



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.12.2009
SEK(2009) 1720 endg.

**MITTEILUNG DER KOMMISSION VON HERRN POTOČNIK IM
EINVERNEHMEN MIT VIZEPRÄSIDENT KALLAS**

**Vereinfachung des Einziehungsverfahrens im Rahmen der Umsetzung der
Prüfungsstrategie zu den Forschungsrahmenprogrammen (EG, Euratom)**

MITTEILUNG DER KOMMISSION VON HERRN POTOČNIK IM EINVERNEHMEN MIT VIZEPRÄSIDENT KALLAS

Vereinfachung des Einziehungsverfahrens im Rahmen der Umsetzung der Prüfungsstrategie zu den Forschungsrahmenprogrammen (EG, Euratom)

1. ZIEL DER INITIATIVE

Diese Mitteilung dient der Einführung von Regelungen zur Vereinfachung des Einziehungsverfahrens, das von den mit Forschungsfragen befassten Generaldirektionen im Zusammenhang mit der Prüfungsstrategie für die Sechsten Rahmenprogramme (EG und Euratom) für Forschung (RP6) angewandt wird.

Die Prüfungsstrategie beinhaltet die sogenannte Extrapolation, d.h. ein Konzept, bei dem davon ausgegangen wird, dass Fehler systematischer Art, die in geprüften Verträgen gefunden werden, gleichermaßen in nicht geprüften Verträgen desselben Empfängers im RP6 enthalten sind.

Die in dieser Mitteilung vorgeschlagene Maßnahme stützt sich auf die bislang mit der Durchführung der RP6-Prüfungsstrategie gesammelten Erfahrungen. Sie soll das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Ressourcen, die für diesen Aspekt sowohl von der Kommission als auch den Empfängern aufgebracht werden, auf einem vernünftigen Niveau halten sowie gleichzeitig für eine wirtschaftliche Haushaltsführung sorgen und insbesondere die Restfehlerquote im Forschungsbereich soweit wie möglich verringern. Parallel dazu werden Regelungen zur Vereinfachung und Rationalisierung in Bezug auf den Einsatz personeller Ressourcen im Verfahren der Feststellung und Einziehung von Forderungen von Empfängern von RP6-Finanzmitteln eingeführt.

2. HINTERGRUND

Als Reaktion auf die Kritik von Seiten des Europäischen Rechnungshofs¹ (ERH) und des Europäischen Parlaments² (EP) hinsichtlich der relativ hohen Zahl von Fehlern in Kostenerstattungsanträgen von Finanzhilfeempfängern und hinsichtlich der Kontrolle der Forschungsausgaben der mit Forschungsfragen befassten Generaldirektionen wurde 2007 eine ehrgeizige Prüfungsstrategie für das RP6 entwickelt, die eine Extrapolation von Prüfergebnissen auf nicht geprüfte Verträge beinhaltet³.

Zweck dieser Prüfungsstrategie ist es, bis zum Ende des RP6-Zeitraums die Restfehlerquote möglichst unter die vom ERH festgelegte Wesentlichkeitsschwelle von 2 % zu senken. Diese Strategie wurde vom ERH, dem EP, dem kommissionsinternen Auditbegleitausschuss (APC) und der Lenkungsgruppe der Kommission für das maßnahmenbezogene Management (ABM) befürwortet.

¹ Europäischer Rechnungshof, Jahresberichte über das Haushaltsjahr 2005, Kap. 7.19.

² Bericht über die Entlastung 2005 – Kommission - Abschnitt III- P6_TA-PROV(2007)0132 (137-142).

³ Ex-post-Prüfungsstrategie der im Bereich Forschung tätigen Generaldirektionen für das RP6 - 14.2.2007 - D(2007)3094.

Die Prüfungsstrategie stützt sich auf folgende drei Schwerpunkte:

- Prüfung der wichtigsten Empfänger, die 50 % der Forschungsausgaben erhalten. Bei dieser Gruppe festgestellte systematische wesentliche Fehler werden durch Extrapolation korrigiert, wodurch ein großer Anteil der durchzuführenden Korrekturen erfasst wird;
- Prüfung des Rests der Gruppe auf der Grundlage einer statistisch repräsentativen Stichprobe und
- risikoorientierte Prüfungen bei Vertragspartnern mit potenziell hohem Risiko.

Durch Anwendung dieser Prüfungsstrategie wurde die Zahl der Prüfungen erheblich gesteigert. Die Extrapolation der Prüfergebnisse erfolgt, wenn die entdeckten Fehler systematisch sind. Beispielsweise wurde für die GD Forschung (GD RTD) bislang eine Extrapolation bei 95 von 738 Prüfungen (13 %) vorgeschlagen. Die Extrapolation betrifft 4 376 RP6-Teilnehmer, was 8 % sämtlicher von der DG RTD verwalteten Beteiligungen entspricht. In den meisten Fällen wird die Extrapolation für mehrere Mängel vorgeschlagen. Die häufigsten Mängel sind übermäßige Angaben zu Personalkosten (35 %) und Gemeinkosten (38 %). Der genaue nach der Extrapolation einzuziehende Betrag lässt sich noch nicht festlegen. Einer ersten, sehr groben Schätzung zufolge könnte es sich um einen Betrag von rund 72 Millionen EUR handeln, was die von der GD RTD verwalteten Verträge angeht.

Das Verfahren der Extrapolation und der damit verbundenen Einziehung ist, insbesondere im Fall von Projekten, bei denen die Finanzaufstellungen bereits abgeschlossen wurden und eine Erstattung erfolgt ist, sowohl für die Dienststellen der Kommission als auch für die Finanzhilfeempfänger äußerst ressourcenintensiv. Auf der Grundlage der Prüfergebnisse müssen sich die Empfänger erneut mit jedem Projekt und seiner entsprechenden Abrechnung befassen und für jeden Zeitraum die betreffenden Kostenkategorien neu berechnen, indem sie den (die) systematischen Fehler korrigieren. Daher ist das Verfahren zur Feststellung von Forderungen und zur Einziehung⁴ nach Extrapolation sehr zeitaufwändig und die Kritik des ERH hinsichtlich niedriger Einziehungsquoten im Forschungsbereich könnte in Zukunft noch weiter zunehmen. Darüber hinaus werden die Anrechenbarkeitsregeln für Personalzusatzkosten als sehr komplex angesehen, und sie wurden kritisiert, da sie unterschiedlich ausgelegt werden können.

Die Steigerung in Anzahl und Umfang der Prüfungen, die Anwendung der Extrapolation (sowohl für laufende als auch für abgeschlossene Verträge) und die damit verbundenen gestiegenen Einziehungen haben zudem zu Kritik von Mitgliedern des EP, den Beteiligten und den Mitgliedstaaten geführt.

Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für 2007 formulierte das Europäische Parlament folgende Empfehlung (Entschließung §120):

Das Europäische Parlament „fordert die Kommission zwecks Gewährleistung der Rechtssicherheit auf, von einer Neuberechnung der Finanzbögen der Projekte im Rahmen des 6. Rahmenprogramms abzusehen, die von der Kommission bereits gebilligt und abgerechnet

⁴ Der Union/Gemeinschaft geschuldete Beträge werden durch Anpassungen künftiger fälliger Beträge oder durch Einziehungsanordnungen eingezogen.

wurden, indem neue Auslegungen der in den Allgemeinen Bedingungen (Anhang II) des FP6-Mustervertrags festgelegten Förderkriterien für Ausgaben angewandt werden“.

Der Kommentar des EP in seiner Entlastungsentschließung geht in die gleiche Richtung wie die von den Forschungskreisen geäußerte Kritik an der Anwendung der RP6-Prüfungsstrategie. Diese hebt auf den guten Glauben der Vertragspartner ab, denen Irrtümer unterlaufen, auf die Komplexität der Regeln, auf angebliche neue Auslegungen der Regeln bei Kommissionsprüfungen sowie den Verwaltungsaufwand bei der Feststellung tatsächlicher Forderungen im Fall von Extrapolation.

3. ANTWORT DER KOMMISSION

- Mit den unten stehenden Vorschlägen könnte auf die zum RP6 geäußerten Bedenken reagiert werden. Dadurch würden Regelungen zur **Vereinfachung des Einziehungsverfahrens** eingeführt und ein **kosteneffizienterer Einsatz personeller Ressourcen** sowohl auf Ebene der Kommissionsdienststellen als auch der Empfänger erreicht, wobei gleichzeitig der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gewahrt bliebe.
- In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass mit den Siebten Rahmenprogrammen (RP7) bereits mehrere Regelungen zur Vereinfachung eingeführt worden sind und dass die Zwischenbewertung dieses Programms im Jahr 2010 eine Gelegenheit bietet, weitere Vereinfachungen in Betracht zu ziehen. Eine Mitteilung, in der die Möglichkeiten einer weiteren Vereinfachung im Forschungsbereich herausgestellt werden, ist derzeit in Vorbereitung. Sie stützt sich zum Teil auf eine öffentliche Konsultation interessierter Kreise und dürfte von der Kommission im Frühjahr 2010 verabschiedet werden.
- Was die Zukunft der Forschungsförderung im Allgemeinen angeht, sollte mit weiterer Vereinfachung für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Haushaltsführung und administrativem Aufwand gesorgt werden⁵.

4. ASPEKTE DER INITIATIVE

4.1. *Feststellung von Forderungen bei nicht geprüften Pauschalsummenverträgen durch Extrapolation von bei Prüfungen festgestellten systematischen Fehlern*

Ziel

Die Berechnung von Forderungen bei nicht geprüften Projekten durch Extrapolation systematischer Fehler ist sowohl für die Kommissionsdienststellen als auch für die Empfänger sehr arbeits- und zeitaufwändig, da die geltend gemachten (und akzeptierten) Kosten für jedes einzelne Projekt neu berechnet werden müssen. Dieses Vorgehen könnte durch Pauschalsatzkorrekturen stark vereinfacht werden, wobei das Prinzip der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auf der Grundlage von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit respektiert wird.

Mögliche Vorgehensweisen

⁵ Mitteilung der Kommission: „Überlegungen zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos“ (SEK(2008) 3054).

- Die Berechnung der Forderungen ist nach einer der folgenden Methoden möglich:
 - Methode 1: Wurde bei der Prüfung ein systematischer Fehler festgestellt, **berechnet** der Empfänger **die von diesem systematischen Fehler betroffenen Kosten anhand der genauen Zahlen** für jedes der nicht geprüften Projekte **neu** und unterrichtet die Kommission in angemessener Form über die entsprechenden Anpassungen.
 - Methode 2: Im Hinblick auf die **Vereinfachung der Extrapolation** für den Empfänger und die Kommission kann der Empfänger bei der von einem systematischen Fehler betroffenen Kostenkategorie eine **Pauschalsatzkorrektur** vornehmen. Der Pauschalsatz entspricht dem Durchschnitt der **einzelnen systematischen Fehler** in einer bestimmten Kostenkategorie, die bei den geprüften Projekten ermittelt wurden. Der Empfänger wendet diesen Pauschalsatz zur Neuberechnung der entsprechenden Kostenkategorie bei jedem der nicht geprüften Projekte an. Traten bei der Prüfung mehrere systematische Fehler bei mehreren Kostenkategorien zutage, können für verschiedene Kostenkategorien unterschiedliche Pauschalsätze zur Anwendung kommen.
 - Methode 3: Der Empfänger kann eine **Pauschalsatzkorrektur der Gesamtprojektkosten** der nicht geprüften Projekte wählen. In diesem Fall entspricht der Pauschalsatz der durchschnittlichen Quote der einzelnen bei den geprüften Projekten festgestellten systematischen Fehler im Verhältnis zu den Gesamtprojektkosten.
- Der Empfänger kann einen externen, unabhängigen Rechnungsprüfer mit weiteren Prüfungen beauftragen; diese müssen in Bezug auf Definition und Behandlung der Fehler mit dem Konzept der Kommission übereinstimmen. Die Kommission kann einen Durchschnittssatz, der sich aus einer solchen Prüfung ergibt, bei den Methoden 2 oder 3 berücksichtigen, soweit ausreichende Garantien aufgrund der angewendeten Methode vorliegen, wobei die Kommission jedoch das Recht hat, weitere, gezielte Audits zur Überprüfung der durchschnittlichen Fehlerquote durchzuführen.
- Im Rahmen ein und desselben Extrapolationsverfahrens darf nur eine der genannten Extrapolationsmethoden angewendet werden.
- Die Kommission behält sich das Recht vor, zu überprüfen, ob die Extrapolation entsprechend einer der oben beschriebenen Methoden durchgeführt wurde. Die der Extrapolation zugrunde liegende Prüfung der Kommission in Bezug auf systematische Fehler bei Verträgen und Zahlungen wird durch eine Einigung zwischen der Kommission und dem Empfänger über die Pauschalsatzkorrekturen beendet. In diesem Fall sind Anpassungen im Rahmen der genannten Extrapolationsmethoden nicht Gegenstand von Schadenersatz oder finanziellen Sanktionen.
- Der Empfänger kann der Kommission die einzelnen Kostenanpassungen je Projekt schriftlich mittels einer geänderten Kostenabrechnung (Formular C) oder in einem anderen von der Kommission genehmigten Standardformat übermitteln. Die finanziellen Anpassungen werden bei laufenden Projekten durch Verrechnung im Rahmen des Budgets und bei abgeschlossenen Verträgen über Einziehungsanordnungen vorgenommen. Einziehungsanordnungen für abgeschlossene Verträge können auch mit anderen von der Kommission noch an denselben Teilnehmer zu leistenden Zahlungen bzw.

Vorauszahlungen verrechnet werden (wie in der Haushaltsordnung und deren Durchführungsbestimmungen vorgesehen). Bei abgeschlossenen Verträgen kann eine globale Einziehungsanordnung ausgestellt werden.

4.2. Verfahrensweise bei Personalzusatzkosten (direkte Steuern und Sozialabgaben)

Hintergrund

Die Prüfungen im Rahmen des RP6 ergaben, dass die vertraglichen Bestimmungen von der Kommission und bestimmten Empfängern unterschiedlich ausgelegt wurden. Die Unterschiede betreffen häufig die Förderfähigkeit bestimmter direkter Steuern oder Sozialabgaben im Rahmen der Personalkosten. Die immer wiederkehrenden Diskussionen über die Förderfähigkeit dieser Kosten sind komplex, konflikträchtig und zeitraubend.

In den Beteiligungsregeln des RP6⁶ und im RP6-Mustervertrag sind die Förderkriterien festgelegt. Die Ausgaben müssen tatsächlich getätigt und für die Durchführung des Projekts erforderlich sein und sie müssen im Einklang mit den üblichen Buchführungsgrundsätzen festgestellt worden sein; ausgeschlossen sind ausdrücklich u. a. indirekte Steuern (z. B. MWSt.), Abgaben, Schuldzinsen und Rückstellungen für eventuelle spätere Verluste oder Verbindlichkeiten.

Direkte Steuern und Sozialabgaben sind nach diesen Bestimmungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Daher ist über ihre Förderwürdigkeit im Rahmen des Leistungsentgelts des Personals (als direkte oder indirekte Kosten) von Fall zu Fall unter Anwendung der allgemeinen Förderkriterien zu entscheiden. Da sich die Rechtsvorschriften für diese Art von Steuern und Sozialabgaben in den Mitgliedstaaten, assoziierten Ländern und anderen Ländern, deren Stellen Teilnehmer sind und einen Finanzbeitrag aus dem EU-Haushalt erhalten, unterscheiden, ist diese Einzelfallanalyse schwierig und sehr aufwändig.

Entsprechend der Auslegung der Kommission sind **Sozialabgaben** normalerweise förderwürdig, wenn sie dem Projekt konkret zurechenbar sind. **Direkte Steuern und einige andere Personalzusatzkosten** werden jedoch im Allgemeinen nicht als förderwürdig eingestuft, wenn davon auszugehen ist, dass sie nicht direkt im Zusammenhang mit der Durchführung eines Projekts angefallen sind (es sei denn, sie wurden auf der Grundlage der einzelnen Leistungsentgelte der an dem Projekt beteiligten Personen errechnet).

Die Empfänger sind jedoch zumeist der Ansicht, dass alle direkten Steuern und Sozialabgaben im Zusammenhang mit den Leistungsentgelten des Personals unabhängig von ihrer Berechnungsweise förderfähig seien, da sie Teil der Beschäftigungskosten insgesamt im Bereich der Forschung sind. Zur Begründung verweisen manche Empfänger darauf, dass diese direkten Steuern oder Abgaben im Vertrag nicht ausschließlich ausgeschlossen werden, dass ihre Berechnungen – wie durch ein anderes Förderkriterium gefordert – im Einklang mit ihren üblichen Buchführungsgrundsätzen vorgenommen worden seien⁷ (wonach diese Kosten vollgültiger Bestandteil des Leistungsentgelts sind) und dass im Rahmen des RP5 alle Ausgaben im Zusammenhang mit dem Personal, einschließlich des Leistungsentgelts und

⁶ Verordnung (EG) Nr. 2321/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002, ABl. L 355. Die Euratom-Beteiligungsregeln enthalten die gleichen Grundsätze.

⁷ Eine der wichtigen Vereinfachungen, die die Kommission im Rahmen des RP6 vorgenommen hatte, war die Einführung der Möglichkeit, Kosten im Einklang mit den üblichen Buchführungsgrundsätzen des Empfängers geltend zu machen.

entsprechender Abgaben, im Rahmen der Personalkosten ausdrücklich förderfähig gewesen seien.

Daneben verweisen die Empfänger darauf, dass ihnen die abweichende Auslegung der Kommission nicht bekannt gewesen sei, als sie im Rahmen der Erstellung ihrer Kostenabrechnungen Überlegungen über die Förderwürdigkeit anstellen mussten. Diese Interpretation trat erst bei den Ex-post-Prüfungen zutage, d. h. nachdem die meisten Projekte abgeschlossen und die geltend gemachten Kosten bereits erstattet worden waren. Da die eingereichten Kostenabrechnungen keine detaillierten Informationen über die Art der geltend gemachten Kosten enthalten, sieht sich die Kommission dem Problem zumeist zum ersten Mal während einer Prüfung vor Ort gegenüber. Außerdem mussten im Rahmen des RP6 die Kostenabrechnungen von externen Rechnungsprüfern zertifiziert werden, und die Tatsache, dass diese in den meisten Fällen die Förderwürdigkeit der Kosten nicht in Frage stellten, bestätigte die Erwartung der Empfänger, dass die Kosten als förderwürdig eingestuft würden.

Die Empfänger konnten ferner geltend machen, dass durch Fälle, in denen bei früheren Prüfungen aufgrund der Schwierigkeit, solche Kosten zu ermitteln und zu analysieren, von den Kommissionsdienststellen oder den von der Kommission beauftragten Rechnungsprüfern keine Probleme festgestellt wurden, legitime Erwartungen geweckt wurden.

Verfahrensweise

Die Kommission möchte diese Frage dahingehend regeln, dass die Empfänger in Bezug auf die Förderwürdigkeit bestimmter Personalzusatzkosten (direkte Steuern und Sozialabgaben) den Grundsatz der legitimen Erwartung geltend machen können. Es wird vorgeschlagen, dass diese Kosten als förderwürdig anerkannt werden, sofern sie alle folgenden Kriterien erfüllen:

- Die Kosten sind nach den geltenden Rechtsvorschriften oder sektorspezifischen Vereinbarungen obligatorisch oder ergeben sich aus Maßnahmen, die auf solchen Rechtsvorschriften oder Vereinbarungen beruhen.
- Es kann eine direkte oder indirekte⁸ Verbindung zu den Leistungsentgelten des Personals hergestellt werden.
- Sie wurden nach den üblichen Buchführungsgrundsätzen des jeweiligen Empfängers erfasst.
- Sie sind während der Projektlaufzeit tatsächlich entstanden und die Beträge wurden gezahlt (oder müssen zwingend zu einem späteren Zeitpunkt gezahlt werden) und sind in den Büchern des Empfängers erfasst.

⁸ Dies bedeutet, dass zur Erfüllung dieses Kriteriums die Kosten nicht unbedingt für bestimmte Personen angefallen sein müssen, die an den im Rahmen der Verträge/Finanzhilfevereinbarungen finanzierten Projekten arbeiten, und die Kosten nicht ausdrücklich auf den jeweiligen Gehaltsabrechnungen erscheinen müssen. Sie können auch anhand spezifischer Buchführungsverfahren (z. B. Pro-rata-Aufteilung auf die Gesamtbeschäftigungskosten einer juristischen Person) errechnet werden und auf einer angemessenen Zuteilung zu dem Projekt beruhen. Steuern und Abgaben, die der Empfänger als Wirtschaftssubjekt schuldet und die einer Gewerbesteuer gleichkommen, die anhand der Gesamtlohnsumme des Empfängers berechnet wird, werden im Sinne dieses Absatzes nicht als mit den Leistungsentgelten des Personals zusammenhängend betrachtet.

Diese Grundsätze gelten nicht, wenn Kosten in betrügerischer Absicht geltend gemacht werden.

Die Kommission wird ersucht,

- diese Mitteilung anzunehmen,
- das für Forschung zuständige Kommissionsmitglied und den für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung zuständigen Vizepräsidenten der Kommission zu beauftragen, die Mitteilung dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof vorzulegen,
- die mit Forschungsfragen befassten Generaldirektionen anzuweisen, die in dieser Mitteilung dargelegten Grundsätze anzuwenden und der ABM-Lenkungsgruppe regelmäßig über die Ergebnisse (d. h. die eingezogenen Beträge) Bericht zu erstatten,
- die unter Punkt 4.1 genannten Grundsätze für die Extrapolation auf das RP7 anzuwenden,
- die mit Forschungsfragen befassten Generaldirektionen anzuweisen, zu prüfen, ob die Anwendung der unter Punkt 4.2 genannten Grundsätze für die Behandlung von Personalzusatzkosten auf das RP7 sinnvoll wäre.