

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische
Parlament und den Europäischen Rechnungshof:

Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen

KOM(2006) 9 endg.; Ratsdok. 5509/06

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 26. Januar 2006 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 20. Januar 2006 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 596/05 = AE-Nr. 051734

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN
RECHNUNGSHOF**

Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

2004 hat der Europäische Rechnungshof zum elften Mal in Folge eine eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung (DAS) bezüglich eines Teiles der Zahlungsermächtigungen abgegeben. So hat er für die Zahlungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsausgaben, den Heranführungshilfen und den Teil der Agrarausgaben, die nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verwaltet werden, eine positive Zuverlässigkeitserklärung, d.h. für rund 35 % der Ausgaben, abgegeben.

Die Vorbehalte der Zuverlässigkeitserklärung machen deutlich, mit welchen komplizierten Problemen die Kommission bei der Ausführung des EU-Haushalts konfrontiert ist und wie schwierig es für sie ist, dem Rechnungshof hinreichende Prüfnachweise vorzulegen. Die Öffentlichkeit fasst eine eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung als schwere Kritik am Finanzmanagement der Kommission auf. Aus diesen Gründen hat es sich das derzeitige Kollegium zum Ziel gemacht, in seiner Amtszeit eine positive DAS zu erreichen.

Deshalb hat die Kommission im Juni 2005 einen „Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens“ mit einer Reihe von Vorschlägen für einen gemeinschaftsweiten integrierten Kontrollrahmen angenommen¹. In dieser Mitteilung hat sie einen integrierten Ansatz empfohlen, der eine wirksamere und effizientere interne Kontrolle der EU-Mittel ermöglichen soll und, weil er mit den Empfehlungen des Rechnungshofs in seiner Stellungnahme Nr. 2/2004² zu einem wirksamen und effizienten integrierten Internen Kontrollrahmen übereinstimmt, dem Rechnungshof eine solide Grundlage für seine Zuverlässigkeitserklärung bieten kann.

Die vorliegende Mitteilung gibt Aufschluss über

- die Maßnahmen, die infolge der Mitteilung von Juni 2005 ergriffen wurden;
- die wichtigsten Mängel, die in der Defizitbewertung³ aufgezeigt wurden, wobei auch der Jahresbericht des Rechnungshofs 2004 berücksichtigt wird;
- die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 8. November 2005 zu ergreifen sind;

¹ KOM(2005) 252.

² ABl. C 107 vom 30.4.2004, S. 4 (Stellungnahme zur „Einzigsten Prüfung“).

³ SEK(2006) 49 im Anhang zu dieser Mitteilung.

- und – auf dieser Basis – über die wichtigsten konkreten Maßnahmen, die erforderlich sind, sowie darüber wie der Rat, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament zu einem integrierten System der internen Kontrolle beitragen sollten, das reibungslos und verlässlich funktioniert und so der Kommission und letztendlich dem Rechnungshof die Gewähr für die Zuverlässigkeit der Vorgänge gibt.

2. VORSCHLÄGE FÜR 2006 UND 2007 UMZUSETZENDE MASSNAHMEN

Die Vorschläge sind vier Themenbereichen zugeordnet. Für jeden Themenbereich wird erläutert, welche Konzeptionsphasen die einzelnen Maßnahmen zwischen der Stellungnahme des Rechnungshofs zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ über den Fahrplan und die Defizitbewertung bis zu den Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 8. November 2005 durchlaufen haben. Die vier Themenbereiche⁴ sind:

- Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze (Maßnahmen 1-4);
- Erklärungen zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung (Maßnahmen 5-8);
- Ansatz der „Einzigsten Prüfung“: Austausch von Ergebnissen und Kosten-Nutzen-Verhältnis als vorrangiges Kriterium (Maßnahmen 9-11);
- sektorspezifische Defizite (Maßnahmen 12-16).

2.1. Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze

Damit zwischen dem Erfordernis einer angemessenen Kontrolle und der Vermeidung von Regeln und bürokratischen Vorgaben, deren Einhaltung hohe Kosten verursachen, eine Kompromisslinie gefunden wird, muss der integrierte Kontrollrahmen gemeinsame Grundsätze vorsehen, die auf Klarheit, Einfachheit und einen einheitlichen Ansatz zur Bewertung des Fehlerrisikos bei den zugrunde liegenden Vorgängen abstellen. Die Legislativbehörde muss diesen Ansatz in ihre Überlegungen einbeziehen und den Schwerpunkt auf eine adäquate Kontrollkette sowie auf die Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure legen.

Maßnahme 1: Auf Vereinfachung abstellende Überprüfung der Rechtsvorschriften, die für den Zeitraum 2007-2013 vorgeschlagen werden

Wie im Fahrplan festgestellt, ist in Bezug auf die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel und in Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften, die für den Zeitraum 2007-2013 vorgeschlagen werden, unbedingt zu untersuchen, wie diese sich vereinfachen lassen und wie erreicht werden kann, dass die Kontrollanforderungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen.

⁴ Eine Übersicht über sämtliche Maßnahmen und die einschlägigen Überlegungen des Rates und des Europäischen Parlaments sind als Anhang 1 beigefügt.

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat diesen Ansatz in seinen Schlussfolgerungen unterstützt: „Die für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 anzunehmenden Rechtsvorschriften sollten die Vereinfachung der Kontrollerfordernisse einschließen, dabei aber gleichzeitig eine angemessene Gewähr bieten“(Ziff. 5).

Bei der Defizitbewertung wurde außerdem festgestellt, dass es bei allen Mittelverwaltungsarten Bereiche gibt, wo die Wahrscheinlichkeit von Unregelmäßigkeiten deshalb größer ist, weil die Empfänger mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Förderkriterien und anderen Bestimmungen konfrontiert sind. Vereinfachungsmaßnahmen könnten dazu beitragen, dass in diesem Zusammenhang Unregelmäßigkeiten vermieden werden. Der Verwaltungsaufwand für die Empfänger muss verringert werden; außerdem muss den zwischengeschalteten Stellen die korrekte Anwendung der Vorschriften so weit wie möglich erleichtert werden.

Die Kommission wird bei den Verhandlungen über die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 ihr Augenmerk auf die Vereinfachung der Regeln richten. Es wird davon ausgegangen, dass der Rat und das Europäische Parlament die einschlägigen Initiativen unterstützen.

Maßnahme 2: Aufnahme der Grundsätze der internen Kontrolle in den Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat festgestellt, dass es „in Bezug auf interne Kontrollen genügend Spielraum (...) für allgemeine gemeinsame Grundsätze und Elemente gibt“, die „die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz der gegenwärtigen Kontrollsysteme optimieren“ könnten (Ziff. 6).

Die von den Kommissionsdienststellen vorgenommene Defizitbewertung hat erkennen lassen, dass es einer übergreifenden, auf gemeinsamen Grundsätzen beruhenden Regelung bedarf. Mit solch einer Regelung wird gewährleistet, dass alle Beteiligten sich an bestimmte essentielle Kontrollgrundsätze halten müssen; außerdem bietet sie dem Rechnungshof eine eindeutigere Grundlage für die Prüfung der Verwaltungsabläufe und -verfahren. Zur Veranschaulichung des Anwendungsbereichs und des Tenors eines Haushaltsgrundsatzes zur internen Kontrolle, ist dieser Mitteilung in Anhang 2 ein erster Entwurf beigelegt.

Der Rat und das Europäische Parlament sollten sich im Zuge der Beratungen über die Änderung der Haushaltsordnung dazu äußern, inwieweit sie es für erforderlich halten, in die Haushaltsordnung einen Haushaltsgrundsatz aufzunehmen, der eine gemeinsame Norm für eine wirksame und effiziente interne Kontrolle festschreibt.

Maßnahme 3: Festlegung einer vereinheitlichten Darstellung der Kontrollstrategien und der Nachweise ihrer angemessenen Sicherheit

Wie im Fahrplan dargelegt, muss der integrierte Rahmen für die interne Kontrolle letztendlich darauf abzielen, dass gewährleistet ist und nachgewiesen werden kann, dass die eingesetzten Überwachungssysteme und Kontrollen das Risiko von Unregelmäßigkeiten auf ein annehmbares Maß beschränken.

Die Defizitbewertung hat aufgezeigt, dass die in den jeweiligen Stellen oder bei den jeweiligen Programmen verfolgte Kontrollstrategie nicht in allen Punkten adäquat definiert und dargestellt werden.

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat festgestellt, dass „die erforderlichen Kontrollen und die notwendige Gewähr verbessert werden sollten, in dem auf den bestehenden Kontrollstrukturen aufgebaut wird“ (Ziff. 3). Das stimmt überein mit der Auffassung der Kommission, dass bereits für viele Vorgänge eine angemessene Zuverlässigkeitsgewähr gegeben ist und dem Rechnungshof und der Entlastungsbehörde die Grundlagen für die Zuverlässigkeitserklärung besser vermittelt werden können, wenn ihre Darlegung klarer strukturiert wird.

Das Europäische Parlament hat gefordert, dass der jährliche Synthesebericht von einer Person unterzeichnet werden sollte. Nach Auffassung der Kommission übernimmt sie die politische Verantwortung für die Ausführung des Haushalts und artikuliert ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der Entlastungsbehörde, indem sie den Synthesebericht verabschiedet. Sie ist fest davon überzeugt, dass diese kollektive Verantwortlichkeit nicht durch die Unterschrift einer einzigen Person ersetzt werden sollte. Sie wird sich allerdings in Zukunft bemühen, im Synthesebericht ihre politische Verantwortlichkeit deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Sie wird die Darstellung der in den einzelnen Politikbereichen bereits bestehenden Kontrollstrategien und die einschlägigen zusammenfassenden Übersichten in den Tätigkeitsberichten verbessern. Die Leitlinien zur inhaltlichen Gestaltung der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen werden dahingehend verbessert werden, dass in diesen Berichten deutlich dargelegt wird, auf welcher Grundlage der betreffende Generaldirektor die Gewähr für ein wirksames Fehlerrisikomanagement in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge hat; damit werden diese Berichte somit eine solide Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs darstellen.

Der Rechnungshof sollte seine DAS-Methode entwickeln können, um sich wirksam auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen und den einschlägigen Synthesebericht der Kommission zu verlassen, das Augenmerk auf das Fehlerrisikomanagement in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge richtend.

Maßnahme 4: Einleitung einer interinstitutionellen Debatte über die tolerierbaren Risiken bei den zugrunde liegenden Vorgängen

In der Stellungnahme zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ wird der Begriff des „hinnehmbaren Fehlerrisikos“ verwendet. Die Kommission hat ihn in ihrem Fahrplan weiter entwickelt zur Definition der hinreichenden Zuverlässigkeitsgewähr in Bezug auf das Fehlerrisikomanagement bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschliebung zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2003 seine diesbezügliche politische Analyse dargelegt und den Rat aufgefordert, 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.

In diesem Sinne hat der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ in seinen Schlussfolgerungen (Ziff. 17) festgestellt, dass er sich mit dem Europäischen Parlament darüber

verständigen sollte, welche Risiken bei den zugrunde liegenden Vorgängen, auch unter Berücksichtigung des mehrjährigen Charakters von EU-Finanzierungen, hinnehmbar sind. Auch die Kommission ist der Auffassung, dass eine derartige Verständigung den Rechnungshof unterstützen könnte, da sie die Erwartungen der für die Entlastung zuständigen Behörde klarstellt und es ermöglicht, die Kosten der Kontrollen mit dem erwarteten Nutzen abzustimmen.

Die Kommission wird im März 2006 eine interinstitutionelle Debatte über die zu berücksichtigenden Grundprinzipien hinsichtlich der bei den zugrunde liegenden Vorgängen hinnehmbaren Risiken einleiten. Der Rat und das Europäische Parlament sollten ausgehend von den Ergebnissen dieser Debatte bis Ende 2006 zu einer ersten diesbezüglichen Verständigung gelangen.

2.2. Erklärungen zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung

Wenn die Stellen, die EU-Mittel verwalten, Erklärungen zur Mittelverwaltung abgeben müssen, erhöht dies ihr Verantwortungsbewusstsein und gibt ihnen einen Anreiz, ihre Kontrollsysteme zu bewerten und zu verbessern. Zusammen mit den Zuverlässigkeitserklärungen, die unabhängige Prüfer abgeben, bilden solche Erklärungen zur Mittelverwaltung die Basis für die Zuverlässigkeitsgewähr, die die Kommission und letztendlich der Rechnungshof haben kann.

Maßnahme 5: Förderung von Erklärungen der operativen Stellen zur Mittelverwaltung und von Syntheseberichten auf nationaler Ebene

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung zum Fahrplan den Vorschlag des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung zur Entlastung für 2003 aufgegriffen, dass die Mitgliedstaaten jedes Jahr auf höchster politischer Ebene ex ante Offenlegungserklärungen und ex post Zuverlässigkeitserklärungen abgeben sollten.

Die Defizitbewertung, die die Kommissionsdienststellen vorgenommen haben, hat erkennen lassen, dass es mehrere Bereiche gibt, in denen Erklärungen zur Mittelverwaltung die Überwachung und Aufsicht verbessern könnten; dies gilt insbesondere für die geteilte, die gemeinsame und die indirekte zentrale Mittelverwaltung.

Die Idee, dass die Mitgliedstaaten Erklärungen abgeben sollten, stieß im Rat "Wirtschaft und Finanzen" auf Vorbehalte. So hat der Rat zwar festgestellt, dass die "bestehenden Erklärungen auf operativer Ebene [...] ein wichtiges, Gewähr bietendes Mittel sein können" (Ziff. 12), jedoch nicht akzeptiert, dass Erklärungen auf nationaler Ebene von Nutzen sein könnten.

Ansichts dieser Schlussfolgerung wird die Kommission darauf hinwirken, dass die bestehenden Erklärungen und die Erklärungen, die in den künftigen Rechtsvorschriften vorgesehen sein werden, maximale Gewähr bieten für die Wirksamkeit der Kontrollstrukturen bei der geteilten und indirekten zentralen Mittelverwaltung. Darüber hinaus spricht angesichts der zahlreichen zwischengeschalteten Stellen Vieles dafür, eine einzige Kontaktstelle einzurichten, die, wie z.B. die Koordinierungsstellen im Agrarbereich, durch Schulungen und Leitfäden die einheitliche Anwendung der Kontrollen fördern und auf nationaler

Ebene die Zuverlässigkeitserklärungen der zuständigen operativen Stellen und die Maßnahmen zur Behebung von Defiziten zusammenfassen.

Die Mitgliedstaaten sollten eine nationale koordinierende Behörde je Politikbereich ernennen, die beispielsweise allen Beteiligten einen Überblick darüber vermitteln kann, welche Zuverlässigkeit für die Maßnahmen der Gemeinschaft gegeben ist, die unter die geteilte und indirekte Mittelverwaltung im jeweiligen Mitgliedstaat fallen. Die Unterstützung der Mitgliedstaaten ist notwendig für die Aufnahme einer einschlägigen Bestimmung in die künftigen Rechtsvorschriften und deren Umsetzung im Wege von Durchführungsbestimmungen und Leitlinien, angepasst an die Vereinbarungen zur Gewährleistung von Sicherheit für Gemeinschaftsmittel in dem Politikbereich.

Maßnahme 6: Prüfung des Nutzens von Erklärungen zur Mittelverwaltung in Bereichen, die nicht unter die geteilte und indirekte zentrale Mittelverwaltung fallen

In den externen und in geringerem Maße in den internen Politikbereichen könnten Erklärungen zur Mittelverwaltung dazu beitragen, dass einer wirksamen internen Kontrolle mehr Bedeutung beigemessen wird, wie dies bereits im Zusammenhang mit der geteilten Mittelverwaltung dargelegt wurde.

Die Kommission wird prüfen, inwieweit gegebenenfalls Erklärungen zur Mittelverwaltung in Bereichen der gemeinsamen und dezentralen Mittelverwaltung eingeführt werden können.

Der Rat und das Europäische Parlament sollten sorgfältig prüfen, ob die Strukturen und Verfahren der internen Kontrolle, die in den künftigen Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden, angemessen sind.

Maßnahme 7: Förderung bewährter Verfahren zur Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Prüfungen auf Projektebene

Im Fahrplan wird erläutert, wie in einigen Fällen unabhängige Prüfer die Zuverlässigkeit in Bezug auf die zugrunde liegenden Vorgänge erhöhen können. Wie in der Defizitbewertung und in der Stellungnahme zum Modell der Einzigigen Prüfung dargelegt, besteht die Gefahr, dass der Prüfer nicht unvoreingenommen ist, wenn er durch den Empfänger oder die zwischengeschaltete Stelle ausgewählt wird, oder der Inhalt oder Geltungsbereich seiner Stellungnahme so begrenzt ist, dass sie von der Kommission nicht verwendet werden kann.

Die Sachverständigengruppe hat sich mit der Möglichkeit „vereinbarter Prüfungshandlungen“ befasst, die ausdrücklich eine transparente Überprüfung der wichtigsten Förderkriterien erfordern und mit einer im Verhältnis zu den Kosten höheren Zuverlässigkeit einhergehen würden.

Ausgehend von den umfassenden Erfahrungen ihrer Dienststellen mit Prüfbescheinigungen wird die Kommission Vorschläge zur Optimierung der von externen Prüfern gebotenen Zuverlässigkeitsgewähr auf Projektebene ausarbeiten.

Die Mitgliedstaaten sollten aktiv daran mitwirken, die Verwendbarkeit von Ergebnissen unabhängiger Prüfungen in der Kontrollkette zu verbessern und diesen

Punkt in ihren Leitlinien für die Kontrolle der Verwendung von EU-Mitteln behandeln.

Maßnahme 8: Zusätzliche Zuverlässigkeitsgewähr durch Oberste Rechnungskontrollbehörden

Der Fahrplan sieht vor, dass die Obersten Kontrollbehörden „die nationalen Kontrollrahmen für Gemeinschaftsmittel überwachen“ und eine unabhängige Stellungnahme zu potenziellen Erklärungen zur Mittelverwaltung abgeben sollten.

Aus der Defizitbewertung geht hervor, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden in mehreren Bereichen der geteilten Mittelverwaltung durch Stellungnahmen zur Verwaltung der EU-Mittel oder im Zuge ihrer Prüfung der Verwendung der nationalen Mittel, mit denen von der EU geförderte EU-Projekte kofinanziert werden, eine zusätzliche Zuverlässigkeitsgewähr bieten könnten.

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat festgestellt, dass einige Oberste Rechnungskontrollbehörden bereit sind, weitere Überlegungen darüber anzustellen, wie sie ihren Beitrag zu einem integrierten Kontrollrahmen für EU-Mittel ausbauen könnten, ohne ihre Unabhängigkeit zu gefährden (Ziff. 14). In diesem Zusammenhang trägt der EU-Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden weiterhin zur Verbesserung des Kontrollrahmens bei und plant eine Fortsetzung dieser Arbeit in 2006⁵.

Die Kommission wird gemeinsam mit dem Rechnungshof den Dialog mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden intensivieren und prüfen, wie die bereits bestehenden Berichte dieser Behörden herangezogen werden können, um die Zuverlässigkeitsgewähr zu ergänzen bzw. zu erhöhen.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen und regionalen Parlamente auffordern, ihre Obersten Rechnungskontrollbehörden um die Prüfung der Verwendung der EU-Mittel und um eine Zuverlässigkeitsaussage auf ihrer Ebene zu ersuchen. Die Ergebnisse dieser Berichte sollten auch der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rechnungshof zur Verfügung gestellt werden.

2.3. Ansatz der „Einzigsten Prüfung“: Austausch von Ergebnissen und Kosten-Nutzen-Verhältnis als vorrangiges Kriterium

Vor dem Hintergrund, dass die Kontrollüberschneidungen möglichst gering gehalten werden sollten und die mit einem bestimmten Maß an Ressourcen mögliche Kontrollintensität maximiert werden soll, kann der Austausch genau definierter und belegter Kontrollinformationen dazu beitragen, dass sich ein Prüfer auf die Kontrollen anderer Ebenen der Kontrollkette stützen kann. Eine auf jeder Kontrollebene vorgenommene formalisierte Bewertung der Kosten und des Nutzens kann aufzeigen, dass die Kontrollen das Restfehlerrisiko bei den zugrunde liegenden Vorgängen auf ein Mindestmaß reduziert haben.

⁵ Entsprechend Beschluss der Versammlung in Stockholm, 5./6. Dezember 2005.

Maßnahme 9: Ausarbeitung wirksamer Mittel für den Austausch von Prüf- und Kontrollergebnissen sowie Förderung des Ansatzes der „Einzigsten Prüfung“

Im Ansatz der „Einzigsten Prüfung“ ist der Austausch von Prüfungsdaten ein zentrales Element der Bemühung um gezieltere Prüfungen und Kontrollen. Der Fahrplan sieht vor, dass "Arbeitsprogramme koordiniert werden und den Kontrolleinrichtungen Zugang zu den Ergebnissen der anderen Kontrolleinrichtungen gewährt wird". In der Defizitbewertung wurde festgehalten, dass der Austausch von Prüfungsdaten bei allen Mittelverwaltungsarten zweckmäßig wäre, und zwar sowohl zwischen den Kommissionsdienststellen als auch – über die Kontrollkette – zwischen der Kommission und den Mitglied- oder Drittstaaten. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat um Klärung des Punktes "Einziges Audit im Zusammenhang mit der internen Kontrolle" gebeten. (Ziff. 6).

Die Kommission wird, aufbauend auf ihrem Rechnungsführungssystem und den Instrumenten, mit denen sie Prüfungen rückverfolgen kann, auf einen besseren Austausch und eine bessere Koordinierung der Prüfmaßnahmen aller Beteiligten hinwirken.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, bei der Festlegung von Prüfstrategien und Prüfungsleitlinien sowie bei der Planung von Prüfungen, dem Austausch deren Ergebnisse und den Folgemaßnahmen weiterhin aktiv mit den zuständigen Dienststellen zusammen zu arbeiten.

Maßnahme 10: Erste Abschätzung und Analyse der Kontrollkosten

In der Stellungnahme des Rechnungshofs zur Einzigsten Prüfung und im Fahrplan wurde betont, dass bei den Kontrollen ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden muss.

Aus der Defizitbewertung ging hervor, dass die Weiterentwicklung des Konzepts der Kostenabschätzung in den meisten Kommissionsdiensten erheblich vorangetrieben werden muss.

Der Rat ersuchte die Kommission (Ziff. 5) um eine Bewertung der Kontrollkosten nach Ausgabenbereichen.

Als ersten Schritt zu einer genaueren Analyse der Kontrollkosten wird die Kommission anhand einer einheitlichen Methode eine jeweils auf die zentralen Ausgabenbereiche bezogene Schätzung der Grundkosten vornehmen, deren Ergebnisse Anfang 2007 vorgelegt werden sollen.

Die Mitgliedstaaten werden gebeten, Angaben zu den Kosten für die Kontrolle der Ausgaben im Rahmen der geteilten und der indirekten zentralen Verwaltung rechtzeitig, und zwar in dem Format, das die Kommission zur Sicherung der Vergleichbarkeit noch festlegen wird, vorzulegen.

Maßnahme 11: Pilotvorhaben zur Bewertung des Nutzens

Zusätzlich zu den Kosten-Nutzen-Überlegungen im Fahrplan und den Schlussfolgerungen des Rates wurde in der Defizitbewertung auch darauf hingewiesen, wie schwierig es ist, den Nutzen bestimmter Aspekte der internen

Kontrolle zu bestimmen und zu quantifizieren (*unter anderem* in Bezug auf Image, abschreckende Wirkung und Vorteile einer Verbreitung bewährter Praktiken bei den verschiedenen Empfängergruppen).

Eingedenk dieser Schwierigkeiten wird die Kommission ein Pilotstudie zu den internen Politikbereichen, einschließlich Forschung, in Auftrag geben, bei der die mit einer gegebenen Kontrollstrategie verbundenen Vorteile im Hinblick auf die Einbindung des Kosten-Nutzen-Konzepts in das Risikomanagement bei den zugrunde liegenden Vorgängen quantifiziert werden sollen.

Der Rat und das Europäische Parlament werden gebeten, die Ergebnisse dieser Pilotstudie bei den Überlegungen zur Risikotoleranz bei den zugrunde liegenden Vorgängen zu berücksichtigen.

2.4. Sektorspezifische Defizite

Wegen der ausgesprochen heterogenen Prägung der einzelnen EU-Politiken muss der integrierte Kontrollrahmen im Interesse einer optimalen Anwendung die Möglichkeit einer flexiblen Handhabung bieten. Dank der ausführlichen Analyse in der Defizitbewertung können die Kommissionsdienste nunmehr die geeigneten Kontrollen und eine angemessene Berichterstattung einführen, die Aufschluss über die Wirksamkeit der Kontrollen gibt.

Maßnahme 12: Beseitigung der von den teilnehmenden Diensten festgestellten Defizite⁶

Im Fahrplan wies die Kommission die Dienste⁷ an, die Defizite zu ermitteln und Aktionspläne zur Vervollständigung des Kontrollrahmens vorzuschlagen, damit dieser die vom Rechnungshof gewünschte Gewähr liefert. Der Bericht über die Defizitbewertung⁸ wurde sodann mit dem Gremium der Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten erörtert.

Zur Defizitbewertung jedes Dienstes gehört ein ausführlicher Vergleich der vom Rechnungshof in seiner Stellungnahme zum Modell der Einzigigen Prüfung genannten Kontrollgrundsätze mit den derzeitigen und den in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 geplanten Kontrollen. Die Defizitbewertungen wurden im Anschluss an die bilateralen Kontakte zu den Mitarbeitern des Rechnungshofes aktualisiert.

Die Dienste der Kommission werden im Zuge des normalen strategischen Planungs- und Programmierungszyklusses darauf hinwirken, dass diese Defizite durch die jährlichen Managementpläne beseitigt werden, und die diesbezüglichen Fortschritte in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht schildern.

Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, bei der Umsetzung von Maßnahmen mit den Kommissionsdienststellen zusammenzuarbeiten und wo Maßnahmen Auswirkungen

⁶ An der Defizitbewertung haben jene Dienste teilgenommen, deren Tätigkeit einen bestimmten Schwellenwert in EUR überschreitet und die weiteren vorgeschriebenen Kriterien erfüllen.

⁷ Um diese Defizitbewertung gebeten wurden ausschließlich Dienste mit einem hohen Ausgabenniveau in den verschiedenen Bereichen der Mittelverwaltung.

⁸ SEK(2005) 1152.

auf die Rechtsvorschriften haben, sollte der Rat und das Europäische Parlament bereit sein, solche Änderung zu prüfen.

Maßnahme 13: Analyse der Kontrollen im Rahmen der geteilten Verwaltung (insbesondere Strukturfonds) auf regionaler Ebene und Stellenwert der bisherigen Erklärungen

Wie vom Rat für Wirtschaft und Finanzen Ende 2006 gefordert, wird die Kommission die bisherige Kontrolle der Strukturfonds auf Ebene der Sektoren und Regionen (Stichprobenkontrollen, Zahlstellen und Abwicklungsstellen) sowie die Aussagekraft der bestehenden Erklärungen prüfen und dabei von den jährlichen Berichten, die die Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 bis zum 30. Juni 2006 vorzulegen haben, sowie den von den Kommissionsdiensten durchgeführten Kontrollen ausgehen.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die einschlägigen Angaben, zu deren Vorlage die Behörden gemäß Artikel 13 für Strukturfonds verpflichtet sind, im Einklang mit dem vorgeschlagenen Zeitplan übermittelt werden. Die Frage, wie die Mitgliedstaaten der Kommission die Gewähr möglichst wirksam und effizient liefern können, soll außerdem bei den jährlichen bilateralen Treffen mit den Rechnungsprüfern der Mitgliedstaaten erörtert werden.

Maßnahme 14: Größere Hilfestellung für das Management des Fehlerrisikos im Bereich der Strukturfonds

Im Fahrplan wird eine Reihe von Verbesserungen im Bereich der Strukturfonds⁹ aufgezeigt, die sowohl im gegenwärtigen als auch im künftigen Zeitraum zur Bewältigung des Fehlerrisikos beitragen könnten.

Der Rat (Ziff. 6 der Schlussfolgerungen des Rates für Wirtschaft und Finanzen) bat die Kommission um Klarstellungen zu einer Reihe von Fragen, die zum Großteil in der Defizitbewertung zur Sprache gebracht worden waren. Die zuständigen Dienste werden die bisherigen Leitlinien ausbauen, damit die Empfänger und die zwischengeschalteten Stellen durch systematischere Kontrolltätigkeit und intensivere Informationsaktivitäten, ausgerichtet auf die Empfänger, einen gezielt auf die Senkung der Fehler bei den zugrunde liegenden Vorgängen ausgerichteten Ansatz verfolgen können. Die Aufgaben und die Verantwortung der Zahlstellen für die Gewähr im Bereich der Strukturfonds wird dabei ebenso in besonderem Maße berücksichtigt.

⁹ Die Grundkontrollen (Prüfung der erbrachten Leistungen und der in Rechnung gestellten Ausgaben) sind erschöpfend bzw. weisen ein hinreichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.
Es werden angemessene Risikoanalysen durchgeführt.
Die Empfänger werden angemessen informiert.
Für jedes Programm wird die Fehlerquote ermittelt und offen gelegt.
Bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten werden angemessene abschreckende Sanktionen verhängt.
Die Grundkontrollen werden von der durchführenden Stelle und der Verwaltungsbehörde angemessen überwacht.
Bei Bedarf werden Abhilfemaßnahmen getroffen.
Die Zahlstelle verfügt über die notwendigen Mittel, um die bei der Kommission beantragten Beträge mit angemessener Sicherheit bestätigen zu können.

Die Mitgliedstaaten werden gebeten, den Ausbau und die Umsetzung der Leitlinien für Strukturfonds in jenen Bereichen zu unterstützen, in denen dies besonders dringlich ist, und für die Verbreitung der betreffenden Leitlinien Sorge zu tragen.

Maßnahme 15: Förderung der Vertrauenspakt-Initiative für Strukturfonds

Im Fahrplan wird der Vertrauenspakt als eine Initiative bezeichnet, die zur Steigerung der Wirksamkeit der Kontrollen während des Programmplanungszeitraums beitragen kann.

In der Defizitbewertung wird darauf hingewiesen, dass die Vertrauenspakt-Initiative die Gewähr für die Rechnungsprüfung auf einer jährlichen Basis erbringt und damit mit dem vergleichbar ist, was für den neuen Zeitraum vorgeschlagen wird, so dass sie als Mechanismus zur Verbesserung der Zuverlässigkeit für den aktuellen Zeitraum besonders wichtig ist, zumal sie zugleich auch als proaktive Maßnahme für die Vorbereitung des nächsten Programmplanungszeitraums gelten kann.

In den Schlussfolgerungen des Rates für Wirtschaft und Finanzen (Ziff. 11) erfährt diese Maßnahme weitere Impulse. Die fünf Mitgliedstaaten Dänemark, Niederlande, Österreich, Portugal und Vereinigtes Königreich haben zudem unlängst die politische Zusage gegeben, den Vertrauenspakt zu unterzeichnen.

Die Mitgliedstaaten sollten für Strukturfonds den Vertrauenspakt einführen, um die Gewähr für den aktuellen Zeitraum zu erbringen und darüber hinaus das Fundament für den nächsten Programmplanungszeitraum zu legen. Die Mitgliedstaaten, die dazu nicht bereits sind, sollten darüber nachdenken, wie eine vergleichbare Gewähr für den aktuellen Zeitraum erzielt werden kann und wie sie ihre Kontrollsysteme auf den nächsten Programmplanungszeitraum vorbereiten werden.

Maßnahme 16: Aufstellung gemeinsamer Leitlinien für die einzelnen Politikfamilien

Im Fahrplan wird gefordert, dass „die Leitlinien über die gemeinsamen Grundsätze und Vorgaben für die Prüfungsmethoden, Schlüsselkontrollen und Verfahren für Vor-Ort-Kontrollen (...) ergänzt werden“ müssen.

Wie aus der Defizitbewertung hervor geht, konnten bei vielen Politikfamilien durch die bilateralen Erörterungen in Bezug auf Fehlerquoten, Einziehungen, Prüfkonzepte und Vor-Ort-Kontrollen bereits erhebliche Fortschritte erzielt werden. Diese Maßnahmen werden 2006 weiter vorangetrieben.

Im Interesse der Annahme homogener Konzepte für die einzelnen Politikfamilien, die im Einklang mit dem internen Kontrollrahmen stehen, wird die Kommission in den Jahren 2006 und 2007 die diesbezüglichen Leitlinien abschließend aufstellen.

Hierbei handelt es sich vornehmlich um eine kommissionsinterne Maßnahme; die mit ihr einhergehenden Fortschritte werden Rat, Parlament und Rechnungshof durch eine klarere und kohärentere Berichterstattung in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Dienste zugute kommen.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das gemeinsame Handeln von Kommission und Mitgliedstaaten ist die Voraussetzung dafür, dass der Rechnungshof bei seinen Prüfungen tatsächlich feststellen kann, dass Fortschritte in Richtung auf ein angemessenes Management des Fehlerrisikos (unter Berücksichtigung einer gewissen Risikotoleranz) gemacht werden.

Die Dienste werden die in ihrer Defizitbewertung festgestellten Defizite beseitigen. Ausgehend davon, dass zu den Verwaltungsausgaben, der Heranführungshilfe und dem Europäischen Entwicklungsfonds positive Stellungnahmen abgegeben wurden und ein Teil der Agrarausgaben dem InVeKoS unterliegt, werden die ersten zu behandelnden horizontalen Punkte die internen Politikbereiche und die Strukturfonds betreffen.

Da die Ausführung der Haushaltsmittel jedoch zu etwa 80 % im Rahmen der geteilten Verwaltung erfolgt, erwartet die Kommission, dass die Mitgliedstaaten über einen angemessenen Kontrollrahmen verfügen und diesen ordnungsgemäß anwenden. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sie die Mittel so verwalten, dass das Risiko der unrechtmäßigen Ausgaben auf ein hinnehmbares Niveau gesenkt wird, und dies gegenüber den nationalen und gemeinschaftlichen Prüfern nachweisen können.

Die Kommission betont, wie wichtig die – weiter oben sowie in Anhang 1 erläuterte - Unterstützung durch die Mitgliedstaaten, den Rat und das Europäische Parlament ist, damit im Interesse der Europäischen Union und ihrer Bürger eine erfolgreiche Lösung gefunden werden kann.

ANHANG 1**Summary of action plan and requested support from other Institutions**

<i>Simplification and common control principles</i>		
1	Simplification review of proposed 2007-13 legislation	The Commission will keep under consideration the simplification of the regulatory framework during the negotiations on all the 2007-2013 legislation. Council and the European Parliament are considered to support such initiatives. June 2006
2	Integrate common internal control principles in the proposal for the revised Financial Regulation	The Council and the European Parliament should use the opportunity of the consultation on the revised Financial Regulation to give their opinion on the need to insert a budgetary principle on effective and efficient internal control providing a common standard. February 2006
3	Establish and harmonise better the presentation of control strategies and evidence providing reasonable assurance	The Court of Auditors should be able to develop its DAS-methodology so as to rely effectively on the Annual Activity Reports of the Commission services and the related synthesis report at Commission level, focussing on the management of the risk of error in the legality and regularity of the underlying transactions. End 2006
4	Initiate inter-institutional dialogue on risks to be tolerated in the underlying transactions	The Commission will initiate an inter-institutional dialogue in March 2006 on the basic principles to be considered regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions. On this basis, the Council and the European Parliament should reach an initial agreement regarding these risks by end 2006. December 2006
<i>Management declarations and audit assurance</i>		
5	Promote operational level management declarations and synthesis reports at national level	Member States should designate a national coordinating body per policy area which can for example provide all stakeholders with an overview of the assurance available in respect of Community actions under shared and indirect management in their Member State. The cooperation of Member States is necessary when ensuring such a provision in forthcoming legislation, and steering its implementation via implementing rules and guidance, adapted to the arrangements for providing assurance on Community funds for the policy area. End 2006

6	Examine the utility of management declarations outside shared and indirect centralised management	<i>Council and the European Parliament should carefully examine the appropriateness of internal control structures and procedures proposed in the new legislative proposals.</i>	Permanent action
7	Promote best practices for increasing cost-benefit of audits at project level	<i>Member States should actively participate in enhancing the usability of independent audit results in the chain of control and integrate this aspect in its guidance for controlling EU-funds.</i>	2006 and later on permanent concern
8	Facilitate additional assurance from SAIs	<i>Member States should invite their national and regional Parliaments to ask their SAIs for audit and assurance on EU-funding at their level. The conclusions of these reports should also be made available to the Commission and the European Court of Auditors.</i>	End 2006
Single audit approach: sharing of results and prioritising cost-benefit			
9	Construct effective tools for the sharing of audit and control results & promote the single audit approach	<i>Member States are called on to continue to cooperate actively with the relevant Commission services in fixing audit strategies, audit guidance, planning of audits and sharing of the results and their follow-up.</i>	2006 and later on permanent concern
10	Conduct an initial estimation and analysis in the costs of controls	<i>Member States are asked to deliver data on costs for the control of expenditure under shared and centralised indirect management in good time and in a comparable format to be defined by the Commission.</i>	By February 2007
11	Initiate pilot projects on evaluating benefits	<i>Council and the European Parliament are asked to integrate the results of these pilot studies in their reflections regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions.</i>	From mid 2007 onwards

	<i>Sector-specific gaps</i>		Permanent action
12	Address the gaps identified by participating services	<i>Member States are called upon to cooperate with the Commission services in the implementation of actions, and where the actions involve changes to legislation the Council and the European Parliament should be open to considering such amendments.</i>	Permanent action
13	Analyse the controls under Shared Management (in particular Structural Funds) at regional level and the value of existing statements	<i>Member States should ensure that the relevant information to be provided by the Authorities under Article 13 for Structural Funds, is delivered in accordance with the proposed time table. The issue of how Member States can provide assurance to the Commission in the most efficient and effective manner, will also be discussed during the bilateral annual meetings with the Member States' auditors.</i>	June 2006 End 2006
14	Provide greater guidance for structural funds on managing the risk of error	<i>Support is requested from Member States in developing and implementing the guidance for Structural Funds where it is most needed, and in its distribution and dissemination.</i>	End 2006 Dissemination: 2007
15	Promote the 'Contracts of Confidence' initiative for Structural Funds	<i>Member States should implement for Structural Funds the 'Contracts of Confidence' to provide assurance for the current period, and also to lay the groundwork for the next programming period. Those that do not should reflect on how to provide comparable assurance on the present period and how they will prepare their control systems for the next programming period.</i>	September 2006
16	Establish common guidelines per policy family	<i>As this is mainly an internal Commission measure, Council, European Parliament and Court of Auditors should benefit from the progress made in this domain through clearer and more coherent reporting in the Annual Activity Reports of the services.</i>	From 2006 onwards

ANHANG 2**Entwurf für die Verankerung des Grundsatzes der wirksamen und effizienten Kontrolle**

- (1) Der Haushaltsvollzug wird durch eine auf die jeweilige Form der Mittelverwaltung abgestimmte wirksame und effiziente interne Kontrolle gewährleistet.
- (2) Zum Zweck des Haushaltsvollzugs bezeichnet der Begriff interne Kontrolle das Verfahren, das auf allen Ebenen der Kontrollkette angewandt wird, um eine hinreichende Gewähr dafür zu erlangen, dass folgende Ziele erreicht wurden:
 - (a) Wirksamkeit und Effizienz der Vorgänge
 - (b) Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung
 - (c) Sicherung der Aktiva und der Informationen sowie Prävention und Aufdeckung von Betrug und Unregelmäßigkeiten
 - (d) angemessenes Management der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.
- (3) Die Wirksamkeit der internen Kontrolle gründet sich auf bewährte internationale Verfahren und beinhaltet insbesondere die folgenden Schlüsselkomponenten: Trennung von Aufgaben; Angemessenheit der zur Ausführung der Aufgaben notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen; angemessenes Risikomanagement und Kontrollstrategie; Förderung eines ethisch geprägten Handelns; Vermeidung von Interessenskonflikten; Mitteilung einschlägiger Informationen und Leitlinien; angemessene Prüfpfade; Datenintegrität in Datensystemen; Monitoring von Leistungen; Verfahren für erkannte interne Kontrolldefizite und –abweichungen. Derartige Komponenten werden regelmäßig bewertet.
- (4) Eine effiziente interne Kontrolle stützt sich auf die folgenden, für alle Tätigkeiten geltenden Prinzipien: Angemessenheit der Kontrollen auf der Ebene der Empfänger; anerkannte Risikostrategien, die darauf abzielen, die Kosten der Kontrollen mit dem Grad des jeweiligen Risikos zu verknüpfen; Kontrollergebnisse, die für alle angemessenen Akteure der Kontrollkette zugänglich sind; klare und eindeutige Vorschriften und Leitlinien; Verhängung abschreckender Sanktionen zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Kontrollkette sowie die Erlangung einer jährlichen Zusicherung des Managements auf angemessener Ebene im Hinblick auf die hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.