

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof über einen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten internen Kontrollrahmens

KOM(2005) 252 endg.; Ratsdok. 10326/05

KEP-AE-Nr. 051734

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 27. Juni 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 17. Juni 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Mitteilung erscheint auf Verlangen der Länder Bayern und Berlin gemäß § 45a GOBR vom 22. Juli 2005 als Drucksache des Bundesrates.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 050337

## A. HANDLUNGSBEDARF

Im November 2004 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof den Bericht zum Haushaltsjahr 2003. Zum zehnten Mal legte der Hof eine Zuverlässigkeitserklärung (DAS) vor. Darin beurteilte er die Zuverlässigkeit der Rechnungslegung, der Mittelbindungen und der Eigenmittel weitgehend positiv, merkte aber an, dass in keinem Teil des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union - mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben - für die Zahlungen eine für eine positive Beurteilung hinreichende Sicherheit bestehe<sup>1</sup>.

Diese Situation kann nicht so belassen werden. Dem Steuerzahler sollte mit hinreichender Sicherheit bestätigt werden können, dass die Mittel der Europäischen Union rechtmäßig und ordnungsgemäß verwaltet werden. Dies kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass sowohl das Parlament als auch der Rat wiederholt bedauert haben, dass der Rechnungshof keine positive Zuverlässigkeitserklärung geben kann – zuletzt im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2003. Beide Organe haben die Kommission gebeten, dieses Problem anzugehen. Die Kommission Barroso hat es sich zum – strategischen – Ziel gemacht, eine positive Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofs zu erhalten<sup>2</sup>. Das bedeutet freilich, dass die Kommission ihre Anstrengungen in mehreren Bereichen erneut verstärken muss. Obwohl die Kommission laut EG-Vertrag allein für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich ist, werden vier Fünftel der Haushaltsmittel im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von den Mitgliedstaaten bewirtschaftet, so dass eine aktive Mitarbeit seitens der Mitgliedstaaten unerlässlich ist.

Eine positive Zuverlässigkeitserklärung zu erhalten ist ein sehr ehrgeiziges Ziel, das sich nicht von einem Jahr zum nächsten erreichen lässt. Der Europäische Rechnungshof kann nur eine positive Zuverlässigkeitserklärung geben, wenn er mit hinreichender Sicherheit bestätigen kann, dass die **Vorgänge bis hin zu den einzelnen Empfängern**, d.h. die Zahlungen von den Mitgliedstaaten an die Endempfänger (z.B. Landwirte, Studenten, Unternehmen und in manchen Fällen Behörden) rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Die Überwachungssysteme und Kontrollen müssen daher bereits auf dieser Ebene ein angemessenes Fehlerrisikomanagement gewährleisten und Außenprüfungen in den Räumlichkeiten der Antragsteller in ausreichendem Umfang beinhalten.

In seiner Stellungnahme Nr. 2/2004 zu einem wirksamen und effizienten Kontrollrahmen<sup>3</sup> erkannte der Hof zwar an, dass bereits zahlreiche erforderliche Elemente eingerichtet sind und dass die Systeme in der letzten Zeit erheblich verbessert wurden, äußerte aber gleichzeitig folgende Kritik bezüglich bestimmter Aspekte der bestehenden Kontrollrahmen in verschiedenen Haushaltsbereichen:

### *Unklare und uneinheitliche Ziele*

- Es gibt keine klar festgelegte Strategie im Hinblick auf allgemeine oder spezifische Ziele

<sup>1</sup> Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003 spricht der Hof einen Vorbehalt in Hinsicht auf die Zuverlässigkeit der Rechnungslegung bezüglich des Postens „Verschiedene Schuldner“ aus. Bei den Einnahmen, Mittelbindungen und Verwaltungsausgaben beurteilt er die zugrunde liegenden Vorgänge als rechtmäßig und ordnungsgemäß. In Bezug auf die zugrunde liegenden Vorgänge in den Bereichen Agrarausgaben, Strukturmaßnahmen, interne Politikbereiche, externe Politikbereiche und Heranführungshilfe machte er Einschränkungen geltend.

<sup>2</sup> Mitteilung: *Strategische Ziele 2005-2009, Europa 2010: Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas - Wohlstand, Solidarität und Sicherheit* - KOM(2005) 12 vom 26.1.2005.

<sup>3</sup> Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Modell der "Einzigsten Prüfung" (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft) - ABl. C 107 vom 30.4.2004.

für die verschiedenen Systeme.
<p><i>Mangelnde Koordinierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es gibt keine förmliche Bestimmung, wonach die Kontrolleinrichtungen die Planung der Kontrollen koordinieren und die von anderen Stellen durchgeführten Kontrollen berücksichtigen müssen.</li> <li>• Die Angaben der Mitgliedstaaten zu den Ergebnissen der Kontrollen sind mitunter unzulänglich oder inkohärent.</li> </ul>
<p><i>Keine Angaben zu Kosten und Nutzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In den Bereichen geteilter Mittelverwaltung tragen die Mitgliedstaaten/Empfängerländer den Hauptanteil der Kosten für Kontrolltätigkeiten, das finanzielle Ergebnis fließt jedoch dem EU-Haushalt zu. Für die Mitgliedstaaten/Empfängerländer besteht demnach wenig Anreiz, ausreichende Ressourcen für die Kontrolle der EU-Mittel bereitzustellen.</li> <li>• Weder zu den von den Mitgliedstaaten oder der Kommission getragenen Kosten der Kontrollen noch zu dem von ihnen erbrachten Nutzen sind Angaben verfügbar.</li> </ul>
<p><i>Uneinheitliche Anwendung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit Kontrollen nach dem Zufallsprinzip und Risikoanalysen werden äußerst unterschiedliche und einander ausschließende Ziele verfolgt. Wenn die Vorgaben nicht klar genug definiert sind, können Verwirrung und verminderte Wirksamkeit die Folge sein.</li> <li>• Bei der Kommission wie in den Mitgliedstaaten sind die Kontrollverfahren stark dezentralisiert. In der Praxis herrscht jedoch nicht immer Einheitlichkeit in Bezug auf Ansatz, Ausmaß, Zeitpunkt, Weiterverfolgung usw. Die Folge sind Unterschiede in der Qualität der Kontrollen.</li> <li>• Nicht in allen Haushaltsbereichen sind unabhängige Prüfungen vorgeschrieben und ist dies doch der Fall, so sind die Leistungsbeschreibungen für die Prüfungsarbeit mitunter unzureichend; außerdem sind nicht immer Standardverfahren für die Auswahl der Prüfer vorhanden.</li> <li>• Sanktionen für die Einreichung fehlerhafter Anträge gibt es nur in der Landwirtschaft und in den internen Politikbereichen.</li> </ul>

Diese Punkte gelten nicht sämtlich für alle Haushaltsbereiche und sind in einigen Fällen zu nuancieren.

Außerdem sprach der Hof zu den nach seinem Dafürhalten für einen wirksamen und effizienten Kontrollrahmen - bei dem der Kommission außer bei den direkt verwalteten Ausgaben hauptsächlich eine Überwachungsfunktion zukommt und weniger Vor-Ort-Kontrollen auf zentraler Ebene (Gemeinschaft) erforderlich sind - unerlässlichen Aspekten folgende Empfehlungen aus:

- „gemeinsame Grundsätze und Vorgaben [...], die] auf allen Verwaltungsebenen in den Organen wie in den Mitgliedstaaten anzuwenden wären“ (Ziffer 57);
- Die internen Kontrollen sollten eine „angemessene“ (nicht absolute) „Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sowie für die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit liefern.“ (Ziffer 57);
- „Die Kosten für die Kontrollen sollten im Verhältnis zu dem von ihnen in monetärer und politischer Hinsicht erbrachten Nutzen stehen.“ (Ziffer 57);

- „Das System sollte auf einer logischen Kettenstruktur beruhen, in der in Bezug auf die Kontrollen einheitliche Vorgaben für die Durchführung, Dokumentation und Berichterstattung gelten, so dass alle Beteiligten sich darauf stützen können.“ (Ziffer 57).

Die Kommission schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofes weitgehend an und hat bereits einige entsprechende Verbesserungen umgesetzt. Sie sieht ein, dass sich eine „positive“ Zuverlässigkeitserklärung nur erreichen lässt, wenn der Hof Gewissheit darüber erhält, dass Überwachungssysteme und Kontrollen vorhanden sind und angewandt werden, mit denen sich das Risiko von Unregelmäßigkeiten auf ein angemessenes Maß beschränken lässt. Wenn sich nachweisen lässt, dass der vom Hof empfohlene Kontrollrahmen eingeführt wurde und wirksam funktioniert, verfügt der Hof über die Grundlage für die von ihm gewünschte Gewähr.

Die meisten Mitgliedstaaten sind den Vorschlägen des Hofes zum integrierten Kontrollrahmen und zum einheitlichen Auditkonzept (Modell der „Einzigsten Prüfung“) gegenüber aufgeschlossen.

Der Rat erklärte in seiner Empfehlung im Rahmen der Entlastung für das Haushaltsjahr 2003, „er [teile] die Überlegungen des Rechnungshofs, die auf eine weitere Verbesserung der Konzeption der Kontrollsysteme durch Festlegung eindeutiger und folgerichtiger Ziele und Zuständigkeiten abzielen. In diesem Zusammenhang nimmt der Rat mit großem Interesse Kenntnis von dem Vorschlag des Rechnungshofs für die Konzeption eines in seiner Stellungnahme zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ dargestellten Internen Kontrollrahmens der Gemeinschaft. [...] Seiner Auffassung nach sollte grundsätzlich kein Bereich von diesem Verfahren ausgeschlossen werden, und er fordert die Kommission auf, gegebenenfalls die nötigen Initiativen zu ergreifen. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Rat, wie wichtig es ist, dass im Bereich der Finanzkontrolle und Innenrevision gemeinsame Normen angewandt und gegebenenfalls ausgearbeitet werden.“

Das Europäische Parlament legt in den Randnummern 15 bis 80 seiner Entschließung betreffend die Entlastung für das Haushaltsjahr 2003 seine politische Analyse vor und fordert den Rat auf, mit dem Parlament und der Kommission zusammenzuarbeiten, um der Schaffung eines umfassenden Kontroll- und Prüfungsrahmens die ihr gebührende Priorität einzuräumen und sie politisch voran zu bringen (Randnummer 75).

Die Kommission schließt sich den Empfehlungen des Parlaments und des Rates weitgehend an. Sie wird sich auf das mit der Verwaltungsreform Erreichte stützen um einen integrierten Kontrollrahmen aufzustellen.

## **B. VON DER KOMMISSION ZU ERGREIFENDE MASSNAHMEN**

Ausgehend von den in der Stellungnahme des Rechnungshofes Nr. 2/2004 formulierten Grundsätzen hat die Kommission begonnen, die Defizite der Kontrollrahmen für die Ausgaben der einzelnen Haushaltsbereiche zu untersuchen. Dabei legt sie ein besonderes Augenmerk auf die Kontrollen, mit denen die für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge maßgeblichen Risiken begrenzt werden sollen. Sie wird Maßnahmen vorschlagen, um alle Defizite abzubauen, einen Zeitplan für die Umsetzung erstellen und dies mit dem Rechnungshof, dem Rat und dem Europäischen Parlament erörtern.

Die Kommission wird nach der Feststellung der Schwachstellen über Verbesserungen nachdenken und Maßnahmen ergreifen, um auf der Grundlage der geltenden

Rechtsvorschriften einen angemessenen Kontrollrahmen aufzustellen. Außerdem wird sie die für den Zeitraum 2007-2013 vorgeschlagenen Rechtsvorschriften daraufhin überprüfen, ob sie mit den Empfehlungen des Rechnungshofes in Einklang stehen.

Die Kommission prüft zunächst im eigenen Hause, wie der Kontrollrahmen für die **Ausführung des Haushalts und speziell der zentral verwalteten Mittel** in den Punkten verbessert werden kann, in denen er nicht den Vorgaben des Hofes gerecht wird. Es sind u.a. folgende Korrekturen vorzunehmen:

- Es muss sichergestellt werden, dass die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren eine echte Grundlage für die Beurteilung der Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten, dass geeignete Indikatoren verwendet werden, dass sich die Zuverlässigkeitserklärung auf den Teil der Rechnungslegung erstreckt, für den die Generaldirektionen verantwortlich zeichnen und dass die Tragweite etwaiger Vorbehalte so weit wie möglich quantifiziert wird.
- Es muss sichergestellt werden, dass der Rechnungsführer die Abschlussrechnungen der Kommission abzeichnet, wobei er bestätigt, dass er die von ihm für erforderlich gehaltenen Kontrollen vorgenommen und zu dem Schluss gekommen ist, dass die Abschlussrechnungen der Kommission gemäß den unter seiner Verantwortung festgelegten Regeln, Verfahren und Systemen der Rechnungsführung erstellt worden sind, dass er alle für eine zuverlässige und wirklichkeitsgetreue Darstellung der Rechnungen gemäß Artikel 136 der Haushaltsordnung erforderlichen Anpassungen vorgenommen hat und dass die Abschlussrechnungen daher als zuverlässig anzusehen sind. Eine entsprechende Änderung von Artikel 61 der Haushaltsordnung wurde im Rahmen der am 3. Mai 2005 angenommenen überarbeiteten Fassung der Haushaltsordnung unterbreitet.
- In sämtlichen Generaldirektionen muss die Rolle der für die Ressourcen zuständigen Direktoren eindeutig festgelegt werden, und zwar speziell in ihrer Unterstützungsfunktion für die Generaldirektoren bei der täglichen Finanzverwaltung und in Kontrollfragen und mit Blick auf den jährlichen Tätigkeitsbericht und die dazugehörige Zuverlässigkeitserklärung.
- Die von der Kommission erstellten Follow-up-Berichte müssen erweitert werden, um dem Rechnungshof zu ermöglichen, zu beurteilen, welche Schritte zur Umsetzung seiner vorhergehenden Empfehlungen unternommen wurden.
- Die Rolle der Synthese der jährlichen Tätigkeitsberichte für die Beurteilung der Verwaltung in der Kommission muss erweitert werden, denn sie sind ein geeignetes Instrument, um die Situation in den Dienststellen widerzuspiegeln und wichtige übergreifende Probleme aufzugreifen.
- Es muss untersucht werden, wie sich die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel vereinfachen und erreichen lässt, dass die Kontrollanforderungen zu den Risiken in einem angemessenen Verhältnis stehen.
- Es müssen gemeinsame Normen für die Risikobewertung eingeführt werden, um insbesondere ein angemessenes Fehlerrisikomanagement bei den zugrunde liegenden Vorgängen zu gewährleisten.
- Den Dienststellen müssen für jede ihrer Ausgabenkategorien Leitlinien zu den Verfahren für Vor-Ort-Kontrollen an die Hand gegeben werden, in denen im

Einzelnen dargelegt wird, welche Methode für die Bewertung der Überwachungssysteme und Kontrollen anzuwenden ist, wie die Anzahl der Stichproben festzulegen ist und nach welchen Verfahren diese auszuwählen sind, wie die Auswirkungen von Fehlern auf den EU-Haushalt zu bewerten sind und welches Risikoniveau noch als vertretbar gilt.

- Es müssen Fehlerkategorien definiert, die bei Vor-Ort-Kontrollen auf der Grundlage von repräsentativen Stichproben ermittelten Fehlerquoten festgelegt und dies muss zusammen mit den bereits getroffenen und/oder geplanten Abhilfemaßnahmen in den jährlichen Tätigkeitsberichten erläutert werden.
- Für Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen müssen ausreichende Ressourcen zugewiesen werden, um ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen.

Überträgt die Kommission ihre Befugnisse zur Durchführung eines zentral zu verwaltenden Gemeinschaftsprogramms oder –vorhabens an eine Exekutivagentur, so kann diese das für angemessene Kontrollen erforderliche Personal in ausreichender Zahl und Qualifikation einstellen. Für diese Agenturen gelten dieselben Anforderungen hinsichtlich der internen Kontrolle wie für die Dienststellen der Kommission, so dass eine uneingeschränkte Aufsicht seitens der Kommission möglich ist. Diese Agenturen können jährlich einer Rechnungsprüfung durch eine unabhängige Stelle unterzogen werden.

Für die Umsetzung dieses Maßnahmenkatalogs bedarf es keiner neuen Rechtsgrundlage, gleichwohl wurden Anpassungen der Bestimmungen der Haushaltsordnung und ihrer Durchführungsverordnung vorgeschlagen, die die Initiativen der Kommission in diesem Bereich unterstützen könnten. Auch bei bestimmten sektorspezifischen Bestimmungen könnten Anpassungen erforderlich sein. Bei der Formulierung neuer politischer Maßnahmen ist das für die Durchführung akzeptable Risikoniveau festzulegen und mit der Legislativbehörde zu vereinbaren.

In einer zweiten Phase wird sich die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten um die Verbesserung der Kontrollen für die in **geteilter Verwaltung bewirtschafteten Mittel** bemühen. Sie bestätigt ihre Verantwortung für den Haushaltsvollzug nach dem in Artikel 274 EG-Vertrag dargelegten Grundsatz: *„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.“*

Angesichts des hohen Anteils der in geteilter Verwaltung bewirtschafteten Mittel am Gesamthaushalt kann die Kommission keine positive Zuverlässigkeitserklärung erreichen, solange die Mitgliedstaaten – in Erfüllung der in Artikel 274 und 280 EG-Vertrag festgelegten Verpflichtungen – der Kommission keine angemessene Gewähr für die von ihnen ausgeführten Operationen geben können. Wie die Zuverlässigkeitserklärung der Mitgliedstaaten erfolgen soll, ist eindeutig festzulegen. Der vorgeschlagene Kontrollrahmen sollte Anreize und – sofern erforderlich – Zwangsmaßnahmen vorsehen.

Zur Beseitigung der festgestellten Defizite sind u.a. folgende Maßnahmen erforderlich:

- Die Kommission muss ihre Anstrengungen zur Vereinfachung der mit Mitteln des EAGFL-Garantie ausgestatteten Beihilferegelungen und zur Verbesserung der Bestimmungen für die Kontrolle der marktbezogenen Maßnahmen, die nicht in den Anwendungsbereich des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) und des geografischen Informationssystems (GIS) fallen, fortsetzen.

- Die für 2007-2013 vorgeschlagenen Rechtsvorschriften müssen überprüft und gegebenenfalls um Bestimmungen ergänzt werden, die entsprechend den Ergebnissen der Defizitbeurteilung für einen vollständigen integrierten Kontrollrahmen erforderlich sind. Dabei sind die Stellungnahme des Rechnungshofes und die Forderungen des Europäischen Parlaments zu berücksichtigen<sup>4</sup> (jährliche Prüfung sämtlicher Zahlstellen, Ex-ante-Offenlegungserklärung<sup>5</sup> und ex-post-Zuverlässigkeitserklärung seitens der Mitgliedstaaten, Zugang zu Prüfungsberichten der Prüfer und Kontrollstellen, abschreckende und angemessene Sanktionen für unehrliche Antragsteller und Offenlegung der Fehlerquoten bei den EU-Ausgabemitteln sowie von Systemschwächen).
- Die Verwaltungszusammenarbeit muss entsprechend dem einheitlichen Auditkonzept (Modell der „Einzigsten Prüfung“) verbessert werden und die Leitlinien über die gemeinsamen Grundsätze und Vorgaben für die Prüfungsmethoden, Schlüsselkontrollen und Verfahren für Vor-Ort-Kontrollen müssen ergänzt werden, einschließlich hinsichtlich der Methode für die Bewertung der Überwachungssysteme und Kontrollen, der Festlegung der Stichprobenanzahl, des Verfahrens für die Stichprobennahme und der Beurteilung der Auswirkungen von Fehlern auf den EU-Haushalt.
- Im Oktober 2005 ist ein erster Bericht vorzulegen, in dem über den Fahrplan für ein mit den Mitgliedstaaten abzuschließendes Protokoll nachgedacht wird, in dem die Verwaltungsbehörde (Vorschlag des Parlaments: der Finanzminister) vor der Auszahlung jährlich erklärt, dass ordnungsgemäße Kontrollsysteme vorhanden sind, die in der Lage sind, in Bezug auf die Rechenschaftspflicht der Kommission eine hinlängliche Gewähr zu bieten.

Kommt ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Begrenzung des Fehlerrisikos nicht angemessen nach, wird die Kommission zum Schutz des EU-Haushalts die bestehenden Bestimmungen strikt anwenden und die Zahlungen aussetzen oder Finanzkorrekturen vornehmen.

Sobald Einigkeit über die Grundlagen des integrierten Kontrollrahmens besteht, wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten untersuchen, inwieweit das **einheitliche Auditkonzept (Modell der „Einzigsten Prüfung“)**<sup>6</sup> geeignet ist, die Effizienz der Prüfungstätigkeit zu erhöhen.

Auch für **indirekt zentral, dezentral und gemeinsam verwaltete** EU-Mittel wird die Kommission die oben dargestellten Grundsätze einführen und an die jeweiligen Umstände anpassen. So werden insbesondere:

- bei der Mittelverwaltung über einzelstaatliche Zahlstellen Ex-ante-Offenlegungserklärungen und jährliche Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen seitens der Mitgliedstaaten verlangt,

---

<sup>4</sup> So hat der Rat beispielsweise für den Bereich der Landwirtschaft im Rahmen der Verabschiedung der neuen Grundverordnung für die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik bereits das Prinzip einer Ex-post-Zuverlässigkeitserklärung von Seiten der Leiter der Zahlstellen in den Mitgliedstaaten gebilligt.

<sup>5</sup> Jährliche Erklärungen der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten (z.B. der Finanzministerien) über die Ordnungsmäßigkeit der Kontrollsysteme.

<sup>6</sup> Das Kontrollsystem sollte auf einer Kettenstruktur mit einheitlichen Vorgaben beruhen, wobei auf den einzelnen Ebenen die Arbeiten der anderen Berücksichtigung finden (siehe Ziffer 39 der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes).



- erforderlichenfalls Überwachung und Kontrolle der zwischengeschalteten Stellen verstärkt.

Die Mehrzahl der Unregelmäßigkeiten bei den zugrunde liegenden Vorgängen sind auf Fehler und nicht auf Betrug zurückzuführen. In enger Zusammenarbeit mit dem OLAF soll versucht werden, hier eine klare Trennungslinie zu ziehen.

### C. VON DEN MITGLIEDSTAATEN ZU ERGREIFENDE MASSNAHMEN

Das Europäische Parlament betont in seinem Entlastungsbericht zum Haushaltsjahr 2003, dass die Finanzkontrollsysteme der Mitgliedstaaten geprüft und etwaige Schwächen behoben werden müssen. Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Schwachstellen in der Verwaltung von EU-Mitteln beheben, wird in der Entschließung des Parlaments betreffend die Entlastung für das Haushaltsjahr 2003 (sog. Wynn-Bericht) vorgeschlagen, den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten (z.B. den Finanzministerien) aufzuerlegen, jährlich zu erklären, dass ordnungsgemäße Kontrollsysteme vorhanden sind. Die Kommission wird gebeten, einen Bericht zu erstellen, in dem über ein mit den Mitgliedstaaten abzuschließendes Protokoll zu diesem Punkt nachgedacht wird. Das Parlament ist der Überzeugung, dass dieses Problem nicht allein durch die zentralen Kontrollen der Kommission gelöst werden kann. Die Mitgliedstaaten müssen dazu angehalten werden, die EU-Mittel so zu verwalten, als wären es „ihre eigenen“.

Es gibt bisher wenig Anzeichen dafür, dass der Umfang der in den derzeitigen Rechtsgrundlagen vorgeschriebenen Prüfungen erhöht werden müsste, obwohl diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden sollte. Die Mitgliedstaaten müssen vor allen Dingen dazu angehalten werden, sicherzustellen, dass der nach geltendem Gemeinschaftsrecht erforderliche Kontrollrahmen vorhanden ist, mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet wird und das Fehlerrisiko in den zugrunde liegenden Vorgängen wirksam begrenzt.

Aufgrund der abschreckenden Wirkung der Finanzkorrekturen wurden die im Rahmen des EAGFL-Garantie geforderten Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten weitgehend eingerichtet, weitere Verbesserungen sind jedoch noch erforderlich, beispielsweise die Einführung des InVeKoS in Griechenland und Ex-post-Kontrollen und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen nach Maßgabe der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89.

Vor allem im Bereich der Strukturfonds müssen die Mitgliedstaaten noch den Nachweis erbringen, dass die eingerichteten Kontrollsysteme das Fehlerrisiko wirksam begrenzen. In Anbetracht der Vielzahl unterschiedlicher Vorhaben und Beihilferegelungen und der damit befassten Stellen kann die Überwachung und Kontrolle weder im Gemeinschaftsrecht noch in den Leitlinien der Kommission im Einzelnen geregelt werden. Die Mitgliedstaaten müssen für alle Programme sicherstellen, dass die geltenden Vorschriften umfassend eingehalten werden, nämlich:

- Die Grundkontrollen (Prüfung der erbrachten Leistungen und der in Rechnung gestellten Ausgaben) sind entweder erschöpfend oder im Hinblick auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis ausreichend<sup>7</sup>;
- es werden angemessene Risikoanalysen durchgeführt;
- für die geprüften Stichproben wird die Fehlerquote ermittelt und offen gelegt;

---

<sup>7</sup> Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001.

- bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten werden angemessene, abschreckende Sanktionen verhängt;
- die Durchführung der Grundkontrollen wird von den betreffenden Stellen und der Verwaltungsbehörde angemessen überwacht;
- es werden erforderlichenfalls Abhilfemaßnahmen getroffen;
- die Zahlstelle verfügt über die notwendigen Mittel, um die bei der Kommission beantragten Beträge mit angemessener Sicherheit bestätigen zu können.

Dabei haben sie nach den oben genannten Leitlinien der Kommission vorzugehen und dafür Sorge zu tragen, dass die verschiedenen Beihilferegelungen einheitlich und entsprechend den geforderten Vorgaben kontrolliert werden.

Die auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen<sup>8</sup> müssen während des gesamten Programmplanungszeitraums der Strukturfonds wirksam durchgeführt werden. Mittels des von der Kommission vorgeschlagenen „Vertrauenspakts“ werden die nach den Rechtsvorschriften erforderlichen Kontrollen in eine Prüfstrategie gefasst, die mit einer jährlichen Berichterstattung über die Prüfungsfortschritte und einer förmlichen Beurteilung der Funktionsweise des Kontrollsystems einhergeht. Die Mitgliedstaaten sollen ab dem laufenden Programmplanungszeitraum ihre Kontrollstellen veranlassen, diese Prüfstrategie anzuwenden und über ihre Umsetzung angemessen Bericht erstatten.

Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, dass Systemschwächen der Überwachungssysteme und Kontrollen sowie Fehlerquoten für die jeweilige Ebene des Kontrollrahmens ermittelt und zusammen mit ihrer Auswirkung auf die Gemeinschaftsmittel mitgeteilt werden, und dass, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis dies rechtfertigt, entsprechende Abhilfemaßnahmen getroffen werden.

Damit die Kommission – und der Rechnungshof – ab 2006 die Gewähr der Mitgliedstaaten für die während eines gesamten Haushaltsjahres durchgeführten Kontrollen im Bereich der geteilten Verwaltung erhalten können, sind folgende Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten erforderlich:

- Jedes Jahr sind Ex-ante-Offenlegungserklärungen und Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen von höchster Stelle (Vorschlag des Europäischen Parlaments: Finanzminister) vorzulegen.
- Diese Erklärungen sind durch entsprechende Erklärungen von Seiten sämtlicher in den Prozess eingebundener Behörden (z.B. Zahlstelle, Verwaltungsbehörde) zu untermauern und durch Stellungnahmen unabhängiger Prüfer zu belegen.
- Die Obersten Rechnungskontrollbehörden oder die für die Rechnungsprüfung auf Mitgliedstaatenebene verantwortlichen Stellen sind damit zu beauftragen, die Kontrollrahmen für Gemeinschaftsmittel zu überwachen und Schwachstellen in deren Konzeption und Funktionsweise zu melden.
- Die Obersten Rechnungskontrollbehörden oder sonstige unabhängige Rechnungsprüfungsstellen sind mit der Prüfung der Ex-post-

---

<sup>8</sup> Artikel 10 und 15 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001.

Zuverlässigkeitserklärungen und der Übermittlung der Ergebnisse an die nationalen Parlamente zu beauftragen.

Die Mitgliedstaaten müssen aufgefordert werden, die Verantwortung für die Kontrollen der nationalen Stellen zu übernehmen und vergleichbare Maßnahmen für die indirekt zentral verwalteten Mittel zu treffen.

Außerdem steht fest, dass der Rat mit dem derzeitigen Zeitplan für das Entlastungsverfahren nicht über genügend Zeit verfügt, um die Ergebnisse und Empfehlungen des Rechnungshofes zu erörtern und in der Sache dazu Stellung zu nehmen. Ebenso wird dem derzeitigen zusammenfassenden Bericht der Kommission zu den Antworten der Mitgliedstaaten<sup>9</sup> im Rat nur kurz Beachtung geschenkt, so dass er im Entlastungsverfahren und in den Follow-up-Berichten zu den Empfehlungen nur sehr begrenzt berücksichtigt wird. Aus diesem Grund befürwortet die Kommission nach Einholung der Stellungnahmen aller betroffenen Organe eine Änderung von Artikel 145 der Haushaltsordnung, um die Frist für die Entlastungsentscheidung wie vom Europäischen Parlament gefordert zu verlängern<sup>10</sup>. Eine Verlängerung der Frist für das Entlastungsverfahren würde dazu beitragen, dem Rat und den Mitgliedstaaten eine weitergehende Beteiligung zu ermöglichen, was auch dem Hauptziel des Fahrplans zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens entspricht.

Die Mitgliedstaaten werden außerdem zu folgenden vom Rechnungshof und dem Europäischen Parlament aufgeworfenen Fragen Stellung nehmen müssen:

- zur Frage, inwieweit sich die Kosten der zum Schutz der Gemeinschaftsmittel durchgeführten Kontrollen bestimmen lassen und ob diese zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen sollten;
- zur Möglichkeit der Einführung des einheitlichen Auditkonzepts (Modells der „Einzigsten Prüfung“), das voraussetzt, dass gemeinsame Grundsätze und Vorgaben angenommen werden, Arbeitsprogramme koordiniert werden und den Kontrolleinrichtungen Zugang zu den Ergebnissen der anderen Kontrolleinrichtungen gewährt wird;
- zur Möglichkeit der Erweiterung der Rolle der nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden durch systematischere Offenlegung der nationalen Kontrollberichte zur Verwendung von Gemeinschaftsmitteln gegenüber dem Europäischen Rechnungshof.

#### **D. ROLLE DES RECHNUNGSHOFS**

Die Methodik der Zuverlässigkeitserklärung (DAS) wurde in den letzten Jahren vom Europäischen Rechnungshof entwickelt. Sie umfasst derzeit folgende vier Komponenten: 1. Prüfung der Überwachungssysteme und Kontrollen, 2. Prüfung von Stichproben von Vorgängen, 3. Analyse der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren, 4. Überprüfung der Arbeit anderer Prüfer (falls erforderlich). Die

---

<sup>9</sup> Gemäß Artikel 143 Absatz 6 der Haushaltsordnung leitet die Kommission die Zusammenfassung der Antworten der Mitgliedstaaten zum Jahresbericht des Rechnungshofes diesem, dem Rat und dem Europäischen Parlament bis zum 15. Februar in dem auf die Veröffentlichung des Berichts folgenden Jahr zu.

<sup>10</sup> Dabei ist u.a. zu untersuchen, inwieweit dies anlässlich der Europawahlkampagnen zu Konflikten führen könnte und wie sich eine Verschiebung der Entlastungsentscheidung auf das darauf folgende Entlastungsverfahren auswirkt.

Kommission sowie das Europäische Parlament und der Rat haben diese Entwicklung unterstützt. Die Kommission hat die Ankündigung des Rechnungshofes in seinem Arbeitsprogramm 2005 zur Kenntnis genommen, der zufolge er „die DAS-Methodik im Rahmen neuer Parameter [...] weiter[zu]entwickeln“ beabsichtigt, mit dem Ziel, „dem Bedarf der DAS-Nutzer immer besser gerecht zu werden“.

Am Ende des Treffens zwischen Kommission und Rechnungshof am 16. März 2005 erklärte der Präsident des Europäischen Rechnungshofes, Hubert Weber: „Dem Rechnungshof geht es darum, die Wirksamkeit und Effizienz seiner Prüftätigkeit mit Hilfe eines Ansatzes zu optimieren, der auf bessere Ergebnisse abzielt, anstatt sich auf die Auflistung von Fehlern zu konzentrieren. Zur Unterstützung der Kommission bei der Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme für den EU-Gesamthaushalt auf allen Ebenen will der Rechnungshof vorrangig seinen DAS-Ansatz weiterentwickeln. Dadurch kann er Fortschritte noch besser messen und noch genauer aufzeigen, wo weitere Verbesserungen notwendig sind.“

Die vorliegende Mitteilung zeigt die für die Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens vorgesehenen Maßnahmen auf. Der Ist-Zustand des Kontrollrahmens (2004) und die Maßnahmen, die die Kommission im Hinblick auf die in der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes genannten Ziele für erforderlich erachtet – einschließlich der bereits für den Zeitraum 2007-2013 vorgeschlagenen Maßnahmen –, sind Gegenstand einer separaten Arbeitsunterlage.

## **E. SCHLUSSFOLGERUNG UND VORSCHLAG**

Eine positive Zuverlässigkeitserklärung für den Haushaltsvollzug wird von allen Organen gewünscht, doch nur die Kommission und die Mitgliedstaaten zusammen können erreichen, dass der Rechnungshof bei seinen Prüfungen tatsächlich feststellen kann, dass Fortschritte hinsichtlich einer angemessenen Verwaltung des Fehlerrisikos erzielt werden. Dies ist kein einfaches Unterfangen – eine positive Zuverlässigkeitserklärung lässt sich nicht von einem Jahr zum nächsten verwirklichen. Eine differenzierte positive Zuverlässigkeitserklärung wäre jedoch für die Kommission und die Mitgliedstaaten sehr viel hilfreicher, denn sie würde ihnen ermöglichen, mit schrittweisen Verbesserungen auf eine positive Zuverlässigkeitserklärung hinzuarbeiten.

Die Kommission ist realitätsbewusst und begrüßt die kontinuierliche kritische Verfolgung ihrer Vorarbeiten durch den Rechnungshof und seine Empfehlungen als unabhängiger Beobachter.

Mit der vorliegenden Mitteilung möchte die Kommission einen Prozess in Gang setzen, an dessen Ende im November 2005 eine Einigung zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament (als Entlastungsbehörde) und dem Rat darüber stehen könnte, wie der derzeitige Interne Kontrollrahmen verbessert werden kann, um die Kommission in die Lage zu versetzen, dem Rechnungshof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge mit angemessener Sicherheit bestätigen zu können (einheitliches Konzept). Der zeitliche Überblick über diesen Prozess (Fahrplan) ist in der Anlage dargestellt.

Daher wird vorgeschlagen, dass die Kommission die Empfehlungen der Entlastungsbehörde zur Kenntnis nimmt und ihre Dienststellen anweist,

- die Defizite der Kontrollrahmen zu ermitteln und Aktionspläne zu deren Vervollständigung vorzuschlagen, damit sie die vom Rechnungshof gewünschte Gewähr bieten;

- Gespräche mit den entsprechenden Ausschüssen des Rates zu führen und im Oktober 2005 einen ersten Bericht vorzulegen, in dem die Grundlage für ein mit den Mitgliedstaaten abgestimmtes einheitliches Konzept für einen integrierten Internen Kontrollrahmen vorgeschlagen wird;
- die für 2007-2013 vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zu überprüfen und gegebenenfalls Vorschläge zu deren Ergänzung um Bestimmungen vorzulegen, die entsprechend den Ergebnissen der Defizitbeurteilung für einen vollständigen integrierten Kontrollrahmen erforderlich sind.

Außerdem wird vorgeschlagen, dass der Ratsvorsitz ein interinstitutionelles Dreiergespräch auf höchster Ebene einberuft, das über die übergreifenden Probleme der vorliegenden Vorschläge verhandeln und ein Einvernehmen schaffen soll, von dem sich ein einheitliches Konzept für einen angemessenen und zufrieden stellenden gemeinschaftsweiten integrierten Kontrollrahmen und die für seine Umsetzung erforderlichen Schritte ableiten lassen. Dieses Einvernehmen ist in Form einer auf politischer Ebene zu unterzeichnenden interinstitutionellen Vereinbarung umzusetzen.

Die Kommission bittet den Europäischen Rechnungshof um seine Stellungnahme zu den in der interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Maßnahmen sowie zu der Frage, ob letztere bei angemessener Umsetzung dem Hof eine ausreichende Grundlage für eine positive Aussage über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten werden, insbesondere in Bezug auf die Bewertung von Fehlern bei Maßnahmen im Rahmen eines mehrjährigen Kontrollrahmens.

**Anlage**

## Vorgeschlagener Zeitplan:

Juni 2005	Die Kommission nimmt das Dokument <i>Mitteilung über einen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens</i> an und schließt (unter der Aufsicht der GD Haushalt) die Bewertung der Defizite der bestehenden Kontrollrahmen gegenüber dem vom Rechnungshof empfohlenen Kontrollrahmen ab und schlägt einen Maßnahmenkatalog vor.
Juli 2005	Erste Gespräche zwischen Parlament, Rat und Kommission. Der Rat beruft ein Gremium hochrangiger Sachverständiger ein.
Juli bis September 2005	Die einzelnen Dienststellen erörtern die von ihnen ermittelten Defizite und Abhilfemaßnahmen mit dem Rechnungshof.
Oktober 2005	DAS-Konferenz des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Parlaments (COCOBU).  Fertigstellung des ersten Berichts, in dem die Grundlage für ein einheitliches Konzept vorgeschlagen wird.  Einigung zwischen Parlament, Rat und Kommission über ein einheitliches Konzept für einen Internen Kontrollrahmen.
November 2005	Annahme durch die Kommission der <i>Mitteilung über einen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens (Maßnahmenkatalog)</i> . In dieser Mitteilung wird der Ansatz für die Defizitbewertung und die Abhilfemaßnahmen dargelegt, die erforderlich sind, um einen vollständig integrierten Kontrollrahmen für in zentraler und geteilter Verwaltung bewirtschafteten Mittel aufzustellen. Ziel ist, die Kommission in die Lage zu versetzen, dem Rechnungshof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge mit angemessener Sicherheit bestätigen zu können.  Interinstitutionelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über die zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens erforderlichen Schritte.
2006 -	Umsetzung des Maßnahmenkatalogs.