KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.10.2005
KOM(2005) 506 endgültig

ZUSAMMENFASSENDER BERICHT DER KOMMISSION

Antworten der Mitgliedstaaten auf den Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2003

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einführung....3
2. Zusammenfassung der Antworten der Mitgliedstaaten 3
2.1 Standpunkte der Mitgliedstaaten zum Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft 3
2.2 Standpunkte der Mitgliedstaaten zu spezifischen Bemerkungen der Rechnungshofs..6
3. DAS-Fehler 7
4. Schlussfolgerung....8

1. EINFÜHRUNG

Nachdem der Rechnungshof seinen *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*[1] im November 2004 vorgelegt hatte, unterrichtete die Kommission jeden einzelnen Mitgliedstaat umgehend von den im Rechnungshofbericht enthaltenen, ihn betreffenden spezifischen Bemerkungen. Außerdem ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, sich im Zusammenhang mit der *Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes zum Modell der "Einzigen Prüfung" (und Vorschlag für einen internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft)*[2] ("Stellungnahme zum internen Kontrollrahmen") zu zwei allgemeinen Fragen zu äußern.

Gemäß der Haushaltsordnung muss die Kommission dem Rechnungshof, dem Rat und dem Europäischen Parlament vor dem 15. Februar eine Zusammenfassung. der Antworten der Mitgliedstaaten übermitteln[3]. Da manche Antworten jedoch erst mit geraumer Verspätung eingingen und die Übersetzung von Antworten und Bericht weitere Zeit in Anspruch nahm, konnte diese Frist nicht eingehalten werden. Dennoch unterbreitete die Kommission dem Rat ihre wichtigsten Schlussfolgerungen zu den Antworten der Mitgliedstaaten, noch bevor dieser seine Empfehlungen an das Europäische Parlament zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2003 beschloss[4].

19 Mitgliedstaaten gehen in ihren Antworten sowohl auf die beiden allgemeinen Fragen, als auch auf die sie betreffenden spezifischen Bewerkungen ein. Weitere drei Mitgliedstaaten beschränken ihre Antworten auf die spezifischen Bemerkungen.

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Zusammenfassung der Antworten der Mitgliedstaaten. In Abschnitt 2 werden die Antworten zu den beiden allgemeinen Fragen sowie zu den spezifischen Bemerkungen des Rechnungshofs zusammengefasst. Abschnitt 3 ist den DAS-Fehlern gewidmet. Abschnitt 4 enthält die Schlussfolgerungen.

2. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN DER MITGLIEDSTAATEN

2.1 Standpunkte der Mitgliedstaaten zum Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft

Der Rechnungshof veröffentlichte im April 2004 eine Stellungnahme zum Internen Kontrollrahmen, in der er allgemeine Grundsätze für den internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft darlegt (*siehe Anlage 1),* und weist in seinen *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003* ausdrücklich auf diese Stellungnahme hin[5]. Nach Ansicht der Kommission wird mit dieser Stellungnahme ein überaus wichtiger und wertvoller Beitrag zu den Erörterungen über die weitere Verbesserung des internen Kontrollrahmens der Gemeinschaft[6] geleistet.

---

1 Siehe ABl. C 293 vom 30.11.2004.

2 Siehe ABl. C 107 vom 30.4.2004.

3 Siehe Artikel 143 Absatz 6 der *Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften,* Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 (ABl. L 248 vom 16.9.2002).

4 Schreiben von Vizepräsident Siim Kallas vom 15. Februar 2005 an den Vorsitzenden des Rates (ECOFIN) Jean-Claude Juncker.

5 Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2003, Ziffer 0.5, ABl. C 293 vom 30.11.2004.

6 Der Begriff interner Kontrollrahmen der Gemeinschaft bezeichnet sämtliche Maßnahmen, die von der Kommission beim Risikomanagement berücksichtigt werden. Dazu gehören interne Kontrollen in der

Da die Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Verwaltung für 80 % der EU-Mittel verantwortlich sind, müssen angemessene Folgemaßnahmen zur Stellungnahme des Rechnungshofs nach Auffassung der Kommission auch die Sicht der Mitgliedstaaten berücksichtigen. Die Kommission ersuchte die Mitgliedstaaten daher, zu zwei allgemeinen Fragen Stellung zu nehmen, die sich auf die Stellungnahme des Rechnungshofs beziehen.

Frage 1

In seine Stellungnahme Nr. 2/2004 zum Modell der „Einzigen Prüfung" hat der Rechnungshof einen Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft aufgenommen. In den Bereichen der geteilten Mittelverwaltung schlägt der Europäische Rechnungshof vor, ein kettenförmiges Modell von Zuständigkeiten und Aufgaben auszuarbeiten, das sich von den Stellen der direkten Verwaltung der Mittel (Primärkontrollen) über eine zentrale Kontrollfunktion des Mitgliedstaats bis hin zur Kommission (Überwachungskontrollen) erstreckt. Bei diesem Modell wird vorausgesetzt, dass auf jedem Kontrollniveau die Ergebnisse der anderen Kontrollinstanzen herangezogen und verwendet werden können (dass sie also zugänglich sind). Findet dieses kettenförmige Kontrollmodell generell Ihre Unterstützung und würden Sie die Ausarbeitung eines solchen kettenförmigen Kontrollmodells in den Bereichen unterstützen, in denen es noch nicht existiert? Welche Maßnahmen können in der Praxis getroffen werden, um die Koordinierung von Kontrollen zu verbessern (unterstützen Sie zum Beispiel die Vertrauensverträge, die von der Kommission im Bereich der Strukturfonds vorgeschlagen werden)?

Diese Frage wurde von 19 Mitgliedstaaten beantwortet. Keiner dieser Mitgliedstaaten lehnt einen internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft ab, allerdings formulieren einige Mitgliedstaaten Vorbehalte bzw. Anmerkungen:

- Die jeweiligen **Zuständigkeiten** der Beteiligten sollten genau festgelegt werden. Die Kommission sollte weiterhin gemäß Artikel 274 für die Ausführung des EU-Haushalts verantwortlich sein.
- Manche Mitgliedstaaten weisen darauf hin, dass ein **interner Kontrollrahmen in bestimmter Hinsicht bereits vorhanden** sei.
- **Gemeinsame Vorgaben für Finanzkontrolle und internes Audit** müssen auf allen Ebenen der Kontrollkette vorhanden sein. Diese Vorgaben sind in enger Zusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten zu entwickeln. Sie sollten sich auf bereits bestehende internationale Prüfungsgrundsätze stützen. Einige Mitgliedstaaten führen die Eigenmittel als einen Bereich an, in dem Kommission und Mitgliedstaaten bei der Harmonisierung der Audit- und Kontrollverfahren wirkungsvoll zusammenarbeiten.
- **Kosten und Nutzen** müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Änderungen des internen Kontrollrahmens der Gemeinschaft dürfen nicht dazu führen, dass sich der Verwaltungsaufwand erhöht, sondern müssen vielmehr bewirken, dass das System vereinfacht wird. Ein Mitgliedstaat schlägt vor, die Kosten der einzelstaatlichen Kontrollen aus Mitteln des EU-Haushalts zu decken.

Kommission, kommissionseigene Prüfungen, externen Prüfern übertragene Kontrollen sowie die internen Kontroll- und/oder Auditsysteme der Mitgliedstaaten und/oder der einzelstaatlichen Auditeinrichtungen. Die externen Kontrollen des Rechnungshofs gehören folglich nicht zum internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft.

Ein weiterer Mitgliedstaat spricht sich dafür aus, die Unterstützung der Audit- und Kontrollmaßnahmen bei Strukturfonds und Kohäsionsfonds auch weiterhin aus Mitteln für technische Unterstützung zu finanzieren. Ein anderer Mitgliedstaat stellt fest, dass wegen des komplexen Spektrums von Kontrolltätigkeiten für die einzelnen Ausgabenarten nur sehr schwer abgeschätzt werden könne, welche Kosten die Kontrollen der einzelstaatlichen Behörden im Einzelnen verursachen.

- Mehrere Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass die **Unterschiede** zwischen den Mitgliedstaaten **in Bezug auf Verwaltungskultur und –praxis berücksichtigt werden müssen.**
- Einige Mitgliedstaaten sprechen sich für die Angleichung und Bündelung der **Berichtsunterlagen** aus, während andere wiederum der Auffassung sind, dass die Berichte der nationalen Stellen nicht als Eigentum der Union angesehen werden dürfen. In einigen wenigen Fällen befürchten die Mitgliedstaaten rechtliche Schwierigkeiten, wenn andere Kontrollebenen direkten Zugriff auf die Berichte erhalten.
- Mehrere Mitgliedstaaten weisen darauf hin, **dass ungenaue Rechtsvorschriften und fehlende Leitlinien** Unregelmäßigkeiten nach sich ziehen.
- Einige Mitgliedstaaten schließlich bemerken, dass eine veränderte Rolle der Mitgliedstaaten innerhalb des internen Kontrollrahmens ihr Gegengewicht in einem anderen **Ansatz für die Audit- und Kontrollaktivitäten von Rechnungshof und Kommission** finden müsse, beispielsweise in einer allgemeinen Verringerung der Kontrolltätigkeiten der Mitgliedstaaten und einer Verlagerung des Schwerpunktes von Stichprobenkontrollen zu Systemprüfungen.

Frage 2

Bis zum Jahr 2001 stützte der Rechnungshof seine Zuverlässigkeitserklärungen auf die Fehler, die in einer begrenzten Stichprobe von Zahlungen zu Lasten des EU-Haushalts eines Jahres aufgedeckt wurden, und er vertrat die Ansicht, dass bei partnerschaftlich verwalteten Mitteln eine zu hohe Quote von Unregelmäßigkeiten zu verzeichnen ist. Allerdings können Unregelmäßigkeiten nicht vollkommen vermieden werden, da die Kontrollsysteme nicht so konzipiert sind, dass jede unregelmäßige Zahlung aufgedeckt werden kann, sondern dazu dienen, das Risiko für den EU-Haushalt zu begrenzen,

- indem abschreckende Sanktionen Anwendung finden, wenn Unregelmäßigkeiten bei 5% der Anträge, die im Rahmen des InVeKos im Bereich Landwirtschaft vor Ort geprüft werden, aufgedeckt werden;

- indem in einem späteren Haushaltsjahr Einziehungen stattfinden, wenn im Rahmen einer Finanzhilfe ein Antrag auf Abschlusszahlung gestellt wird, oder wenn anlässlich einer nachträglichen Überprüfung eine Unregelmäßigkeit aufgedeckt wird.

Der Europäische Rechnungshof beabsichtigt nun, die Zuverlässigkeitserklärung nicht länger auf einzelne Fehler, die anlässlich seiner Prüfungen aufgedeckt wurden, zu stützen, sondern auf seine Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme, die eingerichtet wurden, um das Risiko von Unregelmäßigkeiten bei Zahlungsanträgen in den Griff zu bekommen.

Wie können die Mitgliedstaaten am besten beweisen, dass Überwachungs- und Kontrollsysteme existieren, die so konzipiert sind, dass sich das Risiko von

Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von EU-Mitteln in vertretbaren Grenzen hält?

Zu dieser Frage haben sich 19 Mitgliedstaaten geäußert. Die Antworten fallen unterschiedlich aus, da einige Mitgliedstaaten den bestehenden einzelstaatlichen Kontrollrahmen beschreiben, während sich andere mit der Rolle der Mitgliedstaaten im Allgemeinen befassen.

Nur wenige Mitgliedstaaten haben Vorstellungen entwickelt, wie die Mitgliedstaaten auf operativer Ebene den Nachweis dafür liefern könnten, dass sich das Risiko von Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von EU-Mitteln in vertretbaren Grenzen hält. Ein Mitgliedstaat regt an, dass jeder Mitgliedstaat über eine zentrale Koordinierungsstelle verfügen müsste, die eine wirkungsvolle und kontinuierliche Überwachung vornimmt. Ein anderer Mitgliedstaat schlägt vor, das Prinzip einer einzigen Audit-Behörde für jeden Mitgliedstaat einzuführen. Ein dritter wiederum spricht sich dafür aus, dass jeder Mitgliedstaat der Kommission einen Jahresbericht und eine Erklärung vorlegen und dabei nach dem Modell verfahren sollte, dass die Kommission bereits intern praktiziert.

Die Generaldirektoren der Kommission müssen einen Jährlichen Tätigkeitsbericht und eine Erklärung vorlegen, aus der hervorgeht, inwieweit die von der Generaldirektion verwalteten Mittel ihrem Zweck und den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechend verwendet wurden und inwieweit die bestehenden Kontrollverfahren eine hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten.

2.2 Standpunkte der Mitgliedstaaten zu spezifischen Bemerkungen der Rechnungshofs

Zu den spezifischen Bemerkungen des Rechnungshofes haben 22 Mitgliedstaaten geantwortet. Fast alle gehen auf die meisten spezifischen Bemerkungen ein, die eine Antwort erfordern. In mehr als einem von vier Fällen sind die Mitgliedstaaten mit den Bemerkungen des Rechnungshofes nicht einverstanden oder betrachten den Punkt als noch nicht abschließend erörtert.

Die Differenzen zwischen Rechnungshof und Mitgliedstaaten sind je nach Umstand verschieden; Mehrfachnennungen sind allerdings bei folgenden Punkten zu verzeichnen: a) Zuschussfähigkeit der Ausgaben, b) Aufbau der Kontrollen (Probenahmemethoden, Risikoanalyse und Hochrechnung), c) Abschätzung der finanziellen Folgen für den Gemeinschaftshaushalt unter Berücksichtigung der Korrekturen, die bei späteren Zahlungen vorgenommen wurden bzw. werden.

Mehrere Mitgliedstaaten beklagen, dass der Rechnungshof ihre Bemerkungen in seinem *Jahresbericht 2003* nicht berücksichtigt habe. Zwei Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass ihnen die Bemerkungen vor Erscheinen des *Jahresberichts 2003* nicht ordnungsgemäß übermittelt worden waren.

Einige Mitgliedstaaten weisen darauf hin, dass die Bemerkungen des Rechungshofs auf Feststellungen zu Einzeltransaktionen basieren und nicht zwangsläufig auf systembedingte Unregelmäßigkeiten, beispielsweise bei einem Strukturfondsprogramm, schließen lassen. Ein Mitgliedstaat betont, dass das derzeitige Verfahren für die Mitgliedstaaten keineswegs von Nutzen sei. Der Rechnungshof sollte vielmehr die von ihm geprüften Systeme auf ihre Qualität hin untersuchen, was für die Mitgliedstaaten wesentlich nutzbringender wäre.

Ein weiterer Mitgliedstaat schlägt vor, der Rechnungshof möge in seinen Bericht eine kurze Zusammenfassung der spezifischen Empfehlungen für genau bezeichnete Folgemaßnahmen der Kommission mit Angabe der jeweiligen Fristen aufnehmen. Dadurch würde die Mehrjahresausrichtung der Arbeit der Kommission gestärkt und eine Grundlage für spätere Berichte geschaffen.

3. DAS-FEHLER

Bei der Erstellung seines Prüfungsvermerks hat sich der Rechnungshof auf vier verschiedenen Grundlagen gestützt:

- eine Untersuchung der Funktionsweise der auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen sowie in den Mitgliedstaaten oder Drittländern eingerichteten Überwachungssysteme;
- eine Untersuchung von Stichproben von Vorgängen aus den einzelnen Haupttätigkeitsbereichen mit Kontrollen bis zum jeweiligen Endempfänger;
- eine Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren sowie des zugehörigen Ausarbeitungsverfahrens;
- gegebenenfalls eine Untersuchung der Arbeiten anderer, vom gemeinschaftlichen Mittelbewirtschaftungsprozess unabhängiger Prüfer.

Bei der Untersuchung der Stichproben von Vorgängen (s.o., zweiter Unterabsatz) stellte der Rechnungshof Fehler fest. Einige Fehler werden der Kommission, andere den Mitgliedstaaten angelastet. Der Rechnungshof unterscheidet nach substanziellen und formalen Fehlern; substanzielle Fehler ziehen unmittelbare finanzielle Folgen für den Gemeinschaftshaushalt nach sich.

Etwa ein Drittel der vom Rechnungshof in 2003 festgestellten Fehler sind substanzieller Art. Bei diesen Fehlern liegt die Fehlerquote (der Anteil des zu Unrecht gezahlten Betrages am Gesamtbetrag der Transaktion) in nahezu jedem dritten Fall unter zwei Prozent. Die Fälle, in denen die Fehlerquote mehr als zwei Prozent ausmacht, werden zu 2/3 Bereichen der geteilten Verwaltung angelastet. Anhand der eingegangenen Antworten ist es nicht möglich, eine globale Schätzung der Fehler vorzulegen, die von den Mitgliedstaaten akzeptiert bzw. bestritten werden. Die Kommission schenkt den vom Rechnungshof festgestellten Fehlern in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit. Wenn die sich Bemerkungen des Rechnungshofs bestätigen, werden die erforderlichen Korrektur- und Einziehungsmaßnahmen getroffen. Unter Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse des Follow-up geht aus der Fehleranalyse der Kommission hervor, dass die substanziellen Fehler mit einer Fehlerquote von mehr als zwei Prozent in etwa der Hälfte aller Fälle akzeptiert werden. Die übrigen Fehler werden entweder nicht anerkannt oder betreffen noch nicht abgeschlossene Fälle, bei denen es folglich noch nicht möglich ist, den Fehler zu akzeptieren bzw. nicht anzuerkennen.

Bei einem Großteil der Fälle, in denen die Fehler akzeptiert werden, stimmen Kommission und Mitgliedstaaten mit dem Rechnungshof hinsichtlich des zu Unrecht ausgezahlten Betrags überein. Allerdings sind die Unrecht ausgezahlten Beträge (als Anteil am Gesamtbetrag der Transaktionen) in der Regel im unteren Bereich angesiedelt: in 60 Prozent der Fälle macht der Anteil der zu Unrecht gezahlten Beträge weniger als 10 Prozent des Gesamtbetrags der Transaktion aus.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission dankt den Mitgliedstaaten für ihre weitgehend vollständigen und umfassenden Antworten.

Die Folgmaßnahmen zum *Jahresbericht des Rechnungshofs* sind in sofern wichtig, als die Mitgliedstaaten in manchen Fällen mit den spezifischen Bemerkungen des Rechnungshofs nicht übereinstimmen. Die Folgemaßnahmen geben Mitgliedstaaten und Kommission gleichermaßen die Möglichkeit, sich einen umfassenden Überblick über den Standpunkt der Mitgliedstaaten zu den Bemerkungen und den DAS-Fehlern zu verschaffen. Die Analyse der DAS-Fehler zeigt, dass derzeit lediglich die Hälfte der vom Rechnungshof festgestellten substanziellen Fehler mit einer Quote von mehr als zwei Prozent akzeptiert wird.

Das Verfahren 2003 verhalf der Kommission zudem zu wertvollen Informationen über die ersten Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Stellungnahme des Rechnungshofs zum internen Kontrollrahmen. Dieser Punkt ist Gegenstand der *Mitteilung zum Fahrplan für einen integrierten Internen Kontrollrahmen* (KOM(2005) 252). Die beiden allgemeinen Fragen sind eine Neuerung. Angesichts der positiven Ergebnisse wird die Kommission im Verlauf der Verfahrens 2004 wiederum horizontale Fragen stellen. Sie wird ferner gemeinsam mit dem Rechungshof weiter darauf hinarbeiten, dass die Mitgliedstaaten die DAS-Fehler leichter nachvollziehen und sich dazu äußern können. Die Kommission wird sich zudem weiterhin dafür einsetzen, dass die Antworten der Mitgliedstaaten auf die Bemerkungen des Rechnungshofs im Jahresbericht des Rechnungshofs Berücksichtigung finden, räumt jedoch ein, das dies wegen des zeitlichen Ablaufs des Verfahrens oftmals schwierig ist.

ANHANG I

Allgemeine Grundsätze für einen internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft, den der Rechnungshof in seiner Stellungnahme Nr. 2/2004 aufzeigt

Kontrollziel	• Festlegung von Umfang, Zweck, Beteiligten, Grundlage, Ziel, Sachzwängen, Ausmaß, Methode. • Umfassende und rechtzeitige Abhilfemaßnahmen bei Fehlern in Vorgängen oder Schwachstellen in Systemen.
Bedingungen	• Europäische Union „Eigner" der Kontrollen: Ergebnisse, Unterlagen etc. sind anderen an der Kontrollkette Beteiligten zugänglich. • Klare und einfache Rechtsvorschriften. • Ausweitung der Anwendung verschärfter Sanktionen auf alle Haushaltsbereiche.
Aufbau	• Stelle oder Einrichtung in den Mitgliedstaaten gewährleistet, dass die auf lokaler Ebene vorgenommenen Kontrollarbeiten den Vorgaben und Qualitätsanforderungen entsprechen. • Kommission stellt sicher, dass die verschiedenen Ebenen in den Mitgliedstaaten wirksam und wie geplant arbeiten. • Anträgen auf Erstattung von Ausgaben oder Kosten ist eine Bescheinigung von einem unabhängigen externen Prüfer beizufügen.
Anwendung	• Kommission legt Mindestanforderungen für Kontrollsysteme auf allen Ebenen des Prozesses fest. • Kontrollen erfolgen nach einheitlichen Vorgaben • Ergebnisse sollten in einem einheitlichen Format dokumentiert (und ggf. in einer den anderen an der Kontrollkette Beteiligten zugänglichen Datenbank erfasst) werden. • risikoorientierte vs zufallsorientierte Stichprobennahme? • Umfassende Belehrung der Empfänger über die Risiken von Betrügereien.
Kosten und Nutzen	• Finanzierung der Kosten der Mitgliedstaaten (oder Kontrolleinrichtungen) aus dem EU-Haushalt? • Ermittlung des Nutzens durch Abschätzung rechtswidriger und unregelmäßiger Praktiken • Kompromiss zwischen entstehenden Kosten und erzieltem Nutzen. (hinnehmbares Fehlerrisiko/Unregelmäßigkeiten) • Festsetzung des hinnehmbaren Risikos, z.B. Festlegung von akzeptablen Fehlerquoten und Kontrollintensität.
Aufgaben und Zuständigkeiten	• Kommission in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für Förderung der internen Kontrollsysteme zuständig, legt Gemeinsamkeiten der Systeme fest, überwacht Kosten und bewertet Nutzen • Haushaltsbehörde (Parlament und Rat) erteilt Zustimmung zum Kosten/Nutzen-Verhältnis[7]. • Rechnungshof — als externer Prüfer der EU — prüft die internen Kontrollsysteme.

[7] Diese Zustimmung kann implizit erfolgen, durch Billigung einer bestimmten Prüfquote.