildungsprogramms zu überprüfen, dass die anteilmäßige Beteiligung von Frauen und Männern den Vorgaben des Projektvorschlags entspricht, und Erklärungen für signifikante Abweichungen davon zu fordern. Die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen ist eines der Kriterien, das bei der Formulierung von Vorhaben, die von den Fonds kofinanziert werden, und während der verschiedenen Phasen der Durchführung zu berücksichtigen ist.

Die EU-Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen fordern Vorkehrungen für den Zugang behinderter Menschen und sehen vor, dass, wenn möglich, die in der Auftragsdokumentation enthaltenen technischen Spezifikationen, wie Auftragsbekanntmachungen, Auftragsunterlagen oder zusätzliche Unterlagen, so abzufassen sind, dass sie das Kriterium der Zugänglichkeit für Personen mit einer Behinderung oder das Kriterium der Konzeption für alle Benutzer berücksichtigen. Bei Verwaltungsprüfungen sollte die Einhaltung der Vorschriften für die Zugänglichkeit kontrolliert werden. Insbesondere sollte bei Vor-Ort-Prüfungen kontrolliert werden, ob die technischen Spezifikationen oder andere in den Vertragsunterlagen genannte Maßnahmen zur Sicherstellung der Zugänglichkeit angemessen umgesetzt wurden.

Die Generaldirektion Regionalpolitik hat eine Informationsmitteilung zu Artikel 16 herausgegeben (*für den COCOF im Juni 2008 vorzubereitender Entwurf*).

3.9. Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ)

Im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) fördert der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung die Entwicklung grenzübergreifender Aktivitäten in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt, den Aufbau und die Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit und die Steigerung der Wirksamkeit der Regionalpolitik. Die Struktur von ETZ-Programmen kann sehr komplex sein und eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Kombinationen von Mitgliedstaaten/-regionen und Nichtmitgliedstaaten vorsehen. Aufgrund dieser Komplexität erscheint die Festlegung von Leitlinien für Verwaltungsprüfungen in diesem Zusammenhang angezeigt.

Gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 und im Gegensatz zu den allgemeinen Bestimmungen für die Verwaltung von Gleichstellungsprogrammen, bei denen die Verwaltungsbehörde u. a. für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Regelmäßigkeit der Ausgaben zuständig ist, obliegt diese Verantwortung bei der ETZ den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Sie müssen Prüfsysteme einrichten und Prüfer ernennen, die wiederum die Rechtmäßigkeit und Regelmäßigkeit der Ausgaben kontrollieren, die von jedem am Vorhaben beteiligten Begünstigten angegeben wurden. Die Verwaltungsbehörde muss sich damit begnügen, dass die Ausgaben aller Begünstigten von dem in Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 genannten Prüfer validiert wurden.

Zur Bestätigung der Ausgaben richtet jeder Mitgliedstaat gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 ein Prüfsystem ein, durch das die Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen, die Richtigkeit der Ausgaben, die für die in seinem Hoheitsgebiet durchgeführten Vorhaben oder Teile von Vorhaben gemeldet wurden, sowie die Vereinbarkeit dieser Ausgaben und der entsprechenden Vorhaben oder Teile dieser Vorhaben mit den gemeinschaftlichen und seinen nationalen Rechtsvorschriften überprüft werden kann.

Zu diesem Zweck benennt jeder Mitgliedstaat Prüfer, die dafür verantwortlich sind, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu überprüfen, die von den an dem Vorhaben beteiligten Begünstigten gemeldet wurden. Die Mitgliedstaaten können beschließen, nur einen einzigen Prüfer für das gesamte Programmgebiet zu benennen. Ist eine Überprüfung der Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen nur für das gesamte Vorhaben möglich, so obliegt diese Überprüfung dem Prüfer des Mitgliedstaats, in dem der federführende Begünstigte seinen Sitz hat, oder der Verwaltungsbehörde.

Inhalt und Umfang dieser Kontrollen durch die Prüfer entsprechen der Prüfung der Wettbewerbsfähigkeits- und Konvergenzprogramme³³ durch die Verwaltungsbehörde. Die Prüfer kontrollieren, dass die kofinanzierten Produkte oder Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht wurden und dass die von den Begünstigten für die Vorhaben geltend gemachten Ausgaben tatsächlich angefallen sind und den nationalen und Gemeinschaftsvorschriften entsprechen. Zu diesem Zweck führen sie auch Verwaltungsprüfungen jedes von den Begünstigten eingereichten Antrags auf Ausgabenerstattung und (gegebenenfalls stichprobenartige) Vor-Ort-Prüfungen einzelner Vorhaben durch.

Die im vorliegenden Dokument erläuterten allgemeinen Grundsätze hinsichtlich Zeitpunkt, Umfang und Tiefe der Prüfungen, die Organisation von Vor-Ort-Prüfungen, die Dokumentationsanforderungen bezüglich der geleisteten Arbeit und die funktionelle Trennung von Aufgaben im Zusammenhang mit Prüfungen und Kontrollen gelten auch für die Tätigkeit von Prüfern. Darüber hinaus sollten Prüfer kontrollieren, ob die Begünstigten und andere an der Umsetzung der Vorhaben Beteiligte entweder gesondert Buch führen oder einen eigenen Buchführungscode für alle das Vorhaben betreffenden Vorgänge verwenden.

Im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ sieht Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vor, dass für jedes Vorhaben ein federführender Begünstigter benannt wird. Der federführende Begünstigte sollte sich vergewissern, dass die von den an dem Vorhaben beteiligten Begünstigten gemeldeten Ausgaben zur Durchführung des Vorhabens getätigt wurden und sich auf die Tätigkeiten beziehen, die zwischen den an dem Vorhaben beteiligten Begünstigten vereinbart wurden, sowie dass die Ausgaben, die von den an dem Vorhaben beteiligten Begünstigten gemeldet werden, von den Prüfern bestätigt worden sind. Der Prüfer, der für den federführenden Begünstigten verantwortlich ist, sollte daher auch überprüfen, wie der federführende Begünstigte diesen Verpflichtungen nachkommt. Aufgabe der Verwaltungsbehörde ist es, sich davon zu überzeugen, dass die Ausgaben, die von den an dem Vorhaben beteiligten Begünstigten gemeldet werden, von den Prüfern bestätigt worden sind.

Ein vorbildliches Verfahren in diesem Bereich würde vorsehen, dass Einzelheiten der Arbeit der einzelnen Prüfer dem Prüfer des federführenden Begünstigten, dem federführenden Begünstigten

³³ Artikel 60 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

und der Verwaltungsbehörde zugänglich gemacht werden. Diese Auflage könnte bei der Benennung der Prüfer in der Leistungsbeschreibung festgehalten werden.

Wird ein Teil eines Vorhabens außerhalb der Europäischen Gemeinschaft umgesetzt³⁴ und wurde kein Prüfer benannt, sollten Vorkehrungen getroffen werden, um festzustellen, welcher Prüfer bzw. welches Organ für die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgabe verantwortlich ist. Auch zur Prüfung von Ausgaben innerhalb der Europäischen Gemeinschaft aber außerhalb des Hoheitsgebiets der teilnehmenden Mitgliedstaaten sollten ähnliche Vorkehrungen getroffen werden³⁵.

³⁴ Vgl. Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006.

³⁵ Vgl. Artikel 21 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006.