



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.2.2008
KOM(2008) 110 endgültig

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

**Bericht über den Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen
Kontrollrahmen**

{SEK(2008) 259}

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

Bericht über den Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die amtierende Kommission setzte sich bei ihrem Amtsantritt unter anderem das – strategische – Ziel, eine positive Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofs zu erhalten. Im Hinblick darauf nahm sie im Januar 2006 den „Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen“¹ an, der auf den Empfehlungen des Rechnungshofs², der Entlastungsentschließung des Europäischen Parlaments für das Haushaltsjahr 2003³ und den Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 8. November 2005 basiert. In diesem Aktionsplan wurden die seinerzeit bei den Kontrollstrukturen der Kommission zu verzeichnenden Defizite aufgezeigt und 16 Bereiche für Maßnahmen festgelegt, die bis Ende 2007 durchgeführt werden sollten. In ihrem Zwischenbericht vom März 2007⁴, erläuterte die Kommission die bisherigen Fortschritte und kündigte einige zusätzliche Maßnahmen an.

In den beiden Jahren nach Einleitung der 16 Maßnahmen konnten 7 Maßnahmen vollständig abgeschlossen, 6 Maßnahmen im Kern durchgeführt und 3 Maßnahmen nicht umgesetzt bzw. auf andere Art und Weise vorangebracht werden. Tabelle 1 gibt Aufschluss über den Stand der Durchführung bei den jeweiligen Maßnahmengruppen und eine erste Bewertung der Auswirkungen. Im Aktionsplan war vorgesehen, dass die Maßnahmen bis Ende 2007 umgesetzt werden sollten. Die Fortschritte, die bei den Maßnahmen erzielt wurden, werden im Anhang zu diesem Bericht ausführlich erläutert. Der Bericht enthält zwar eine erste Bewertung der **Wirkung** der Maßnahmen, allerdings werden der Rückgang der Fehler und die Zunahme der Zuverlässigkeitsgewähr erst im Laufe der Zeit zum Tragen kommen, wenn sich die Maßnahmen beginnen, sich auf die zugrundeliegenden Kontrollsysteme auszuwirken.

Tabelle 1: Durchführung und Wirkung des Aktionsplans

Maßnahmengruppe	Stand März 2007	Stand Februar 2008	<i>Wirkung Februar 2008</i>
Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze (Maßnahmen 1-4)	■ ■ □ □ □	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	■ □ □ □ □
Erklärungen zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung (Maßnahmen 5-8).	■ ■ □ □ □	■ ■ ■ ■ ■ □	■ □ □ □ □

¹ KOM(2006)9 und SEK(2006)49.

² Stellungnahme Nr. 2/2004: ABl. C 107 vom 30.4.2004, S. 1 (Stellungnahme zum Modell der „Einzigsten Prüfung“).

³ ABl. L196 vom 27.7.2005, S. 4.

⁴ KOM(2007) 86.

Ansatz der „Einigen Prüfung“: Austausch von Ergebnissen und Kosten-Nutzen-Verhältnis als vorrangiges Kriterium (Maßnahmen 9-11)	■ ■ □ □ □	■ ■ ■ ■ □	■ □ □ □ □
Sektorspezifische Defizite (Maßnahmen 12-16)	■ ■ ■ □ □	■ ■ ■ ■ □	■ □ □ □ □

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, hat die Kommission die anspruchsvolle Frist für die Umsetzung des Aktionsplans, die am 31. Dezember 2007 endete, eingehalten. Seine eigentliche Wirkung auf die Fehlerraten wird sich allerdings erst in einer späteren Phase sichtbar werden.

Der Aktionsplan war aufgestellt worden, um die Grundlagen für eine positive ZVE zu schaffen. Dank der durchgeführten Maßnahmen konnte der interne Kontrollrahmen für die Gemeinschaftsprogramme präzisiert und verstärkt werden.

Die bislang noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen werden 2008 abgeschlossen werden. Dies gilt in erster Linie für folgende Maßnahmen:

- Maßnahme 7: Infolge der Aktualisierung der Audit-Verfahren der Generaldirektion Bildung und Kultur (GD EAC) wurde die Entwicklung „vereinbarter Prüfungshandlungen“ für die Bereiche Bildung und Kultur auf 2008 verschoben. Die betreffenden Arbeiten werden bis Dezember 2008 abgeschlossen sein.
- Maßnahme 10: Die Daten über die Kontrollkosten in der Landwirtschaft und bei den Strukturfonds wurden abschließend ermittelt und werden derzeit ausgewertet. Über die diesbezüglichen Ergebnisse wird im Oktober 2008 in einer Mitteilung berichtet (siehe unten).
- Maßnahme 11N: Nach bestimmten Änderungen am Rechnungsführungssystem ABAC im Februar 2008 wird es möglich sein, die mehrjährigen Einziehungsmaßnahmen ab 2008 genau zu erfassen.
- Maßnahme 16: ein für die Kommissionsdienste bestimmter Leitfaden zur Stichprobennahme und ein spezieller Leitfaden zur Stichprobennahme bei den Strukturfonds werden im Sommer 2008 vorliegen. Die Überarbeitung des Audit-Handbuchs für die Strukturfonds, bei der die neuen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden, wird im Verlauf des Jahres abgeschlossen sein.

Trotz der bisherigen Maßnahmen stellt der Rechnungshof in manchen Bereichen nach wie vor zu viele Fehler fest. In der ZVE 2006 erhielten die über die Mitgliedstaaten abgewickelten Strukturfondsmaßnahmen und die von Durchführungsorganisationen verwaltete Außenhilfe vom Rechnungshof eine im roten Bereich angesiedelte Bewertung. Wie der Rechnungshof in seiner Stellungnahme zur „einigen Prüfung“ betont, ist ein fundiertes Verständnis des Kontrollrisikos und der Kosten-/Nutzen-Relation der Kontrollen für die Festlegung der Kontrollstrategien und die Bewertung der mittels dieser Strategien erzielten Ergebnisse von grundlegender Bedeutung. Die Kommission wird für Oktober 2008 eine Mitteilung ausarbeiten, die die Kosten-Nutzen-Relation der Kontrollsysteme und die Analyse des Restrisikos betrifft, die jene Generaldirektionen in ihrem Jahresbericht 2007 vornehmen müssen, deren Politikbereiche der Rechnungshof in seiner Bewertung im roten Bereich ansiedelt.

Der Aktionsplan wurde aufgestellt, um Defizite des internen Kontrollrahmens zu beseitigen und die Entwicklung in Richtung auf eine positive Zuverlässigkeitserklärung zu fördern. Je stärker die verschiedenen Aktionen zu greifen beginnen, desto stärker werden sie ihre Wirkung auf die

Wirksamkeit der Kontrollen entfalten. Der vorliegende Bericht vermittelt einen Überblick über die Maßnahmen, die seit dem letzten Fortschrittsbericht vom März 2007 getroffen wurden.

2. ERFÜLLUNG UND WIRKUNG DES AKTIONSPANS

Die Fortschritte bei den einzelnen Maßnahmen werden in den folgenden Abschnitten beschrieben und im Anhang im Einzelnen erläutert.

2.1. Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze (Maßnahmen 1-4)

Maßnahme 1: Auf Vereinfachung abstellende Überprüfung der für den Zeitraum 2007-2013 vorgeschlagenen Rechtsvorschriften

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: Der Rechnungshof betont in seiner Stellungnahme zur „einzigsten Prüfung“, dass einfache, klare und leicht anzuwendende Vorschriften für die Verringerung des Fehlerrisikos von entscheidender Bedeutung sind. Nach Annahme des Aktionsplans gab es nur noch begrenzte Möglichkeiten, die Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 über die bereits ausgehandelten Bestimmungen hinaus weiter zu vereinfachen. Auch wenn die Vereinfachung – eine Aufgabe, für die die Kommission die Verantwortung mit der Legislativbehörde teilt – daher nicht so umfangreich wie erhofft ausgefallen ist, wurden in spezifische Sektoren, darunter die Entwicklung des ländlichen Raumes, dennoch einige Elemente zur Verringerung der Fehler eingeführt. Dies gilt unter anderem für die internen Kontrollsysteme der geteilten Mittelverwaltung, die in den Rechtsvorschriften für den neuen Zeitraum klarer erläutert werden und dem Grundsatz der einzigen Prüfung entsprechen⁵.

Komplizierte Vorschriften sind jedoch nach wie vor eine signifikante Fehlerursache. Seit ihrem Bericht vom März 2007 hat die Kommission durch Leitlinien⁶ zu den neuen Strukturfondsbestimmungen für mehr Klarheit in Bezug auf die Rechtsvorschriften gesorgt. Soweit erforderlich, wird sie auch weiterhin Unterstützung und zusätzliche Hilfestellung leisten. Die Kommission wird außerdem sicherstellen, dass die künftigen Legislativvorschläge klare und präzise Bestimmungen enthalten.

Wirkung: Anteil der Pauschalzahlungen ■□□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften dürfte sich nur wenig ändern. Weitere Vereinfachungsvorschläge werden zur nächsten Legislativrunde vorgelegt.

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

Maßnahme wurde gestrichen, Ziel jedoch auf andere Weise erreicht: Wie im Fortschrittsbericht vom März 2007 angegeben, wurde diese Maßnahme gestrichen, nachdem der Gesetzgeber die Aufnahme eines speziellen Grundsatzes für die interne Kontrolle in die

⁵ Für weitere Einzelheiten zu den jeweiligen Vereinfachungsmaßnahmen siehe KOM(2007) 86.

⁶ Leitlinien zum 7. Rahmenprogramm, Leitlinien zu den Durchführungsbestimmungen für die Strukturfonds 2007-2013, Leitlinien zur Bildungspolitik 2007-2013.

Haushaltsordnung abgelehnt hatte. Das Ziel dieser Maßnahme wurde jedoch erreicht, da in Artikel 28a nunmehr festgeschrieben ist, dass die „Ausführung des Haushalts [...] unter Gewährleistung einer [...] effizienten und wirksamen internen Kontrolle“ erfolgt.

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

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: Die jährlichen Tätigkeitsberichte bilden die Grundlage, auf der das Kollegium die Verantwortung für die Mittelverwaltung der Dienste übernimmt. Eine klare Darstellung der internen Kontrollsysteme ist folglich unerlässlich, damit der Nutzer versteht, worauf die Zuverlässigkeit gründet. 2007 wurden „Muster für die interne Kontrolle“ für die jeweiligen Arten der Mittelverwaltung entwickelt, in denen das interne Kontrollsystem in seinem Zusammenhang präzise beschrieben und der logische Unterbau der Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors dargestellt wird. Diesen Mustern gemeinsam ist ein flexibles Format, das Raum für Anpassungen an die spezifischen Gegebenheiten einer GD lässt. Die Muster werden bei den jährlichen Tätigkeitsberichten für 2007 verwendet; ihre kohärente Anwendung wird durch entsprechende Begleitmaßnahmen und den Austausch von Erfahrungen sichergestellt. Die GD werden aufgefordert werden, systembedingte Schwächen und die diesbezüglichen Abhilfemaßnahmen genau zu erläutern.

Wirkung: Die jährlichen Tätigkeitsberichte 2006 haben sich infolge von Maßnahme 3 bereits verbessert, was durch die positivere Bewertung im Jahresbericht des Rechnungshofs zur Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte zum Ausdruck kommt. Genauere Kenntnis der verschiedenen Kontrollsysteme. ■■□□□.

Voraussichtliche Entwicklung: Signifikante Verbesserungen stehen für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2007 zu erwarten, die die strengeren Ständigen Weisungen, die verstärkte „Peer-Review“ und - im Bereich der geteilten Mittelverwaltung - die Verwendung der jährlichen Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten widerspiegeln werden.

Maßnahme 3N: Die Beziehung von angemessener Gewähr und Zahlungen stärken:

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: Im Synthesebericht für das Haushaltsjahr 2006 werden die Vorbehalte zur allgemeinen Zuverlässigkeitsgewähr unter Angabe der jeweiligen Sektoren und/oder Mitgliedstaaten klar dargelegt. Im Bericht werden die jeweiligen Finanzkorrekturen und Zahlungsaussetzungen angegeben. Diese Verfahrensweise wird weiter ausgebaut.

Wirkung: Bei den Strukturfonds hat der Aktionsplan der Kommission zur Stärkung der Aufsichtsfunktion bei der geteilten Verwaltung⁷ bereits eine sehr direkte Verknüpfung von Prüfungsergebnissen, Vorhalten und Aktionsplänen nach Regionen oder Mitgliedstaaten bewirkt, wodurch gewährleistet wird, dass die Beschlüsse über Zahlungsaussetzungen und finanzielle Berichtigungen 2008 rechtzeitig gefasst werden können. ■□□□□.

Voraussichtliche Entwicklung: Die Durchführung des Aktionsplans für die Strukturfonds wird sicherstellen, dass die fehlende angemessene Gewähr entweder verbesserte Systeme oder Zahlungsaussetzungen und finanzielle Berichtigungen zur Folge haben wird.

⁷ KOM(2008) 97.

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

Maßnahme wurde gestrichen, Ziel wird im Rahmen der Maßnahme 10 weiterverfolgt: Ein Nullrisiko lässt sich mit vertretbarem Kostenaufwand nicht erreichen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Kommission Maßnahmen zur Verringerung des Fehlerrisikos treffen muss. Es müsse ein „tolerierbares Risikoniveau“ festgelegt und eine Anpassung der Kontrollsysteme vorgenommen werden, damit dies erreicht wird. Obwohl der Gesetzgeber keine diesbezügliche Bestimmung in die Haushaltsordnung aufgenommen hat, verfolgt die Kommission das mit dieser Maßnahme angestrebte Ziel im Rahmen der Maßnahmen 10 und 11 weiter.

2.2. Erklärungen zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung (Maßnahmen 5-8).

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

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: Nach den Rechtsvorschriften für die geteilte Mittelverwaltung im Zeitraum 2007-2013 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Stellungnahme zur Jahresprüfung und Einzelheiten zu den Ergebnissen der Kontrollen vorzulegen. Darüber hinaus ist nach der neuen Haushaltsordnung eine jährliche Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen erforderlich, die erstmals zum 15. Februar 2008 (für das Haushaltsjahr 2007) vorgelegt werden muss. Im Bereich Landwirtschaft sind die Leiter der Zahlstellen nunmehr verpflichtet, eine jährliche Zuverlässigkeitserklärung abzugeben. Die Verpflichtung zur Vorlage einer jährlichen Zusammenfassung wurde in Artikel 7 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 verankert; zudem wurden den Mitgliedstaaten im Dezember 2007 weitere ausführliche Leitlinien zugesandt. Im Bereich der Strukturfonds wurden dem Koordinierungsausschuss der Fonds im Oktober 2007 ausführliche Leitlinien vorgestellt, deren endgültige Fassung im Dezember 2007 erschienen ist.

Die Kommission hat nachdrücklich darauf hingewiesen, wie wichtig diese Zusammenfassungen sind, und bis zum 27. Februar von 25 Mitgliedstaaten die Zusammenfassungen zu den Strukturfonds erhalten. Obwohl die Zuverlässigkeitsgewähr, die sich aus diesen Dokumenten ableiten lässt, erst nach einer Überprüfung des Inhalts und der Qualität der Zusammenfassungen beurteilt werden kann, wertet die Kommission dies als Erfolg, auf dem aufbauend weitere Fortschritte möglich werden. Je mehr der Prozess voranschreitet und je stärker Durchführung der Programme des Zeitraums 2007-2013 einsetzt, desto mehr werden die Zusammenfassungen die Zuverlässigkeitsgewähr untermauern.

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten, deren Zusammenfassungen bislang noch ausstehen (Deutschland und Österreich), diesbezügliche Erinnerungsschreiben übermitteln und ihnen für die Übermittlung eine Frist von einem Monat einräumen. Vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Luxemburg und die Tschechische Republik) haben keine Angaben zu den Programmen des Zeitraums 2000-2006 vorgelegt.

Die Vorlage der Zusammenfassungen ist eine rechtliche Verpflichtung nach Maßgabe der Finanzvorschriften. Die Kommission ist entschlossen, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, sofern sich die Situation bei den Mitgliedstaaten, die keine Zusammenfassungen

vorgelegt haben bzw. deren Zusammenfassungen inhaltlich nicht den Vorschriften der Haushaltsordnung entsprechen, nicht ändert.

Bei der Landwirtschaft haben nahezu alle Leiter der Zahlstellen (75 out of 83) zum 1. Februar 2008 die Jahresabschlüsse mit der Zuverlässigkeitserklärung sowie den Bescheinigungsbericht vorgelegt (ein Erinnerungsschreiben soll Ende Februar versandt werden). Mitgliedstaaten mit mehr als einer Zahlstelle müssen die jährliche Zusammenfassung bis zum 15. Februar 2008 übermitteln. Diese Frist wurde von allen Mitgliedstaaten eingehalten, ausgenommen ein Mitgliedstaat, der dieser Verpflichtung voraussichtlich Anfang März nachkommen wird.

Die Kommission begrüßte die freiwillige Erklärung der niederländischen Regierung und den beigefügten Bericht sowie die beigefügte Stellungnahme des niederländischen Rechnungshofs. Sie begrüßte ferner die Zertifizierung der EU-Ausgaben durch die dänische Rechnungskontrollbehörde sowie die Ankündigung des VK, auf diesem Gebiet tätig zu werden. Die Kommission wird diesbezügliche einzelstaatliche Initiativen unterstützen.

Wirkung: Zunehmende Zuverlässigkeitsgewähr bei der geteilten Mittelverwaltung

■ ■ □ □ □

Voraussichtliche Entwicklung: Mit der zunehmenden Integration des Prozesses und der stärkeren Übernahme von Verantwortung für die EU-Mittel durch die Mitgliedstaaten (sofern diese dazu bereit sind) dürften sich die Kontrollsysteme schrittweise verbessern.

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

Maßnahme wurde gestrichen, Ziel wird anderweitig weiterverfolgt: Die Ausdehnung der Erklärungen zur Mittelverwaltung auf die externen Politikbereiche galt weder als kostenwirksam noch wurde sie wegen der Überschneidungen mit den bestehenden vertraglichen Verpflichtungen der Empfänger bei der Mittelverwaltung als Beitrag zur Erhöhung der Zuverlässigkeit angesehen. Bei den internen Politikbereichen wurde es für wirkungsvoller gehalten, die Zuverlässigkeit durch Prüfbescheinigungen zu steigern (siehe Maßnahme 7).

Wirkung: Siehe Maßnahme 7.

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

Maßnahme wurde teilweise abgeschlossen: Der interne Kontrollrahmen der Kommission stützt sich vielfach auf die Arbeit anderer Prüfer (Prüfer der Behörden der Mitgliedstaaten bei der geteilten Mittelverwaltung und externe Prüfer bei der zentralen direkten Mittelverwaltung). Damit wirksame Ergebnisse auf den einzelnen Prüfebene zustande kommen können, bedarf es klar definierter Arbeitsverfahren und Aufgabenstellungen.

Die Kommission hat ihre Verfahren in Bezug auf die Prüfungsbescheinigungen und die Qualität und Unabhängigkeit der Prüfer überprüft. In den Bereichen Außenhilfe und 7. Forschungsrahmenprogramm ist sie dabei nach dem internationalen Grundsatz der „vereinbarten Prüfungshandlungen“ vorgegangen. Diese legen zusammen mit den

flankierenden Leitlinien den Umfang der Aufgabenstellung, das Format und den Inhalt der Berichte, die Zulassungsvoraussetzungen und die Aufgaben des Prüfers genau fest. Dieser Ansatz wird 2008 auf den Bereich Bildung und Kultur ausgeweitet.

Für die Strukturfonds werden die Aufgaben der verschiedenen einzelstaatlichen Einrichtungen in den einschlägigen Vorschriften für den Zeitraum 2007-2013 geregelt (einschließlich Bescheinigung von Ausgabenansprüchen durch die bescheinigende Behörde und jährliche Prüfbescheinigungen durch eine Prüfbehörde). Das Audit-Handbuch zu den Strukturfonds wird unter Berücksichtigung der neuen Rechtsvorschriften überarbeitet. Die überarbeitete Fassung wird den Leitfaden für die Stichprobennahme (Artikel 16 der Verordnung der Kommission (EG) Nr. 1828/2006) enthalten, der im November 2007 mit den Mitgliedstaaten erörtert wurde und Mitte 2008 fertig gestellt sein wird.

Landwirtschaft: Ab dem Haushaltsjahr 2007 deckt die jährliche Bescheinigung das ordnungsgemäße Funktionieren der internen Kontrollverfahren der Zahlstellen ab; zudem sind die bescheinigenden Stellen verpflichtet, Statistiken über Kontrollbesuche und nachgängige Kontrollen zu überprüfen und zu validieren.

Wirkung: Bessere Standardisierung und Qualität der Prüfungstätigkeit und verbesserte Berichterstattung über repräsentative Fehlerquoten □□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Kontinuierliche Verringerung der Fehlerquoten.

Maßnahmen 8 und 8N: Zusätzliche Zuverlässigkeitsgewähr durch oberste Rechnungskontrollbehörden

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: Wenngleich die obersten Rechnungskontrollbehörden nicht Teil des internen Kontrollrahmens sind, spielen sie als externe Prüfer der öffentlichen Ausgaben der Einzelstaaten eine Schlüsselrolle bei der Prüfung der öffentlichen Mittel, einschließlich der EU-Mittel. Die Kommission hat den obersten Rechnungskontrollbehörden Angaben über die 2005 und 2006 getätigten Zahlungen vorgelegt und wird auch künftig entsprechend verfahren.

Maßnahme 8N fast vollständig abgeschlossen: Die Kommission hat eine Fallstudie mit der obersten Rechnungskontrollbehörde Sloweniens durchgeführt, die es ermöglicht hat, die Standardberichte zu verbessern. Dadurch wird deren Verwendung durch die oberste Rechnungskontrollbehörde im Rahmen nationaler Prüfungen erleichtert.

Wirkung: Oberste Rechnungskontrollbehörden nutzen zunehmend Angaben und Berichte der Kommission über die Verwendung der EU-Mittel ■□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Obwohl die obersten Rechnungskontrollbehörden Unabhängigkeit genießen, steht zu erwarten, dass sie sich mit zunehmender Qualität der Kommissionsberichte stärker einbringen werden.

2.3. **Ansatz der „Einzigsten Prüfung“: Austausch von Ergebnissen und Kosten-Nutzen-Verhältnis als vorrangiges Kriterium (Maßnahmen 9-11)**

Maßnahmen 9 und 9a1N: Ausarbeitung wirksamer Mittel für den Austausch von Prüf- und Kontrollergebnissen sowie Förderung des Ansatzes der „Einzigsten Prüfung“

Maßnahme nahezu abgeschlossen: Der Rechnungshof hatte vorgeschlagen, dass die Prüfungsergebnisse in eine gemeinsame Datenbank eingegeben werden⁸. Die Kommission hat die Prüfungsdaten in ihr Finanz- und Rechnungsführungssystem integriert, um die Koordinierung der Prüfungen und den Austausch der Ergebnisse zwischen den Generaldirektionen zu erleichtern; bislang wurden mehr als 2 700 Prüfungen erfasst.

Bei der geteilten Mittelverwaltung koordinieren die Generaldirektionen die Prüfungen mit den Mitgliedstaaten; der Prüfungsprozess wird mittels der IT-Systeme, der regelmäßigen Berichte und der jährlichen Koordinierungssitzungen überwacht. Nach den Strukturfondsvorschriften für 2007-2013 ist eine Koordinierung der Kontrollen zwischen den verschiedenen an der Kontrollkette Beteiligten erforderlich; die Prüfungsbehörde muss der Kommission binnen 9 Monaten nach Verabschiedung des Programms eine Auditstrategie zur Annahme vorlegen; diese Strategie wird alljährlich aktualisiert und bilateral überprüft. Die Kommission und die nationalen Audit-Dienste tauschen Prüfberichte aus. 2007 wurden für die Prüfbehörden der Strukturfonds in nahezu allen Mitgliedstaaten Ausbildungsmaßnahmen zur den neuen Prüf- und Kontrollvorschriften durchgeführt, um eine einheitliche Auslegung der neuen Rechtsvorschriften zu fördern.

Wirkung: *Bessere Koordinierung der Prüfungstätigkeiten und -methoden* ■□□□□

Voraussichtliche Entwicklung: *Verbesserung der Kohärenz und der Qualität der Audit-Tätigkeiten. Verstärkter Rückgriff auf die Arbeiten der nationalen Prüfungsbehörden.*

Maßnahmen 10 und 10N: Durchführen einer ersten Schätzung und Analyse der Kontrollkosten und Prüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Kontrollen

Maßnahme wird derzeit durchgeführt: Die Kommission bewertet derzeit die Kontrollkosten für die Landwirtschaft, den EFRE und die zentrale direkte Mittelverwaltung. Die Ergebnisse dieser Bewertung werden die Grundlage für eine Kommissionsmitteilung im Oktober 2008 bilden, in der die Kostenvorteile der Kontrollsysteme und die Analyse des Restrisikos behandelt werden, die jene Generaldirektionen in ihrem Jahresbericht 2007 vornehmen müssen, deren Politikbereiche der Rechnungshof in seiner Bewertung im roten Bereich ansiedelt. Diese Mitteilung wird die Grundlage für weitere Erörterungen über das Fehlerrestisiko liefern.

Die in Maßnahme 10N vorgesehene Analyse der Auswirkungen der Programmgestaltung auf die Kontrollkosten kam – in erster Linie mangels angemessener zentralisierter Daten – langsamer voran als erwartet.

Wirkung: *Verständnis des Umfangs des Restrisikos in den politischen Kernbereichen* ■□□□□

Voraussichtliche Entwicklung: *Hängt von den Folgemaßnahmen zur Mitteilung im Oktober 2008 ab.*

Maßnahme 11: Einziehungen und Nutzen der Kontrolle

⁸ Nummern 46 und 47 der Stellungnahme Nr. 02/2004.

Maßnahme steht kurz vor dem Abschluss: Der Nutzen von Kontrollen lässt sich im Einzelnen vielfach nur schwerlich bestimmen (dies gilt für die abschreckende und präventive Wirkung, die Folgen der Auditsysteme für die Verbesserung der Mittelverwaltung und der Kontrollsysteme von Mitgliedstaaten und Empfängern). Die Analyse beschränkt sich in dieser Phase folglich auf den Nutzen, der ohne weiteres messbar ist (Einziehungen und Zahlungskürzungen).

Wirkung: Quantifizierung des Nutzens der Kontrolle in Bezug auf die Einziehung rechtsgrundlos gezahlter Beträge □□□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Umfassende Informationen werden für die Zeit ab 2008 im Zuge der Maßnahme 11N gesammelt.

Maßnahme 11N: Einziehung rechtsgrundlos gezahlter Beträge

Maßnahme wird derzeit durchgeführt: Die eingezogenen Beträge sind in den Rechnungsabschlüssen 2005 und 2006 ausgewiesen. Allerdings muss der unmittelbare Zusammenhang zwischen Kontrollergebnissen und Einziehungen erst noch hergestellt werden. Damit die finanziellen Ergebnisse der Kontrollen bestimmt und weiter verfolgt werden können, werden ab dem 28. Februar 2008 Angaben zur Kontrollbehörde und zur Art des Fehlers in das zentrale Finanz- und Rechnungsführungssystem eingespeist. Diese Angaben, die rückwirkend für die 2008 eingeleiteten Einziehungen eingegeben werden, werden im Rechnungsabschluss 2008, der im März 2009 vorgelegt wird, berücksichtigt. Dadurch wird es unter anderem möglich, das Jahr, in dem ein Fehler auftritt, mit dem Jahr zu vergleichen, in dem der Fehler aufgedeckt wird; die Angaben können zudem als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit mehrjähriger Einziehungssysteme herangezogen werden.

Unterdessen hat die Kommission im Oktober 2007 im Anhang zum Jahresbericht über die Strukturfonds Angaben über finanzielle Berichtigungen der Kommission vorgelegt und dabei erstmals Zahlen zur Vornahme finanzieller Berichtigungen auf einzelstaatlicher Ebene im Wege von Mittelstreichungen und Einziehungen durch die Mitgliedstaaten vorgelegt. Die Kommission wird 2008 Maßnahmen treffen, damit den Berichtserfordernissen verstärkt Rechnung getragen wird, und die Genauigkeit der Daten anhand einer Stichprobe von Mitgliedstaaten überprüfen.

Wirkung: Nachweis, dass Mehrjahreskontrollsysteme Fehler wirkungsvoll berichtigen □□□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Umfassende Daten zu den Berichtigungen bei den Strukturfonds werden für 2008 erhoben; die Berichtigungen der Kommission werden unmittelbar in das Rechnungsführungssystem eingegeben.

2.4. Sektorspezifische Defizite (Maßnahmen 12-16)

Maßnahmen 12 und 12N: Beseitigung der von den teilnehmenden Diensten festgestellten Defizite

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass bei der mehrjährige Auditstrategie weiterhin ein ausgewogenes Verhältnis von risikoorientierten und repräsentativen Stichproben gegeben ist⁹. Um die Kohärenz der von den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen zu verbessern, wurden ausführliche, den internationalen Prüfgrundsätzen entsprechende Leitlinien zur Stichprobennahme bei den Strukturfonds aufgestellt¹⁰. Im Hinblick auf die Sicherung der Konsistenz und der anspruchsvollen Qualität der Prüfungsergebnisse hat die Kommission Leitlinien zu bewährten Praktiken bei der Verwaltung von Rahmenverträgen für externe Audit-Leistungen vorgelegt¹¹.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die auf einer detaillierten Analyse der Empfängerpopulation basierende Prüfungsstrategie für das 6.FR „eine solide Grundlage für die Lösung der vom Hof aufgezeigten Probleme“¹² liefert. Auch wenn dieses Konzept nicht unmittelbar auf sämtliche Bereich übertragbar ist, wird die Kommission bis Juli 2008 für ihre Dienste bestimmte Leitlinien zur Stichprobennahme aufstellen, die auf den Erfahrungen mit der Auditstrategie im Bereich Forschung basieren.

Gemessen an den 45 Prüfungen, die 2006 für das 6. Rahmenprogramm durchgeführt wurden, hat die GD Forschung das Ziel von 300 Prüfungen, das im Fortschrittsbericht vom März 2007¹³ vorgegeben war, mit 378 Prüfungen im Jahr 2007 übertroffen. Über die Ergebnisse dieser Prüfungen wird die GD in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht Aufschluss geben. Die diesbezüglichen Bemühungen werden 2008 fortgesetzt, sodass durch die schrittweise Akkumulierung von Prüfungsergebnissen und der zugehörigen Berichtigungen und Einziehungen ein klarer Überblick über die restlichen Fehler beim 6. Forschungsrahmenprogramm vermittelt werden wird.

Wirkung: Schrittweise Verringerung der Fehler bei allen Arten der Mittelverwaltung
■□□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Zunehmend bessere Bewertung durch den Rechnungshof

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

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: Die für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen erläutern in den jährlichen Tätigkeitsberichten ihre Bewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten. Diese Bewertung basiert teilweise auf Angaben, die die Mitgliedstaaten in der jährlichen Zusammenfassung der Prüfungen vorgelegt haben (siehe Maßnahme 5).

Wirkung: Verbesserung der Qualität der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, wie sie durch das Verfahren der jährlichen Tätigkeitsberichte und die Bewertung durch den Rechnungshof nachgewiesen wird. ■□□□□

⁹ Nummern 48 und 49 der Stellungnahme Nr. 02/2004.

¹⁰ Nummern 40 und 49 der Stellungnahme Nr. 02/2004.

¹¹ Nummer 37 der Stellungnahme Nr. 02/2004.

¹² Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2006.

¹³ KOM(2007) 86.

Voraussichtliche Entwicklung: Bessere Bewertung durch den Rechnungshof, wobei je nach Mitgliedstaat bestimmte Unterschiede zu verzeichnen sein dürften.

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

Maßnahme wurde vollständig durchgeführt: 2007 erstellten die für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen Leitlinien zur Prüfungsstrategie und zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit (Unterlagen waren von den Prüfungsbehörden 12 bzw. 9 Monate nach Annahme des Programms vorzulegen), zu den jährlichen Zusammenfassungen und zu den finanziellen Berichtigungen von Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe. 2008 werden die Vermerke mit Orientierungshilfen zur Stichprobennahme, zur Systembewertung sowie die Neufassungen der Vermerke zur Überprüfung der primären Mittelverwaltung und zur Zertifizierung unter Berücksichtigung der neuen Rechtsvorschriften überarbeitet. Ein Seminar für die mit der Mittelverwaltung betrauten Behörden ist für Mitte 2008 geplant.

Wirkung: Verringerung der Fehlerquoten durch Umsetzung der Leitlinien. □□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Signifikante Verbesserung der 2008 erscheinenden Leitlinien zu den zentralen Fragestellungen.

Maßnahme 15: Förderung der Vertrauenspakt-Initiative für Strukturfonds

Maßnahme wird nicht für sämtliche Mitgliedstaaten abschließend durchgeführt, das angestrebte Ziel wird jedoch durch die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 erreicht: Mit sechs Mitgliedstaaten wurde ein Vertrauenspakt geschlossen: Österreich, VK (Wales), Dänemark, Portugal, Slowenien und Estland. 2008 kann es zu weiteren Unterzeichnungen kommen, sofern die Ergebnisse der Prüfungen belegen, dass die Voraussetzungen erfüllt sind. Obwohl die Kommission ihr anspruchsvolles Ziel, mit allen Mitgliedstaaten einen Vertrauenspakt zu unterzeichnen, (im Zeitraum 2000-2006) nicht erreicht hat, ist es durch die Förderung dieser Initiative zu Verbesserungen bei der Koordinierung der Prüfungstätigkeiten und zur Einführung eines komparativen Analyseverfahrens gekommen. Die grundlegenden Konzepte dieser Initiative sind in die Strukturfondsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 eingeflossen.

Wirkung: Stärkeres Kontrollbewusstsein in den Mitgliedstaaten ■□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Je weiter die Durchführung der Programme für 2007-2013 voranschreitet, desto mehr dürften sich die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten verbessern und desto mehr Mitgliedstaaten dürften die Voraussetzungen für den Abschluss eines „Vertrauenspaktes“ erfüllen.

Maßnahme 16: Aufstellung gemeinsamer Leitlinien für die einzelnen Politikfamilien

Maßnahme muss noch abgeschlossen werden: Es wurden interne Leitlinien zur Zulassung, Ausbildung und Überwachung externer Prüfer aufgestellt. Die für die Forschung zuständigen Dienste haben ein Prüfungshandbuch zum 6. Rahmenprogramm herausgegeben, durch das die Konsistenz der Prüfungsarbeit verbessert werden soll. Die Prüfungshandbücher für die Strukturfonds werden unter Berücksichtigung der neuen Rechtsvorschriften überarbeitet.

Für die repräsentative Stichprobennahme im Forschungsbereich wurden gemeinsame Konzepte entwickelt. In anderen Bereichen gestalten sich die Fortschritte langsamer, allerdings wurde eine Analyse durchgeführt und ein Leitfaden zur Stichprobennahme entworfen, unter anderem für Strukturmaßnahmen, der die in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 verankerten Grundsätze erläutert. Die Leitfäden werden den Diensten Mitte 2008 zur Verfügung stehen.

Wirkung: Standardisierung der Prüfungsgrundsätze und –methoden, beispielsweise bessere Information über Fehlerquoten durch Anwendung gemeinsamer Leitlinien zur Stichprobennahme ■□□□□

Voraussichtliche Entwicklung: Wirkung nachweisbar im Forschungsbereich für 2008, weitere Bereiche werden folgen.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die meisten Defizite, die im Aktionsplan festgestellt wurden, konnten beseitigt werden. Die noch nicht vollständig durchgeführten Maßnahmen werden 2008 abgeschlossen, sodass der 2006 angestrebte interne Kontrollrahmen schon bald vorhanden sein wird.

Im Hinblick auf weitere Fortschritte auf dem Gebiet des Risikomanagements und des Restrisikos wird die Kommission ihre Arbeiten zum Kosten-Nutzen-Risiko-Verhältnis fortsetzen. Die Kommission begrüßt das Interesse von Rat und Parlament an der Vertiefung des Konzepts des Fehlerrestrisikos, das nicht zuletzt durch komplizierte Vorschriften beeinflusst wird, die zu einer hohen Fehlerquote führen. Zu dieser Fragestellung wird für Oktober 2008 eine Mitteilung vorbereitet, die die Ergebnisse der Bewertung der Kosten und des Nutzens der Kontrollsysteme und die Analyse des Restrisikos, die jene Generaldirektionen in ihrem Jahresbericht 2007 vornehmen müssen, deren Politikbereiche der Rechnungshof in seiner Bewertung im roten Bereich ansiedelt, zueinander in Beziehung setzt.

Die Kommission hat nachweislich greifbare Fortschritte gemacht. Der Maßstab für den Erfolg des Aktionsplans wird allerdings die **Wirkung** der Maßnahmen sein, die sich an sinkenden Fehlerquoten und einer besseren Bewertung der Systeme durch den Rechnungshof festmachen lässt. Anfang 2009 wird die Kommission eine weitere Bewertung der Wirkung der Maßnahmen vorbereiten, die den Stand zum 31. Dezember 2008 berücksichtigt.