



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 25. Oktober 2005 (27.10)
(OR. en)

13630/05

FIN 389

VERMERK

des	Ausschusses der Ständigen Vertreter
für den	Rat
<u>Betr.:</u>	EG-Haushalt: Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens – Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates

1. Die Kommission hat am 21. Juni 2005 eine Mitteilung über einen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens ¹ vorgelegt.
2. Der Rat (ECOFIN) hat auf seiner Tagung vom 12. Juli 2005 Schlussfolgerungen ² angenommen, in denen der Ausschuss der Ständigen Vertreter angewiesen wird, einen Entwurf von Schlussfolgerungen auszuarbeiten und ihn dem Rat (ECOFIN) auf seiner Tagung im November zur Prüfung vorzulegen.
3. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat den vom Haushaltsausschuss ausgearbeiteten Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates am 19. Oktober 2005 geprüft. Dabei konnte kein Einvernehmen über einen endgültigen Entwurf erzielt werden. Das Ergebnis der Arbeit des Ausschusses ist in der Anlage wiedergegeben.

¹ Dok. 10326/05 FIN 217.

² Dok. 11093/05 FIN 265.

4. Die große Mehrheit der Delegationen konnte dem Textentwurf dieser Schlussfolgerungen zustimmen.

Einige Delegationen haben ebenso wie die Kommission einen Vorbehalt zu Nummer 12, in der es um das Konzept der Erklärungen der Mitgliedstaaten geht, aufrecht erhalten (*siehe Anlage, Seite 5, Fußnote 1*).

5. Der vorliegende Entwurf von Schlussfolgerungen wird dem Rat (ECOFIN) zur Prüfung vorgelegt.

ENTWURF VON SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES
zur Mitteilung der Kommission über einen
FAHRPLAN ZUR SCHAFFUNG EINES INTEGRIERTEN INTERNEN
KONTROLLRAHMENS

Einleitung

- (1) Der Europäische Rechnungshof hat für die meisten der Rechnungsführung der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge eine qualifizierte Zuverlässigkeitserklärung (DAS ¹) abgegeben, seitdem diese anlässlich der Entlastung des Haushalts von 1994 eingeführt wurde. Nichtsdestoweniger begrüßt der Rat die beträchtlichen Fortschritte, die die Kommission und die Mitgliedstaaten beim Ausbau der Kontrollsysteme erzielt haben und nimmt nunmehr zur Kenntnis, dass die Kommission eine "Mitteilung über einen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens" ² veröffentlicht hat. Am 21. und 22. September 2005 ist eine Sachverständigengruppe zusammengetreten, um die sich aus der Mitteilung ergebenden Fragen zu erörtern.
- (2) Zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sind bereits umgesetzt worden. ³ Es ist im Interesse der EU, die Haushaltsführung weiterhin zu verbessern, so dass eine angemessene und nachprüfbare Gewähr für das korrekte und wirkungsvolle Funktionieren der vorhandenen Kontrollen erhalten werden kann. Ein ehrgeiziges mittelfristiges Ziel dabei ist eine positive DAS.
- (3) Der Rat erinnert daran, dass die Kommission nach dem EG-Vertrag für die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Union zuständig ist. Er ist ferner der Ansicht, dass die erforderlichen Kontrollen und die notwendige Gewähr verbessert werden sollten, indem auf den bestehenden Kontrollstrukturen aufgebaut wird, um das Kosten/Nutzen-Verhältnis zu verbessern und die Vereinfachung zu fördern. Alle an der Verwaltung von EU-Mitteln Beteiligten sollten sicherstellen, dass die Kontrollen greifen.

¹ *Déclaration d'assurance* (DAS).

² Dok. 10326/05, KOM(2005) 252 endg.

³ Unter anderem die Einführung von internen Prüfungen, die stärkere Rechenschaftspflicht von Anweisungsbefugten der Kommission, die Zulassung und Zertifizierung der Zahlstellen – Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) – und die Einsetzung von Zahlstellen sowie der Ausbau der internen und der Ex-post-Kontrollen bei den Strukturfonds.

- (4) Der Rat ist der Ansicht, dass die Verwirklichung eines wirksamen integrierten Internen Kontrollrahmens entsprechend den in der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofs dargelegten Grundsätzen eine angemessene Gewähr hinsichtlich des Fehlerrisikomanagements bei den zugrunde liegenden Vorgängen bieten dürfte.

Vereinfachung

- (5) Es ist äußerst wichtig, die Harmonisierung der Kontrollprinzipien und auch die Vereinfachung der Rechtsetzung fortzusetzen. Die für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 anzunehmenden Vorschriften sollten die Vereinfachung der Kontrollerfordernisse einschließen, dabei aber gleichzeitig eine angemessene Gewähr bieten. Diese Vorschriften sollten einfach, leicht anzuwenden und während des gesamten Programmplanungszeitraums vorhersehbar sein. Der Rat ersucht darum, dass die Kommission die Kontrollkosten nach Ausgabenbereichen bewertet. Die Vereinfachung sollte nicht zur Zunahme der gegenwärtigen Verwaltungs- und Kontrollkosten führen und gewährleisten, dass es nicht mehr zu internen Mehrfachkontrollen durch verschiedene Gremien und Stellen kommt.

Kontrollsysteme

- (6) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten anstreben, die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz der gegenwärtigen Kontrollsysteme zu optimieren. Ohne die unterschiedlichen nationalen Verwaltungsbestimmungen der Mitgliedstaaten negieren zu wollen, ist der Rat der Ansicht, dass es in Bezug auf interne Kontrollen genügend Spielraum für – bereits bestehende oder für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 anzunehmende – allgemeine gemeinsame Grundsätze und Elemente gibt. Die für Mehrjahresprogramme bestimmten Kontrollsysteme für Fehlerrisikomanagement sollten ebenfalls über den gesamten Zeitraum hinweg bewertet werden. Er bittet die Kommission um Klarstellungen zu einer Reihe von in ihrer Mitteilung ¹ genannten Bereichen, unter anderem:

¹ Dok. 10326/05, KOM(2005) 252 endg.

- zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften und Harmonisierung;
- zur "Einzigsten Prüfung" im Zusammenhang mit der internen Kontrolle;
- zur Bewertung der Relevanz der verschiedenen internen Kontrollnormen;
- zur Bewertung des Fehlerrisikos und den sich aus diesen Fehlern ergebenden finanziellen Auswirkungen;
- zum ausgewogenen Verhältnis von Kosten und Nutzen der Kontrollen, ausgehend von einem risikobezogenen Ansatz;
- zur Rolle der verschiedenen Beteiligten.

Maßnahmen der Europäischen Kommission

- (7) Mit dem von den Kommissionsdienststellen veröffentlichten Arbeitsdokument "Bewertung der Defizite des Internen Kontrollrahmens der Kommissionsdienststellen gegenüber den in der Stellungnahme des Rechnungshofes Nr. 2/2004 *Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft* dargelegten Kontrollprinzipien" liegt eine erste Analyse vor. Der Rat wird den Aktionsplan der Kommission für eine Qualitätsverbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme prüfen.
- (8) Der Rat nimmt die in der Mitteilung der Kommission¹ dargelegten, von ihr zu treffenden Maßnahmen zur Verbesserung des eigenen internen Kontrollrahmens für die Ausführung des Haushaltsplans und der zentral verwalteten Mittel sowie zur Verbesserung des Rahmens für die dezentrale Verwaltung zur Kenntnis. In Bezug auf die geteilte Verwaltung wird die Kommission ersucht, die Durchführung der geltenden Vorschriften unter anderem zu Stichproben von Vorgängen, Zahlstellen und zur Tätigkeit der Abwicklungsstellen zu bewerten.
- (9) Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Bewertung der gegenwärtigen Kontrollen auf Ebene der Sektoren und Regionen und der Aussagekraft bestehender Erklärungen vornehmen.

¹ Dok. 10326/05, KOM(2005) 252 endg.

Rolle der Mitgliedstaaten

- (10) Der Rat weist darauf hin, dass die Kommission den Haushaltsplan in eigener Verantwortung ausführt und dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der Kommission nach Artikel 274 des EG-Vertrags¹ in Bezug auf die in geteilter Verwaltung bewirtschafteten Mittel weiterhin Kontrollen durchführen und verbessern sollten.²
- (11) Die Vorkehrungen im Rahmen des Vertrauenspakts, wie sie im Zusammenhang mit den Strukturfondsprogrammen vorgeschlagen werden, könnten dazu beitragen, die gemäß den gegenwärtig geltenden Vorschriften erzielte Gewähr zu verstärken, und der Rat ruft die Kommission und die Mitgliedstaaten, die diesbezüglich weitere Maßnahmen treffen wollen, auf, den Prozess zur Einführung solcher Vorkehrungen abzuschließen.

¹ *"Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der nach Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden."*

² Die Kontrollanforderungen sind in der Haushaltsordnung und in sektorspezifischen Verordnungen des Rates festgelegt. So lautet beispielsweise Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften: *"Der Haushaltsvollzug durch die Kommission erfolgt a) nach dem Prinzip der zentralen Mittelverwaltung oder b) nach dem Prinzip der geteilten oder dezentralen Verwaltung oder c) nach dem Prinzip der gemeinsamen Verwaltung mit internationalen Organisationen. (...) Bei der geteilten Mittelverwaltung überträgt die Kommission Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben (...)"* Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds sieht Folgendes vor: *"Unbeschadet der Zuständigkeit der Kommission für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften übernehmen in erster Linie die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Finanzkontrolle der Interventionen. Zu diesem Zweck treffen sie unter anderem folgende Maßnahmen: (...)"*

Erklärungen und dezentrale Verwaltung von EU-Geldern

- (12) [Der Rat hält zusätzliche Erklärungen der Mitgliedstaaten, einschließlich Erklärungen auf politischer Ebene, nicht für angebracht, da diese unter anderem das bestehende Gleichgewicht zwischen Kommission und Mitgliedstaaten stören und die Zuständigkeit und Rechenschaftspflicht auf operativer Ebene gefährden könnten.]¹ Die bestehenden Erklärungen auf operativer Ebene können für die Kommission und letztlich den Rechnungshof ein wichtiges Gewähr bietendes Mittel sein. Deshalb ist der Rat der Ansicht, dass die bestehenden Erklärungen der Mitgliedstaaten auf operativer Ebene und die in den Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 noch zu vereinbarenden Erklärungen nützlich und kosteneffizient sein und von der Kommission sowie letztlich vom Rechnungshof berücksichtigt werden sollten, um zu einer positiven DAS zu gelangen.

Audit

- (13) Der Rat weist nachdrücklich darauf hin, dass eine strikte Unterscheidung zwischen interner Kontrolle und externer Rechnungsprüfung erforderlich ist. Externe Stellen sind nicht Teil des internen Kontrollrahmens.
- (14) Der Rat hebt hervor, dass als Grundlage für jede Art der Zusammenarbeit zwischen unabhängigen Obersten Rechnungskontrollbehörden und dem Rechnungshof nur Artikel 248 des EG-Vertrags in Frage kommt. Er nimmt zur Kenntnis, dass einige unabhängige Oberste Rechnungskontrollbehörden bereit sind, weitere Überlegungen darüber anzustellen, wie sie ihren Beitrag zu einem integrierten Kontrollrahmen für EU-Mittel ausbauen können.

¹ Vorbehalt von Seiten einiger Delegationen.

- (15) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten sich vergewissern, dass ihr Ansatz in Bezug auf den integrierten Internen Kontrollrahmen auf gemeinsamen Kontrollnormen¹ beruht; sie sollten gemeinsam in einer geeigneten Zusammensetzung darüber beraten, wie diese Normen am wirksamsten umgesetzt werden können. Der Rat ersucht den Europäischen Rechnungshof, unter Berücksichtigung der geltenden internationalen Rechnungsprüfungsnormen der Frage nachzugehen, inwieweit sich der integrierte Interne Kontrollrahmen auf seinen Rechnungsprüfungsansatz auswirken würde und darüber Bericht zu erstatten.
- (16) Der Rat empfiehlt den Rechnungshof,
- die Klarheit der DAS weiter zu verbessern;
 - jedes Jahr jene Faktoren zu ermitteln, die das wirksame Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme beeinträchtigt haben, so dass das Risiko im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen bewältigt werden kann;
 - die Frage der Mehrjahresprogramme und ihrer Beziehung zur DAS zu behandeln;
 - die bestehenden Erklärungen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen;
 - in Übereinstimmung mit Artikel 248 des EG-Vertrags die DAS, ergänzt um eine spezifische Bewertung der einzelnen großen Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft, vorzulegen.

Der Rat bestärkt die Mitgliedstaaten, im Rahmen des bestehenden Verfahrens mit dem Rechnungshof bilateral die Ergebnisse seiner DAS-Audits zu erörtern und eventuell ermittelte Systemprobleme auszuräumen. Die Kommission wird ersucht, Lösungen für Probleme zu finden, die sich mehreren Mitgliedstaaten stellen, und dem Rat darüber Bericht zu erstatten.

¹ Unter anderem COSO-Standards, Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem, Interinstitutionelle Vereinbarung und Internationale Rechnungslegungsstandards (CIAS).

- (17) Der Rat ist übereinstimmend mit der Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofs der Auffassung, dass er sich mit dem Europäischen Parlament darüber verständigen sollte, welche Risiken bei den zugrunde liegenden Vorgängen in Anbetracht der Kosten und Nutzen der Kontrollen in den verschiedenen Politikbereichen und der Höhe der betreffenden Ausgaben hinnehmbar sind.

Die nächsten Schritte

- (18) Der Rat sollte den Aktionsplan der Kommission anlässlich der Entlastung für 2004 prüfen, um die Defizite des gegenwärtigen Kontrollrahmens zu beheben.
- (19) Der Rat wird die hinsichtlich dieser Schlussfolgerungen erzielten Fortschritte während des Jahres 2006 überprüfen, um die interne Kontrolle weiter zu verbessern.