



Brüssel, den 30.9.2016
COM(2016) 628 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Jährlicher Bericht über die im Jahr 2015 durchgeführten internen Prüfungen
(Artikel 99 Absatz 5 der Haushaltsordnung)**

{SWD(2016) 322 final}

1. Einleitung	3
2. Die Aufgaben des IAS: Unabhängigkeit, Objektivität und Rechenschaftspflicht – Ziele und Umfang des Berichts	3
3. Überblick über die Prüfungsarbeiten.....	4
3.1. Umsetzung des Prüfungsplans 2015	4
3.2. Statistische Daten zu den Empfehlungen des IAS.....	6
4. Die Prüfungsarbeit im Überblick	8
4.1. Schlussfolgerungen zu den Leistungsprüfungen.....	8
4.1.1. Leistung der GD der Kommission, der Dienststellen und Exekutivagenturen: Horizontale Prozesse (HR, IT, Betrugsbekämpfung usw.).....	10
4.1.2. Leistung bei der Umsetzung operativer Haushaltsmittel.....	12
4.1.3. Leistung in nicht ausgabenwirksamen Politikbereichen	14
4.2. Beschränkte Schlussfolgerungen des IAS zum Stand der internen Kontrollen in den einzelnen GD.....	15
4.3. Gesamtbewertung des Finanzmanagements der Kommission	15
5. Anhörung des Fachgremiums der Kommission für finanzielle Unregelmässigkeiten	16
6. Schlussfolgerungen.....	16
7. Abkürzungsverzeichnis	17

1. EINLEITUNG

Mit dem vorliegenden Bericht werden das Europäische Parlament und der Rat gemäß Artikel 99 Absatz 5 der Haushaltsordnung über die Tätigkeit des Internen Auditdienstes (Internal Audit Service, IAS) der Kommission unterrichtet. Der Bericht stützt sich auf den Bericht, der vom Internen Prüfer der Kommission nach Artikel 99 Absatz 3 der Haushaltsordnung in Bezug auf die Prüfungs- und Beratungsberichte des IAS aus dem Jahr 2015 über die Generaldirektionen (GD), Dienststellen und Exekutivagenturen der Kommission erstellt wurde.¹ Nach Maßgabe der Rechtsvorschriften enthält er eine Zusammenfassung der Anzahl und Art der durchgeführten internen Prüfungen, der ausgesprochenen Empfehlungen und der infolge dieser Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen.² Die im Zeitraum vom 1. Februar 2015 bis 31. Januar 2016 abgeschlossenen Prüfungsberichte sind in diesen Bericht eingeflossen. Nach dem Stichtag 31. Januar 2016 umgesetzte Empfehlungen werden nicht berücksichtigt.

2. DIE AUFGABEN DES IAS: UNABHÄNGIGKEIT, OBJEKTIVITÄT UND RECHENSCHAFTSPFLICHT – ZIELE UND UMFANG DES BERICHTS

Der Interne Auditdienst hat die Aufgabe, unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsleistungen für die Kommission zu erbringen, die darauf ausgerichtet sind, Mehrwert zu schaffen und die Geschäftsprozesse der Kommission zu verbessern. Der IAS unterstützt die Kommission bei der Erreichung ihrer Ziele, indem er mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität des Risikomanagements, der Kontroll- und der Steuerungsprozesse bewertet und Empfehlungen zu deren Verbesserung abgibt. Bei seinen Bewertungen und Empfehlungen im Hinblick auf die Verbesserung des Steuerungsprozesses trägt er dafür Sorge, dass dieser den folgenden Zielsetzungen gerecht wird: Förderung ethischer Normen und Werte in der Organisation, Sicherstellen von Leistungsmessung und Leistungssteuerung und klarer Verantwortlichkeiten in der Organisation sowie wirksamer Kommunikation von Risiko- und Kontrollinformationen an die in der Organisation zuständigen Funktionen. Er fördert damit eine Kultur des wirksamen und effizienten Managements innerhalb der Kommission und ihrer Dienststellen. Die Unabhängigkeit des IAS ist in der Haushaltsordnung³ und in seiner von der Kommission angenommenen Charta⁴

¹ Die dezentralisierten EU-Agenturen, der Europäische Auswärtige Dienst und andere vom IAS geprüfte Stellen, für die separate Jahresberichte erstellt werden, sind in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

² Gemäß Ausführungsstandard 2060 der vom Institute of Internal Auditors (IIA) festgelegten und herausgegebenen Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision (Standards).

³ Artikel 100 der Haushaltsordnung.

⁴ C(2015) 2541 (20. April 2015), Mitteilung an die Kommission, Charta der Aufgaben, Rechte und Pflichten des Internen Auditdienstes der Europäischen Kommission.

verankert. Der IAS erstattet dem Auditbegleitausschuss (APC) über sämtliche von ihm durchgeführten Prüfungen Bericht. Zur Unterstützung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder sorgt der Auditbegleitausschuss dafür, dass die Arbeit des Internen Auditdienstes (IAS), der früheren Dienststellen „internes Audit“ (IAC) und des Europäischen Rechnungshofes (ERH) von den Kommissionsdienststellen angemessen berücksichtigt wird und Gegenstand angemessener Follow-up-Maßnahmen ist.

Der IAS übt seine Tätigkeit auf der Grundlage der Haushaltsordnung und der Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision sowie des Ethikkodex des Institute of Internal Auditors aus.

Die Systeme, die die Mitgliedstaaten zur Kontrolle von Kommissionsmitteln eingerichtet haben, werden vom IAS nicht geprüft. Solche Prüfungen, die bis zu den einzelnen Empfängern reichen, werden von internen Prüfern der Mitgliedstaaten, nationalen Prüfbehörden, anderen GD der Kommission und dem Europäischen Rechnungshof (ERH) durchgeführt. Dafür prüft der IAS Maßnahmen, mit denen die Dienststellen der Kommission Einrichtungen in den Mitgliedstaaten und andere für die Auszahlung von EU-Mitteln zuständige Einrichtungen wie die Vereinten Nationen überwachen und prüfen. Nach Maßgabe der Haushaltsordnung kann der IAS diese Aufgaben vor Ort, auch in den Mitgliedstaaten, wahrnehmen.

3. ÜBERBLICK ÜBER DIE PRÜFUNGSARBEITEN

3.1. Umsetzung des Prüfungsplans 2015

Bis zum Stichtag am 31. Januar 2016 hatte der IAS 100 % seiner für 2015 geplanten Prüfungsaufträge bei der Kommission, ihren Dienststellen und den Exekutivagenturen durchgeführt.⁵

139 Prüfungsaufträge (einschließlich Prüfungen, Follow-up-Maßnahmen, eingeschränkter Überprüfungen, Risikobewertungen und einer Prüfungsmitteilung) wurden abgeschlossen und sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeschlüsselt dargestellt.

⁵ Die beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen gibt einen Überblick über alle abgeschlossenen Prüfungsaufträge und Follow-up-Prüfungsaufträge.

	2015		2014		2013	
	Aufträge	Berichte	Aufträge	Berichte	Aufträge	Berichte
Prüfung	38	52 ⁶	25 ⁷	31	22 ⁸	23
Follow-up	96	- ⁹	53	-	48	-
(Eingeschränkte) Überprüfungen	2	2	5	5	4	4
Prüfungsmitteilung	1	1	1	1	1	1
IT-Risikobewertung	0	0	1	1	0	0
JSIS ¹⁰ -Risikobewertung	1	1	0	0	0	0
Beratung	1	1	0	0	0	0
Insgesamt	139	57	85	38	75	28

Die Zahl der vom IAS abgeschlossenen Aufträge ist 2015 gegenüber den Vorjahren gestiegen, was vor allem auf die Zentralisierung des internen Audit zurückzuführen ist. Das Personal des IAS wurde 2015 um 60 neue Stellen aufgestockt, die nach und nach besetzt werden konnten. Aufgrund der gestiegenen verfügbaren Personalkapazitäten konnten neue Aufträge in den Prüfungsplan aufgenommen werden. Der endgültige Prüfungsplan für 2016 umfasst 101 Prüfungsaufträge (ohne Follow-up-Aufträge), von denen 67 noch dieses Jahr abgeschlossen werden sollen.

Im Einklang mit seiner Charta und den Internationalen Standards sowie in der Absicht, eine effiziente und effektive Umsetzung des Prüfungsplans zu gewährleisten, plant der IAS seine Prüftätigkeit auf der Basis von Risikobewertungen und Kapazitätsanalysen. Die Umsetzung wird regelmäßig kontrolliert, und Anpassungen erfolgen nach Bedarf.

⁶ Einige Prüfungen, insbesondere Prüfungen mehrerer GD, können zu mehreren Berichten führen.

⁷ Die an die GD REGIO und die GD EMPL gerichtete „Lückenanalyse der neuen Rechtsvorschriften/Gestaltung des Programmplanungszeitraums 2014–2020 der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds – Teil 2“ wird als zwei Aufträge gewertet.

⁸ Die „Prüfung der Kontrollstrategie-Umsetzung in der GD AGRI“ wird als zwei Aufträge gewertet, da sie von zwei Prüferteams durchgeführt wurde, aber in einen Prüfungsbericht mündete.

⁹ Im Anschluss an die Zentralisierung des internen Audit zu Beginn des Jahres 2015 hat der IAS mehr als 908 Empfehlungen der früheren IAC für Follow-up-Maßnahmen übernommen. Mit Beginn der Follow-ups 2015 fasste der IAS die Empfehlungen einer Reihe von Prüfungen, die zuvor von einer IAC durchgeführt worden waren, in Gruppen zusammen. Über die Ergebnisse wurde in einem Einzelbericht oder Abschlussvermerk berichtet. Da nicht für jede Prüfung mit Follow-up eigene Berichte oder Abschlussvermerke erstellt wurden, enthält die Tabelle keine Angaben zur Zahl der Berichte.

¹⁰ Gemeinsames Krankheitsfürsorgesystem

3.2. Statistische Daten zu den Empfehlungen des IAS

Die Anzahl der Empfehlungen des IAS (einschließlich ihrer Annahmequote) im Jahr 2015 ist folgender Tabelle zu entnehmen:

Priorität	Neue Empfehlungen	Angenommen		Nicht angenommen	
			%		%
Kritisch	1	1	100 %	0	k.A.
Sehr wichtig	80	80	100 %	0	k.A.
Wichtig	128	128	100 %	0	k.A.
Wünschenswert	7	7	100 %	0	k.A.
Insgesamt	216	216	100 %	0	k.A.

Die geprüften Stellen haben für alle angenommenen Empfehlungen Maßnahmenpläne erarbeitet, die dem IAS übermittelt und von diesem als zufriedenstellend bewertet wurden.

Die Umsetzung der angenommenen Empfehlungen aus dem Zeitraum 2011-2015 gestaltete sich nach Beurteilung der geprüften Stellen¹¹ zum 31. Januar 2016¹² wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Nach dem Stichtag 31. Januar 2016 umgesetzte Empfehlungen werden nicht berücksichtigt.

Jahr	Priorität	Insgesamt	Abgeschlossen		In Bearbeitung (nach der Anzahl der überfälligen Monate)					
			#	%	#	%	Ohne Verzögerung	0 - 6	6 - 12	12+
2011	Kritisch	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Sehr wichtig	47	47	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Wichtig	101	99	98 %	2	2 %	0	0	0	2
	Wünschenswert	10	10	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	2011 insgesamt	158	156	99 %	2	1 %	0	0	0	2
2012	Kritisch	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Sehr wichtig	68	62	91 %	6	9 %	0	0	3	3
	Wichtig	123	113	92 %	10	8 %	2	2	0	6
	Wünschenswert	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	2012 insgesamt	191	175	92 %	16	8 %	2	2	3	9
2013	Kritisch	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Sehr wichtig	48	40	83 %	8	17 %	5	0	0	3
	Wichtig	73	60	82 %	13	18 %	1	1	1	10

¹¹ Diese Tabelle zeigt die aktuelle Bewertung der Empfehlungen. Sie kann von der Bewertung im ursprünglichen Bericht abweichen, wenn in der Folge seitens der geprüften Stelle Maßnahmen ergriffen wurden, die ausreichend erscheinen, um die festgestellten Risiken teilweise zu mindern, so dass eine Herabstufung der Empfehlung möglich ist.

¹² Nach dem Stichtag 31. Januar 2016 umgesetzte Empfehlungen werden nicht berücksichtigt.

Jahr	Priorität	Insgesamt	Abgeschlossen		In Bearbeitung (nach der Anzahl der überfälligen Monate)					
			#	%	#	%	Ohne Verzögerung	0 - 6	6 - 12	12+
	Wünschenswert	6	6	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	2013 insgesamt	127	106	83 %	21	17 %	6	1	1	13
2014	Kritisch	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Sehr wichtig	45	19	42 %	26	58 %	5	14	7	0
	Wichtig	77	53	69 %	24	31 %	6	8	9	1
	Wünschenswert	3	3	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	2014 insgesamt	125	75	60 %	50	40 %	11	22	16	1
Von IAC übernommene Empfehlungen	Kritisch	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Sehr wichtig	281	233	83 %	48	17 %	10	23	5	10
	Wichtig	583	466	80 %	117	20 %	20	40	23	34
	Wünschenswert	44	44	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	IAC insgesamt	908	743	82 %	165	18 %	30	63	28	44
2015	Kritisch	1	0	0 %	1	100 %	1	0	0	0
	Sehr wichtig	80	6	8 %	74	92 %	69	5	0	0
	Wichtig	128	9	7 %	119	93 %	109	10	0	0
	Wünschenswert	7	0	0 %	7	100 %	7	0	0	0
	2015 insgesamt	216	15	7 %	201	93 %	186	15	0	0
INSGESAMT 2011-2015		1725	1270	74 %	455	26 %	235	103	48	69
davon kritisch oder sehr wichtig		570	407	72 %	163	28 %	90	42	15	16

Die starke Zunahme der Gesamtzahl offener Empfehlungen ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass mit der Zentralisierung des internen Audit frühere Empfehlungen der IAC vom IAS übernommen wurden.

Insgesamt werden 1270 bzw. 74 % aller angenommenen Empfehlungen aus dem Zeitraum 2011-2015 von den geprüften Stellen als „umgesetzt“ bewertet, 455 Empfehlungen (bzw. 26 %) befinden sich noch in Bearbeitung. Von diesen 455 noch in Bearbeitung befindlichen Empfehlungen wird eine als „kritisch“ eingestuft, ist jedoch nicht in Verzug, und 162 Empfehlungen sind „sehr wichtig“.

220 der insgesamt 455 in Bearbeitung befindlichen Empfehlungen sind überfällig, dies sind 13 % aller angenommenen Empfehlungen; 31 als „sehr wichtig“ eingestufte Empfehlungen sind schon lange überfällig (mehr als sechs Monate über den ursprünglichen Fälligkeitstermin hinaus). Diesen Zahlen sollte eine schon lange überfällige „sehr wichtige“ Empfehlung aus einem Prüfungsbericht hinzugefügt werden, der vor der aktuellen Prüfungsperiode (2011-2015) veröffentlicht wurde. Insgesamt machen solche Fälle lediglich 1,9 % aller angenommenen Empfehlungen des Zeitraums 2011-2015 aus.

Insgesamt bewertet der IAS die Situation positiv, als vergleichbar mit der in vorangegangenen Berichten erläuterten Lage und als einen Hinweis darauf, dass die Kommissionsdienststellen die als „sehr wichtig“ eingestuft Empfehlungen gewissenhaft umsetzen und auf diese Weise die ermittelten Risiken begrenzen. Gleichwohl muss die Aufmerksamkeit auf als „sehr wichtig“ bewertete, seit

langem überfällige Empfehlungen gerichtet werden, d. h. auf Empfehlungen, die länger als sechs Monate überfällig sind. Der APC wurde regelmäßig über den Stand der Umsetzungen der Empfehlungen des IAS informiert (Bewertungen durch die Verwaltung und Ergebnisse der vom IAS durchgeführten Follow-up-Aufträge). Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei auf die als „sehr wichtig“ eingestuften Empfehlungen gelegt, die länger als sechs Monate überfällig sind. Der APC beschloss, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, indem er, wo nötig, die Dienststellen auf ihre Verpflichtung zur Umsetzung der IAS-Empfehlungen hinwies.

Die Gesamtzahl der Empfehlungen im Zeitraum 2011-2015, für die eine Follow-up-Prüfung durchgeführt wurde, beläuft sich auf 1004; demgegenüber wurden 1270 Empfehlungen von den geprüften Stellen als „zur Überprüfung bereit“ eingestuft.

Von den insgesamt 1004 Empfehlungen mit Follow-up-Prüfungen wurden in diesem Zeitraum 911 (91 %) vom Prüfer abgeschlossen. Somit veranschlagt der IAS, dass durchschnittlich 9 % der Empfehlungen noch nicht als wirksam umgesetzt gelten und daher nach dem Ende der Follow-up-Prüfung nicht als abgeschlossen angesehen werden können. Dies entspricht einem Anstieg von 5 % gegenüber dem Vorjahr. Der Anstieg ist der Tatsache geschuldet, dass der IAS im zweiten Halbjahr 2015 einige Follow-up-Prüfungen durchgeführt hat, die zusätzlich eine Überprüfung des Umsetzungsprozesses von Empfehlungen einschlossen, die von der geprüften Stelle noch nicht als „zur Überprüfung bereit“ eingestuft worden waren. Es handelt sich dabei überwiegend um IAC-Empfehlungen, die der IAS bei der Gelegenheit der Beurteilung anderer, von der geprüften Stelle als „zur Überprüfung bereit“ eingestuften Empfehlungen im Rahmen derselben Prüfung aufgegriffen hatte, um gleichzeitig auch deren Fortschritt zu beurteilen. Darüber hinaus bewertete der IAS Fortschritte bei ausgewählten Empfehlungen, die in direktem Zusammenhang mit dem Testierungsprozess im Kontext der Erstellung des jährlichen Tätigkeitsberichts (AAR) stehen, um so den GD die Gelegenheit zu geben, den letzten Stand in ihre Berichterstattung einfließen zu lassen. Dies war im Vergleich zu vergangenen Jahren ein neuer Ansatz.

Gleicht man diesen Effekt aus (d. h. zieht man nur jene Empfehlungen in Betracht, die von der Verwaltung als „zur Überprüfung bereit“ bezeichnet wurden), sinkt der Gesamtanteil der Empfehlungen, die nach einer Follow-up-Prüfung noch als „in Bearbeitung“ gelten, auf 4 % und entspricht somit den einschlägigen Zahlen früherer Berichte.

4. DIE PRÜFUNGSARBEIT IM ÜBERBLICK

4.1. Schlussfolgerungen zu den Leistungsprüfungen

Als Reaktion auf die Initiative der Kommission, eine verbesserte Leistungskultur zu etablieren und die Kosteneffizienz stärker in den Mittelpunkt zu stellen, führte der IAS 2015 im Rahmen seines strategischen Prüfungsplans 2013-2015 weiter

Leistungsprüfungen¹³ und Prüfungen, die wichtige leistungsrelevante Elemente enthalten (Gesamtprüfungen), durch.

Diese Prüfungen betrafen eine Reihe von leistungsrelevanten Aspekten.

- Die GD und Dienststellen sehen sich steigendem Druck hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Ressourcen ausgesetzt und müssen zugleich nachweisen, dass sie ihre Zielvorgaben erreichen und kosteneffizient arbeiten. Der IAS konzentrierte sich 1) auf die Art und Weise, wie die GD und Dienststellen die spezifischen Ziele, die ihrer Kontrolle unterliegen und die durch ihre Beiträge und Maßnahmen erreicht werden können, verwalten, überwachen und in Berichten dokumentieren, 2) auf die Nutzung ihrer internen Ressourcen und 3) darauf, wie die GD und Dienststellen den Nutzen ihrer internen Prozesse und Kontrollen evaluieren.
- Der mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020 legt einen verstärkten Fokus auf die Ergebnisorientierung, und durch neue Bestimmungen in den Basisrechtsakten wurden Mechanismen eingeführt, die darauf abstellen, die Leistungsanforderungen der Ausgabenprogramme des Zeitraums 2014-2020 zu konsolidieren.

Der IAS konzentrierte sich darauf, wie die GD und Dienststellen die Verwaltung, Überwachung und Berichterstattung über die Leistungen in den verschiedenen Bereichen der EU-Politik handhaben. Dies betrifft sowohl Ausgabenprogramme als auch nicht ausgabenwirksame Maßnahmen. Politische Ziele werden generell in Anlehnung an allgemeine Zielsetzungen definiert, zu denen die GD und die Dienststellen einen bestimmten Beitrag leisten. Die Verwirklichung der allgemeinen Zielsetzungen wird jedoch auch durch externe Faktoren und Dritte beeinflusst.

Der IAS bewertet die erzielten Leistungen anhand seiner Methoden und bewährten Vorgehensweisen mittelbar, d. h. er prüft, ob und wie die Verwaltungen Kontrollsysteme zur Messung der Leistungen (Effizienz und Wirksamkeit) ihrer Tätigkeiten eingerichtet haben. Mit diesem Ansatz will der IAS zunächst gewährleisten, dass die GD und Dienststellen Leistungsrahmen mit Leistungsmessinstrumenten (d. h. Schlüsselindikatoren) und Überwachungssystemen eingerichtet haben.¹⁴ Teilweise ist dies dem Umstand geschuldet, dass in zahlreichen Rechtsgrundlagen für die Ausgabenprogramme

¹³ Insgesamt führte der IAS 35 Leistungs- und Gesamtprüfungen durch. Zu weiteren Einzelheiten siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

¹⁴ Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. April 2016 mit den Bemerkungen, die fester Bestandteil der Beschlüsse betreffend die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, Einzelplan III — Kommission und Exekutivagenturen, sind (2015/2154(DEC)) (Ref. P8_TA-PROV(2016)0147), Abs. 18: „dass die verstärkte Anwendung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen nicht in einem einzelnen Schritt vollzogen werden kann, da Wirtschaftlichkeitsprüfungen erst verstärkt zum Einsatz kommen können, wenn bei der Erarbeitung der betreffenden Basisrechtsakte und des Haushaltsentwurfs dafür gesorgt wird, dass politische Zielsetzungen an qualitative Indikatoren gekoppelt werden bzw. dass messbare Ergebnisse erzielt werden müssen;“.

Ziele festgelegt sind, die über den Umfang der Leistungen hinausgehen, die von der Kommission eigenständig erbracht werden können. Dies bedeutet, dass Zielvorgaben und SMART-Richtwerte zunächst auf Kommissionsebene festgelegt werden müssen, um so die spezifischen Zielsetzungen und Leistungen der Kommission von jenen der Ausgabenprogramme so weit wie möglich zu trennen; ob dies erreicht werden kann, hängt allerdings auch von anderen wichtigen Akteuren ab, insbesondere, wenn EU-Programme unter geteilter und indirekter Mittelverwaltung durchgeführt werden (Mitgliedstaaten, Regionen usw.).

In den folgenden Abschnitten werden die Schlussfolgerungen des IAS zu den verschiedenen Leistungsaspekten der 2015 durchgeführten Prüfungen dargelegt.

4.1.1. *Leistung der GD der Kommission, der Dienststellen und Exekutivagenturen: Horizontale Prozesse (HR, IT, Betrugsbekämpfung usw.)*

4.1.1.1.Strategie- und Programmplanung

Auf dem Gebiet der Strategie- und Programmplanung setzt die Kommission einen robusten Leistungsrahmen um, der auf 1) der Ex-ante-Festlegung allgemeiner und spezifischer Zielsetzungen, die sich aus den politischen Ausrichtungen der Kommission ergeben und von den GD und Dienststellen in ihre Managementpläne aufgenommen werden, beruht, und sich auf 2) die regelmäßige Bewertung und Überwachung von Leistungsindikatoren und 3) die Berichterstattung über die Erfolge in den jährlichen Tätigkeitsberichten stützt. Auf der anderen Seite dieser dezentralisierten Verantwortlichkeiten stehen in diesem Zusammenhang das SG und die GD BUDG, die den Gesamtrahmen bereitstellen, die Arbeit koordinieren und Hinweise und Unterstützung bieten. Der IAS stellte fest, dass sowohl auf Kommissionsebene als auch auf dezentralisierter Ebene weitere Anstrengungen nötig sind, um die Qualität der Indikatoren zu verbessern. Als Post-Audit-Maßnahme haben die zentralen Dienststellen in der Zwischenzeit eine tief greifende Überholung des Strategie- und Programmplanungszyklus durchgeführt, die im November 2015 insbesondere in neuen Anweisungen für die Planungsunterlagen resultierte. Der IAS hat noch keine Follow-up-Prüfung durchgeführt. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 1.2).

In diesem Zusammenhang hat der IAS auf Wunsch der Managementebene der GD FISMA einen Beratungsauftrag durchgeführt, der zu verschiedenen Empfehlungen und Vorschlägen für die strategischen und jährlichen Managementpläne der GD führte und generell einen Schritt in Richtung einer Leistungskultur darstellt. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1, Abschnitt 7.5).

4.1.1.2.Betrugsbekämpfung

Auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung stellte der IAS fest, dass alle geprüften GD und Dienststellen im Einklang mit den Vorgaben des OLAF eine Betrugsbekämpfungsstrategie entwickelt und wirksam umgesetzt haben. Um die Wirksamkeit der Betrugsbekämpfungsstrategie zu steigern, sind weitere Verbesserungen auf Kommissionsebene und operativer Ebene nötig. Der IAS hat empfohlen, das institutionelle Rahmenwerk und die Leitlinien zur Betrugsbekämpfung zu konsolidieren und von den Einzelbewertungen auf hoher

Ebene zu einer koordinierten Praxis innerhalb des Strategie- und Programmplanungszyklus überzugehen, bei der die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen wirksam in die Systeme der internen Kontrolle der GD und der Dienststellen integriert sind. Darüber hinaus erachtete der IAS Ad-hoc-Maßnahmen für notwendig, um den Status forensischer Überprüfungen in der GD DEVCO anzugehen und die Kontrollmechanismen von COFUND-Projekten in der REA zu stärken. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 1.3).

4.1.1.3.IT-Sicherheit

Angesichts der ständigen Weiterentwicklung der Bedrohungslage, durch die die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der von der Kommission gespeicherten und verarbeiteten Informationen gefährdet werden können, stellt im IT-Bereich die IT-Sicherheit eine große Herausforderung dar. In vorangegangenen Prüfungen des IAS wurden in den letzten Jahren verschiedene systeminhärente und wiederkehrende Schwächen in diesem Bereich aufgedeckt, die in einer Prüfungsmitteilung an die für die IT-Sicherheit zuständigen Dienste zusammengefasst wurden. Obwohl auf operativer Ebene sehr engagiertes und technisch kompetentes Personal verfügbar ist, stellte der IAS fest, dass die Kommission Aspekte der Informationssicherheit wirksamer überwachen muss (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 9.2).

Auf lokaler Ebene bestätigte eine Prüfung der lokalen IT bei der GD COMP das Bestehen einiger IT-Sicherheitsprobleme, und es wurden weitere Probleme bezüglich der Finanzierung von IT, der Anpassung der IT an die Abläufe sowie im Zusammenhang mit dem Projekt- und Qualitätsmanagement ermittelt. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 9.1).

4.1.1.4.Die Zentrale Unterstützungsstelle (CSC) im Bereich Forschung (Abläufe, IT-Tools, Steuerung)

Für die GD und Dienststellen im Forschungsbereich bietet die Zentrale Unterstützungsstelle Dienste im Zusammenhang mit allgemeinen Abläufen und IT, juristische Hilfe sowie Audit-, Informations- und Datendienste. Darüber hinaus sollte die Zentralisierung der Unterstützungsleistungen durch Kostenreduktion, Stelleneinsparungen und Rationalisierung von Verfahren und Abläufen für Effizienzgewinne sorgen. In der IAS-Prüfung, die zu einem frühen Zeitpunkt der Tätigkeit des Zentrums durchgeführt worden war, wurden wesentliche Leistungen in Bezug auf die Harmonisierung und Vereinfachung von Abläufen und IT-Tools mit einem positiven Ergebnis für die Empfänger von EU-Mitteln (kürzere Bearbeitungszeiten bis zur Förderungszusage, geringere Verwaltungsbelastung) festgestellt, wobei jedoch nach wie vor einige Schwachstellen bestehen, insbesondere in den Steuerungsstrukturen. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 4.7).

4.1.1.5.HR

Im HR-Bereich stellte der IAS fest, dass der Krankenstand in der Kommission stabil ist, jedoch die Durchschnittsrate in den Ämtern (OIB, OIL, PMO) deutlich erhöht ist. Die Verantwortlichkeit für die Verwaltung von Krankenständen liegt sowohl auf operativer Ebene als auch auf Kommissionsebene (GD HR). Auf beiden

Ebenen sind sich die Verantwortlichen der Krankenstände bewusst und fest entschlossen, sich des Problems im Rahmen ihrer Zuständigkeiten anzunehmen. Dennoch sind auf beiden Ebenen weitere Schritte notwendig, um die Erfassung, Überwachung und Berichterstattung zum Krankenstand, die Ermittlung von Referenzkrankenständen und die Überprüfung von Fehlzeiten durch den Medizinischen Dienst zu optimieren. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 1.1).

Ein weiteres Thema im HR-Bereich war 2015 das Wissensmanagement der GD COMP; hier stellte der IAS fest, dass die bestehenden Systeme zur Sammlung, Speicherung und zum Austausch von Wissen insgesamt effizient und wirksam sind und die Bediensteten der GD COMP in ausreichender Weise dabei unterstützen, eine hochwertige und konsistente Bearbeitung von Wettbewerbsfällen zu leisten. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 7.4).

4.1.2. *Leistung bei der Umsetzung operativer Haushaltsmittel*

4.1.2.1. Direkte Mittelverwaltung

Im Bereich der direkt verwalteten Mittel wurde in mehreren Prüfungen bewertet, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der GD und Dienststellen ausreichen, um die Ausführung der Mittel der Ausgabenprogramme in ihrem Zuständigkeitsbereich (Horizont 2020, die Programme für Verbraucher und Gesundheit, das Programm LIFE, das KMU-Instrument, die Fazilität „Connecting Europe“) zu gewährleisten. Der Schwerpunkt einiger dieser Prüfungen lag insbesondere auf der Angemessenheit der Ausgestaltung des Prozesses der Finanzhilfeverwaltung, während andere Prüfungen sich auf die Effizienz und Wirksamkeit von Systemen zur Verwaltung und Kontrolle spezifischer Programme konzentrierten. Generell wurde bei den IAS-Prüfungen festgestellt, dass die geprüften GD und Dienststellen (GD CONNECT, GD RTD, CHAFEA und ERCEA) effiziente und wirksame Verfahren für die Finanzhilfeverwaltung eingerichtet haben. Dennoch konnten bei CHAFEA und EASME signifikante Schwachstellen in Bezug auf die Prozesse der Finanzhilfeverwaltung festgestellt werden, für die Abhilfe geschaffen werden muss. Einige Exekutivagenturen, besonders EASME und INEA, stehen vor großen Herausforderungen im Zusammenhang mit der angemessenen Durchführung der verschiedenen ihnen übertragenen Ausgabenprogramme. Insbesondere bereiten die ermittelten Schwachpunkte in den Kontrollstrategie- und Testierungsprozessen verschiedener, von EASME und INEA verwalteter Programme Anlass zur Sorge. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitte 2.5 (CHAFEA), 4.1 (GD CONNECT), 4.8 (GD RTD), 4.10 (EASME), 4.11 (ERCEA), 4.12 (INEA)).

4.1.2.2. Indirekte Mittelverwaltung

(a) Bereich auswärtiges Handeln (EU-Treuhandfonds)

Im Bereich der am auswärtigen Handeln beteiligten GD wurden bei der GD DEVCO und der GD NEAR Prüfungen hinsichtlich der Ausgestaltung und Umsetzung von EU-Treuhandfonds durchgeführt. Die Prüfungen ergaben, dass die ersten Treuhandfonds zwar gewisse Erfolge dabei verzeichnen konnten, eine begrenzte Zahl von Gebern anzuziehen und die Sichtbarkeit ihrer Tätigkeiten zu

erhöhen, jedoch weitere Bemühungen von Nöten sind, um vollständig von diesem Finanzierungsmechanismus profitieren zu können und die komplexen operativen und finanziellen Herausforderungen bei der Umsetzung von Projekten in Krisengebieten und fragilen Umfeldern anzugehen. Insbesondere sollten die Steuerungsprozesse und das operative Leistungsmanagement der Treuhandfonds gestärkt werden. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 5.1).

- (b) Kombination verschiedener Mittelverwaltungsarten:
Erasmus+ (GD EAC und EACEA) und ENI/IPA (GD NEAR)

Einige Förderprogramme werden durch eine Kombination verschiedener Mittelverwaltungsarten finanziert. Dies ist bei dem Programm Erasmus+ der Fall, das von der GD EAC und der EACEA sowie dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument und dem Instrument für Heranführungshilfe der GD NEAR verwaltet wird.

Für Erasmus+ haben sowohl die GD EAC als auch die EACEA wirksame interne Kontrollsysteme eingerichtet; diese sind in der Lage, dem bevollmächtigten (nachgeordneten) Anweisungsbefugten hinreichende Gewähr zu bieten. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 6.2 (GD EAC) und 6.3 (EACEA)).

Der IAS hat bei der GD NEAR allerdings signifikante Schwächen hinsichtlich der Kontrollstrategie für das Instrument für Heranführungshilfe festgestellt, insbesondere bei der Erlangung der Gewähr, dass die Empfängerländer die Mittel ausführen können. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 5.3).

Die GD NEAR hat bezüglich des neuen Heranführungsinstruments des Programmes 2014-2020 keine ausreichenden Vorbereitungen getroffen, um einen Rahmen für die Leistungsbewertung (PAF) von Empfängerländern umzusetzen. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 5.2).

- (c) Indirekte Mittelverwaltung: bestehende Überwachungsvorkehrungen (GD DEVCO, GD ENER, GD GROW, GD MOVE)

Im Bereich der indirekten Mittelverwaltung standen die für die GD (GD DEVCO, GD ENER, GD GROW, GD MOVE) und Dienststellen bestehenden Überwachungsvorkehrungen zur Verwaltung spezieller Programme (Friedensfazilität für Afrika, Fazilität „Connecting Europe“, Hilfsprogramm für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen und Galileo) im Fokus einiger Prüfungen. Hier wurden einige sehr signifikante Schwachstellen in den Kontroll- und Überwachungsstrategien der GD festgestellt, die die Erreichung der politischen Ziele gefährden könnten und als „kritisch“ und „sehr wichtig“ einzustufen sind und daher dringende Maßnahmen erfordern. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 5.4 (GD DEVCO), 4.4 (GD ENER), 7.1 (GD GROWTH), 4.6 (GD MOVE)).

4.1.2.3. Geteilte Mittelverwaltung

- (a) Lückenanalyse: Vorbereitung auf den Umgang mit den neuen Rechtsanforderungen und dem Leistungsschwerpunkt der Ausgabenprogramme, Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

2014 konzentrierte sich der IAS in einer Reihe von Prüfungen darauf, wie die GD und Dienststellen die neuen gesetzlichen Anforderungen für die Finanzierung der Programme des Programmplanungszeitraums 2014-2020 handhaben. Diese Lückenanalysen wurden 2015 abgeschlossen (GD MARE und GD HOME). In ihrem Rahmen wurden verschiedene Risiken für die Kommission ermittelt, die aus dem Mitgesetzgebungsverfahren resultieren und durch die Ausgestaltung und Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den GD und Dienststellen gesenkt werden müssen. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 2.4 (GD MARE), 6.1 (GD HOME)).

- (b) Geteilte Mittelverwaltung: Überwachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, Ergebnisorientierung und Leistungsrahmen, Ex-ante-Konditionalitäten

Im Bereich der geteilten Mittelverwaltung wurden signifikante Schwachstellen in der Überwachung der in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme für bestimmte Politikbereiche (GD AGRI – „Greening“) festgestellt, die das Erreichen der politischen Zielvorgaben gefährden könnten. (Siehe Anlage 1, Teil 1 Abschnitt 2.1).

Darüber hinaus müssen Elemente der Leistungsbewertung, die Ergebnisorientierung und der Leistungsrahmen sowie die Bewertung, Überprüfung und Berichterstattung der Ex-ante-Konditionalitäten in einigen Politikbereichen (GD REGIO, GD EMPL) gestärkt werden, um sicherzustellen, dass Ergebnisse erzielt und die gewünschten politischen Resultate erreicht werden. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 3.1).

4.1.3. *Leistung in nicht ausgabenwirksamen Politikbereichen*

Im nicht ausgabenwirksamen Politikbereich ergab eine Prüfung in der GD TRADE, dass die GD für eine effiziente und wirksame Verwaltung der handelspolitischen Schutzinstrumente gesorgt hat, um die Europäische Union so gegen Handelsverzerrungen zu schützen. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 7.3).

Der Schwerpunkt einer anderen Prüfung lag auf der von EUROSTAT bereitgestellten Unterstützung bei der Erstellung von Indikatoren zur Überwachung des Fortschritts bei der Verwirklichung der strategischen Ziele der EU. Der IAS beobachtete, dass die operativen Prozesse zur Erstellung „Europäischer Statistiken“ und Schlüsselindikatoren von EUROSTAT insgesamt zufriedenstellend sind, doch die Daten „anderer Statistiken“ nicht im selben Maße unabhängig, belastbar und zuverlässig wie die der „Europäischen Statistiken“ sind. Insbesondere fand der IAS keine Belege dafür, dass die von den GD zur Verdeutlichung von Fortschritten beim Erreichen der Ziele von Europa 2020 verwendeten „anderen Statistiken“

denselben Qualitätssicherungskontrollen unterworfen sind, wie sie EUROSTAT bei den „Europäischen Statistiken“ anwendet. (Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Teil 1 Abschnitt 8.1).

4.2. Beschränkte Schlussfolgerungen des IAS zum Stand der internen Kontrollen in den einzelnen GD

Nach der Zentralisierung des internen Audit legte der IAS im Februar 2016 allen GD und Dienststellen erstmals eine Schlussfolgerung zum Stand der internen Kontrollen¹⁵ vor. Diese Schlussfolgerungen sollten in die von den betroffenen GD und Dienststellen vorzulegenden Tätigkeitsberichte des Jahres 2015 einfließen und die früheren Stellungnahmen der IAC zum Stand der Kontrollen ersetzen. Die Schlussfolgerungen zur internen Kontrolle greifen auf die Prüfungsarbeit der letzten drei Jahre zurück und decken alle offenen Empfehlungen des IAS und der IAC ab (sofern der IAS diese übernommen hat). Darüber hinaus wird in den Schlussfolgerungen insbesondere auf alle offenen Empfehlungen verwiesen, die als „kritisch“ eingestuft werden. Außerdem wird auf die kombinierte Wirkung mehrerer als „sehr wichtig“ betrachteter Empfehlungen verwiesen, da für diese im jährlichen Tätigkeitsbericht der betreffenden GD/Dienststelle möglicherweise ein Vorbehalt eingelegt werden muss. Die Schlussfolgerung des IAS zum Stand der internen Kontrollen beschränkt sich auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die einer Prüfung unterzogen wurden, und erstreckt sich nicht auf durch den IAS oder die IAC in den letzten drei Jahren nicht geprüfte Systeme.

4.3. Gesamtbewertung des Finanzmanagements der Kommission

Wie in seiner Charta festgelegt, veröffentlicht der IAS auch eine allgemeine jährliche Gesamtbewertung¹⁶ zum Finanzmanagement der Kommission. Diese beruht sowohl auf seiner eigenen Arbeit als auch auf der Arbeit der vormals mit internen Prüfungen befassten Stellen (IAC) im Zeitraum von 2013-2015 und konzentriert sich auf den Bereich der Finanzverwaltung der Kommission. Darüber hinaus werden in der Gesamtbewertung Informationen aus anderen Quellen berücksichtigt, etwa die Berichte des Europäischen Rechnungshofes (ERH). Die Gesamtbewertung wird zeitgleich mit dem vorliegenden Bericht veröffentlicht und deckt dasselbe Finanzjahr ab.

Wie die früheren Bewertungen ist die Gesamtbewertung 2015 mit einer Einschränkung hinsichtlich der in den Zuverlässigkeitserklärungen des bevollmächtigten Anweisungsbefugten geltend gemachten Vorbehalte verbunden.

¹⁵ Weitere Informationen zu den beschränkten Schlussfolgerungen des IAS zum Stand der internen Kontrollen finden sich in Abschnitt 2.3 des Berichts der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof zur Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015 (COM(2016) 446).

¹⁶ Weitere Informationen zur Gesamtbewertung 2015 finden sich in Anlage 3 zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof zur Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015 (COM(2016) 446).

Bei dieser Bewertung hat der IAS die kombinierte Wirkung der möglicherweise mit Risiken behafteten Beträge gemäß den jährlichen Tätigkeitsberichten in Anbetracht der in der Vergangenheit in Form von Finanzkorrekturen und Einziehungen durchgeführten Abhilfemaßnahmen berücksichtigt. Angesichts des Umfangs der in der Vergangenheit vorgenommenen Finanzkorrekturen und Einziehungen und unter der Annahme, dass Korrekturen betreffend Zahlungen des Jahres 2015 in vergleichbarer Höhe erfolgen werden, ist der EU-Haushalt insgesamt (nicht notwendigerweise in einzelnen Politikbereichen) und längerfristig (manchmal nach mehreren Jahren) angemessen geschützt.

Ohne seine Stellungnahme weiter einzuschränken, fügte der Interne Prüfer drei „Hervorhebungen eines Sachverhalts“ hinzu. Diese Hervorhebungen betreffen folgende Punkte:

- Kontrollstrategien im Forschungsbereich für die Programme des Zeitraums 2014-2020,
- Strategien zur Überwachung der Durchführungsmaßnahmen und -programme Dritter und
- das Rückbauprogramm für Kernanlagen und die Entsorgung nuklearer Abfälle in der GFS.

5. ANHÖRUNG DES FACHGREMIIUMS DER KOMMISSION FÜR FINANZIELLE UNREGELMÄSSIGKEITEN

2015 wurden von dem nach Artikel 73 Absatz 6 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften eingesetzten Fachgremium für finanzielle Unregelmäßigkeiten keine systeminhärenten Probleme festgestellt.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der IAS geht davon aus, dass die Umsetzung der in diesem und den vergangenen Jahren infolge seiner Prüfungen erstellten Maßnahmenpläne zur stetigen Verbesserung des Rahmenwerks der internen Kontrollen der Kommission beiträgt.

Der IAS wird Follow-up-Prüfungen zur Umsetzung der Maßnahmenpläne durchführen, die vom Auditbegleitausschuss untersucht werden, der gegebenenfalls das Kollegium unterrichtet.

Der IAS wird sich weiterhin auf Finanz-, Compliance- und Leistungsprüfungen konzentrieren.

7. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abkürzung	Bezeichnung
AAR	Annual Activity Report – Jährlicher Tätigkeitsbericht
AOD	Authorising Officer by Delegation – Bevollmächtigter Anweisungsbefugter
APC	Audit Progress Committee – Auditbegleitausschuss
CAP	Common Agricultural Policy – Gemeinsame Agrarpolitik, GAP
CF	Cohesion Fund – Kohäsionsfonds
CONT	Budgetary Control – Haushaltskontrolle
CSC	Common Support Centre – Zentrale Unterstützungsstelle
DGs	Directorates-General – Generaldirektionen, GD
ECA	European Court of Auditors – Europäischer Rechnungshof, ERH
ESIF	European Structural and Investment Funds – Europäische Struktur- und Investitionsfonds, ESI-Fonds
FP7	Seventh Framework Programme for Research and Technological Development – Siebtes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung
FR	Financial Regulation – Haushaltsordnung, HO
HRM	Human Resources Management – Personalverwaltung
IAS	Internal Audit Service – Interner Auditdienst
ITSC	IT Steering Committee – IT-Lenkungsausschuss
JTI	Joint Technology Initiatives – Gemeinsame Technologieinitiativen
JUs	Joint Undertakings – Gemeinsame Unternehmen
KPI	Key Performance Indicator – Zentraler Leistungsindikator
MS	Member States – Mitgliedstaaten
RER	Residual Error Rate – Restfehlerquote

SG	Secretariat General – Generalsekretariat
SWD	Staff Working Document – Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV