

17. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Katrin Möller (LINKE)**

vom 03. Juni 2014 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 04. Juni 2014) und **Antwort**

ESF-Prüfbürokratie?

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. In welcher Art und Weise und durch wen wird im Land Berlin die ordnungsgemäße Verwendung von Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geprüft?

Zu 1.: Gemäß Artikel 60 Buchstabe b) der (VO)Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 ist es Aufgabe der Verwaltungsbehörde sich zu vergewissern (redaktionelle Anmerkung: d.h. sie hat zu prüfen), dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die im Zusammenhang mit Vorhaben von den Begünstigten getätigten Ausgaben tatsächlich und im Einklang mit den gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Rechtsvorschriften getätigt wurden (erste Kontrollebene). Konkretere Vorschriften zur Durchführung der durch die Verwaltungsbehörde durchzuführenden Verwaltungskontrollen enthält Artikel 13 der VO (EG) 1828/2006. Demzufolge ist jeder Mittelabruf, bevor er in die Ausgabenerklärung gegenüber der EU-Kommission gelangt, von den zuständigen Bewilligungsstellen zu prüfen.

Da die tatsächliche Durchführung der Förderung per Senatsbeschluss von der Verwaltungsbehörde an die fachlich jeweils zuständigen Ressorts/Fachreferate (Zwischengeschaltete Stellen) im Land Berlin delegiert wurde, obliegen folglich ganz wesentliche Teile der entsprechenden Prüfpflichten den einzelnen Bewilligungsstellen.

Die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der von den Begünstigten abgerechneten Gesamtkosten erfolgt auf der ersten Kontrollebene im Wesentlichen in Form von begleitenden Verwaltungsprüfungen/Berichtskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen (siehe auch: Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2007-2013 im Land Berlin).

Die Prüfbehörde (zweite Kontrollebene) hat gemäß Artikel 62 Abs. 1 Buchstaben a) und b) der VO (EG) Nr. 1083/2006 einerseits zu gewährleisten, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems

(VKS) für das Operationelle Programm (OP) geprüft wird und andererseits sicherzustellen, dass Vorhaben anhand geeigneter Stichproben im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der geltend gemachten Ausgaben geprüft werden. Explizite Aufgabe der Prüfbehörde ist somit die Überprüfung des Funktionierens der ersten Kontrollebene. Für diese Zwecke führt die Prüfbehörde sowohl Systemprüfungen als auch stichprobenhafte Projektkontrollen durch.

Auf der Grundlage der unter ihrer Verantwortung durchgeführten Kontrollen und Prüfungen nimmt die Prüfbehörde jährlich im Rahmen des Jahreskontrollberichts zu der Frage Stellung, ob das VKS wirksam funktioniert, so dass die Richtigkeit der der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärungen und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge hinreichend gewährleistet sind.

2. Wer war konkret für die Prüfungen von ESF-geförderten Projekten/ Maßnahmen/ Einrichtungen im Bereich der Senatsverwaltung für Jugend zuständig und wie war die Prüfpraxis in der ausklingenden Förderperiode organisiert?

Zu 2.: Wie unter 1. dargestellt, war und ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (SenBildJugWiss) für die Durchführung der Prüfungshandlungen der ersten Kontrollebene für die von ihr bewilligten ESF-geförderten Projekte zuständig. Die begleitenden Verwaltungsprüfungen/Berichtskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen werden durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsgruppe EU Strukturfonds (Abteilung ZS) in Zusammenarbeit mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der relevanten Fachreferate durchgeführt. Bei der administrativen Umsetzung von ESF Fördervorhaben (d.h. auch bei den Kontrollen) wurde SenBildJugWiss zusätzlich durch einen externen Dienstleister unterstützt.

3. Entspricht es den Tatsachen, dass das Land Berlin die Prüfungsleistung für den ESF (Schlussprüfung) öffentlich ausgeschrieben hat und wenn ja, mit welcher

Begründung und an wen ging zu welchen Konditionen der Zuschlag? In welcher Höhe und aus welchen Quellen finanziert das Land Berlin diese private Dienstleistung?

Zu 3.: Aufgrund der beschränkten Personalkapazitäten bei der ESF-Prüfbehörde (2,3 Personalstellen) wurden im Jahr 2010 die bis Ende 2016 durchzuführenden System- und Vorhabensprüfungen zum ESF-Programm der Förderperiode 2007-2013 europaweit ausgeschrieben und an die Deloitte & Touche Wirtschaftsprüfungsgesellschaft GmbH vergeben. Wie unter 1. dargestellt, handelt es sich hierbei um die laufenden Prüfungen der zweiten Kontrollebene und nicht etwa um eine Schlussprüfung zum ESF Programm oder um Schlussverwendungsnachweisprüfungen zu einzelnen Projekten. Da die Anzahl der Prüfungen nicht vorab bestimmt werden kann, sondern von etwaigen OP-Änderungen und insbesondere maßgeblich von den jährlichen Prüfungsergebnissen abhängt, benennt der Vertrag keinen Gesamtpreis, sondern nur Einzelkosten je Leistungstyp. Haushaltsansätze für die ESF-Prüfungskosten befinden sich im Kapitel 1300 unter den Titeln 54692 (Europäische Union) und 54602 (Land). Die Prüfungskosten sind folglich kofinanzierungsfähig und werden hälftig von der EU-Kommission erstattet.

4. Entspricht es der geltenden Praxis, dass die ordnungsgemäße Verwendung der ESF-Fördermittel laufend geprüft wurde und die Ergebnisse dieser Prüfungen u.a. in den jährlichen ESF-Durchführungsberichten dokumentiert wurden?

Zu 4.: Die Begünstigten erstellen im Projektzyklus quartalsweise Berichte/Abrechnungen, die auf der ersten Kontrollebene durch die mit der Umsetzung der Förderung beauftragten Zwischengeschalteten Stellen (ZGS) geprüft werden. Zusätzlich erfolgt eine Prüfung dieser Berichte/Abrechnungen durch die seitens der Verwaltungsbehörde (VB) beauftragte Technische Hilfe ESF. Ergänzend werden auf der Grundlage halbjährlicher Prüfpläne Vor-Ort-Kontrollen bei den Begünstigten durchgeführt. Davon betroffen sind 10% aller Projekte, jeweils die Hälfte dieser Kontrollen wird von ZGS bzw. VB durchgeführt. In den kalenderjährlich der Europäischen Kommission zu übermittelnden Durchführungsberichten wird regelmäßig (Kapitel 2.3, „Wesentliche aufgetretene Probleme und getroffene Abhilfemaßnahmen“) zu Ergebnissen von Prüfungen und Kontrollen berichtet.

Vorhabenprüfungen der zweiten Kontrollebene gemäß Artikel 62 der VO (EG) Nr. 1083/2006 werden jährlich auf Basis eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens für die im Vorjahr im Rahmen der Zahlungsanträge an die EU-Kommission gemeldeten Ausgaben von der Prüfbehörde ausgewählt und von der beauftragten WP-Gesellschaft durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden in einzelnen Prüfberichten für die zuständigen Bewilligungsbehörden und zusammengefasst für die EU-Kommission im Jahreskontrollbericht dokumentiert.

5. Kann davon ausgegangen werden, dass im Falle von Beanstandungen im Rahmen der laufenden Prüfpraxis diese unmittelbar nach Erkennen beanstandet wurden und wenn nein, warum nicht?

Zu 5.: Mängel, die im Rahmen der Prüftätigkeiten der ersten und zweiten Kontrollebene aufgedeckt werden, werden unmittelbar beanstandet und kommuniziert. Dass im Einzelfall Unregelmäßigkeiten während einer Prüfung nicht aufgedeckt und dementsprechend nicht beanstandet werden, entspricht dem allgemeinen Prüfungsrisiko und ist nicht vollständig auszuschließen. Die vorläufige Nichtaufdeckung einer objektiven Unregelmäßigkeit ist hierbei jedoch nicht mit einer Anerkennung der fehlerhaften Praxis zu verwechseln.

6. Wie erklärt der Senat, dass im Rahmen der laufenden Prüfpraxis in der ausklingenden ESF-Förderperiode Mittelverwendungen nicht beanstandet wurden, jetzt jedoch durch die Prüfgesellschaft Forderungen an Träger ergingen, zusätzliche Unterlagen und Nachweise für die Mittelverwendung der gesamten letzten Förderperiode zu erbringen?

Zu 6.: Dieser Umstand kann mehrere Ursachen haben:

Wird bspw. im Rahmen der Prüfungshandlungen der zweiten Kontrollebene ein Fehler in den von dem Begünstigten getätigten Ausgaben identifiziert, der von der ersten Kontrollebene nicht aufgedeckt wurde und der unter klar definierten und ähnlichen Umständen auftritt (d.h. ein Fehler, der systematisch ist), so kann es hinsichtlich der Ermittlung des Gesamtausmaßes des Fehlers in allen geförderten Vorhaben erforderlich sein, dass Unterlagen und Nachweise für die Mittelverwendung auch für bereits weiter zurückliegende Abrechnungszeiträume erbracht werden müssen.

Auch die verspätete Prüfung und Erklärung der Ausgaben auf der ersten Kontrollebene kann ein Grund dafür sein, dass Unterlagen und Nachweise für weiter zurückliegende Abrechnungszeiträume erbracht werden müssen. Erst in dem Jahr, in dem ein Abrechnungszeitraum geprüft und gegenüber der Europäischen Kommission als Ausgabe erklärt wird, wird er im Folgejahr Bestandteil der Stichprobengrundgesamtheit und damit ggf. der Stichprobe der Prüfbehörde. Durch die erste Kontrollebene nicht aufgedeckte Mängel in weiter zurückliegenden Abrechnungszeiträumen können demnach auch zu einem späteren Zeitpunkt durch die zweite Kontrollebene aufgedeckt werden.

Ähnlich verhält es sich mit vorübergehend aus diversen Gründen von Zahlungsanträgen an die Europäische Kommission suspendierten Ausgaben. Auch hier kann die zeitlich nachgelagerte Neuaufnahme Grund dafür sein, dass weit zurückliegende Abrechnungszeiträume erst sehr spät in die Stichprobengrundgesamtheit der zweiten Kontrollebene einfließen.

7. Auf welcher rechtlichen Grundlage und mit welcher Befugnis kann eine durch das Land Berlin beauftragte Prüfgesellschaft vom Land Berlin und von den geförderten Trägern verlangen, für bisher unbeanstandete Verwendungsnachweise neue bzw. zusätzliche Nachweise für Vorgänge, die z.T. Jahre zurückliegen, zu erbringen?

Zu 7.: Abgeleitet aus den einschlägigen EU-Verordnungen (ESF) sind eingeräumte Prüfrechte und Aufbewahrungsfristen unmittelbarer Bestandteil des individuellen Zuwendungsbescheides zzgl. Nebenbestimmungen.

Der Prüfbehörde und den von ihr beauftragten Prüfern sind entsprechende Prüfrechte eingeräumt. Die prüffähige Aufbewahrung aller für die Förderung relevanten Unterlagen ist zunächst bis Ende 2023 vorgesehen.

8. Haben sich im Nachhinein die Prüfkriterien für den ESF durch die EU geändert, und wenn ja, welche Stelle ist dafür zuständig?

Zu 8.: Die zentralen Rechtsgrundlagen, die Regelungen zur Förderfähigkeit und die Anforderungen an die Kontrollen lagen zu Beginn der Förderperiode 2007 – 2013 vor und haben keine wesentlichen Änderungen erfahren. Im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode sind diese jedoch restriktiver und es wird restriktiver überwacht, dass die Vorschriften tatsächlich eingehalten werden.

9. Entspricht es den Tatsachen, dass die Prüfgesellschaft erhebliche finanzielle Nachforderungen gestellt hat, um den durch die Neuauslegung der EU-Prüfkriterien verursachten bürokratischen Verwaltungsaufwand zu finanzieren? Wie hoch sind diese Nachforderungen und wie hat das Land darauf reagiert?

Zu 9.: Nein, es wurden keine finanziellen Nachforderungen gestellt.

10. Wie ist es nach Ansicht des Senats mit dem Datenschutz vereinbar, wenn die Prüfgesellschaft in den zu prüfenden Einrichtungen in ganz erheblichem Umfang Kopien mit z.T. Personendaten kopiert und diese Unterlagen mit unbekanntem Ziel abtransportiert?

Zu 10.: Der Zugriff auf personenbezogene Daten ist für Zwecke der Wahrnehmung von Kontrollbefugnissen zulässig und damit mit den einschlägigen Datenschutzregelungen vereinbar, sofern er unverzichtbar ist. Zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der von den Begünstigten getätigten Ausgaben ist diese Notwendigkeit sowohl für die erste als auch für die zweite Kontrollebene gegeben.

Hinsichtlich der Schlussfolgerungen bzw. des Prüfungsurteils sind gemäß Internationalen Prüfungsstandards (ISA 500, ISA 230) geeignete Prüfungsnachweise zu erlangen sowie die Prüfungshandlungen und Ergebnisse zu dokumentieren. Die Verpflichtung zur Berücksichtigung internationaler Prüfungsstandards bei den Prüfun-

gen auf zweiter Prüfebene ist in Art. 62 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1083/2006 normiert. Der Dokumentation kommt auch deshalb eine besondere Bedeutung zu als die Gemeinschaftsorgane nach Artikel 90 der VO (EG) Nr. 1083/2006 zunächst bis Ende 2023 das Recht zur Prüfung aller Unterlagen der Prüfbehörde und der von ihr beauftragten Prüfgesellschaft haben.

Sowohl die Prüferinnen und Prüfer der Prüfbehörde als auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der von ihr beauftragten Prüfgesellschaft sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Für Letztere ist dieser Sachverhalt nicht nur vertraglich, sondern auch via berufsständischer Wirtschaftsprüferordnung abgesichert. Die im Zuge der Prüfungen erhaltenen Informationen sind – auch über das Vertragsverhältnis hinaus - vertraulich zu behandeln und dürfen nicht für Zwecke verwendet werden, die nicht mit dem Prüfungsauftrag in Zusammenhang stehen. Erhaltene Prüfungsnachweise werden sicher in den entsprechenden Geschäftsräumen und Archiven aufbewahrt. Die Anschrift der Prüfgesellschaft ist der Prüfbehörde und den geprüften Stellen im Übrigen bekannt.

11. Wie viele Träger sind von den nachträglichen Prüfungen betroffen und welche Nachteile haben Träger zu befürchten, wenn sie die nachträglichen Forderungen der Prüfgesellschaft nach neuen Verwendungsnachweisen/Belegen nicht erfüllen können? Wer zahlt für den Aufwand und für möglichen finanziellen Schaden?

Zu 11.: Im Rahmen der Projektkontrollen der Prüfbehörde für das Prüfwahljahr 2012/2013 (Jahreskontrollbericht 2013) wurden bei zwei Begünstigten Fehler systematischer Art festgestellt. Bei beiden Begünstigten führte die Feststellung zu umfangreichen Abhilfemaßnahmen, die auch in die Vergangenheit gerichtet sind.

Kann die Recht- und Ordnungsmäßigkeit abgerechneter Ausgaben nicht belegt werden, so sind diese nicht förderfähig und sind gegenüber der EU-Kommission finanziell zu berichtigen. Für entsprechend beanstandete Ausgaben erfolgt folglich keine anteilige Erstattung durch die EU-Kommission. Entsprechend beanstandete Ausgaben werden - soweit möglich - vom Begünstigten zurückgefordert.

12. In welcher Höhe erwartet das Land Berlin finanziellen Schaden durch in der ESF-Schlussprüfung beanstandete Nachweise/Belege der vergangenen ESF-Förderperiode und wer kommt dafür auf?

Zu 12.: Gemäß Artikel 98 der VO (EG) Nr. 1083/2006 kann der Mitgliedstaat freigesetzte Mittel aus finanziellen Berichtigungen, die aufgrund der im Rahmen von Vorhaben oder Operationellen Programmen festgestellten einzelnen oder systembedingten Unregelmäßigkeiten notwendig sind, bis zum 31. Dezember 2015 wieder einsetzen. Hinsichtlich des Umfangs der dem Land Berlin zur Verfügung stehenden ESF-Mittel ist folglich noch kein Schaden entstanden.

13. Wie wird der Senat im Sinne von Transparenz und Rechtssicherheit sicherstellen, dass in der neuen EU-Förderperiode von Beginn an auf allen Prüfebene einheitliche und verbindliche Prüfkriterien gelten, die verhindern, dass im Nachhinein durch die Abschlussprüfung ein unverhältnismäßiger Aufwand erforderlich wird und finanzieller Schaden durch im Nachhinein beanstandete Sachverhalte entsteht?

Zu 13.: Für das noch durch die Europäische Kommission zu genehmigende OP 2014 – 2020 wird eine Beschreibung der Strukturen und Verfahren des VKS zu erstellen sein. Diese Beschreibung wird von einer Prüfinstanz auf ihre Übereinstimmung mit den EU-rechtlichen Vorgaben überprüft. Die Korrektheit der Beschreibung ist Voraussetzung für die Designierung des Systems, die wiederum Voraussetzung für Zahlungen der Europäischen Kommission ist. Neben der Systembeschreibung wird ein Handbuch für die Umsetzung der ESF-Förderung erstellt, das insbesondere die Regelungen zur Förderfähigkeit enthält. Einheitliche Prüfkriterien und Checklisten müssen zudem im Workflow des IT-Begleitsystems obligatorisch bearbeitet werden. Wesentlich dabei ist die Sicherstellung, dass die an die Europäische Kommission gemeldeten und damit zur Erstattung beantragten Ausgaben zum Zeitpunkt der Meldung korrekt sind, weshalb den fortlaufenden Prüfungen im Projektzyklus besondere Bedeutung zukommt. Wesentlich ist auch die geplante Zentralisierung der Umsetzung, die u.a. zu einem stärker gleichgerichteten Handeln der Akteure führen soll.

Berlin, den 11. Juni 2014

In Vertretung

Henner B u n d e

.....
Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Technologie und Forschung

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Juni 2014)