



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 06.09.2004
KOM(2004)580 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**Die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission bei der geteilten
Verwaltung im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds**

Heutiger Stand und Vorausschau für den neuen Programmplanungszeitraum nach 2006

I. ZUSAMMENFASSUNG

Mit dieser Mitteilung kommt die Kommission ihrer in der „Synthese der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2002 der Generaldirektionen und Dienste“¹ eingegangenen Verpflichtung nach, eine rechtliche Analyse der Aufteilung der Zuständigkeiten für die geteilte Verwaltung der Haushaltsmittel der Europäischen Gemeinschaften zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vorzunehmen und klarzustellen, nach welchen Verfahren die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ihrer Gesamtverantwortung für den Haushaltsvollzug nachkommen kann².

Im ersten Teil (Titel II) der Mitteilung erläutert die Kommission ihre Auslegung der geltenden Bestimmungen im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds und stellt damit die Zuständigkeit der einzelnen Akteure der geteilten Verwaltung klar. Die Kommission kann unter den geltenden Bestimmungen ihre Verpflichtungen beim Haushaltsvollzug in Einklang mit den Besonderheiten der EU-Kohäsionspolitik bringen, die ein Verwaltungssystem vorsieht, das nach Maßgabe der Ratsverordnungen in erster Linie den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Verwaltung, Begleitung und laufende Finanzkontrolle der Fondsmittel zuweist. Damit die Kommission ihrer Gesamtverantwortung nachkommen kann, sieht die bestehende Regelung Verfahren vor, nach denen sich die Kommission von der Existenz und Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme überzeugt. Sollten später im Zuge der Prüfarbeiten der Kommission Mängel bei den Prüf- und Kontrollregelungen ermittelt werden, so wird das Risiko, dass unregelmäßige Zahlungen geleistet wurden, analysiert und es werden angemessene Finanzkorrekturen vorgenommen. In dieser Mitteilung sind die Maßnahmen beschrieben, die die Kommission getroffen hat, um diesen Bestimmungen nachzukommen.

Diese Problemstellung wird umso wichtiger, als die Mitgliedstaaten, die der EU im Mai 2004 beigetreten sind, angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme einführen müssen, um zu gewährleisten, dass die Gemeinschaftsmittel bei der ersten Inanspruchnahme der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds wirksam genutzt werden.³

Als zweite Zielsetzung werden in dieser Mitteilung (Titel III) die allgemeinen Leitlinien dargestellt, die die Kommission am 14. Juli 2004⁴ für den Zeitraum 2007-2012 angenommen hat, und die der Ausarbeitung ihre Legislativvorschläge zugrunde lagen. Diese Leitlinien sollen die Kohärenz, Komplementarität und Wirksamkeit der allgemeinen Struktur der Durchführungsverfahren steigern und klären, welchen Zusammenarbeitsverpflichtungen die Mitgliedstaaten nachkommen müssen und welche Folgen ein Regelverstoß für sie haben kann.

¹ KOM(2003)391 endg. vom 9.7.2003, Maßnahme 5.3.3.C.

² Ebenda, Maßnahme 5.3.3.A.

³ KOM(2003)433 endg. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Verpflichtungen, die von den beitretenden Ländern im Rahmen der Beitrittsverhandlungen über Kapitel 21 – Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente – eingegangen worden sind.

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, von der Kommission vorgelegt, KOM(2004)492 endg. vom 14.7.2004.

II. RECHTLICHE ANALYSE DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN

Die in Artikel 53 der Haushaltsordnung⁵ definierte, geteilte Verwaltung ist eine Form des Haushaltsvollzugs, der Aufgabe der Kommission ist. Diese Aufgabe wird ihr in Artikel 274 EG-Vertrag zugewiesen: „Die Kommission führt den Haushaltsplan in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.“

Die Verantwortung der Kommission wird in Artikel 274 EG-Vertrag nicht in Abhängigkeit von der Form der Mittelverwaltung differenziert; das bedeutet, dass die Kommission unabhängig von der Form der Mittelverwaltung die Gesamtverantwortung für den Haushaltsvollzug trägt.

Die Modalitäten, nach denen die Kommission dieser Verantwortung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung gerecht wird, und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind in den sektorspezifischen Rechtsvorschriften niedergelegt.

Im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds ist die geteilte Verwaltung die vom Gesetzgeber gewählte Art des Haushaltsvollzugs. Es liegt nicht im Ermessensspielraum der Kommission, eine andere Vollzugsform zu wählen, und sie „hat keine anderen Handlungsmöglichkeiten als die in den sektorbezogenen Rechtsvorschriften begründeten“⁶.

Aufgrund ihrer allgemeinen Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit (Artikel 274 und Artikel 10 EG-Vertrag) sind die Mitgliedstaaten ihrerseits verpflichtet, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Außerdem enthält Artikel 280 EG-Vertrag folgende Bestimmung: „Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten außerdem die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten“.

Artikel 53 Absätze 3 und 5 der Haushaltsordnung „Arten des Haushaltsvollzugs“ enthalten die allgemeinen Verwaltungsprinzipien für alle Haushaltsbereiche, in denen das Prinzip der geteilten Verwaltung gilt. Das erste Prinzip ist wie folgt formuliert: „Bei der geteilten Mittelverwaltung überträgt die Kommission Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben nach Maßgabe der Bestimmungen der Titel I und II des Zweiten Teils“; das zweite lautet wie folgt: „Im Fall einer geteilten [...] Mittelverwaltung überzeugt sich die Kommission davon, dass die Mittel entsprechend der geltenden Regelung verwendet worden sind, indem sie

⁵ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

⁶ Punkt 16 Buchstabe c) der Entschließung des Parlaments mit den Bemerkungen zu dem Beschluss zur Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2002 (Kommission), (SEK(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004 vom 21.4.2004.

Rechnungsabschluss- oder Finanzkorrekturverfahren durchführt, die es ihr ermöglichen, gemäß Artikel 274 EG-Vertrag und Artikel 179 EAG-Vertrag die oberste Verantwortung für den Haushaltsvollzug zu übernehmen“.

Gemäß den Artikeln 155 bis 159 der Haushaltsordnung sind deren allgemeine Bestimmungen vorbehaltlich der ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen u.a. auf die im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds getätigten Ausgaben anwendbar. Die Ausnahmen betreffen die Zahlungen durch die Kommission, die automatische Aufhebung von Mittelbindungen, Aspekte der Verwaltung und Auswahl von Projekten sowie die Kontrollmodalitäten, sofern die sektorspezifischen Rechtsvorschriften des Rates entsprechende Bestimmungen enthalten.

A. Die Regelung für den Zeitraum 2000-2006. Dezentralisierung – Partnerschaft - Zusammenarbeit

In der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999⁷, der Strukturfonds-Grundverordnung, und der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds⁸ hat der Rat den Rahmen für die Art der Fondsverwaltung abgesteckt. Besonders in Bezug auf die Strukturfonds hat der Gesetzgeber beschlossen, dass die Tätigkeit der Strukturfonds und des EAGFL – bei Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums des EAGFL, Abteilung Garantie, – „*eine Ergänzung beziehungsweise einen Beitrag zur Tätigkeit der Mitgliedstaaten*“ (Erwägungsgrund 27 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999) und somit „*eine Ergänzung oder einen Beitrag zu den entsprechenden nationalen Aktionen dar[stellt]*“ (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999). Zu diesem Zweck werden auf nationaler oder regionaler Ebene beschlossene Maßnahmen aus den Strukturfonds und – bei Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums – aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, kofinanziert. Besonders deutlich tritt dieses Prinzip bei der Zusätzlichkeit (Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999) zu Tage.

Ohne die im EG-Vertrag verankerte Verantwortung der Kommission für den Haushaltsvollzug in Frage zu stellen, werden in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 die Durchführungsbestimmungen für den Haushaltsvollzug im Rahmen der Strukturfonds festgelegt; diesen liegt eine dezentrale Struktur zugrunde, die auf der Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat beruht. Die entsprechenden Bestimmungen für den Kohäsionsfonds sind in der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 enthalten.

Die sektorspezifischen Rechtsvorschriften für die Kontrollen stützen sich auf zwei Pfeiler. Dabei handelt es sich zum einen um sämtliche Bestimmungen, die es der Kommission gestatten, sich zu vergewissern, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten den Bestimmungen entsprechen, und zum anderen um die Regelung der Modalitäten für Finanzkorrekturen, die anzuwenden sind, wenn bei einer Rechnungsprüfung Unregelmäßigkeiten festgestellt werden.

In Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, in den Artikeln 5 und 6 der Verordnung

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1. Verordnung zuletzt geändert durch die Beitrittsakte 2003, ABl. L 236 vom 23.9.2003.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1164/1994 des Rates vom 16. Mai 1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. L 130 vom 25.5.1994, S. 1. Verordnung zuletzt geändert durch die Beitrittsakte 2003, ABl. L 236 vom 23.9.2003.

(EG) Nr. 438/2001⁹, in Artikel 12 und in Anhang II Artikel G der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates sowie in Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1386/2002¹⁰ ist geregelt, wie zu gewährleisten ist, dass einzelstaatliche Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorhanden sind und einwandfrei funktionieren.¹¹

Die Mechanismen für die Anwendung von Finanzkorrekturen im Rahmen der Strukturfonds sind in Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und in der Verordnung (EG) Nr. 448/2001¹² beschrieben; außerdem werden sie in dem Beschluss K(2001) 476 der Kommission vom 2. März 2001 mit Leitlinien für die von den Kommissionsdienststellen angewendeten Grundsätze, Kriterien und indikativen Sätze bei der Festsetzung von Finanzkorrekturen gemäß Artikel 39 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 erläutert.

Artikel 38 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 sieht vor, dass die Kommission unter anderem im Stichprobenverfahren Vor-Ort-Kontrollen durchführen oder diese von den Mitgliedstaaten verlangen kann. Bei diesen Kontrollen werden die Existenz und Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme geprüft oder kofinanzierte Einzeloperationen kontrolliert. Gemäß den Artikeln 5 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission innerhalb von drei Monaten ab Genehmigung der betreffenden Intervention Angaben über die bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Kommission überzeugt sich in Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat, dass diese Systeme der einschlägigen Ratsverordnung genügen. Die Funktionsfähigkeit des Systems muss regelmäßig überprüft werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten koordinieren aufgrund bilateraler administrativer Vereinbarungen die Kontrollmethoden und die Durchführung der Kontrollen und tauschen Kontrollergebnisse aus. Die Zusammenarbeit wird während des gesamten Programmplanungszeitraums mittels Untersuchungen aufrechterhalten, die einmal jährlich bei Treffen zwischen den Prüfern der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft stattfinden. Der genannte Artikel sieht außerdem Finanzkorrekturen vor, wenn im Zusammenhang mit den eine Zwischenzahlung betreffenden Ausgaben eine erhebliche Unregelmäßigkeit festgestellt wird, die nicht berichtigt wurde. Artikel 39 Absatz 2 enthält das Verfahren, das zu beachten ist, wenn die Kommission feststellt, dass bei den Systemen Mängeln vorliegen. Dabei setzt die Kommission erst die Zahlungen aus und nimmt später, soweit erforderlich, Nettofinanzkorrekturen vor.

Eine ähnliche Struktur ist in der Verordnung (EG) Nr. 1164/93 und ihren Durchführungsbestimmungen¹³ für die Verwaltung des Kohäsionsfonds vorgesehen.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, ABl. L 63 vom 3.3.2001, S. 21.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1386/2002 der Kommission vom 29.7.2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Kohäsionsfondsinterventionen und das Verfahren für die Vornahme von Finanzkorrekturen, ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 5.

¹¹ Ziel ist es laut Artikel 35 der Verordnung der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002, ABl. L 357 vom 31.12.2002), sich von der Existenz und Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu überzeugen. Diese Ziel wird in Bezug auf den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds durch die genannten Bestimmungen der sektorspezifischen Rechtsvorschriften erreicht.

¹² Verordnung (EG) Nr. 448/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, ABl. L 64 vom 6.3.2001, S. 13.

¹³ Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 und Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1386/2002

B. Die Aufteilung der Zuständigkeiten

1. In dieser dezentralen Struktur übernimmt **der Mitgliedstaat Verantwortung auf drei Ebenen:**

a) Er ist der Garant der ordnungsgemäßen Verwaltung der Gemeinschaftsmittel (eine Aufgabe, die er in Zusammenarbeit mit der Kommission wahrnimmt) und in erster Linie für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verantwortlich. Diese Aufgabe wird wahrgenommen über

- die Verwaltungsbehörde; diese ist verantwortlich für „*die Ordnungsmäßigkeit der [...] Operationen, insbesondere durch die Durchführung von Maßnahmen der internen Kontrolle, die mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung vereinbar sind*“ sowie die Reaktion auf die Feststellungen oder von der Kommission verlangten Abhilfemaßnahmen in Bezug auf die Verwaltungs-, Begleit- und Kontrollsysteme, die Vereinbarkeit der Operationen mit den Gemeinschaftspolitiken sowie die Erstellung der Daten oder Berichte, die die Kommission für die Programmbegleitung braucht (Artikel 34 Absatz 1);
- die Zahlstelle; sie bescheinigt die Ausgaben (Artikel 32 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Anhang II Artikel D Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94) und vergewissert sich, dass die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten Stellen die Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001) oder der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 (Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1386/2002) erfüllen;
- den Beitrag, den der Mitgliedstaat zur Verbesserung der Prognose der Ausschöpfung der Finanzmittel und der Ausgaben leistet, indem er seine Vorausschätzungen übermittelt;
- die Anwendung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften für die Zuschussfähigkeit, wenn entsprechende Gemeinschaftsvorschriften fehlen (41. Erwägungsgrund und Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999);
- die Zuständigkeit für die Ex-ante-Bewertung als Grundlage für die Ausarbeitung der Pläne der Interventionen und der Ergänzung zur Programmplanung (Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999) sowie die Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung (Artikel 42 Absatz 4 der genannten Verordnung).

b) Gemäß Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 übernimmt der Mitgliedstaat in erster Linie „*die Verantwortung für die Finanzkontrolle der Interventionen*“. Zu diesem Zweck

- überzeugt er sich, dass Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorhanden sind und einwandfrei funktionieren, so dass eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel sichergestellt ist, und übermittelt der Kommission eine Beschreibung der Systeme;
- bescheinigt er die Ausgaben und stellt sicher, dass die Interventionen in Übereinstimmung mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht verwaltet und die für sie eingesetzten Fondsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden (Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe g) der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c) der Verordnung (EG) Nr. 1164/94);

- trifft er die von der Kommission verlangten Abhilfemaßnahmen (Artikel 38 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Anhang II Artikel G Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94);
- legt er zum Abschluss der Strukturfondsintervention oder des Kohäsionsfondsvorhabens die von einer unabhängigen Stelle ausgestellte Abschlusserklärung vor.

c) Schließlich ist der Mitgliedstaat gemäß Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe h) der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 für die Ahndung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten und Verstößen zuständig.

2. Spiegelbildlich zu den Zuständigkeiten des Mitgliedstaats sind die **Zuständigkeiten der Kommission** in einer Weise definiert, die es ihr gestattet, ihrer Verantwortung für den Haushaltsvollzug nachzukommen, indem sie kontrolliert, inwieweit die Mitgliedstaaten ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen. Zur Erreichung dieses Ziels und um sicherzustellen, dass der Vertrag und die durch die Institutionen der Gemeinschaft verabschiedeten Rechtsakte eingehalten werden, wird die Kommission auf vier Ebenen tätig, indem sie

- die für die Durchführung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds erforderlichen Entscheidungen trifft, wenn alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Artikel 28 und 30 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94);
- sich zusammen mit den Mitgliedstaaten von der Existenz und Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme überzeugt; zu diesem Zweck kann sie vor Ort die Operationen und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme unter anderem im Stichprobenverfahren kontrollieren oder von den Mitgliedstaaten verlangen, dass diese selbst Vor-Ort-Kontrollen durchführen (Artikel 38 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 5 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 für die Strukturfonds, Anhang II Artikel G der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 und Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1386/2002 für den Kohäsionsfonds);
- wie folgt die Wirksamkeit der Interventionen sicherstellt:
 - sie untersucht anhand der jährlichen Durchführungsberichte und des Schlussberichts den Durchführungsstand der Interventionen gemessen an der Zielsetzung (Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Anhang II Buchstabe F der Verordnung (EG) Nr. 1164/94) und prüft jährlich die Ergebnisse (Artikel 34 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999);
 - in finanzieller Hinsicht werden unter anderem Mittelbindungen automatisch aufgehoben, Zahlungen bei Nichtbeachtung der rechtlichen Voraussetzungen ausgesetzt oder gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen und durchgeführt, um die wirtschaftliche Haushaltsführung im Rahmen der Intervention zu stärken (Artikel 31, 32 und 38 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 für die Strukturfonds, Anhang II Artikel C Absatz 5 und Artikel G der Verordnung (EG) Nr. 1164/94) und
 - die Ergebnisse werden bewertet (Artikel 42, 43 und 44 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999);
- unbeschadet der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen vor Ort die Operationen und Systeme unter anderem im Stichprobenverfahren kontrolliert und prüft und Finanzkorrekturen anwendet, wenn Unregelmäßigkeiten und Mängel festgestellt werden und der Mitgliedstaat noch keine Finanzkorrekturen vorgenommen hat (Artikel 38 und 39

der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Anhang II Artikel G und H der Verordnung (EG) Nr. 1164/94).

C. Die notwendige klare Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs der Kommission

Es ist festzustellen - zuletzt vom Europäischen Parlament in seiner EntschlieÙung über die Entlastung 2002¹⁴ -, dass der Rechnungshof seit mehreren Jahren in seinen Zuverlässigkeits-erklärungen hervorhebt, dass die entsprechenden Transaktionen oft Fehler aufweisen, insbesondere in den Bereichen, in denen eine geteilte Mittelverwaltung existiert. Die beiden Organe haben zwar eingeräumt, dass es weder realistisch noch mit den in den sektorspezifischen Rechtsvorschriften niedergelegten Bestimmungen über die geteilte Verwaltung vereinbar sei, von der Kommission zu verlangen, dass sie alle Fehler und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den Zahlungen aufspürt. Richtig ist aber auch, dass beide Organe die Schwächen der Systeme aufgezeigt und die Kommission aufgefordert haben, Maßnahmen zu treffen, um ihre Überwachung der Kontrollsysteme zu verbessern.

So hat der Rechnungshof in seiner Stellungnahme Nr. 2/2004¹⁵ interessante Überlegungen angestellt und dargelegt, welche Rolle seiner Auffassung nach die Kommission übernehmen sollte, um ihrer Verantwortung für den Haushaltsvollzug gerecht zu werden; diese Ausführungen kommen den Vorstellungen der Kommission sehr nahe. Der Rechnungshof legt die Grundsätze dar, die seiner Ansicht nach die Kontrolltätigkeit im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts bei gleich bleibender Rechtslage auf allen Ebenen bestimmen sollten und formuliert die Leitlinien, nach denen der Gesetzgeber einen geänderten Rechtsrahmens ausarbeiten könnte.

Ausgangspunkt des Rechnungshofs ist die Erklärung, dass *„realistisch betrachtet wohl kein System die absolute Richtigkeit aller Vorgänge gewährleisten kann“* oder dass es *„unrealistisch“* ist, zu glauben, *„der Zweck interner Kontrollsysteme“* bestünde *„in der umfassenden Gewährleistung oder Sicherstellung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sämtlicher Vorgänge“*. Deswegen vertritt er die Ansicht, dass die Kontrollen einem angemessenen Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis entsprechen müssen, d.h. *„die Gesamtkosten der Kontrollen sollten im Verhältnis zu dem von ihnen in monetärer und politischer Hinsicht erbrachten Gesamtnutzen stehen“*. Schließlich müsste nach Auffassung des Rechnungshofs die Kommission die Funktionsweise der Kontrollsysteme überwachen, indem sie zum einen Mindestvoraussetzungen festlegt und zum anderen die Zielsetzungen und deren Verwirklichung in allen Durchführungsstadien auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene aufeinander abstimmt.

Die Kommission hat die Empfehlungen der beiden für die Haushaltskontrolle zuständigen Organe zur Kenntnis genommen und **bereits die notwendigen Instrumente entwickelt, um ihre Aktion mit der der Mitgliedstaaten zu koordinieren**. Angesicht der Schwierigkeiten, mit denen die Mitgliedstaaten im Planungszeitraum 1994-1999 bei der Entwicklung und Anwendung solcher Instrumente konfrontiert waren, hat die Kommission in den für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds geltenden Durchführungsverordnungen die Voraussetzungen festgelegt, die sie für unverzichtbar hält, damit die angewendeten Kontrollverfahren langfristig hinreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen der Mitgliedstaaten

¹⁴ Siehe Fußnote 6.

¹⁵ Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Modell der „Einzigen Prüfung“ (und Vorschlag für einen internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft).

bieten.

Gemäß Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Anhang II Artikel G der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 hat die Kommission zudem hinsichtlich der Rechnungsprüfung den Abschluss von administrativen Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten befürwortet, um bei den Kontrollen und ihren Ergebnissen zu einer engeren Abstimmung zwischen der Kommission und den betreffenden Mitgliedstaaten zu gelangen und gemeinsame Prüfmethoden anzuwenden. Außerdem hat die Kommission im Rahmen der Vereinfachung¹⁶ die Mitgliedstaaten aufgefordert, gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen, um rechtzeitig ausführliche jährliche Kontrollprogramme vorzulegen und so Überschneidungen und Doppelungen zu vermeiden. Für die Mitgliedstaaten, die der EU im Mai 2004 beigetreten sind, gelten anknüpfend an die bei der Durchführung der Heranführungsinstrumente¹⁷ verwirklichte Zusammenarbeit die genannten Bestimmungen über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds ebenfalls.

Darüber hinaus hat die Kommission den Begriff eines Vertrauenspaktes zwischen ihr und den Mitgliedstaaten eingeführt. Dieser Vertrauenspakt ist eine freiwillig von den Mitgliedstaaten eingegangene Verpflichtung, die der Kommission gewährleisten soll, dass die für die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Transaktionen erforderlichen Mittel vorhanden sind. Im Einklang mit einer von der Kommission genehmigten Prüfstrategie und einer verstärkten jährlichen Berichterstattung über die Ergebnisse der Prüfstrategie steckt diese Verpflichtung somit den Gesamtkontrollrahmen für ein Programm, einen Fonds oder eine Region ab. Voraussetzung für einen solchen Pakt ist außerdem, dass der Kommission vorab die Gewähr dafür geboten wird, dass die bestehenden Systeme den Rechtsvorschriften entsprechen. Dieser Pakt garantiert der Kommission, dass sie dem Mitgliedstaat im Rahmen eines zwischen ihr und ihm vereinbarten Konzepts vertrauen kann, ohne neue Rechtsvorschriften zu erlassen. Diese Garantie wird allerdings wirkungslos, wenn festgestellt wird, dass der Mitgliedstaat seinen Pflichten nicht nachkommt.

Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme Nr. 2/2004 darauf hingewiesen, dass in den derzeitigen Systemen die für eine wirksame und effiziente interne Kontrolle der EU-Mittel unverzichtbaren Grundsätze und Vorgaben zwar „entweder zur Gänze oder zum Teil vorhanden“ sind, andere hingegen entwickelt und eingeführt werden könnten, damit „Ausmaß und Intensität der Kontrollen so angesetzt“ sind „dass sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Gesamtkosten für die Durchführung dieser Kontrollen und dem daraus resultierenden Gesamtnutzen ergibt“.

Auf der Grundlage der mit den derzeit gültigen Rechtsvorschriften erworbenen Erfahrung möchte die Kommission die Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im nächsten Programmplanungszeitraum steigern und hat zu diesem Zweck die im folgenden Kapitel erläuterten Vorschläge vorgelegt.

¹⁶ Ziffer 2.2.5 der Mitteilung der Kommission K(2003)1255 über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 (nicht veröffentlicht).

¹⁷ Artikel 11 und 12 sowie Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Koordinierung der Hilfe für die beitragswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89, ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 68. Artikel 9 und Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1276/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt, ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 73.

III. VORAUSSCHAU AUF DIE RECHTSVORSCHRIFTEN FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013

Eines der Hauptziele der künftigen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Bereich der geteilten Verwaltung ist es, aufgrund der Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht und der Erfahrungen aus der derzeitigen Regelung die Zuständigkeitsbereiche klar und eindeutig abzustecken und festzulegen, welche Zuständigkeiten sich wie auf die einzelnen am Vollzug des Gemeinschaftshaushalt Beteiligten, also auf die Mitgliedstaaten und die Durchführungsstellen einerseits und die Kommission andererseits, verteilen.

Die Kommission hat sich bemüht, die Gesamtstruktur der Systeme für die Durchführung und Kontrolle der Finanzmittel kohärenter, transparenter und sicherer zu machen. Kohärenter, weil die Mindestvoraussetzungen für die Kontroll- und Prüfsysteme auf allen Verfahrensebenen sowie die Aufgaben und Pflichten der jeweils Beteiligten eindeutig festzulegen sind. Transparenter, weil für ein wirksameres, effizienteres und rationelleres Verfahren die einzelnen Kontrollinstanzen die Kontrollergebnisse aller Beteiligten kennen müssen. Sicherer, weil die Kommission über eine zusätzliche Garantie verfügen muss, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme des Programms eingerichtet sind und den in der Verordnung definierten Mindestanforderungen entsprechen, um nach einer Anfangsbewertung dieser Systeme, die durch einen unabhängigen Prüfer des Mitgliedstaates, über den zuvor Einigung erzielt wurde, erstellt und zeitgleich mit der Beschreibung der Systeme vorgelegt wurde, die ersten Zwischenerstattungen vornehmen zu können.

Außerdem hat die Kommission vorgeschlagen, Kontrollen nur in dem Umfang vorzunehmen, in dem die Gefahr besteht, dass Unregelmäßigkeiten auftreten. Ihrem Vorschlag zufolge sollte sie deswegen in den Fällen, in denen sie sich von der Existenz und Funktionsfähigkeit der einzelstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme überzeugt hat, die Möglichkeit haben, ihre Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der geltend gemachten Ausgaben rechtmäßig auf die Ergebnisse der nationalen Kontrollen zu stützen und nur unter außergewöhnlichen Umständen eigene Kontrollen durchzuführen.

Ebenfalls auf der Risikoanalyse beruht der Vorschlag der Kommission, den Umfang, in dem die Gemeinschaft in die Verwaltungs- und Kontrollverfahren eingreift, vom Umfang des Gemeinschaftsbeitrags zur Intervention abhängig zu machen. Grundsätzlich bilden die Gemeinschaftsvorschriften einen gemeinsamen Sockel der Mindestvoraussetzungen, die alle bei der Verwaltung der Gemeinschaftsfonds eingesetzten Systeme für die Verwaltung und Innenrevision in jedem Fall erfüllen müssen. Gleichzeitig gestatten sie den Mitgliedstaaten, ihre eigenen Regeln und Verwaltungs- und Kontrollstrukturen anzuwenden, wenn der nationale Kofinanzierungsanteil deutlich überwiegt und der Gemeinschaftsbeitrag unter einer vorgegebenen Schwelle liegt. Diese Regelung kommt auf jeden Fall nur dann zur Anwendung, wenn der Kommission die Zuverlässigkeit der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme gewährleistet wurde.

Vor dem Hintergrund des hier beschriebenen, allgemeinen Rahmens sind die spezielleren Leitlinien für die Zuständigkeitsverteilung zu erläutern, denen die Kommission bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags gefolgt ist.

A. Die Zuständigkeiten der Kommission

Der Kommission obliegt es, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, in denen die Aufgaben und Pflichten der beiden Akteure der geteilten Verwaltung sowie die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit eindeutig niedergelegt sind.

Hierzu gehört als erstes, die unverzichtbaren Mindestvoraussetzungen, denen die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme entsprechen müssen, und die Finanzkorrekturen festzulegen, die anzuwenden sind, wenn Unregelmäßigkeiten darauf zurückzuführen sind, dass die Systeme nicht den Bestimmungen genügen.

In einer klaren Regelung muss auch die Rolle der Kommission festgeschrieben sein, die hinsichtlich des Haushaltsvollzug darin besteht, die Existenz und Funktionsfähigkeit von nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu prüfen; außerdem muss der Regelung zu entnehmen sein, wie diese Überprüfung zu handhaben ist, um Unregelmäßigkeiten zu vermeiden.

Infolgedessen konzentriert sich die Kommission auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung weiterhin auf die Evaluierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie auf anhand einer Risikoanalyse erkannte Verfahrens- und Verwaltungsmängel. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie auf ihr Recht verzichtet, erforderlichenfalls einzelne Operationen zu kontrollieren, wenn beispielsweise ein Mitgliedstaat eine Unregelmäßigkeit nicht ahndet.

B. Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

Die Rolle der Mitgliedstaaten konzentriert sich auf deren Pflichten:

- Sie müssen der Kommission vor und während der Programmabwicklung sowie vor Leistung der Zwischenzahlungen hinreichend Gewähr dafür bieten, dass ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme von hoher Qualität sind und den an sie gerichteten Voraussetzungen entsprechen. Diese Gewährleistung erfolgt in Form einer Bescheinigung, die eine von der Kommission zugelassene unabhängige Stelle ausstellt und in der sie bescheinigt, dass das Buchführungssystem den Bestimmungen entspricht. Falls diese Gewährleistung mit Vorbehalten versehen ist, muss der Mitgliedstaat einen Aktionsplan mit den vorzunehmenden Korrekturen vorlegen. Nur wenn die im Aktionsplan vorgesehenen Korrekturen des Verwaltungs- und Kontrollsystems zufriedenstellend durchgeführt sind, kann die Kommission Zwischenzahlungen vornehmen.
- Sie müssen jährlich eine von einer Prüfstelle ausgestellte Bescheinigung der geltend gemachten Ausgaben und der wirksamen Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorlegen und/oder über die aufgrund von Vor-Ort-Kontrollen der Verwendung der Strukturfondsmittel ermittelten und behobenen Mängel berichten.
- Sie müssen beim Abschluss der operationellen Programme eine Erklärung zur Gültigkeit der bescheinigten Ausgaben vorlegen, die sich auf die während der Programmlaufzeit durchgeführten Prüfungen und Kontrollen von Operationen stützt.

Wird gegen die Bedingungen für die Zuschussfähigkeit im Rahmen der Strukturfonds verstoßen, so obliegt es in erster Linie den Mitgliedstaaten, Finanzkorrekturen gegenüber den Begünstigten anzuwenden und die betreffenden Ausgaben von den bei den Strukturfonds geltend gemachten Ausgaben abzuziehen.

C. Konsequenzen von Verstößen gegen die Bestimmungen

Im dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wird darauf hingewiesen, dass Verhältnismäßigkeit und eine weitere Vereinfachung der finanziellen Abwicklung und der Finanzkontrolle mit strikteren Sanktionen und sofortigen Wiedereinziehungen im Fall von Unregelmäßigkeiten oder Betrug Hand in Hand gehen sollten. Die Regelung muss

eindeutige Konsequenzen vor allem für die Finanzströme vorsehen, wenn bei Programmbeginn die Mindestgrundsätze und –voraussetzungen nicht beachtet werden oder festgestellt wird, dass die nationalen Kontrollsysteme Mängel aufweisen, die Unregelmäßigkeiten oder Betrug bei der Durchführung des Programms zur Folge haben können und die der Mitgliedstaat nicht behoben hat.

Außerdem muss die Regelung die Verfahren enthalten, nach denen die Kommission Finanzkorrekturen vornimmt, wenn der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht hinreichend nachgekommen ist.

Schließlich darf die Kommission nicht mehr zögern, das Verstoßverfahren gemäß den Artikeln 226 und 228 EG-Vertrag einzuleiten, wenn die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.