

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 14/98

über den Abschluß der Interventionsformen des EFRE zusammen mit den Antworten der
Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrages)

(98/C 368/01)

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
1. EINLEITUNG	1.1 — 1.3	2
2. STAND DES ABSCHLUSSES ZUM 31. DEZEMBER 1997	2.1 — 2.6	2
3. BEMERKUNGEN ZUM ABSCHLUSSVERFAHREN	3.1 — 3.23	3
Verzögerungen	3.2 — 3.12	4
Allgemeine Bemerkungen	3.2 — 3.4	4
Verzögerungen bei der ersten Vorlage der für den Abschluß erforderlichen Unterlagen durch die Mitgliedstaaten	3.5 — 3.7	4
Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anträge auf Restzahlung	3.8 — 3.12	4
Kontrollen in den Mitgliedstaaten	3.13 — 3.20	5
Umfang der von der Kommission durchgeführten Kontrollen	3.13 — 3.14	5
Kontrollberichte	3.15	5
Berücksichtigung der Kontrollergebnisse	3.16 — 3.20	5
Nach dem Abschluß eingetretene Ereignisse	3.21 — 3.23	6
4. SCHLUSSFOLGERUNG	4.1 — 4.6	7
Tabellen 1—3		9
Antworten der Kommission		12

1. EINLEITUNG

1.1. Im Rahmen seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1996 ⁽¹⁾ untersuchte der Hof den Abschluß der aus dem EFRE kofinanzierten Interventionen, die in den Zeitraum vor der Strukturfondsreform von 1988 ⁽²⁾ und in den Programmplanungszeitraum 1989-1993 fielen ⁽³⁾. Der Hof empfahl insbesondere eine aktivere Politik zur Abwicklung der Maßnahmen und eine strengere Haltung bei der Gewährung von Fristverlängerungen für die Mittelbindungen und Zahlungen in den Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage festgestellter Anomalien forderte er nachdrücklich die Einsetzung von Kontrollsystemen, die tatsächlich die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Ausgabenbescheinigungen gewährleisten.

1.2. Aufgrund der hohen Zahl der zum 31. Dezember 1996 noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen [769 ⁽⁴⁾] wurde diese Untersuchung 1997 mit Prüfungen in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich) und bei der Kommission fortgesetzt. Diese Prüfungen bezogen sich auf eine Stichprobe von 53 vor 1994 beschlossenen Interventionen, von denen 18 abgeschlossen und 35 noch nicht abgeschlossen waren. Die Stichprobe wurde zur Veranschaulichung des Abschlußverfahrens erstellt, beansprucht also keine statistische Repräsentativität. Dies erschien angesichts der Entwicklung bei den Abschlüssen am angemessensten. Neben der Prüfung der Rechtmäßigkeit und der Ordnungsmäßigkeit legte der Hof den Schwerpunkt auf die Untersuchung des Durchführungsstands des Abschlußverfahrens. Die Bewertungen und die Auswirkungen der gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) und der Programme des Zeitraums 1989-1993 werden schließlich im Rahmen des Berichts des Hofes über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen behandelt.

1.3. Die obengenannten Prüfungen in den Mitgliedstaaten bestätigten die in den Ziffern 6.21-6.30 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1996 angeführten Feststellungen über die mangelnde Zuverlässigkeit der Ausgabenbe-

scheinigungen, die von den in den Mitgliedstaaten benannten Behörden ausgestellt wurden ⁽⁵⁾, und die mangelnde Zuverlässigkeit der von den Endbegünstigten vorgelegten Nachweise sowie im Hinblick auf die Zuschußfähigkeit der Ausgaben. Die entsprechenden Bemerkungen wurden den zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission übermittelt. Letztere ist gemäß Artikel 24 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 verpflichtet, eine angemessene Prüfung vorzunehmen und gegebenenfalls die nicht rechtmäßig gezahlten Beträge wiedereinzuziehen. In den folgenden Ziffern wird daher nicht erneut auf diese Aspekte an sich eingegangen, sondern vielmehr der zum 31. Dezember 1997 beim Abschluß der Interventionen erreichte Stand behandelt und das Abschlußverfahren untersucht.

2. STAND DES ABSCHLUSSES ZUM 31. DEZEMBER 1997

2.1. Für die meisten vor 1994 genehmigten Interventionen mußten die rechtlichen Verpflichtungen und Mittelbindungen in den Mitgliedstaaten (außer bei einer eventuellen Verlängerung) bis zum 31. Dezember 1993 vorgenommen werden ⁽⁶⁾. Danach mußten die Endbegünstigten in den Mitgliedstaaten in der Regel innerhalb einer Zweijahresfrist ihre Zahlungen vornehmen, worauf die Mitgliedstaaten der Kommission binnen sechs Monaten die für den Abschluß erforderlichen Unterlagen, insbesondere den Antrag auf Zahlung des Restbetrags und den Schlußbericht über die Durchführung, vorzulegen hatten. Bei Zulässigkeit dieser Unterlagen hatte die Kommission innerhalb einer Frist von in der Regel höchstens zwei Monaten, d.h. vor dem 31. August 1996 ⁽⁷⁾, den Restbetrag der finanziellen Beteiligung auszuzahlen. Die Kommission bewilligte Fristverlängerungen für die Mittelbindungen und Zahlungen von höchstens 12 Monaten. Für die Ziel-1-Programme des Zeitraums 1989-1993 in Italien wurden die Abschlußfristen jedoch mit Zustimmung der Kommission bis 1998 verlängert ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽²⁾ Nicht quotengebundene Maßnahmen, integrierte Entwicklungsmaßnahmen (IEM), nationale Programme von gemeinschaftlichem Interesse (NPGI), integrierte Mittelmeerprogramme (IMP), Programme im Rahmen von Gemeinschaftsinitiativen (PGI) und Vorhaben im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates (ABl. L 169 vom 28.6.1984, S. 1).

⁽³⁾ Insbesondere die im Rahmen von gemeinschaftlichen Förderkonzepten (GFK) oder Gemeinschaftsinitiativen (GI) beschlossenen operationellen Programme (OP) oder Vorhaben. Grundlegende Rechtsvorschriften sind folgende Verordnungen:

- Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 (ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 5);
- Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 (ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 20);
- Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 des Rates, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 (ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 34).

⁽⁴⁾ Die unter die Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 fallenden Vorhaben sind nicht inbegriffen (siehe Ziffer 2.5).

⁽⁵⁾ Bei der Ausgabenbescheinigung handelt es sich um das von einer vom Mitgliedstaat benannten Behörde für die Kommissionsdienste ausgestellte Dokument, in dem die tatsächlich angefallenen Ausgaben aufgeführt sind, die den von den Endbegünstigten der Interventionen getätigten Zahlungen entsprechen. Als Belege für diese Ausgaben müssen quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege verfügbar sein, die nicht der Kommission übermittelt werden, sondern bei den Endbegünstigten in den Mitgliedstaaten verbleiben.

⁽⁶⁾ Mit Ausnahme insbesondere der Ziel-2-OP des Zeitraums 1989-1991, bei denen die Mittelbindungen vor dem 31. Dezember 1991 vorgenommen werden mußten. Für die Ziel-2-OP gab es nämlich zwei Programmplanungszeiträume, 1989-1991 und 1992-1993.

⁽⁷⁾ 31. August 1994 für die Ziel-2-OP des Zeitraums 1989-1991, die in der Fußnote 6 genannt sind. Diese Fristen sind durch Artikel 21 Absatz 4 und Artikel 25 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 vorgegeben.

⁽⁸⁾ Die Gründe für diese Vereinbarung sind im sechsten und siebten Bericht über die Strukturfonds zu den Jahren 1994 bzw. 1995 dargelegt [KOM(95) 583 endg., Kapitel V, Ziffer 1.1, S. 160f. und KOM(96) 502 endg., Kapitel I, S. 56-57].

2.2. Die *Tabellen 1 und 2* geben einen Überblick über die Entwicklung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen in den einzelnen Haushaltslinien bzw. Mitgliedstaaten. Nicht in diesen Tabellen aufgeführt sind jedoch die noch abzuwickelnden Mittelbindungen folgender Vorhaben (*Tabelle 3*):

- a) vor dem 1. Januar 1989 von der Kommission beschlossene Vorhaben, die den Bestimmungen von Artikel 12 der EFRE-Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 über die automatische Mittelfreigabe unterliegen;
- b) 1989 von der Kommission genehmigte Vorhaben, für die noch die alte Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 maßgebend ist und die nicht den Bestimmungen über die automatische Mittelfreigabe unterliegen.

2.3. Die für sämtliche EFRE-Interventionen noch abzuwickelnden Mittelbindungen beliefen sich zum 31. Dezember 1997 auf 2 389,7 Mio ECU (2 067,0 Mio ECU in *Tabelle 1* und 271,9 bzw. 50,8 Mio ECU in *Tabelle 3*), gegenüber 3 290,7 Mio ECU zum 31. Dezember 1996 und 4 658,9 Mio ECU zum 31. Dezember 1995 ⁽⁹⁾.

2.4. Bei den nach der Reform von 1988 beschlossenen Interventionen belief sich der noch abzuwickelnde Anteil zum 31. Dezember 1997 auf 1 795,3 Mio ECU, gegenüber 2 527,4 Mio ECU zum 31. Dezember 1996 und 3 259,4 Mio ECU zum 31. Dezember 1995 (siehe den ersten Teil von *Tabelle 1*). Dieser noch abzuwickelnde Betrag entspricht 6,2 % der während der Haushaltsjahre 1989 bis 1995 insgesamt vorgenommenen Mittelbindungen in Höhe von 28 597,5 Mio ECU ⁽¹⁰⁾ — gegenüber 8,8 % zum 31. Dezember 1996 und 11,4 % zum 31. Dezember 1995. Da es sich bei dem noch abzuwickelnden Betrag im wesentlichen lediglich um den Restbetrag der letzten Jahrestanche der Aktionen handelt (d.h. im allgemeinen 20 % dieser letzten Tranche) ⁽¹¹⁾, vermittelt die Zahl der noch abzuschließenden Interventionen eine korrektere Vorstellung vom Ausmaß der noch durchzuführenden Abschlußmaßnahmen. Für den Zeitraum nach der Reform von 1988 handelt es sich um 435 Interventionen, gegenüber 617 zum 31. Dezember 1996 und 753 zum 31. Dezember 1995; insgesamt waren in diesem Zeitraum rund 800 Interventionen eingeleitet worden.

2.5. Bei den vom EFRE kofinanzierten Interventionen, die ursprünglich vor der Reform von 1988 beschlossen wurden, beliefen sich die noch abzuwickelnden Beträge zum 31. Dezember 1997 auf 594,4 Mio ECU, gegenüber

763,3 Mio ECU zum 31. Dezember 1996 und 1 399,5 Mio ECU zum 31. Dezember 1995. Diese Beträge entfallen auf folgende Aktionen:

- a) Mittelbindungen von insgesamt 271,7 Mio ECU in den die GFK und GI betreffenden Haushaltslinien sowie in den spezifischen Haushaltslinien für nicht quotengebundene Maßnahmen, IEM, IMP, NPGI und PGI (gegenüber 385,9 Mio ECU zum 31. Dezember 1996 und 496,9 Mio ECU zum 31. Dezember 1995) (siehe den zweiten Teil von *Tabelle 1*);
- b) Mittelbindungen von insgesamt 271,9 Mio ECU für Vorhaben, die die Kommission vor dem 1. Januar 1989 im Rahmen des EFRE beschloß und die den Bestimmungen über die automatische Aufhebung von Mittelbindungen nach Artikel 12 der geänderten EFRE-Verordnung unterliegen (gegenüber 325,5 Mio ECU zum 31. Dezember 1996 und 842,4 Mio ECU zum 31. Dezember 1995) (siehe *Tabelle 3*);
- c) Mittelbindungen von insgesamt 50,8 Mio ECU für Vorhaben, die die Kommission 1989 genehmigte, die aber noch unter die alte Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 fallen und nicht den Bestimmungen über die automatische Aufhebung von Mittelbindungen unterliegen (gegenüber 51,9 Mio ECU zum 31. Dezember 1996 und 60,2 Mio ECU zum 31. Dezember 1995) (siehe *Tabelle 3*).

2.6. Bei mehr als 50 % der noch abzuwickelnden Mittelbindungen handelt es sich z.Zt. um EFRE-Interventionen in Italien. Die für diesen Mitgliedstaat 1997 vorgenommenen Abschlußoperationen betrafen praktisch nur Interventionen, die vor der Reform von 1988 beschlossen wurden; von 123 nach der Reform beschlossenen Programmen wurden lediglich vier abgeschlossen. Die noch fortbestehenden Mittelbindungen der vier anderen Mitgliedstaaten, auf die zum 31. Dezember 1996 rund 10 % des noch endgültig abzurechnenden Gesamtbetrags entfielen, verringerten sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 1996 in der Größenordnung von 25 % (Frankreich und Vereinigtes Königreich), 37 % (Spanien) und 68 % (Griechenland). Von der Zahl der noch abzuschließenden Interventionen her sind Italien, Frankreich und das Vereinigte Königreich mit einem Anteil an der Gesamtzahl von 30, 20 bzw. 11 % die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten.

3. BEMERKUNGEN ZUM ABSCHLUSSVERFAHREN

3.1. Der Hof stellte fest, daß die Kommission für Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich eine Übersicht über die zum 31. Dezember 1997 noch nicht abgeschlossenen Programme erstellt hatte, aus der die finanziellen Angaben, die Art des den Abschluß verhindernden Problems und die zur Lösung des Problems unternommenen Schritte hervorgehen. Eine solche Übersicht wäre auch für die anderen sieben betroffenen Mitgliedstaaten ein nützliches Verwaltungsinstrument gewesen.

⁽⁹⁾ Die Angaben in den Ziffern 2.3-2.5 können sich von den Angaben in den Ziffern 6.10-6.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1996 unterscheiden. Dies beruht insbesondere auf Neubewertungen und zusätzlichen Mittelbindungen.

⁽¹⁰⁾ Der im fünften Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfondsreform ausgewiesene Betrag von 34 507,8 Mio ECU (Anhang über die finanzielle Abwicklung) umfaßt auch andere Mittelbindungen.

⁽¹¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988, Artikel 21.

Verzögerungen

Allgemeine Bemerkungen

3.2. Eine große Schwachstelle im Abschlußverfahren ist die Nichteinhaltung der verordnungsrechtlich vorgeschriebenen Fristen durch die Mitgliedstaaten und die Kommission (siehe Ziffer 2.1). Für die Begünstigten der Beihilfen und die mit der Durchführung beauftragten zentralen oder regionalen Stellen der Mitgliedstaaten ist es wichtig, daß die Interventionen innerhalb der verordnungsrechtlichen Fristen abgeschlossen werden, denn der Restbetrag der letzten Tranche wird von der Kommission erst am Ende des Abschlußverfahrens ausgezahlt.

3.3. Im übrigen entspricht die Vermeidung ungerechtfertigter Verzögerungen beim Abschluß einer gesunden Haushaltsführung, bei der nichtverwendete Beträge, die für finanzielle Beteiligungen der Strukturfonds bereitgestellt wurden und sich mit der Eröffnung neuer Programme nach und nach anhäufen, regelmäßig freigegeben werden.

3.4. Schließlich kommt es durch Verzögerungen beim Abschluß zu immer mehr Überschneidungen zwischen den verschiedenen Programmplanungszeiträumen, die die Durchführung der neuen Programme beeinträchtigen. Ein Teil der in den Regionen der Mitgliedstaaten verfügbaren Ressourcen bleibt nämlich für Arbeiten im Zusammenhang mit dem Abschluß gebunden, die für die mittelbewirtschaftende Stelle manchmal nur noch von formaler Bedeutung sind. Dies ist z.B. der Fall, wenn ein Schlußbericht über die Durchführung vorzulegen ist, der die Auswirkungen eines Programms beschreibt, dessen Durchführung mehrere Jahre zuvor endete, während mittlerweile andere Interventionen eingeleitet wurden. Im übrigen ist zu befürchten, daß die für diese Verzögerungen verantwortlichen Mängel bei der Durchführung neuer Interventionen erneut auftreten.

Verzögerungen bei der ersten Vorlage der für den Abschluß erforderlichen Unterlagen durch die Mitgliedstaaten

3.5. Zum 31. Dezember 1997 gab es in den meisten Mitgliedstaaten noch Programme, zu denen die Kommission die für den Abschluß erforderlichen Unterlagen noch nicht erhalten hatte. Dies gilt beispielsweise für zwei Interventionen in Belgien, sechs in Deutschland, acht in Frankreich und sechs im Vereinigten Königreich. Bei ungefähr der Hälfte der 53 Interventionen der geprüften Stichprobe verspäteten sich die Mitgliedstaaten mit der ersten Vorlage dieser Unterlagen um bis zu 30 Monate.

3.6. Angeblich wurde schon seit 1996 mehrfach mit den für bestimmte Regionen des Vereinigten Königreichs verantwortlichen Behörden, die noch keine Dokumente für den Abschluß vorgelegt hatten, Kontakt aufgenommen. Die befragten Kommissionsstellen konnten jedoch kein Dokument vorlegen, anhand dessen sich die diesbezüglichen Schritte und Begleitmaßnahmen nachvollziehen ließen.

3.7. Für die Verzögerungen bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen an die Kommission gibt es insbesondere folgende Gründe:

- a) Die betreffenden nationalen Behörden haben Schwierigkeiten bei der Erlangung der Nachweise der Endbegünstigten, wodurch sich die Aktualisierung der Abschlußtabellen und der Schlußberichte verzögert.
- b) Einige Gemeinschaftskonzepte sind nicht transparent genug, da einige Forderungen der Kommission in den Rechtsvorschriften und Beschlüssen der Kommission nicht genau definiert sind, insbesondere im Hinblick auf Art und Inhalt der ihr beim Abschluß zu übermittelnden Unterlagen [Ausgabenbescheinigung, Tabellen und Schlußbericht ⁽¹²⁾]. Diese ungenauen Bestimmungen führen oft zu unterschiedlichen Auslegungen dieser Konzepte. Im Hinblick auf die Förderfähigkeit der Ausgaben dürften die von der Kommission angenommenen Arbeitsblätter jedoch in Zukunft zur Vereinfachung des Abschlusses beitragen ⁽¹³⁾.

Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anträge auf Restzahlung

3.8. Nachdem ihr die Unterlagen für den Abschluß übermittelt wurden, hat sich die für den Mitgliedstaat zuständige geographische Einheit der GD XVI über die Angemessenheit des Schlußberichts und der Ausgabenbescheinigung zu äußern. Die Feststellung des endgültigen Finanzierungsplans erweist sich manchmal aufgrund der etwaigen nach und nach daran vorgenommenen Änderungen als schwierig. Die Einheit „Finanzverwaltung, Ex-post-Kontrollen und Evaluierung“ bestimmt anschließend den noch abzuwickelnden Restbetrag und erstellt die Auszahlungsanordnung, die der GD XX zur Sichtvermerkserteilung vorgelegt werden muß.

3.9. Oft benötigt die Kommission für den Abschluß der Programme, zu denen ihr die Mitgliedstaaten die erforderlichen Unterlagen übermittelt haben, zu viel Zeit, ohne daß sie die Mitgliedstaaten informiert, aus welchen Gründen die für die Zahlung des Restbetrags vorgeschriebene Zweimonatsfrist nicht eingehalten werden kann. Beispielsweise beanstandeten die italienischen Behörden im November 1997 in einem Schreiben an die Kommission, daß sie zu 99 Restzahlungsanträgen, die zwischen 3 und 28 Monate zuvor eingereicht worden waren, keinerlei Reaktion erhalten hatten. Bei zwei Interventionen betrug die Verzögerung mehr als zwei Jahre, bei 29 Interventionen ein bis zwei Jahre und bei 68 Interventionen ein bis

⁽¹²⁾ Hinsichtlich des Schlußberichts erstellte die Kommission erst im Juni 1995 ein Muster, nach dem sich die Mitgliedstaaten im Zeitraum 1994-1999 zu richten hatten.

⁽¹³⁾ Siehe die Arbeitsblätter zur Förderfähigkeit im Anhang der Entscheidungen der Kommission vom 23. April 1997 zur Änderung der Entscheidungen betreffend die Genehmigung von Gemeinschaftlichen Förderkonzepten, Einheitlichen Programmplanungsdokumenten und Programmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen, die im Hinblick auf die 15 Mitgliedstaaten getroffen wurden (ABl. L 146 vom 5.6.1997, S. 32).

sieben Monate. Im übrigen lagen im Dezember 1997 19 Restzahlungsanträge für Frankreich seit mehr als einem Jahr vor, ohne daß die Interventionen abgeschlossen worden waren.

3.10. Es wurde festgestellt, daß bei 4 der 53 geprüften Interventionen weder zusätzliche Informationen angefordert worden waren noch die Zahlung des Restbetrags angeordnet worden war, obwohl die Unterlagen für den Abschluß den Dienststellen der Kommission bereits seit 6 bis 22 Monaten vorlagen.

3.11. Ein häufiger Grund für Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anträge auf Restzahlung ist jedoch die Unzulänglichkeit der übermittelten Dokumente, d.h. entweder die als unzureichend betrachtete Qualität des Schlußberichts oder die Unvollständigkeit bzw. Unrichtigkeit der von den Behörden des Mitgliedstaats übermittelten Ausgabenbescheinigungen (mangelnde Aufschlüsselung der Angaben nach Maßnahmen, Mangel an Informationen über das Verhältnis zwischen den auf Ecu und auf Landeswährung lautenden Ausgaben, Bezug auf den falschen Förderungszeitraum oder den falschen Finanzierungsplan, widersprüchliche Angaben in den Ausgabenbescheinigungen und den Schlußberichten, nichtzuschußfähige Ausgaben). Bei diesen Problemen handelt es sich im allgemeinen um die Folgen schwerwiegender Lücken in der Organisation und internen Kontrolle, die schon früher hätten festgestellt werden müssen — insbesondere angesichts der Verfahren, die im Rahmen der Partnerschaft und vor allem der Begleitausschüsse, in denen die Kommission vertreten ist, vorgesehen sind.

3.12. Bei Feststellung von Ungereimtheiten in den Dokumenten für den Abschluß (18 der 53 Interventionen der geprüften Stichprobe) findet ein Briefwechsel zwischen den Dienststellen der Kommission und den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats statt, um das aufgetretene Problem aufzuklären. In zwei solchen Fällen verstrich ein Jahr, bis die Kommission den Mitgliedstaat um Klarstellung ersuchte. In fünf Fällen beantworteten die Mitgliedstaaten die Anfragen der Kommission erst nach mehr als einem Jahr, und in vier Fällen wurden von den Mitgliedstaaten nicht die angeforderten Informationen übermittelt. Der längste festgestellte Zeitraum zwischen der ursprünglichen Vorlage der Restzahlungsanträge und der Erstellung der Auszahlungsanordnung nach Klärung der zur Sprache gebrachten Probleme umfaßte 29 Monate.

Kontrollen in den Mitgliedstaaten

Umfang der von der Kommission durchgeführten Kontrollen

3.13. In ihrer Antwort auf die Ziffern 6.19-6.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1996 hatte die Kommission erklärt, sie habe Vorkehrungen getroffen, die dazu beitragen, „die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Gemeinschaftszahlungen, einschließlich der Restzahlung, zu gewährleisten.“ Im übrigen weist sie in ihrem achten Bericht über die Strukturfonds darauf hin,

daß bei den 1996 von der GD XVI durchgeführten (insgesamt 26) Kontrollen „in erster Linie überprüft werden (soll), ob ein System für die Verwaltung und Kontrolle der Vorgänge vorhanden und wirksam ist und ob die der Kommission übermittelten Angaben (insbesondere die Ausgabenbescheinigungen) zuverlässig sind. Außerdem sollen die ordnungsgemäße Verwendung der EFRE-Mittel, die rechnerische Genauigkeit, die Gesetzmäßigkeit, die Regelmäßigkeit sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Qualität der Finanzverwaltung im Lichte der Ziele der einzelnen Interventionsarten, der Verordnungen und der Gemeinschaftspolitiken überprüft werden. (...) Im Anschluß an diese Kontrollen unternimmt die Kommission die erforderlichen Schritte, um die weitere Überwachung und Berichtigung der von ihren eigenen Dienststellen oder dem Rechnungshof aufgedeckten Unregelmäßigkeiten sicherzustellen.“

3.14. Zum Umfang der von der Kommission durchgeführten Kontrollen ist festzustellen, daß im Zeitraum 1994-1997 rund 120 Interventionen des Programmplanungszeitraums 1989-1993 kontrolliert wurden. Angesichts der von der GD XX im Rahmen ihrer Prüfung der Systeme zur Kontrolle und Verwaltung der Strukturfonds-Interventionen ⁽¹⁴⁾ festgestellten Unzulänglichkeiten ist nicht davon auszugehen, daß der Anteil der während des Durchführungszeitraums oder vor dem Abschluß kontrollierten Interventionen eine ausreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Gemeinschaftszahlungen, einschließlich der Restzahlung, bietet, selbst wenn jede dieser Kontrollen angemessenen Zielen entspricht.

Kontrollberichte

3.15. Die dem Hof vorliegenden Berichte der GD XVI beinhalten nur in 27 % der Fälle eine Analyse oder eine Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten. Die Berichte enthalten lediglich eine Beschreibung der kofinanzierten Aktionen und eine Untersuchung spezifischer Probleme. Im übrigen sind sie von beschränktem Umfang. Zu mehreren Kontrollbesuchen wurde keinerlei Bericht erstellt.

Berücksichtigung der Kontrollergebnisse

3.16. Auf der Grundlage der Stichprobe der geprüften Interventionen liegt eine weitere Schwachstelle des Abschlußverfahrens darin, daß die Kommission Schwierigkeiten hat, die sich aus ihren eigenen Kontrollen in den Mitgliedstaaten oder aus den Prüfbesuchen des Hofes ergebenden Bemerkungen innerhalb einer angemessenen Zeitspanne zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere, wenn bei den durchgeführten Kontrollen Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden, die zu Ermittlungen der UCLAF führen. Aufgrund der Art und der Komplexität der zu analysierenden Probleme erfordern die durchzu-

⁽¹⁴⁾ Dokument SEK(94) 1654 endg.

führenden Arbeiten im allgemeinen einen erheblichen Zeitaufwand.

3.17. Obwohl die bei den Prüfungen aufgedeckten Probleme im allgemeinen nur eine sehr beschränkte Zahl von Vorhaben oder auch nur ein einziges Vorhaben betreffen, wird in den meisten Fällen das gesamte Programm ausgesetzt, so daß sich der Abschluß häufig um mehrere Jahre verzögert.

3.18. Nur in Ausnahmefällen faßt die Kommission den förmlichen Beschluß, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft zu kürzen⁽¹⁵⁾. Die internen Anweisungen der Kommission vom 15. Oktober 1997⁽¹⁶⁾ über die „Nettofinanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung des Artikels 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88“ stellen einen Fortschritt dar, der jedoch die spätere Ausarbeitung von verordnungsrechtlichen Bestimmungen nicht ausschließt.

3.19. Die folgenden Beispiele, die der geprüften Stichprobe entnommen sind, verdeutlichen die möglichen Probleme:

a) Bei einer im Februar 1996 durchgeführten Vor-Ort-Kontrolle des Ziel-1-OP Extremadura (E) hatte die GD XVI zahlreiche Mängel festgestellt. Im Juli 1996 ordnete die Kommission die Zahlung des Restbetrags an, obwohl sie dem Mitgliedstaat erst dann ihre Kontrollbemerkungen mitteilte. Im übrigen war zwar aufgrund der Antwort der spanischen Behörden von Oktober 1996 gewährleistet, daß sich die angetroffenen Probleme nach Einrichtung eines EDV-Systems zur Begleitung der Vorhaben nicht wiederholen konnten; dennoch konnte bei der im April 1997 durchgeführten Prüfung des Hofes erneut keine Abstimmung der Ausgabenbescheinigung mit der Rechnungsführung der mittelbewirtschaftenden Stelle vorgenommen werden. Es wurde auch festgestellt, daß nichtförderungswürdige Vorhaben im Gesamtwert von rund 15 Mio ECU in die Ausgabenbescheinigung aufgenommen und fünf Straßenbauvorhaben im Gesamtbetrag von 3,8 Mio ECU sowohl zu Lasten des betreffenden OP als auch des INTERREG-OP Spanien-Portugal finanziert worden waren.

b) Infolge einer Vor-Ort-Kontrolle des Ziel-1-OP Sachsen-Anhalt (D), die die GD XVI im November 1996 auf der Grundlage von im Juni 1996 eingegangenen Unterlagen für den Abschluß durchführte, wurde der Schlußbericht geändert. Im April 1997 wurde die Restzahlung angeordnet, obwohl es zwischen dem Schlußbericht und den bescheinigten Ausgaben immer noch eine Differenz in Höhe von 3,2 Mio ECU gab und lediglich bewilligte, nicht aber wirklich getätigte Ausgaben berücksichtigt wurden (siehe auch Ziffer 3.22).

c) Im April 1996 führte die GD XX eine Vor-Ort-Kontrolle der GI INTERREG Irland und Nordirland durch. Im Januar 1997 reichte der Mitgliedstaat die Unterlagen für den Abschluß ein, und im Februar 1997 wurde der Kontrollbericht, in dem insbesondere nichtförderfähige Ausgabenarten ausgewiesen waren, der GD XVI und den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats übermittelt. Im November 1997 wurde der Restbetrag auf der Grundlage der 10 Monate früher vorgelegten Unterlagen ohne vertiefte Analyse und ohne eine gegebenenfalls erforderliche Berichtigung ausgezahlt.

3.20. Schließlich stellte der Hof im Rahmen der untersuchten Stichprobe fest, daß die Ergebnisse von fünf Kommissionskontrollen (drei Kontrollen der GD XVI und zwei Kontrollen der GD XX) den nationalen Behörden zusammen mit der Bitte um diesbezügliche Anmerkungen erst mehr als ein Jahr nach der Kontrolle mitgeteilt wurden. In einem dieser Fälle übermittelte die GD XVI ihre Bemerkungen erst zwei Jahre nach der Vor-Ort-Kontrolle von zwei Ziel-2-OP (Programmplanungszeiträume 1989-1991 und 1992-1993).

Nach dem Abschluß eingetretene Ereignisse

3.21. In der Praxis bedeuten der Abschluß des Programms und die Zahlung des Restbetrags kein Ende der Begleitung, zu der die vom Mitgliedstaat benannten Behörden und die Kommission verpflichtet sind. Der Hof hat festgestellt, daß Vorhaben insbesondere in Deutschland und im Vereinigten Königreich auch nach Vorlage der Ausgabenbescheinigung noch Gegenstand von Kontrollen unabhängiger Prüfer sein können, die für die mittelbewirtschaftenden Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Beispielsweise war bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996⁽¹⁷⁾ im Rahmen einer nach Vorlage der Ausgabenbescheinigung zum Ziel-2-OP (1990-1991) East Midlands (UK) durchgeführten Prüfung festgestellt worden, daß die bescheinigten zuschufähigen Kosten um 1,32 Mio ECU vermindert werden mußten. Diese Verminderung wurde später nicht von der Kommission berücksichtigt. Beim Ziel-1-OP (1990-1993) Brandenburg (D) war bei 179 von 761 kofinanzierten Vorhaben (23,5 %) bei Erstellung der Ausgabenbescheinigung durch die Region noch nicht die obligatorische Kontrolle der endgültigen Ausgabennachweise vorgenommen worden. Ebenso mußten beim Ziel-1-OP (1990-1993) Sachsen-Anhalt von 1 428 kofinanzierten Vorhaben noch 417 (29,2 %) kontrolliert werden; Wiedereinziehungen im Zusammenhang mit diesen Vorhaben von insgesamt rund 70,7 Mio ECU, die von den regionalen Behörden bereits als erforderlich betrachtet wurden, waren bei der Erstellung der Ausgabenbescheinigung des Mitgliedstaats nicht in Abzug gebracht worden.

3.22. Im übrigen können einige Bedingungen für die Gewährung des betreffenden Zuschusses, wie etwa die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, erst meh-

⁽¹⁵⁾ Beschluß gemäß Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88.

⁽¹⁶⁾ K(97) 3151 endg.-II.

⁽¹⁷⁾ Siehe Ziffer 6.26.

rere Jahre nach Abschluß der Investition überprüft werden. So müssen die geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze in Deutschland während eines fünfjährigen „Überwachungszeitraums“ mindestens drei Jahre lang dauerhaft besetzt sein. Ist dies nicht der Fall, wird der Überwachungszeitraum um drei Jahre verlängert. Bei Nichterreichung der vorgeschriebenen Zahl von Arbeitsplätzen muß der Endbegünstigte die Beihilfe ganz oder teilweise zurückzahlen.

3.23. Es ist daher möglich, daß Erstattungen zugunsten des Gemeinschaftshaushaltsplans auch noch nach dem Zeitraum von drei Jahren nach der letzten Zahlung für die Aktion zu leisten sind, in dem die zuständige Stelle und die zuständigen Behörden der Kommission alle Belege zu den Aktionen zur Verfügung halten müssen⁽¹⁸⁾. Bei den betreffenden Vorhaben sollten die Mittelbindungen der Begünstigten weiterhin von den benannten Behörden der Mitgliedstaaten begleitet werden; außerdem sollte ein Verfahren zur endgültigen Bereinigung eingerichtet werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

4.1. Bei seiner Prüfung stellte der Hof Mängel auf der Ebene der Mitgliedstaaten (Abschlußrechnung der Endbegünstigten, Bescheinigung der Ausgaben, Schlußberichte, Vorlage der Unterlagen) und auf der Ebene der Kommission fest (Analyse der Unterlagen für den Abschluß, Berechnung und Zahlung des Restbetrags). Aufgrund dieser Mängel kam es bisweilen zu erheblichen Verzögerungen sowie zu Beschlüssen und Zahlungen, die fehlerhaft oder nicht transparent genug waren (siehe Ziffern 1.3, 3.5-3.12 und 3.19).

4.2. Die EFRE-Interventionen müssen zügiger abgeschlossen werden, und zwar nicht nur im Interesse der Begünstigten, deren Maßnahmen vollends umgesetzt sind, sondern auch zur Ermöglichung einer reibungslosen Durchführung der Programme des Zeitraums 1994-1999 (siehe Ziffern 3.2-3.4), deren Abschluß näherrückt (insbesondere der Ziel-2-OP des ersten Programmplanungszeitraums (1994-1996)). Daher sollte die Kommission in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten unbedingt für eine Beseitigung der ermittelten Mängel sorgen.

4.3. Für einen beschleunigten Abschluß der Interventionen sollte die Kommission

- a) im Rahmen einer aktiven Abschlußpolitik konkrete Verfahren einrichten, nach denen zusätzliche Informa-

tionen eingeholt, die erhaltenen Informationen untersucht werden und bei Mitgliedstaaten, die die für den Abschluß erforderlichen Dokumente nicht fristgemäß übermittelt haben oder deren Antworten auf zusätzliche Fragen nicht eingegangen sind, systematisch nachgefaßt wird (siehe Ziffern 3.5-3.12);

- b) den Mitgliedstaaten ein Dokument zuleiten, in dem die Berechnung des Abschlußrestbetrags erläutert wird, da die für die Verwaltung der Interventionen zuständigen nationalen Behörden nicht immer in der Lage waren, die Berechnung dieses Betrags nachzuvollziehen.
- c) in Fällen, wo eine oder mehrere Aktionen noch geprüft werden müssen, einen vorläufigen Abschluß vornehmen (siehe Ziffer 3.17).

4.4. Im Hinblick auf die von den Gemeinschaftsinstanzen in den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen sollte die Kommission

- a) die Verwaltungsverfahren zur Begleitung der durchgeführten Kontrollen verstärken (siehe Ziffern 3.16-3.19);
- b) dafür sorgen, daß die Mitgliedstaaten wesentlich rascher über die Ergebnisse der von ihren Dienststellen durchgeführten Kontrollen informiert werden, damit nicht nur der Abschluß der betreffenden Interventionen beschleunigt wird, sondern die Mitgliedstaaten auch so schnell wie möglich Abhilfemaßnahmen treffen können, die auch den jüngeren, im Durchführungsstadium befindlichen Programmen nützen (siehe Ziffer 3.20).

4.5. In Zukunft sollte sich die Kommission auch vergewissern, daß die neue Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission⁽¹⁹⁾ mit Durchführungsvorschriften zur Finanzkontrolle durch die Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewandt wird und insbesondere, daß die darin vorgesehene Unabhängigkeit der Finanzkontrolle tatsächlich gewährleistet ist. Im übrigen sollte die Kommission aufgrund der Gefahr, daß bei der Zahlung des Restbetrags etwaige nicht für eine Förderung in Betracht kommende Ausgaben endgültig von der Gemeinschaft mitfinanziert werden, ganz besonders in der Phase des Abschlusses für die Anwendung dieser Verordnung sorgen und gegebenenfalls selbst die abzuschließenden Interventionen überprüfen, damit die Begründetheit sämtlicher diesbezüglicher Gemeinschaftszahlungen auf der Grundlage von Stichproben gewährleistet ist (siehe Ziffern 3.13-3.15).

4.6. Schließlich ist im Hinblick auf die finanziellen Nettoberichtigungen festzustellen, daß die internen Anweisungen der Kommission ein Fortschritt sind, der jedoch spätere verordnungsrechtliche Bestimmungen nicht ausschließt (siehe Ziffer 3.18). Für Ereignisse, die nach dem Abschluß eintreten und zu Erstattungen führen können, sollte ein Verfahren zur endgültigen Bereinigung eingerichtet werden (siehe Ziffern 3.21-3.23).

⁽¹⁸⁾ Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 sind nicht rechtmäßig gezahlte Beträge an die Kommission zurückzuzahlen. Im übrigen ist in Artikel 23 Absatz 3 dieser Verordnung festgelegt, daß die Belege nach der letzten Zahlung für eine Aktion drei Jahre lang aufbewahrt werden müssen.

⁽¹⁹⁾ ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 1.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 23. September 1998 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Bernhard FRIEDMANN

Präsident

Tabelle 1

Stand der noch abzuwickelnden Beträge der vor 1994 genehmigten EFRE-Interventionen in den einzelnen Haushaltslinien ⁽¹⁾ — 1. Januar 1997/31. Dezember 1997 ⁽²⁾

(Mio ECU)

Haushaltslinie	Betrag zum 1.1.1997	Zahl der noch laufenden Interventionen	Aufgehobene Mittelbindungen 1.1.1997- 31.12.1997	Zahl der abgeschlossenen Interventionen	Zahlungen 1.1.1997- 31.12.1997	Zahl der abgeschlossenen Interventionen	Stand am 31.12.1997	Zahl der noch laufenden Interventionen
B2-1 2 0 0 Ziel 1	1 184,3	147	21,6	12	319,3	35	843,4	100
B2-1 2 0 1 Ziel 2	481,5	110	22,7	2	105,2	18	353,7	90
B2-1 2 0 2 Ziel 5b	107,7	53	2,5	4	15,3	9	89,9	40
B2 1 4 8 GI	593,2	178	17,7	11	163,7	45	411,8	122
B2 1 9 0 Neue Länder	77,6	6	1,8	1	36,4	1	39,4	4
B2 1 8 2 EFRE	83,1	123	7,0	3	19,0	41	57,0	79
Zwischensumme	2 527,4	617	73,3	33	658,9	149	1 795,3	435
<i>Programme/Vorhaben nach der Reform (erste Generation)</i>								
IMP, nicht quotengebundene Maßn., NPGI, PGI usw. zu Lasten der verschiedenen Haushaltslinien	385,9	152	35,5	17	78,7	31	271,7	104
Insgesamt	2 913,3	769	108,8	50	737,5	180	2 067,0	539

Quelle: SINCOM

⁽¹⁾ Ohne die auf der Grundlage der alten Regelung beschlossenen Einzelvorhaben gemäß Tabelle 3.⁽²⁾ Die Differenzen gegenüber den Tabellen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 beruhen insbesondere auf Neubewertungen und zusätzlichen Mittelbindungen.

Tabelle 2

Stand der noch abzuwickelnden Beträge der vor 1994 genehmigten EFRE-Interventionen in den einzelnen Mitgliedstaaten ⁽¹⁾ — 1. Januar 1997/31. Dezember 1997 ⁽²⁾

(Mio ECU)

Land	Betrag zum 1.1.1997	Zahl der noch laufenden Interventionen	Aufgehobene Mittelbindungen 1.1.1997- 31.12.1997	Zahl der abgeschlossenen Interventionen	Zahlungen 1.1.1997- 31.12.1997	Zahl der abgeschlossenen Interventionen	Stand am 31.12.1997	Zahl der noch laufenden Interventionen
Belgien	43,8	27	1,3	1	7,9	5	34,6	21
Dänemark	2,9	8	0,2	0	0,9	2	1,8	6
Deutschland	158,2	46	4,8	11	59,5	15	93,8	20
Griechenland	269,1	54	15,8	8	167,9	21	85,4	25
Spanien	290,4	59	6,7	1	101,3	22	182,4	36
Frankreich	261,0	143	5,1	4	55,4	32	200,5	107
Irland	33,4	13	2,8	0	13,4	7	17,2	6
Italien	1 332,6	180	24,6	8	233,4	11	1 074,6	161
Luxemburg	6,7	5	0,1	1	0,0	0	6,7	4
Niederlande	23,2	16	1,3	1	5,7	4	16,3	11
Portugal	58,9	18	3,9	1	7,0	5	48,0	12
Vereinigtes Königreich	331,5	83	35,6	4	46,7	17	249,1	62
Zwischensumme	2 811,6	652	102,2	40	698,9	141	2 010,5	471
Unbestimmt	101,7	117	6,6	10	38,6	39	56,5	68
Insgesamt	2 913,3	769	108,8	50	737,5	180	2 067,0	539

Quelle: SINCOM

⁽¹⁾ Ohne die auf der Grundlage der alten Regelung beschlossenen Einzelvorhaben gemäß Tabelle 3.⁽²⁾ Die Differenzen gegenüber den Tabellen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 beruhen insbesondere auf Neubewertungen und zusätzlichen Mittelbindungen.

Tabelle 3

Stand der noch abzuwickelnden Beträge der auf der Grundlage der alten Regelung beschlossenen Einzelvorhaben — 1. Januar 1997/
31. Dezember 1997

(Mio ECU)

	Betrag zum 1.1.1997	1997 aufgehobene Mittelbindungen	1997 getätigte Zahlungen	Neubewertung bei Abschluß des Haushaltsjahres	Stand am 31.12.1997
Von der Kommission vor dem 1. Januar 1989 im Rahmen des EFRE beschlossene Einzelvorhaben, die Artikel 12 der geänderten EFRE-Verordnung unterliegen	325,5	27,1	25,2	-1,3	271,9
1989 beschlossene Einzelvorhaben, die unter die Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 fallen	51,9	0,1	0,4	-0,6	50,8

Quelle: SINCOM

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1. EINLEITUNG

1.1.-1.3. Der Hof weist darauf hin, daß er bereits in seinem vorherigen Jahresbericht den Abschluß der aus dem EFRE kofinanzierten Interventionen untersucht hat. Bei dieser Gelegenheit hat die Kommission umfassend geantwortet. Sie schließt die Interventionen weiterhin so schnell ab, wie es ihre Mittel und die Abschlußunterlagen der Mitgliedstaaten erlauben und genehmigt nur in berechtigten Fällen eine Verlängerung der Mittelbindungs- und Zahlungsfristen. Nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission haben die Mitgliedstaaten zum Abschluß des Programms einen von unabhängiger Seite erstellten Vermerk vorzulegen, der die Gültigkeit des Antrags auf endgültige Zahlung bestätigt. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß ihre Ausgabenerklärungen korrekt sind.

Die Kommission berichtigt alle offensichtlichen finanziellen Unregelmäßigkeiten der Mitgliedstaaten bzw. verlangt eine Berichtigung. In vielen Fällen nimmt der Mitgliedstaat indessen selbst eine Berichtigung vor, wodurch sich die formelle Anwendung von Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 erübrigt.

Die Kommission stellt fest, daß die Stichprobe von 53 EFRE-Interventionen überwiegend aus vom Hof in den Mitgliedstaaten geprüften Interventionen besteht und möglicherweise nicht repräsentativ ist, da:

- der Hof diese Interventionen anhand einer Risikoanalyse auswählt, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß mit Problemen verbundene Maßnahmen geprüft werden;
- in Fällen, in denen der Hof tatsächlich ein Problem feststellt, der Abschluß des betroffenen Programms möglicherweise durch die von der Kommission zur Lösung des Problems einzuleitenden Schritte verzögert wird.

Die Bemerkungen des Hofes stützen sich zum großen Teil auf Erkenntnisse aus den Akten der Kommission. Der Hof legte im Juli auf Ersuchen der Kommission eine Kurzinformation über seine Erkenntnisse vor, die die Kommission aber aufgrund der knappen Frist, die ihr zur Vorbereitung ihrer Antwort zur Verfügung stand, weder prüfen noch kommentieren konnte.

2. STAND DES ABSCHLUSSES ZUM 31. DEZEMBER 1997

2.2.-2.6. Die Kommission erklärte in ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1996,

weshalb eine große Anzahl von Maßnahmen aus der Zeit vor 1994 noch nicht abgeschlossen ist:

- 1) viele der einzelstaatlichen Schlußberichte sind von unzureichender Qualität;
- 2) bei zahlreichen Programmen haben die Mitgliedstaaten nicht alle Informationen geliefert, die für den Abschluß erforderlich sind (z.B. Ausgang von Gerichtsverfahren, zufriedenstellende Behebung der bei den Kontrollen beanstandeten Mängel, Vorlage der von den Begleitausschüssen geänderten Finanzierungspläne für die Programme);
- 3) der Abschlußtermin für einige Programme wurde aus berechtigten Gründen verschoben; hiervon ist in erster Linie Italien betroffen, was teilweise erklärt, weshalb ein großer Teil der noch abzuwickelnden Verpflichtungen EFRE-Interventionen in Italien betrifft (Ziffer 2.6).

Nach den vom Hof vorgelegten Zahlen blieben 1997 weitaus weniger Maßnahmen ohne Abschluß, und auch die Zahl der noch nicht abgewickelten Verpflichtungen ist erheblich zurückgegangen. Wie der Hof feststellt, handelt es sich im wesentlichen lediglich um die Zahlung des Restbetrags der letzten Jahrestanche der Aktionen (20 %). Überdies entspricht das Volumen der noch abzuwickelnden Verpflichtungen nicht den Beträgen, die die Kommission den Mitgliedstaaten schuldet: in vielen Fällen wird die Nichtausschöpfung von Mitteln für die Programme zur Aufhebung von Mittelbindungen oder sogar zu Wiedereinziehungen führen. Die Kommission hat ihre Bemühungen um den Abschluß aller Programme, die anhand der verfügbaren Informationen ordnungsgemäß abgeschlossen werden können, noch verstärkt. So wurden beispielsweise im ersten Halbjahr 1998 weitere 48 Projekte und weitere 75 Programme abgeschlossen, was den Gesamtbetrag der noch abzuwickelnden Verpflichtungen um 220 Mio ECU verringerte. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt machen die noch abzuwickelnden Verpflichtungen nur noch etwa 3 % des EFRE-Gesamt Volumens für die Programme aus der Zeit vor 1994 aus, was in etwa den Mittelbindungen für sechs Wochen der von 1994-1999 laufenden Programme entspricht.

3. BEMERKUNGEN ZUM ABSCHLUSSVERFAHREN

Verzögerungen

Allgemeine Bemerkungen

3.2.-3.4. Wie der Hof in Ziffer 2.1 feststellt, sind die Zahlungen von der Kommission „in der Regel“ innerhalb von zwei Monaten auszuführen, wenn ein ordnungsgemäßer Antrag vorliegt. Es gibt also keine absolute Frist für diese Zahlungen; die Kommission ist sich aber bewußt,

daß die späte Ausführung von Zahlungen für Maßnahmen Probleme verursachen kann und setzt alles daran, die Vorgänge zu beschleunigen. Nach den geltenden Verordnungen ist eine Überschneidung der Finanzvorgänge im Rahmen aufeinanderfolgender Programmplanungszeiträume unvermeidlich. Die Strukturfondsverwalter in den Mitgliedstaaten müssen in der Lage sein, derartige Situationen zu meistern und weiterhin die für den Programmabschluß erforderlichen Unterlagen liefern können.

Verzögerungen bei der ersten Vorlage der für den Abschluß erforderlichen Unterlagen durch die Mitgliedstaaten

3.5. Die Kommission erinnert die Mitgliedstaaten regelmäßig daran, die zum Abschluß der Programme erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

3.6. Es ist nicht unbedingt sinnvoll, von den mit begrenzten personellen Ressourcen ausgestatteten Kommissionsdienststellen zu erwarten, jedes Telefongespräch oder jede Sitzung mit einem Mitgliedstaat schriftlich aufzuzeichnen oder ein Dokument in der vom Hof erwähnten Art vorzulegen.

Seit mindestens 1995 hat es auf den verschiedensten Ebenen Kontakte mit den Behörden des Vereinigten Königreichs gegeben, in denen es um den Abschluß der Programme mit Laufzeit von 1989-1993 ging. So liegt der Kommission beispielsweise ein vom Januar 1996 datiertes Schreiben des Handels- und Industrieministeriums vor, in dem zugesagt wird, alle noch ausstehenden Abschlußberichte bis April 1996 vorzulegen. Mit den nationalen Behörden des Vereinigten Königreichs und den Regionalbehörden wurde ein umfangreicher Schriftverkehr zu den Abschlußberichten geführt, und es fanden auch einige Sitzungen mit den Regionalbehörden statt. In den Sitzungen der Begleitausschüsse wurden diese Fragen von Vertretern der Kommission ebenfalls angesprochen.

3.7. (b) Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und die im April 1997 verabschiedeten Bestimmungen über die Förderfähigkeit dürften die Qualität der Abschlußberichte erheblich verbessern und einen zügigeren Abschluß der Programme ermöglichen, zumal auch immer mehr Mitgliedstaaten von dem Muster für den Jahresbericht Gebrauch machen (siehe dazu die Antworten der Kommission auf die Ziffern 6.34-6.36 des Jahresberichts für das Haushaltsjahr 1996).

Der Vorschlag der Kommission für eine neue Rahmenverordnung für den nächsten Programmplanungszeitraum enthält detaillierte Bestimmungen zum Inhalt der Jahres- und Schlußberichte (Artikel 36).

Verzögerung bei der Bearbeitung der Anträge auf Restzahlung

3.9.-3.12. Aus den im vierten Absatz ihrer Antwort zu den Ziffern 1.1-1.3 erläuterten Gründen kann sich die

Kommission nicht zu den konkreten Ergebnissen aus der Stichprobe des Hofes äußern. Sie räumt allerdings ein, daß der Abschluß der Programme oftmals sehr viel Zeit in Anspruch nimmt, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, daß dafür nur begrenzt Personal zur Verfügung gestellt werden kann, zum Teil aber auch mit Schwachstellen in den Abschlußberichten der Mitgliedstaaten zusammenhängt, die mit den betroffenen Behörden durchgegangen werden müssen.

In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auch auf die vom Hof in seinem Jahresbericht für 1996 (Ziffer 6.40) getroffene Feststellung, wonach bei Zahlung des Restbetrags die Gefahr besteht, daß etwaige nicht zuschußfähige Ausgaben von der Gemeinschaft kofinanziert werden. Aus diesem Grund muß die Kommission eine ganze Reihe von Überprüfungen vornehmen.

Werden dabei Probleme aufgedeckt, richtet die Kommission zu ihrer Klärung ein förmliches Ersuchen an die nationalen Behörden; in vielen Fällen wendet sie sich aber informell an die zuständigen nationalen Beamten. Da es zwischen den zuständigen Dienststellen zahlreiche Kontakte informeller Art gibt, kann aus dem Fehlen einer schriftlichen Aufzeichnung über ein Ersuchen nicht der Schluß gezogen werden, daß es keine Erörterung der Frage mit dem betroffenen Mitgliedstaat gegeben hat.

Im Falle von Italien hat die Kommission ausdrücklich zugesichert, daß trotz der außerordentlichen Komplexität der Maßnahme so bald wie möglich die noch ausstehenden Abschlüsse erfolgen werden.

Kontrollen in den Mitgliedstaaten

Umfang der von der Kommission durchgeführten Kontrollen

3.13. Die Kommission ist bemüht, dafür zu sorgen, daß die Mitgliedstaaten möglichst reibungslos ihrer Pflicht nachkommen, die Mittel für die Strukturfondsprogramme ordnungsgemäß zu verwalten und die Programme angemessen zu überwachen. Dessenungeachtet kann sie aber nicht garantieren, daß alle ihre Zahlungen korrekt sind, da sie auf Ausgabenbescheinigungen der Mitgliedstaaten beruhen, die durchaus auch nicht zuschußfähige Ausgaben enthalten können.

3.14. Die Kommission führt vor Ort so viele Kontrollen durch, wie es ihre Mittel zulassen. Dadurch können Unregelmäßigkeiten zwar nicht ausgeschlossen werden, die Kontrollen haben aber immerhin zur Folge, daß die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten bereinigt werden.

Kontrollberichte

3.15. Die zuständigen Dienststellen sind bestrebt, ihre Kontrollen vor Ort besser und schneller zu dokumentie-

ren. Die Kontrollberichte der GD XVI sollen indessen nur die unabdingbaren Informationen enthalten: Ziele der Kontrollen, Kurzbeschreibung der Maßnahmen, Ergebnisse und Empfehlungen.

In Anbetracht der Vielfalt, Zahl und geographischen Verbreitung der kofinanzierten Maßnahmen und der Empfänger kann es schwierig sein, auf der Grundlage einer einwöchigen Überprüfung durch zwei Beamte zu einer fundierten Gesamteinschätzung der Verwaltung durch die Mitgliedstaaten zu gelangen. In solchen Fällen beschränkt die GD XVI ihre Bemerkungen auf Probleme (auch systemimmanenter Art), die bei der Kontrolle hinreichend belegt werden konnten.

Berücksichtigung der Kontrollergebnisse

3.16. Die Kommission geht allen gemeldeten Problemen nach, um sie vor Abschluß des jeweiligen Programms zu lösen oder eine Lösung durch den betroffenen Mitgliedstaat zu veranlassen. Dieses Verfahren ist oft mühsam; es hängt von den Informationen über das Problem und den Reaktionen der nationalen Behörden sowie der Empfänger ab. Nach Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 haben die Mitgliedstaaten eine angemessene Behandlung der festgestellten Probleme sicherzustellen.

Die UCLAF befaßt sich oftmals mit Problemen, zu denen langwierige Gerichtsverfahren anhängig sind. Andererseits können aber zahlreiche, von den Kommissionsdienststellen festgestellten Probleme schnell gelöst werden und erfordern keinen förmlichen Briefwechsel mit den einzelstaatlichen Behörden.

Es trifft allerdings zu, daß die Kommission im Zusammenhang mit den vorläufigen Prüfergebnissen des Hofes, die in den „Sektorschreiben“ enthalten sind, in denen die Mitgliedstaaten um Bemerkungen gebeten werden, Schwierigkeiten hat und Verzögerungen in Kauf nehmen muß. Die Kommission erhält Kopien dieser Schreiben und der Antworten des jeweiligen Mitgliedstaates, sie hielte es aber für sinnvoll, auch über die endgültige Haltung des Hofes in diesen Fällen unterrichtet zu werden. Diese Möglichkeit wird mit dem Hof erörtert.

3.17. Aus den Verordnungen geht hervor, daß der teilweise Abschluß eines Programms in der Regel vermieden werden sollte. Die Kommission hat allerdings in Ausnahmefällen, beispielsweise wenn der Mitgliedstaat eindeutig nachweisen konnte, daß es bei einigen Projekten im Rahmen eines Programms zu juristischen Verzögerungen gekommen ist, einen Beschluß gefaßt, der den Abschluß des übrigen Programms ermöglichte.

3.18. Wie bereits aus den Antworten zu den Ziffern 1.1-1.3 hervorgeht, kommt es häufig zu Finanzkorrekturen, ohne daß die Kommission einen förmlichen Beschluß nach Artikel 24 fassen muß. Für Finanzkorrekturen im nächsten Programmplanungszeitraum hat die Kommission eine neue verordnungsrechtliche Grundlage vorgeschlagen.

3.19. a) Die spanischen Behörden wurden informell bereits frühzeitig auf die Kontrollergebnisse der GD XVI hingewiesen, was ihnen ermöglichte, den Problemen nachzugehen und der Kommission im Juni 1996 berichtete Angaben zu machen, auf deren Grundlage die Kommission das Programm dann im Juli 1996 abschloß. Nunmehr liegt der Kommission die Antwort der spanischen Behörden auf die Bemerkungen des Hofes vor. Die Auffassung des Hofes wird von den spanischen Behörden nicht geteilt, weshalb die Kommission beabsichtigt, den Fall mit ihm zu erörtern, bevor sie einen endgültigen Standpunkt einnimmt.

Die Kommission möchte allerdings darauf hinweisen, daß sich dieser Fall wegen der Mittelüberschreitung des Mitgliedstaats für dieses Programm möglicherweise nicht auf den Gemeinschaftshaushalt auswirkt. Nach den Finanzierungsplänen beliefen sich die vom EFRE kofinanzierenden Ausgaben auf 439 Mio ECU und die gemeldeten Ausgaben auf 470 Mio ECU. Die nicht vom EFRE kofinanzierte Differenz von 31 Mio ECU könnte durchaus ausreichen, um die Fehler auszugleichen. Die Kommission wird allerdings die genaue Berechnung für die einzelnen Unterprogramme erst dann vornehmen, wenn ihr die berichtete Ausgabenerklärung vorliegt.

b) Die deutschen Behörden haben dem Rechnungshof genügend Informationen vorgelegt, um die Abstimmung der im Abschlußbericht genannten Beträge mit den Beträgen in der endgültigen Ausgabenerklärung zu ermöglichen. Siehe dazu auch die Antwort zu Ziffer 3.21.b).

c) Den nationalen Behörden wurde am 21. Januar 1998 ein Erinnerungsschreiben übermittelt, und die Akte über diesen Kontrollbesuch ist noch nicht abgeschlossen. Sollte es nach Eingang der erbetenen Auskünfte erforderlich sein, den bereits gezahlten EFRE-Beitrag zu ändern, wird eine entsprechende Berichtigung vorgenommen.

Für die Unterprogramme, bei denen Probleme aufgetreten sind, wurden allerdings weitaus höhere Ausgaben gemeldet, als in den Finanzierungsplänen des Programms als kofinanzierbar angegeben sind, weshalb es nicht sehr wahrscheinlich ist, daß eine Finanzkorrektur vorgenommen werden muß.

3.20. Verzögerungen bei der Vorlage der Kontrollberichte sind oftmals auf die Arbeitsbelastung der Kontrollabteilungen zurückzuführen. In manchen Fällen ist noch ein weiterer Kontrollbesuch erforderlich, bevor eine endgültige Schlußfolgerung gezogen werden kann.

Nach dem Abschluß eingetretene Ereignisse

3.21. a) Vereinigtes Königreich: Die Kommission hat die Behörden des Vereinigten Königreichs daran erinnert, daß eine überarbeitete Ausgabenerklärung vorzulegen ist.

b) Deutschland: Die Kommission wird die Behörden des betreffenden Bundeslandes ersuchen, ihre Kontrollen abzuschließen und gegebenenfalls eine berichtigte Ausgabenerklärung vorzulegen.

3.22. Bei der Deutschen Gemeinschaftsaufgabe kann die gesamte oder ein Teil der Beihilfe zurückgefordert werden, wenn die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe nicht erfüllt sind. In diesem Fall sollten die nationalen Behörden der Kommission eine berichtigte Ausgabenerklärung vorlegen, damit diese auch nach Abschluß des Programms bei den Zahlungen der Gemeinschaft eine entsprechende Berichtigung vornehmen kann.

3.23. Bei der Belegpflicht nach Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 handelt es sich um eine Mindestvorschrift. Erforderlichenfalls können die Mitgliedstaaten auf einzelstaatlicher Ebene strengere Bestimmungen erlassen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

4.1.-4.2. Die Kommission räumt ein, daß namentlich bei der Zeit, die zuweilen benötigt wird, um ein Programm abzuschließen, Verbesserungen möglich sind. Der verzögerte Abschluß der Programme für den Zeitraum 1989-1993 ist allerdings in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Programmlaufzeit aus berechtigtem Grund verlängert wurde oder die für den Abschluß benötigten Informationen von den Mitgliedstaaten nicht oder nur unvollständig übermittelt worden sind. Ein weiteres chronisches Problem ist der Personalmangel in der Kommission und wohl auch in den Mitgliedstaaten.

4.3. a) Das für die Mitgliedstaaten konzipierte Modell für den Jahresbericht (das auch als Grundlage für die Abschlußberichte dient) und die Anwendung von Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97, wonach der Kommission zum Abschluß des Programms ein von unabhängiger Seite erstellter Kontrollvermerk vorzulegen ist, werden nach Ansicht der Kommission die Qualität der Abschlußunterlagen erheblich verbessern und dadurch einen rascheren Abschluß ermöglichen.

b) Normalerweise verfügen die Mitgliedstaaten über die hier angesprochenen Informationen; die Kommission erteilt den Mitgliedstaaten alle zur Abschlußrechnung und zum Abschlußrestbetrag gewünschten Auskünfte.

c) In einigen Fällen nimmt die Kommission einen vorläufigen Abschluß vor; nach den Verordnungen sollten die Programme allerdings im Normalfall endgültig abgeschlossen werden.

4.4. Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, daß die Ergebnisse der Kontrollen vor Ort den Mitgliedstaaten so schnell wie möglich mitgeteilt werden sollten. Mit den zwischen dem Finanzkontrolleur der Kommission und den Prüfstellen der Mitgliedstaaten abgeschlossenen Protokollen soll die Zusammenarbeit durch eine schnellere und vollständigere Information über die Ergebnisse der Kontrollen vor Ort verbessert werden. Diese Ergebnisse können in den regelmäßigen, bilateralen Sitzungen erörtert werden, die in den Protokollen vorgesehen sind. Die Generaldirektion Finanzkontrolle arbeitet derzeit an Mitteln, mit denen Vorbereitung und Durchführung von Kontrollen vor Ort und die Berichte über diese Kontrollen rationalisiert werden können, was eine schnellere Weiterleitung der Ergebnisse an die Mitgliedstaaten ermöglichen soll.

Der Vorschlag der Kommission mit neuen Verordnungen für den nächsten Programmplanungszeitraum sieht u.a. förmliche Bestimmungen für eine ausgedehnte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Finanzkontrolle vor (u.a. Kontrollen vor Ort).

4.5. Die Verordnung (EG) Nr. 2064/97 schreibt alle Schritte vor, die für eine ordnungsgemäße Finanzkontrolle der Mitgliedstaaten erforderlich sind: Prüfung der Systeme, Kontrollen vor Ort, angemessene Lösung von Problemen, jährlicher Bericht an die Kommission und Vorlage eines von unabhängiger Seite ausgestellten Kontrollvermerks mit zusammenfassender Schlußfolgerung zu der Gültigkeit des Antrags auf endgültige Zahlung und zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der endgültigen Ausgabenerklärung. Die Kommission behält sich das Recht vor, anlässlich des Abschlusses eigene Kontrollen durchzuführen, weist aber nachdrücklich darauf hin, daß für den ordnungsgemäßen Abschluß in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich sind.

4.6. Die Verordnungsvorschläge der Kommission für den neuen Programmplanungszeitraum beinhalten erhebliche Verbesserungen bei den finanziellen Berichtigungen. Die Kommission kann im Rahmen der geltenden Vorschriften und Verfahren nach Abschluß der Programme erforderlichenfalls Wiedereinziehungen vornehmen.