



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 12. Mai 2014
(OR. en)**

9187/14

**FIN 325
REGIO 58
FSTR 26
FC 16**

I/A-PUNKT-VERMERK

Absender: Gruppe "Strukturmaßnahmen"
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil)/Rat

Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum Sonderbericht Nr. 16/2013: "Modell der "Einzigsten Prüfung" ("Single Audit") – Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme"

1. Das Generalsekretariat des Rates hat am 20. Dezember 2013 den Sonderbericht Nr. 16/2013 "Modell der "Einzigsten Prüfung" ("Single Audit") – Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme"¹ erhalten, den der Rechnungshof auf seiner Tagung vom 4. Dezember 2013 angenommen hat.
2. Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates betreffend die Verbesserung des Verfahrens zur Prüfung der Sonderberichte des Rechnungshofs² hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil) auf seiner Tagung vom 22. Januar 2014 die Gruppe "Strukturmaßnahmen" beauftragt, diesen Bericht nach den in den genannten Schlussfolgerungen festgelegten Regeln zu prüfen.

¹ ABl. C 8 vom 11.1.2014, S. 6.

² Dok. 7515/00 FIN 127 + COR 1.

3. Die Gruppe "Strukturmaßnahmen" hat den Sonderbericht am 14. März 2014 geprüft, und am 9. Mai 2014 wurde im Anschluss an ein Verfahren der stillschweigenden Zustimmung Einigung über einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates erzielt.
 4. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird daher ersucht, dem Rat zu empfehlen, dass er den in der Anlage wiedergegebenen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates als A-Punkt annimmt.
-

Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum Sonderbericht Nr. 16/2013

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

Die nationalen Prüfbehörden liefern der Kommission Sicherheit, dass die Verwaltungssysteme und internen Kontrollen von operationellen Programmen (OP) wirksam funktionieren, und somit auch Sicherheit über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben. Ihre Rolle und Zuständigkeiten wurden gegenüber denen der Ex-post-Kontrollbehörden im Programmplanungszeitraum 2000-2006 ausgebaut, und ihre Unabhängigkeit von den mit der Verwaltung des Fonds betrauten Stellen war eine Verbesserung. Mit der Einführung der nationalen Kontrollberichte wurde das Verantwortungsbewusstsein der Stellen, die EU-Mittel verwalten, erhöht und es wurde ihnen ein Anreiz gegeben, ihre internen Kontrollsysteme zu bewerten und zu verbessern.

Die Mitgliedstaaten waren im Zeitraum 2007-2013 wachsamer, und zwar aus folgendem Grund: Nehmen sie keine Korrekturen der aufgedeckten Systemmängel vor oder ziehen sie die vorschriftswidrigen Ausgaben (die durch förderfähige Ausgaben ersetzt werden können) nicht zurück, kann die Kommission selbst finanzielle Berichtigungen vornehmen, was eine Nettokürzung der EU-Finanzierung für das OP zur Folge hat.

Die Informationen, die die nationalen Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten, Prüfungsurteilen und Berichten über Systemprüfungen übermitteln, stellen eine der wichtigsten Quellen dar, auf deren Grundlage die Kommission die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben jedes OP bewertet. Im Rahmen der Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte nehmen die zuständigen Generaldirektionen der Kommission eine eingehende Bewertung der Arbeit der nationalen Prüfbehörden vor, und insbesondere der von den Prüfbehörden für jedes OP (oder jede Gruppe von OP) gemeldeten Fehlerquoten. Diese Informationen werden anhand der Prüfungsergebnisse der Kommission sowie anderer Informationen, die den Generaldirektionen zur Verfügung stehen, überprüft.

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

- (1) BEGRÜSST den Bericht des Europäischen Rechnungshofs und NIMMT seine Schlussfolgerungen ZUR KENNTNIS;
- (2) BEGRÜSST die von der Kommission erzielten Fortschritte, ersucht jedoch alle Akteure, das Modell der "Einzigsten Prüfung" ("Single Audit") unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Rechnungshofs weiter zu verbessern und zu nutzen;
- (3) BEGRÜSST das Festhalten am Grundsatz der "Einzigsten Prüfung" ("Single Audit") für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 und sieht dem erwartungsvoll entgegen, dass die Bestimmungen des Artikels 148 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in künftigen Programmplanungszeiträumen auf gemeinsamer Grundlage für die betroffenen ESI-Fonds gelten;
- (4) ERMUTIGT die Kommission, weitere Schritte zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die geprüften Stellen zu ergreifen und gleichzeitig eine wirtschaftliche Haushaltsführung aufrechtzuerhalten, einschließlich einer wirksameren Koordinierung der Arbeit der Prüfer-teams in den verschiedenen Generaldirektionen;
- (5) WEIST DARAUF HIN, dass die Kohäsionspolitik in die geteilte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der Kommission fällt. Die Kommission billigt mehrjährige operationelle Programme (OP) auf der Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Die Kommission hat für jedes OP, an das sie den Status der "Einzigsten Prüfung" ("Single Audit") vergibt, nachgeprüft, dass die Mitgliedstaaten robuste interne Kontrollen eingerichtet haben und dass diese Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren. Die internen Kontrollen der Mitgliedstaaten bieten hinreichende Sicherheit, dass Fehler in den Rechnungsabschlüssen zugrunde liegenden Vorgängen entweder verhindert oder aufgedeckt und berichtigt werden, bevor die Ausgaben der Kommission bescheinigt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Verwaltungsbehörden durch die Verordnung verpflichtet sind, Primärkontrollen für diese Vorhaben sowie für die geltend gemachten Ausgaben durchzuführen, bevor die Bescheinigungsbehörde die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben bescheinigt;

- (6) HÄLT das Modell der "Einzigsten Prüfung" ("Single Audit") für ein gutes internes Kontroll- und Prüfungssystem, da es auf dem Grundgedanken beruht, dass jede Kontrollebene auf der vorhergehenden aufbaut. Das "Single-Audit"-Modell zielt darauf ab, Doppelarbeit zu vermeiden und die Gesamtkosten der Kontroll- und Prüfungstätigkeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf Kommissionsebene zu reduzieren. Darüber hinaus soll der Verwaltungsaufwand für geprüfte Stellen verringert werden. Die Kommission (die die letzte Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts trägt) steht an der Spitze der "Single-Audit"-Pyramide;
- (7) WEIST DARAUF HIN, dass die Kommission im Jahr 2012 für einen erheblichen Teil des Kohäsionshaushalts zu dem Schluss kam, dass die internen Kontrollen der OP wirksam funktionierten und dass die EU-Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß waren. Die validierte "hochgerechnete Fehlerquote" und die Restfehlerquote, die von der Kommission berechnet werden, sind die wichtigsten Indikatoren, die für diesen Zweck herangezogen werden. Seit 2011 werden Vorbehalte für ein OP immer dann ausgesprochen, wenn das Verwaltungs- und Kontrollsystem als teilweise unwirksam oder unwirksam bewertet wird oder wenn die Restfehlerquote die von der Kommission festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle von 2 % überschreitet. Bei Programmen mit einer validierten Fehlerquote von über 5 % und einem kumulierten Restrisiko von weniger als 2 % wird kein Vorbehalt ausgesprochen, wenn Finanzkorrekturen vorgenommen wurden und wenn nach pflichtgemäßem Ermessen die Umsetzung des Aktionsplans als zufriedenstellend bewertet wurde (siehe Nummer 40 und Anhang III);
- (8) HEBT HERVOR, dass es methodologische Unterschiede bei der Quantifizierung der Auswirkungen der Prüfungsfeststellungen gibt, insbesondere für das öffentliche Beschaffungswesen, und dass sich die von den nationalen Prüfbehörden übermittelten Fehlerquoten nicht auf denselben Zeitraum beziehen wie diejenigen, die der Rechnungshof veröffentlicht. Daher sind diese jährlichen Fehlerquoten nicht direkt vergleichbar. Des Weiteren haben die von der Kommission berechneten Restfehlerquoten einen mehrjährigen Charakter und werden unter Berücksichtigung aller auf EU- und nationaler Ebene umgesetzten finanziellen Berichtigungen erstellt. Der Rat bekräftigt, dass die Verwaltung von Situationen, in denen die Wesentlichkeitsschwelle überschritten wird, transparenter und vorhersehbarer gestaltet werden muss. Dies könnte beispielsweise durch die Veröffentlichung der Methodik der Kommission für die Berechnung des kumulativen Restrisikos erleichtert werden;

- (9) NIMMT ZUR KENNTNIS, dass die Leitlinien des Koordinierungsausschusses für die Fonds (COCOF) als Empfehlungen mit praktischen Beispielen und Informationen dienen, ohne rechtsverbindlich oder erschöpfend zu sein. Im Hinblick darauf enthalten alle Leitlinien einen Haftungsausschluss. Der Rat bekräftigt, dass die Leitlinien keine rückwirkende Kraft haben und in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten erarbeitet werden sollten. Es ist Sache der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob und wie Leitlinien des COCOF auf nationaler Ebene rechtsverbindlich werden. Die Leitlinien der Kommission sind allgemein anerkannt und werden trotz ihres unverbindlichen Charakters von Prüfbehörden bei ihrer Arbeit berücksichtigt. Mehr als 90 % der Prüfbehörden gaben in der Befragung des Rechnungshofs an, dass sie die COCOF-Leitlinien vollständig (oder mit einigen Ausnahmen) anwenden;
- (10) WEIST DARAUF HIN, dass die Formulierung von Leitlinien fristgerecht und in einheitlicher Weise erfolgen muss, wobei Unstimmigkeiten zwischen Dokumenten sowie Gründe für unterschiedliche Auslegungen beseitigt werden. Um Doppelarbeit und Verzögerungen zu vermeiden, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Leitlinien nicht rückwirkend angewandt werden;
- (11) NIMMT ZUR KENNTNIS, dass nur die Hälfte der vom Rechnungshof Befragten den Umfang, in dem in den Verordnungen methodische Anforderungen an die Prüfbehörden gestellt werden, für angemessen hielten, und BETONT, dass diese Anforderungen einheitlicher gestaltet werden müssen;
- (12) BEGRÜSST die enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit der Kommission. Der Rat weist darauf hin, dass die Verordnungen von der Kommission und den Prüfbehörden verlangen, dass sie regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich, zusammenkommen, um die Prüfungsergebnisse, die jährlichen Kontrollberichte und die Prüfungsurteile zu analysieren und einen Gedankenaustausch über andere Fragen im Zusammenhang mit der Verwaltung und Kontrolle von OP zu führen;
- (13) BEGRÜSST, dass die Kommission im Zuge ihrer im Laufe der Jahre 269 Prüfbesuche eine umfassende Prüfungstätigkeit durchgeführt hat, um die Wirksamkeit der Prüfbehörden zu bewerten, die 96 % der Mittelzuweisungen für den EFRE/KF bzw. 99 % der Mittelzuweisungen für den ESF abdeckten. Zwischen 2009-2013 zeigte die erneute Durchführung von Arbeiten der Prüfbehörden Folgendes auf:

- Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung kam zu dem Schluss, dass von den insgesamt 47 geprüften Prüfbehörden in dieser Phase 38 Prüfbehörden zuverlässig waren.
 - Die GD EMPL kam zu dem Ergebnis, dass 78 von 84 Prüfbehörden zuverlässig waren;
- (14) IST DER AUFFASSUNG, dass die Kommission eine hinreichende Gewähr erlangt hat, dass die Prüfbehörden, auf die etwa 90 % der Mittelzuweisungen entfallen, Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 erfüllen, und somit eine zuverlässige Grundlage für die Sicherheit der Kommission und die Anwendung des Konzepts der "Einzigigen Prüfung" vorliegt. Diese Ergebnisse werden durch die vom Rechnungshof durchgeführten Überprüfungen der Prüfbehörden in den letzten drei Jahren ergänzt. Bei Prüfbehörden, die als noch nicht in vollem Umfang wirksam befunden wurden, spricht die Kommission Vorbehalte aus und unterbricht erforderlichenfalls die Zahlungen bzw. setzt diese aus, und sie schlägt detaillierte Aktionspläne vor, mit denen die Prüfarbeit auf die erforderlichen Qualitätsstandards angehoben werden soll;
- (15) WEIST AUF DIE TATSACHE HIN, dass die Kommission – wenn sie Zweifel im Hinblick auf die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den nationalen Prüfbehörden gemeldeten Fehlerquoten hat – in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht die gemeldeten Fehlerquoten ausweist, die bei Vorliegen ausreichender Informationen erneut berechnet oder durch Pauschalsätze ersetzt werden, wenn sie als unzuverlässig gelten.
-