



# DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF

## DIE DAS-METHODE

*DEUTSCH*

**I**n dieser Broschüre wird der Rechnungshof vorgestellt, wobei der Schwerpunkt auf die allgemein als DAS bezeichnete jährliche Zuverlässigkeitserklärung des Hofes gelegt und die Methode erläutert wird, die der Hof bei der Durchführung seiner Prüfungen und der Erstellung der DAS anwendet. Nicht in dieser Broschüre behandelt wird dagegen das Thema "Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung", das Gegenstand einer Reihe von "Prüfungen der optimalen Mittelverwendung" durch den Hof ist, deren Ergebnisse in Form von Sonderberichten veröffentlicht werden.



# Inhaltsverzeichnis

<b>DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF</b>	<b>3</b>
Auftrag	3
Aufgaben	3
Zuverlässigkeitserklärung	3
<b>KONTEXT</b>	<b>4</b>
<b>DIE ZWEI ASPEKTE DER DAS</b>	<b>5</b>
Prüfung der Rechnungsführung	5
Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	5
<b>DIE DAS - VOM AUFTRAG ZUR METHODE</b>	<b>6</b>
Kurzer Rückblick	6
Einplanung künftiger Entwicklungen	6
Wahl der Methode	6
Internationale Prüfungsgrundsätze	6
<b>ZUVERLÄSSIGKEIT DER RECHNUNGSFÜHRUNG</b>	<b>7</b>
<b>HAUPTGRUNDLAGEN FÜR DIE PRÜFUNG DER RECHTMÄSSIGKEIT UND ORDNUNGSMÄSSIGKEIT</b>	<b>8</b>
Verhältnis zwischen den verschiedenen Grundlagen	8
Überwachungs- und Kontrollsysteme	8
Vertiefte Prüfungen	9
Jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren und Berichte anderer Prüfer	9

PRÜFUNGSPROZESS FÜR DIE ERSTELLUNG DER DAS	10
Wesentlichkeit	11
Risikoanalyse	12
Prüfungskreislauf	12
Hinreichende Sicherheit	12
Konfidenzniveau	13
Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit ( <i>Assurance</i> -Modell)	14
DURCHFÜHRUNG DER PRÜFUNGSHANDLUNGEN	15
Überprüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	15
Vertiefte Prüfungen	15
Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren	19
Arbeiten anderer Prüfer	19
Behandlung von Abweichungen zwischen den Prüfungsfeststellungen	20
FORMULIERUNG VON PRÜFUNGSSCHLUSSFOLGERUNGEN UND BILDUNG DES PRÜFUNGSURTEILS	21
Spezifische Beurteilungen	21
Zuverlässigkeitserklärung	21
Verbesserung der Systeme	22
GLOSSAR	24
HÄUFIG GESTELLTE FRAGEN	29
KÄSTEN - DAS-ERGEBNISSE	

# Der Europäische Rechnungshof

**D**er Europäische Rechnungshof (ERH) ist eines der fünf Organe der Europäischen Union (EU). Er ist der externe Prüfer der EU-Finzen und der EU-Organe, eine wichtige Funktion in jeder modernen, demokratischen Gesellschaft.

## Auftrag

- Dem Hof obliegt die unabhängige Prüfung der Erhebung und Verwendung der EU-Finanzmittel. Damit stellt er fest, wie die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union die Einnahmen und Ausgaben tätigen.
- Der Hof prüft, inwieweit die Finanzoperationen richtig erfasst, rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeführt und im Sinne eines sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes verwaltet werden.
- Der Hof macht die Ergebnisse seiner Arbeit durch die Veröffentlichung von relevanten, objektiven und zeitnahen Berichten bekannt.
- In Ausübung seiner Tätigkeit trägt der Hof dazu bei, das EU-Finanzmanagement auf allen Ebenen zu verbessern, um den EU-Bürgern die Gewähr zu geben, dass ihre Steuergelder bestmöglich verwendet werden.

## Aufgaben

Aufgaben und Zusammensetzung des ERH sind in den Artikeln 246 bis 248 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) geregelt.

**I**n Artikel 248 Absatz 1 dieses Vertrags heißt es insbesondere: "Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft. (...) Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor, (...). Diese Erklärung kann durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft ergänzt werden."

**D**er Hof hat sich auch von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Bezug auf die EU-Finanzmittel zu überzeugen, d. h., er prüft, ob diese Mittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam verwendet wurden. Dieser Aspekt wird in der vorliegenden Broschüre jedoch nicht behandelt.

## Zuverlässigkeitserklärung

Hauptziel der DAS ist es, ihren Adressaten, insbesondere dem Europäischen Parlament und dem Rat, aber auch den EU-Bürgern allgemein, eine Bewertung und ein Prüfungsurteil darüber vorzulegen, wie die EU-Finanzmittel verwendet wurden.

*Die "Zuverlässigkeitserklärung" ist im Allgemeinen unter der Abkürzung DAS (abgeleitet von der französischen Bezeichnung Déclaration d'Assurance) bekannt.*

# Kontext

**G**enerell sollte keine Prüfungsaufgabe als leicht bezeichnet werden. Aufgrund des EU-Kontexts ist die Aufgabe des Europäischen Rechnungshofs jedoch besonders schwierig.

**I**n diesem Zusammenhang ist auf drei wichtige Aspekte hinzuweisen.

- Rund 80 % der Haushaltsmittel unterliegen der geteilten Mittelverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten.
- Mehr als 80 % der Ausgaben betreffen Zahlungen, die auf der Grundlage von Anträgen getätigt werden, die von einer Vielzahl unterschiedlicher Endbegünstigter in den Mitgliedstaaten und in Drittländern eingereicht werden.
- Die Regeln für die Durchführung der zahlreichen unterschiedlichen Ausgabenprogramme in den 27 Mitgliedstaaten sind äußerst komplex.

**E**ine Besonderheit des EU-Haushalts besteht darin, dass die Finanzvorgänge auf mehreren Verwaltungsebenen abgewickelt werden. Im Allgemeinen leistet die Kommission die Zahlungen an die Mitgliedstaaten, die ihrerseits die Zahlungen an die zuständigen Stellen und/oder die verschiedenen regionalen Behörden tätigen. In der Praxis haben diese die Rolle zwischengeschalteter Stellen, welche - häufig über weitere Zwischenstufen - die Zahlungen an die Endbegünstigten vornehmen.

**D**ie Durchführung von Prüfungen ist deshalb mit erheblichen methodischen und logistischen Herausforderungen verbunden, da es eine Vielzahl von Systemen, Untersystemen und Vorgängen abzudecken gilt.

**D**ie verschiedenen Arten der Ausführung des Gemeinschaftshaushalts (direkte und indirekte zentrale Verwaltung, geteilte Verwaltung, dezentrale Verwaltung, gemeinsame Verwaltung) und die Komplexität der damit verbundenen Teilsysteme machen die DAS-Prüfung so einzigartig.

# Die zwei Aspekte der DAS

**D**ie DAS ist das förmliche Prüfungsurteil des ERH zur Zuverlässigkeit der EU-Rechnungsführung sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge und deckt somit zwei wichtige Aspekte ab:

## Prüfung der Rechnungsführung

Das Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung bezieht sich darauf, ob die endgültigen konsolidierten Rechnungen der Europäischen Gemeinschaften für ein bestimmtes Jahr hinsichtlich des Cashflows und der finanziellen Ergebnisse des betreffenden Jahres vollständig und richtig sind und ob die Aktiva und Passiva am Jahresende richtig verbucht wurden, sodass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage vermittelt wird.

*Die Jahresrechnung umfasst die "konsolidierten Jahresabschlüsse", insbesondere die Vermögensübersicht mit dem Stand der Aktiva und Passiva zum Jahresende, sowie die "konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug", die eine Darstellung der Einnahmen und Ausgaben des Jahres enthalten.*

Im Zusammenhang mit diesem Aspekt seiner Prüfung untersucht der Hof, ob die Europäische Kommission die wirksame Anwendung der relevanten Rechnungs-führungsregeln gewährleistet hat und ob die konsolidierten endgültigen Rechnungen im Sinne der allgemein anerkannten Rechnungs-führungsgrundsätze und -methoden ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der EU-Finzen vermitteln.

**D**er vom Hof bei der Prüfung der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften angewandte Ansatz entspricht den üblichen Rechnungsprüfungsmethoden, d. h., er umfasst im Wesentlichen folgende Schritte:

- Bewertung des zentralen Rechnungsführungssystems;
- Überprüfung, ob die wichtigsten Rechnungsführungsverfahren funktionieren;
- analytische Prüfung (Kohärenz und Stichhaltigkeit) der wichtigsten Rechnungsführungsdaten;
- Analysen und Abgleiche von Rechnungen und/oder Salden;
- vertiefte Prüfungen von Mittelbindungen, Zahlungen und bestimmten Positionen der Vermögensübersicht.

## Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

Ziel ist es, ausreichende Prüfungsnachweise dafür zu erhalten, ob die Mittel im Einklang mit den vertraglichen und rechtlichen Erfordernissen eingenommen und ausgegeben und richtig und genau berechnet wurden. Kurz gesagt muss festgestellt werden, ob die Vorgänge tatsächlich stattgefunden haben, ob die Empfänger/Begünstigten für eine Förderung mit den erhaltenen Mitteln in Betracht kamen und ob die in den Anträgen angegebenen Kosten/Mengen richtig berechnet und förderfähig waren. Das sich aus der Prüfung ergebende Prüfungsurteil stellt eine globale Schlussfolgerung zu sämtlichen Einnahmen- und Ausgabenvorgängen dar. Die Zahlungen werden bis hinunter zur Ebene der Endbegünstigten geprüft.

**D**ie DAS wird auf der Grundlage der Prüfungen erstellt, die im Jahr vor der Veröffentlichung des Jahresberichts des ERH durchgeführt wurden. Sie bildet das Herzstück des Jahresberichts.

# Die DAS - vom Auftrag zur Methode

## Kurzer Rückblick

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht Ende 1993 wurde für das Haushaltsjahr 1994 zum ersten Mal eine DAS vorgelegt. Ab diesem Zeitpunkt enthielten die Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofs eine Zuverlässigkeitserklärung in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

## Einplanung künftiger Entwicklungen

Das sich rasch verändernde Umfeld und die in den letzten zehn Jahren gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse haben es erforderlich gemacht, die Methode, auf die sich die DAS stützt, weiterzuentwickeln und anzupassen. Im vorliegenden Dokument werden die wichtigsten Punkte des kürzlich überarbeiteten und vom Hof im Februar 2006 angenommenen DAS-Ansatzes dargestellt.

**Zur** Entwicklung einer angemessenen Methode bedarf es eines offenen Prozesses, der es ermöglicht, künftigen Veränderungen Rechnung zu tragen. Bestimmte Ereignisse, wie insbesondere die Umsetzung der neuen Finanziellen Vorausschau und die Reform der Gemeinschaftspolitiken, können eine weitere Aktualisierung des Ansatzes erforderlich machen.

**Infolge** der Umsetzung der tätigkeitsbezogenen Budgetierung und des tätigkeitsbezogenen Managements (ABB/ABM, Zusammenführung von Budgetierung und Finanzmanagement) durch die Kommission legt der Hof beispielsweise ab dem Haushaltsjahr 2007 keine spezifischen, auf die Rubriken der Finanziellen Vorausschau bezogenen Beurteilungen mehr vor, sondern spezifische Beurteilungen zu Gruppen von Politikbereichen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB).

## Wahl der Methode

Die überarbeitete DAS-Methode trägt einigen wichtigen Aspekten Rechnung:

- den internationalen Prüfungsgrundsätzen;
- den in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen;
- den Positionen der wichtigsten DAS-"Adressaten", d. h. des Europäischen Parlaments und des Rates;
- einem offenen Dialog mit der Kommission als wichtigster geprüfter Stelle;
- den ressourcenbedingten Zwängen.

## Internationale Prüfungsgrundsätze

Gemäß den Berufsgrundsätzen sollte den allgemein anerkannten internationalen Prüfungsgrundsätzen so weit wie möglich entsprochen werden.

**Die** bestehenden internationalen Grundsätze beziehen sich aber im Wesentlichen auf die Prüfung der Jahresabschlüsse privater Gesellschaften oder öffentlicher Stellen und können nur in Ausnahmefällen als Leitlinien in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zugrunde liegender Vorgänge dienen. Daher können die meisten internationalen Grundsätze nur sinngemäße Anwendung finden.

# Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

**D**as Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung bezieht sich darauf, inwieweit die endgültigen konsolidierten Rechnungen der Europäischen Gemeinschaften für ein bestimmtes Jahr den Cashflow und die finanziellen Ergebnisse des betreffenden Haushaltsjahrs und den Stand der Aktiva und Passiva zum Jahresende vollständig und richtig widerspiegeln.

**I**m Zusammenhang mit diesem Aspekt seiner Prüfung untersucht der Hof daher, ob die Europäische Kommission die wirksame Anwendung der relevanten Rechnungsführungsregeln gewährleistet hat und ob die von der Kommission getroffenen Maßnahmen zu der hinlänglichen Sicherheit beitragen, dass die konsolidierten endgültigen Rechnungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln.

*Ziel ist es, ausreichende Nachweise dafür zu erlangen, dass alle Vorgänge sowie alle Aktiva und Passiva vollständig, richtig und genau in den Rechnungsführungsunterlagen erfasst und in den Jahresabschlüssen wiedergegeben wurden.*

**S**eit dem Jahr 2005 werden die konsolidierten Rechnungen der Europäischen Gemeinschaften nach der Methode der periodengerechten Rechnungsführung erstellt. Dies war eine sehr wichtige Veränderung. Durch die Einführung der periodengerechten Rechnungsführung verlagerte sich der Schwerpunkt bei der Rechnungsführung von der einfachen Verbuchung von Kassenvorgängen auf die Erfassung der Mittelzu- und -abflüsse zum Zeitpunkt ihres Anfallens oder sogar zum Zeitpunkt, an dem eine entsprechende Verpflichtung eingegangen wurde. Bei der periodengerechten Rechnungsführung erhält der Aspekt der Periodenabgrenzung stärkeres Gewicht: Ausgaben müssen zu dem Zeitpunkt, zu dem sie als angefallen gelten, und Einnahmen zu dem Zeitpunkt, zu dem sie entstehen, erfasst werden.

**M**it der periodengerechten Rechnungsführung werden also vollständiger Informationen über die tatsächlichen Verpflichtungen vorgelegt. Dadurch sollen das Finanzmanagement der EU-Mittel verbessert und externe Beobachter mit relevanteren Informationen versorgt werden.

**D**er vom Hof bei der Prüfung der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften angewandte Ansatz entspricht den üblichen Rechnungsprüfungsmethoden. Da diese ausführlich in der Fachliteratur beschrieben werden, geht die vorliegende Broschüre nicht näher darauf ein.

**D**agegen ist das Prüfungsziel in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit mit besonderen und außergewöhnlichen Herausforderungen verbunden.

**D**iese Aspekte werden in der vorliegenden Broschüre ausführlicher behandelt.

# Hauptgrundlagen für die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit

**D**ie Methode des Hofes stützt sich auf zwei Hauptgrundlagen für Prüfungsnachweise:

- eine Überprüfung der von den Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen, den Mitgliedstaaten und den Drittländern bei der Erhebung und Verwendung von Gemeinschaftsmitteln angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme, welche die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben gewährleisten sollen.
- Stichprobenprüfungen von Einnahmen- und Ausgabenvorgängen bis hinunter zur Ebene der Endbegünstigten (allgemein auch als vertiefte Prüfungen bezeichnet).

**D**iese beiden Hauptgrundlagen können durch zwei weitere Grundlagen ergänzt werden:

- Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren der Kommission und der Verfahren für deren Erstellung,
- Überprüfung der Arbeiten anderer Prüfer, definiert als vom gemeinschaftlichen Management- und Kontrollprozess unabhängige Prüfer.

**V**erhältnis zwischen den verschiedenen Grundlagen

Auf der Grundlage der Überprüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme wird erste Sicherheit dahin gehend erlangt, dass Fehler in den Vorgängen aufgedeckt und berichtigt werden. Das Ausmaß, in dem Fehler tatsächlich aufgedeckt und berichtigt werden, bestimmt das Ausmaß der vertieften Prüfungen, die der Hof zusätzlich durchführen muss, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu beurteilen.

**I**n einigen Fällen ergeben sich aus der Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte and Erklärungen der Generaldirektoren sowie der Arbeiten anderer Prüfer zusätzliche Nachweise. Zudem können noch andere Grundlagen für Prüfungsnachweise herangezogen werden, z. B. bei früheren Prüfungen zusammengestellte Nachweise, aufgrund parlamentarischer Untersuchungen erstellte Berichte, Ergebnisse aus OLAF-Untersuchungen usw.

**Ü**berwachungs- und Kontrollsysteme

Bei der Analyse der Überwachungs- und Kontrollsysteme soll festgestellt werden, ob die relevanten Verwaltungsverfahren angemessen funktionieren.

**D**er Hof erstreckt seine Analyse auch auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten, um das "Delegationsrisiko" abzudecken. Dadurch können die Ursachen für Fehler auf der Ebene der zugrunde liegenden Vorgänge genauer ermittelt werden.

# Hauptgrundlagen für die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit

**D**amit sichergestellt ist, dass der Haushaltsplan angemessen ausgeführt wird, müssen die Überwachungs- und Kontrollsysteme repräsentative Angaben darüber liefern, wie die Schlüsselkontrollen angewandt werden und funktionieren, um Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen, sowie darüber, wie hoch die Restquote nicht rechtmäßiger und nicht ordnungsgemäßer Einnahmen und Ausgaben ist. Wenn diese Angaben fehlen, kann die Kommission ihren Verpflichtungen als verantwortliche Einrichtung für die Ausführung des Haushaltsplans nicht ordnungsgemäß nachkommen. Aus diesem Grund umfasst die Überprüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme durch den Hof auch eine Analyse der Qualität der verfügbaren Indikatoren.

## Vertiefte Prüfungen

Die vertieften Prüfungen werden auf der Grundlage einer vom Hof angenommenen spezifischen Stichprobenmethode durchgeführt, die anhand von etablierten statistischen Verfahren entwickelt wurde. Die Methode baut auf dem wertbezogenen Stichprobenverfahren auf (*Monetary Unit Sampling, MUS*) und beinhaltet die Möglichkeit einer Schichtung auf der Grundlage zuvor festgelegter Parameter. Ziel ist eine direkte Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit bei einer repräsentativen Stichprobe von Zahlungen bis hinunter zur Ebene des Endbegünstigten. Vertiefte Prüfungen können zusätzlich zur Überprüfung einzelner Vorgänge auch die Überprüfung von Prozessen sowie analytische Verfahren umfassen.

## Jährliche Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren und Berichte anderer Prüfer

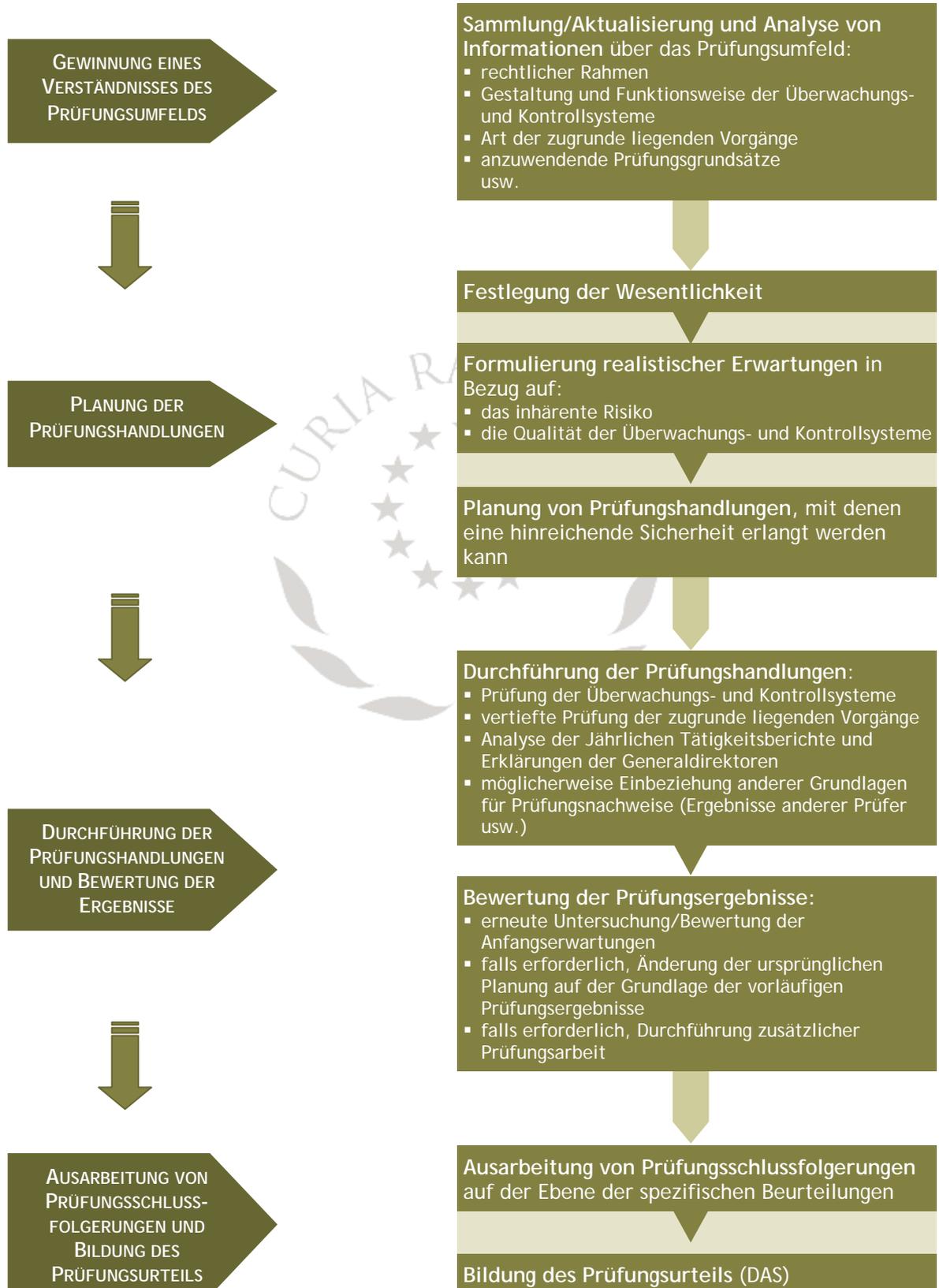
Die Generaldirektoren müssen in ihren den Jährlichen Tätigkeitsberichten beigefügten Erklärungen angeben, ob sie auf der Grundlage ausreichender relevanter Nachweise hinreichende Gewähr erlangt haben, dass die eingerichteten Systeme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sicherstellen. Zusätzlich legt die Kommission in ihrem Synthesebericht über die Jährlichen Tätigkeitsberichte allgemeine Schlussfolgerungen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltseinnahmen und -ausgaben vor.

**D**ie Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren und der entsprechende Synthesebericht stellen aus prüferischer Sicht "Erklärungen der Leitung der geprüften Stelle" dar und dienen nach genauer Überprüfung durch die Prüfer des Hofes als ergänzende Nachweise für die Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme.

**E**benso können auch die Arbeiten anderer Prüfer vom Hof nur verwendet werden, nachdem eine angemessene Überprüfung der angewandten Prüfungsgrundsätze und der Prüfungsmethode stattgefunden hat.

# Prüfungsprozess für die Erstellung der DAS

Abbildung 1 - Prüfungsprozess für die Erstellung der DAS



# Prüfungsprozess für die Erstellung der DAS

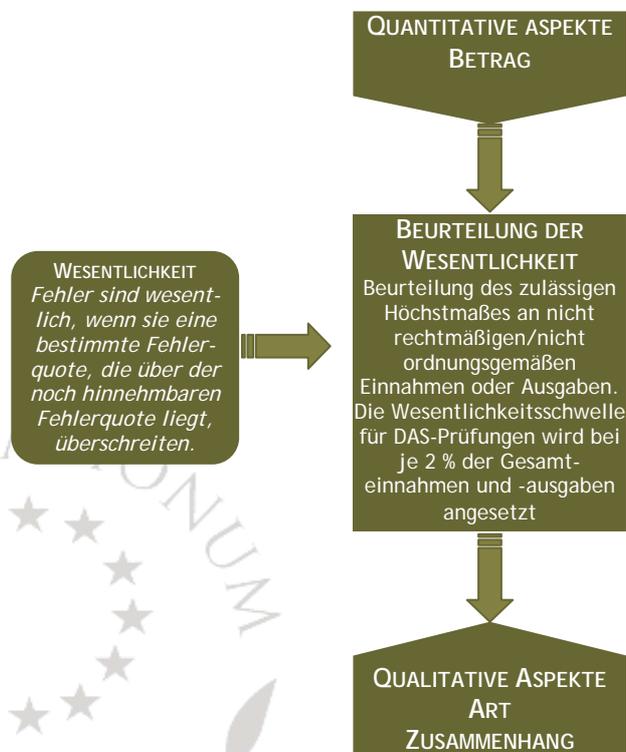
## Wesentlichkeit

Genau wie bei allen anderen öffentlichen oder privaten Verwaltungen wäre es unrealistisch anzunehmen, dass keinerlei Fehler vorkommen. Mit dem Konzept der Wesentlichkeit wird berücksichtigt, dass zugrunde liegende Vorgänge nur selten völlig fehlerfrei sein können und daher ein gewisses Maß an Toleranz in Bezug auf ihre Richtigkeit zulässig ist. Dies wird auch in den internationalen Prüfungsgrundsätzen anerkannt.

Die Wesentlichkeitsschwelle ist ein Faktor, der auch bei der Berechnung der Stichprobengrößen für vertiefte Prüfungen und bei der Auslegung der erzielten Prüfungsergebnisse herangezogen wird (siehe Abbildung 2).

Im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sind Fehler wesentlich, wenn sie die Entscheidungen der Adressaten des Prüfungsurteils erheblich beeinflussen würden. Bei einer DAS-Prüfung muss daher zur Festlegung der Wesentlichkeit im Hinblick auf den Betrag eine Einschätzung vorgenommen werden, bis zu welchem maximalen Wert nicht rechtmäßige oder nicht ordnungsgemäße Einnahmen oder Ausgaben noch hinnehmbar sind.

## Abbildung 2 - Bestimmung der Wesentlichkeit



Generell wird die Wesentlichkeitsschwelle für das Prüfungsurteil auf der Ebene der Zuverlässigkeitserklärung bei 2 % der Gesamtausgaben oder der Gesamteinnahmen des EU-Haushaltsplans angesetzt.

Der Hof kann jedoch beschließen, eine andere Wesentlichkeitsschwelle festzulegen oder eine Differenzierung der Wesentlichkeitsschwellen von Bereich zu Bereich in Betracht zu ziehen, um den Erfordernissen der Adressaten der DAS Rechnung zu tragen.

# Prüfungsprozess für die Erstellung der DAS

## Risikoanalyse

In der Phase der Prüfungsplanung wird eine detaillierte Risikoanalyse vorgenommen.

**F**ür jeden Bereich wird im Rahmen der Risikoanalyse Folgendes ermittelt:

- realistische Erwartungen hinsichtlich der potenziellen Fehlerquoten in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge im jeweiligen Prüfungsfeld;
- erwartete Verteilung der Prüfungsarbeit auf die beiden Grundlagen, Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme und vertiefte Prüfungen, unter Berücksichtigung des für die Untermauerung des Prüfungsurteils als erforderlich erachteten Konfidenzniveaus: je besser die Systeme, umso kleiner die Stichprobe der zu prüfenden zugrunde liegenden Vorgänge.

**D**ie Risikoanalyse ist insbesondere deshalb wichtig, weil die den Überwachungs- und Kontrollsystemen gewidmete DAS-Arbeit in hohem Maße auf die Einschätzung des Kontrollrisikos ausgerichtet ist. In den Bereichen, in denen das inhärente Risiko am höchsten ist, muss sichergestellt werden, dass das entsprechende Risiko durch die Kontrollen erfolgreich eingedämmt wird. Auf diesem Aspekt muss daher bei der Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Schwerpunkt liegen.

## Prüfungskreislauf

Bei der Erstellung der DAS findet der konventionelle Prüfungskreislauf Anwendung, wobei alle wichtigen Schritte angemessen berücksichtigt werden:

- Verständnis des Prüfungsumfelds;
- Planung der Prüfung;
- Durchführung der Prüfung und Bewertung der Ergebnisse;
- Ausarbeitung von Prüfungsschlussfolgerungen und Bildung des Prüfungsurteils.

**D**iese Schritte sind in Abb. 3 dargestellt.

## Hinreichende Sicherheit

Mit dem Prüfungsansatz zur Erstellung der DAS verfolgt der Hof das Ziel, hinreichende Sicherheit dahin gehend zu gewinnen, dass die zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt in allen wesentlichen Punkten frei von Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern sind. In diesem Zusammenhang ist hinreichende Sicherheit ein Konzept, das sich darauf bezieht, die für angemessene Prüfungsschlussfolgerungen erforderlichen Prüfungsnachweise zu erlangen. Dies geschieht auf der Ebene der spezifischen Beurteilungen, auf denen das Gesamtprüfungsurteil (die DAS) basiert.

**I**n der Praxis kann ein Prüfer keine absolute Sicherheit erlangen, denn bei jeder Prüfung gibt es immanente Grenzen, die die Möglichkeiten des Prüfers zur Entdeckung wesentlicher Fehler beeinträchtigen. Hinreichende Sicherheit ist gewährleistet, wenn der Prüfer das Prüfungsrisiko auf ein vertretbares Ausmaß herabgesetzt hat. Dies kann durch die sorgfältige Ausarbeitung und Durchführung angemessener Prüfungshandlungen erreicht werden. Im Folgenden wird der entsprechende Prüfungsprozess erläutert.

# Prüfungsprozess für die Erstellung der DAS

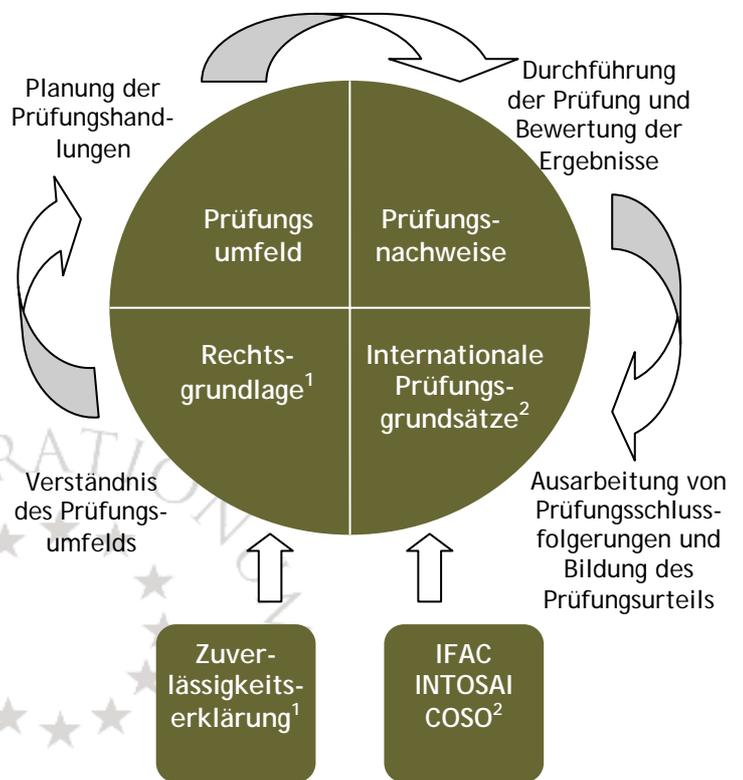
## Konfidenzniveau

Die jeweiligen Konfidenzniveaus aufgrund der Prüfungen der Überwachungs- und Kontrollsysteme und aufgrund der Prüfungen von Vorgängen sollten zusammen die Erreichung eines vertretbaren Gesamtkonfidenzniveaus ermöglichen. Aus diesem vertretbaren Gesamtkonfidenzniveau resultiert das verbleibende Prüfungsrisiko, das der Prüfer zulässt. Ziel des Hofes ist es, in Bezug auf den Prüfungsgegenstand ein Konfidenzniveau von 95 % zu erreichen.

Gemäß den internationalen Prüfungsgrundsätzen muss unabhängig von der Sicherheit aufgrund von Kontrollen oder anderen zur Minderung der Risiken beitragender Faktoren ein Mindestmaß an Sicherheit anhand vertiefter Prüfungen erlangt werden. Auf dieser Grundlage umfasst das DAS-Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit vertiefte Prüfungen einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen, welche nach dem Zufallsprinzip aus der Gesamtpopulation des jeweiligen Bereichs ausgewählt wurden.

Die Größe der Stichprobe ist mithilfe angemessener statistischer Methoden zu bestimmen. Um das Stichprobenrisiko unter Kontrolle zu halten, werden Konfidenzniveaus angesetzt, die das ermittelte inhärente Risiko und das Kontrollrisiko berücksichtigen.

## Abbildung 3 - DAS-Prüfungskreislauf



- <sup>1</sup> (Artikel 248 des EG-Vertrags)
- Zuverlässigkeit der Rechnungsführung
  - Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 129 Absatz 4 der Haushaltsordnung)
  - zusammen mit den Jahresabschlüssen veröffentlicht
- <sup>2</sup> Von der IFAC veröffentlichte internationale Prüfungsgrundsätze (ISA)  
INTOSAI-Richtlinien für die Finanzkontrolle  
COSO-Rahmen

# Prüfungsprozess für die Erstellung der DAS

## Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit (Assurance-Modell)

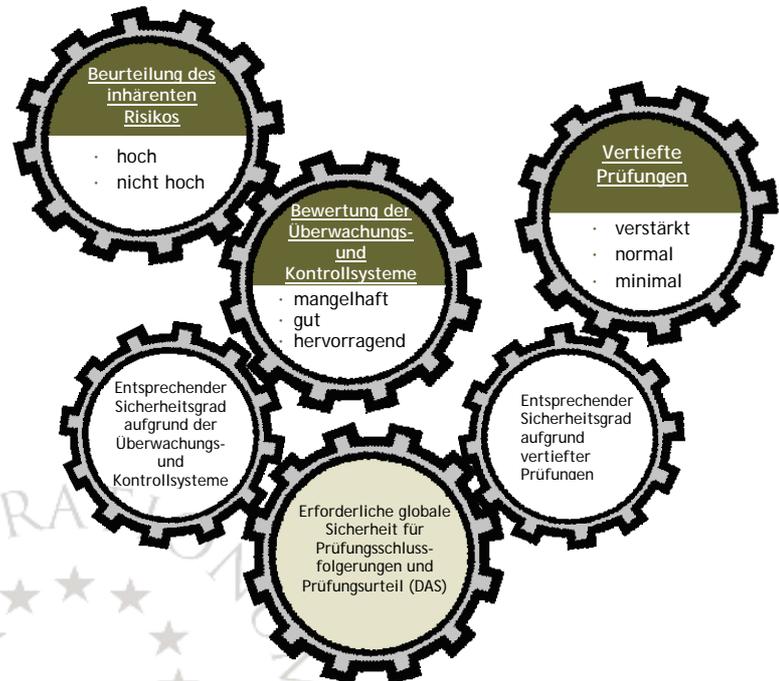
Das DAS-Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit zeigt, welches Konfidenzniveau aus den beiden Hauptgrundlagen der DAS abgeleitet werden kann bzw. muss. Es trägt den besonderen Merkmalen des Prüfungsumfelds des Hofes Rechnung.

**A**usgangspunkt sind die Beurteilung des inhärenten Risikos (hoch oder nicht hoch) und die vorläufige Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme (mangelhaft, gut oder hervorragend), um einzuschätzen, welches Konfidenzniveau sich aus diesen Systemen ableiten lässt. Auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse wird bestimmt, in welchem Ausmaß vertiefte Prüfungen erforderlich sind, aus denen das restliche Konfidenzniveau abgeleitet werden kann (siehe Abbildung 4).

**I**n Abhängigkeit von der Beurteilung des inhärenten Risikos und der Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme müssen drei verschiedene Konfidenzniveaus aufgrund vertiefter Prüfungen erreicht werden:

- Wenn der Prüfer die Überwachungs- und Kontrollsysteme als hervorragend und das inhärente Risiko als nicht hoch einstuft, kann ein großer Teil der Prüfungssicherheit anhand der Systemarbeit erlangt werden (hohe Sicherheit aufgrund der Kontrollen) und können die Stichprobengrößen verringert werden. In einem solchen Fall sind nur "minimale vertiefte Prüfungen" erforderlich, bei denen nur ein niedriges Konfidenzniveau erreicht werden muss.

## Abbildung 4 - Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit (Assurance-Modell)



- Wenn der Prüfer das inhärente Risiko als hoch und die Überwachungs- und Kontrollsysteme als hervorragend oder gut einstuft bzw. wenn er das inhärente Risiko als nicht hoch und die Überwachungs- und Kontrollsysteme als gut einstuft, muss er "normale vertiefte Prüfungen" durchführen. In diesem Fall kann ein gewisses Maß an Sicherheit anhand der Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme erlangt werden (mittlere Sicherheit aufgrund der Kontrollen), doch besteht das Ziel darin, den größten Teil der Sicherheit anhand von vertieften Prüfungen zu gewinnen.
- Wenn der Prüfer sich nicht ausreichend auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme stützen kann, um potenzielle Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu berichtigen (geringe Sicherheit aufgrund der Kontrollen), müssen "verstärkte vertiefte Prüfungen" durchgeführt werden, mit denen ein hohes Konfidenzniveau (mehr als 90 %) anhand größerer Stichproben erreicht werden soll. Die Prüfung der Stichprobe liefert nicht nur direkte Nachweise über die zugrunde liegenden Vorgänge, sondern gibt auch Aufschluss darüber, auf welchen Schwachstellen der Überwachungs- und Kontrollsysteme die festgestellten Fehler beruhen.

# Durchführung der Prüfungshandlungen

## Überprüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme

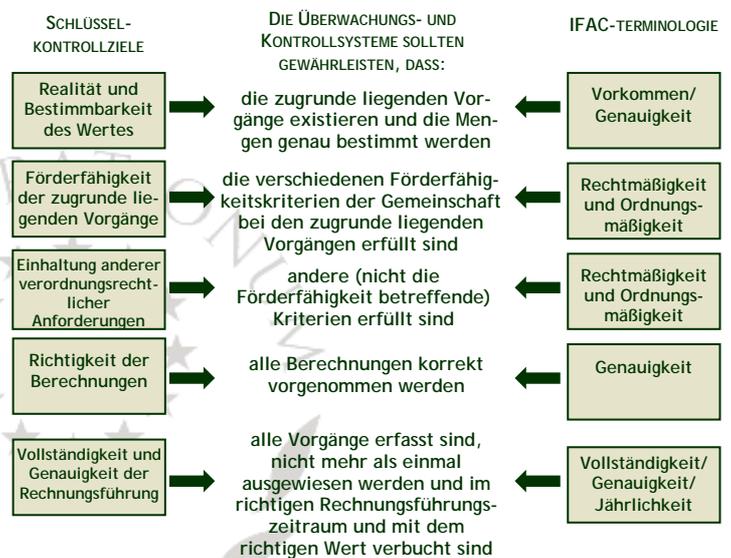
Mithilfe der Überwachungs- und Kontrollsysteme sollte die Kommission die notwendigen Informationen erlangen, um sicherzustellen, dass die Ziele im Einklang mit den einschlägigen (verordnungs)rechtlichen und/oder vertraglichen Erfordernissen erreicht werden. So sollte sie ihrer Aufgabe gerecht werden können, für die Ausführung des Haushaltsplans zu sorgen.

Die Überwachungs- und Kontrollsysteme bestehen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen. Einige Aspekte sind allen gemeinsam, ob die Kommission die Verwaltung nun direkt (Kommission - Begünstigter) oder indirekt (Kommission - Mitgliedstaat - Begünstigter) wahrnimmt. Andere Aspekte sind nicht nur auf die jeweilige Verwaltungsart, sondern auch auf die jeweiligen Bereiche und/oder Maßnahmen zugeschnitten. Alle (öffentlichen oder privaten) Dritten, deren Prüfungs- und Kontrolltätigkeiten ausdrücklich in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehen sind, sind als fester Bestandteil des EU-Systems zu betrachten.

Der Prüfer muss ermitteln, welches Konfidenzniveau sich aus der Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme und aus der damit einhergehenden Risikoanalyse ableiten lässt. Zur Untermauerung muss analysiert werden, was die Systeme in der Praxis leisten und inwieweit sie tatsächlich geeignet sind, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu gewährleisten.

Für jeden Politikbereich wird ein Programm für Funktionsprüfungen erstellt, um die Funktionsweise der Überwachungs- und Kontrollsysteme anhand der fünf Schlüsselkontrollziele zu bewerten (siehe Abbildung 5).

## Abbildung 5 - Schlüsselkontrollziele



## Vertiefte Prüfungen

Ziel bei vertieften Prüfungen ist es, direkte Nachweise zur Stützung der Prüfungsschlussfolgerung in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen.

Vertiefte Prüfungen ermöglichen es,

- für den gesamten Politikbereich die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bis zur Ebene des Endbegünstigten zu beurteilen;
- Informationen (Größenordnung) in Bezug auf den Ursprung, die Art, die Häufigkeit und die Auswirkungen der bei der Population aufgedeckten Fehler zu erlangen;

# Durchführung der Prüfungshandlungen

- Bereiche zu ermitteln, in denen Handlungsbedarf besteht, um weitere Fehler zu vermeiden;
- durch Nennung konkreter Beispiele für die festgestellten Unzulänglichkeiten die Kommunikation mit den geprüften Stellen zu erleichtern;
- zu bestätigen oder festzustellen, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme, die die ermittelten Fehler hätten aufzeigen müssen, bestimmte Schwachstellen aufweisen.

## *Behandlung von Fehlern im Rahmen vertiefter Prüfungen*

**E**in wichtiger Aspekt bei vertieften Prüfungen ist die Behandlung der aufgedeckten Fehler. Fehler sind Vorgänge (oder Teile von Vorgängen) und/oder alle damit verbundenen Aktionen, die nicht im Einklang mit den geltenden rechtlichen und verordnungsrechtlichen Vorschriften ausgeführt wurden. Eine zentrale Frage dabei ist, wie ihr relativer Schweregrad zu interpretieren ist und wie sie bei der Hochrechnung der anhand der geprüften Stichprobe erzielten Ergebnisse zu behandeln sind.

**U**m festzustellen, ob und in welchem Ausmaß Fehler für die Zuverlässigkeitserklärung relevant sind, verwendet der Hof einen Entscheidungsbaum, der zur Beantwortung der Frage dient, ob die "Voraussetzungen für die Zahlung" oder ein "sonstiger Aspekt der Einhaltung von Rechtsvorschriften" ("compliance") betroffen war(en).

**I**m Allgemeinen sind die Voraussetzungen für die Zahlung betroffen, wenn es um grundlegende rechtliche Erfordernisse im Zusammenhang mit der jeweiligen Beihilferegelung oder dem jeweiligen Dienstleistungs-, Liefer- oder Bauvertrag geht. Bei den sonstigen Aspekten der Einhaltung von Rechtsvorschriften handelt es sich dagegen um aufgrund politischer Ziele und rechtlicher oder systembedingter Verpflichtungen zu erfüllende spezifische Bedingungen.

**A**ußerdem unterscheidet der Hof zwischen "quantifizierbaren" und "nicht quantifizierbaren" Fehlern.

**Z**ur ersten Kategorie (quantifizierbare Fehler) gehören Fehler, die unmittelbare und messbare finanzielle Auswirkungen auf den Betrag der aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten zugrunde liegenden Vorgänge haben und sich im Allgemeinen leicht quantifizieren lassen. Zur zweiten Kategorie (nicht quantifizierbare Fehler) gehören Fehler, die entweder keine oder nur sehr schwer feststellbare unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf den Betrag eines zugrunde liegenden Vorgangs haben. In Anhang 1 werden die häufigsten Beispiele für beide Fehlerkategorien aufgeführt.

**D**ie so genannten "nicht quantifizierbaren" Fehler bleiben unberücksichtigt, wenn die anhand der Stichprobe erzielten Ergebnisse zur Schätzung der Fehlerquote für die Gesamtpopulation hochgerechnet werden. Die Häufigkeit der in der Stichprobe festgestellten nicht quantifizierbaren Fehler wird jedoch auf die gesamte Population übertragen.

# Durchführung der Prüfungshandlungen

## Häufigste quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Zahlung (mit Beispielen)

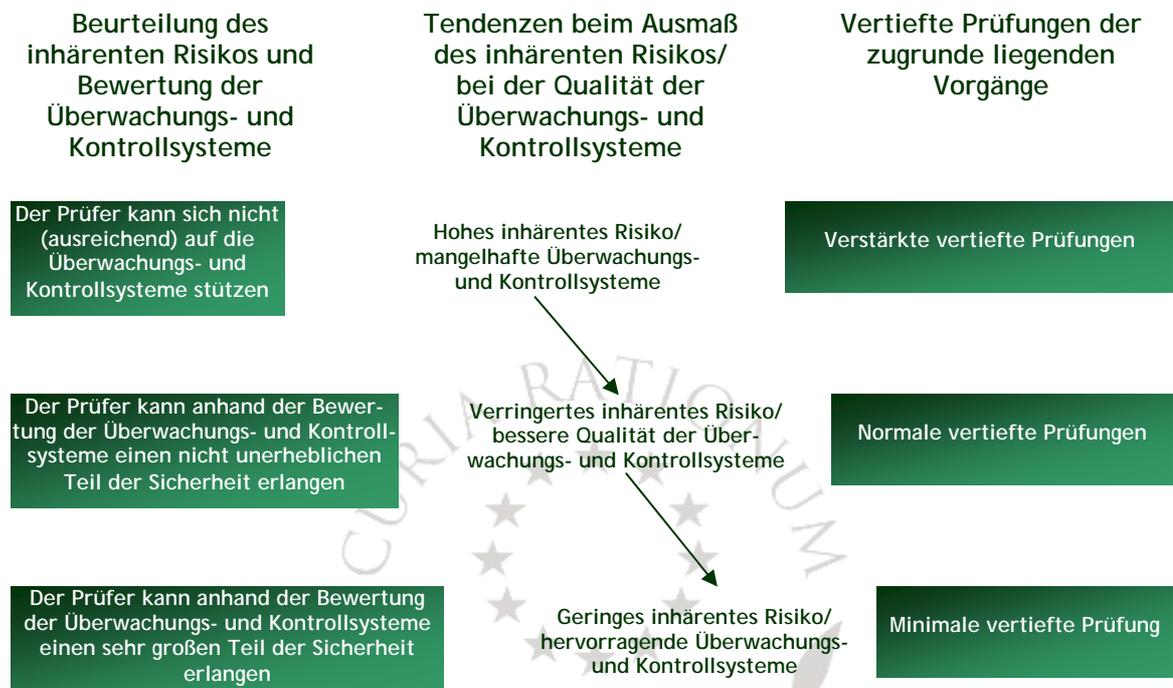
- Überhöhte Angaben
  - Angabe nicht getätigter Ausgaben
  - Überhöhte Angabe von Anbauflächen
  - Angabe fiktiver Olivenölerzeugung
- Angabe falsch berechneter Ausgaben
- Überschreiten der Obergrenze für die Finanzhilfe
- Nichterfüllung vertraglicher Bedingungen
- Nichterfüllung von Förderfähigkeitskriterien
  - Ausgaben nicht förderfähig aufgrund ihrer Art/weil sie nicht in den Förderzeitraum fallen
  - Projekt nicht förderfähig aufgrund seiner Art
  - Begünstigter nicht förderfähig aufgrund seiner Art
- Fehlen des Prüfpfads/Fehlen unbedingt erforderlicher Belege
  - Fehlen von Kofinanzierungsnachweisen
  - Fehlen von Nachweisen für die getätigten Ausgaben/durchgeführten Tätigkeiten
  - Unzulängliche Dokumentation der Zeiterfassung
  - Fehlen von Nachweisen für die Gemeinkostenberechnung

## Häufigste nicht quantifizierbare Fehler im Zusammenhang mit sonstigen Aspekten der Einhaltung von Rechtsvorschriften (mit Beispielen)

- Fehlende Mitteilung von Änderungen der Vorschriften im Bereich der staatlichen Beihilfen
- Nichtbeachtung der Vergabeverfahren oder anderer rechtlicher Verpflichtungen ohne Auswirkungen auf die Förderfähigkeit
- Nichteinhaltung von Fristen
  - Verspätete Überweisung der Mittel
  - Verspätete Vorlage von Dokumenten
  - Verspätete Änderung von Verträgen oder Entscheidungen
- Unzulänglichkeiten, die ursprünglich wesentlich waren, auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse des Hofes jedoch beseitigt werden konnten
  - Uneinheitliche Dokumentation/Informationen
  - Unvollständige Informationen/Dokumentation
  - Nicht aktualisierte Informationen/Dokumentation
- Probleme im Zusammenhang mit nicht erheblicher Dokumentation/nicht erheblichen Informationen

# Durchführung der Prüfungshandlungen

**Abbildung 6** - Erreichung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen der aufgrund der Überwachungs- und Kontrollsysteme und der aufgrund vertiefter Prüfungen erlangten Sicherheit



# Durchführung der Prüfungshandlungen

## Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren

Ziel der Überprüfung der Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren ist es, festzustellen, ob diese Dokumente ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes (d. h. von wesentlichen Verzerrungen freies) Bild von der Wirksamkeit der eingerichteten Verfahren vermitteln und insbesondere, ob die Überwachungs- und Kontrollsysteme die erforderlichen Garantien für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten. Hierbei sind zwei Aspekte von Bedeutung:

- jede signifikante Schwachstelle muss zur Formulierung eines Vorbehalts führen;
- die Vorbehalte dürfen die Erklärungen nicht aushöhlen.

**Die** Generaldirektoren müssen ihre Beurteilung der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems auf einen geeigneten internen Kontrollrahmen stützen.

**Der** Hof überprüft auch, ob die in den Erklärungen formulierten Vorbehalte folgende Kriterien erfüllen:

- ausführliche Beschreibung ihrer Ursache sowie ihrer Auswirkungen auf die Erklärung;

- knappe Beurteilung ihrer tatsächlichen bzw. potenziellen Auswirkungen;
- kurze Beschreibung der zur Bereinigung der aufgedeckten Schwachstelle geplanten Abhilfemaßnahmen und Hinweis auf den voraussichtlichen Zeitplan.

**Bei** der Beurteilung der Stichhaltigkeit und Richtigkeit der Erklärungen der Generaldirektoren berücksichtigen die Prüfer des Hofes die Ergebnisse ihrer Prüfungen zu den Tätigkeiten, auf die sich die Jährlichen Tätigkeitsberichte beziehen.

**Der** für die Prüfung der Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren ausgearbeitete Ansatz gilt analog auch für den Synthesebericht der Kommission.

## Arbeiten anderer Prüfer

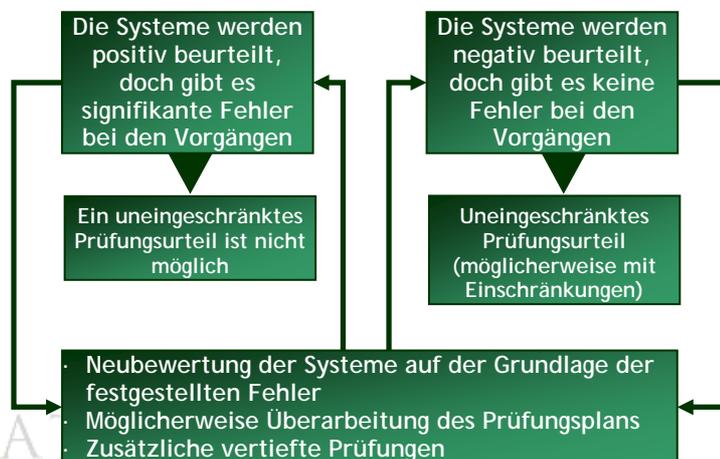
Im spezifischen Kontext der DAS versteht man unter "anderen Prüfern" generell jeden Prüfer, der ein fachliches Urteil zu aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben abgibt, dabei aber unabhängig vom internen Kontrollrahmen für die Verwaltung der EU-Finanzmittel tätig ist. Im Allgemeinen fallen unter diese Definition "anderer Prüfer" die nationalen Kontrollbehörden in den Mitgliedstaaten. Dagegen können Prüfer, deren Prüfungsurteile fester Bestandteil der Überwachungs- und Kontrollsysteme sind (beispielsweise Prüfer, welche die Richtigkeit von Anträgen bescheinigen, die zu Ausgaben aus dem EU-Haushalt führen), nicht als "andere Prüfer" angesehen werden, da sie Teil der Überwachungs- und Kontrollsysteme sind und zusammen mit diesen betrachtet werden müssen.

# Durchführung der Prüfungshandlungen

## Behandlung von Abweichungen zwischen den Prüfungsfeststellungen

Die Prüfungsfeststellungen auf der Ebene der Überwachungs- und Kontrollsysteme können von denen auf der Ebene vertiefter Prüfungen abweichen. Gibt es keine zufriedenstellende Erklärung, die dennoch Prüfungsschlussfolgerungen im betreffenden Bereich erlaubt, kann es erforderlich sein, die in der Phase der Prüfungsplanung formulierten realistischen Erwartungen zu überarbeiten und zusätzliche Arbeiten durchzuführen. Siehe Abbildung 7.

## Abbildung 7 - Behandlung von Abweichungen zwischen den Prüfungsfeststellungen



# Formulierung von Prüfungsschlussfolgerungen und Bildung des Prüfungsurteils

## Spezifische Beurteilungen

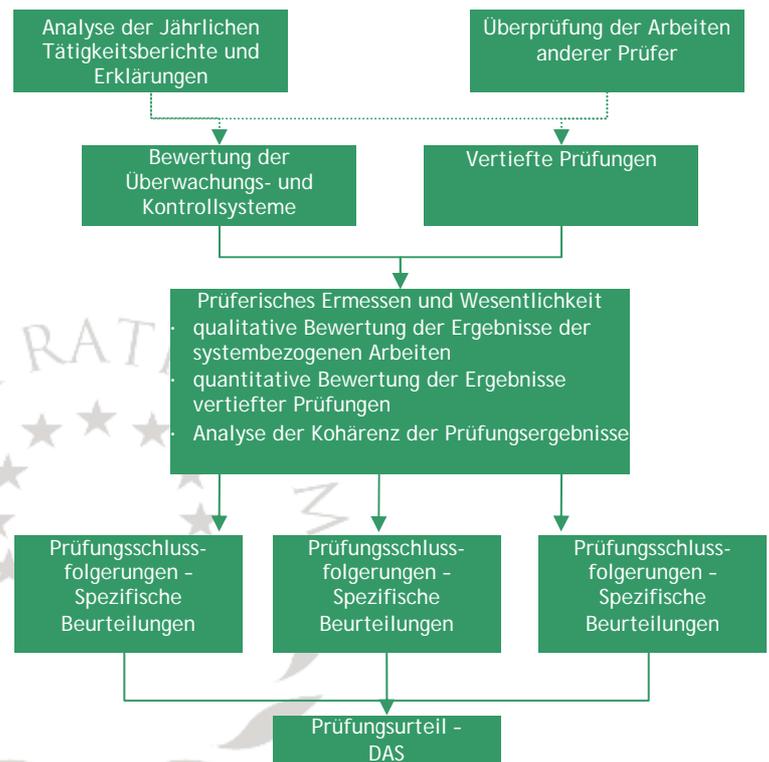
Bei der Formulierung des Prüfungsurteils berücksichtigt und bewertet der Prüfer die mithilfe der Prüfungshandlungen ermittelten Ergebnisse und betrachtet sie im Kontext der für die Prüfung geltenden Wesentlichkeit. Überdies muss der Prüfer noch andere Aspekte berücksichtigen, beispielsweise den Prüfungsumfang und mögliche Einschränkungen dieses Prüfungsumfangs. In allen Fällen, in denen qualitative Bewertungen notwendig sind, ist ein hohes Maß an sachverständiger Beurteilung (prüferischem Ermessen) erforderlich.

**G**emäß diesen Grundsätzen enthält jede spezifische Beurteilung eine globale Schlussfolgerung zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge im betreffenden Bereich. Ferner enthalten die spezifischen Beurteilungen eine Beurteilung der Leistung der Überwachungs- und Kontrollsysteme auf den verschiedenen Verwaltungsebenen bis hinunter zur Ebene der Endbegünstigten.

## Zuverlässigkeitserklärung

Die spezifischen Beurteilungen werden in einem globalen Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zusammengeführt, das zusammen mit dem Prüfungsurteil des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes bildet.

**Abbildung 8** - Formulierung von Prüfungsschlussfolgerungen und Bildung des Prüfungsurteils



**G**elangt der Hof zu dem Schluss, dass die Rechnungen insgesamt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, so kann er ein "uneingeschränktes" Prüfungsurteil abgeben. Andernfalls muss er ein eingeschränktes Prüfungsurteil abgeben.

**D**ie "Kästen" im Anhang enthalten einige zentrale Ausschnitte aus der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes, die seinem zuletzt veröffentlichten Jahresbericht entnommen wurden.

# Formulierung von Prüfungsschlussfolgerungen und Bildung des Prüfungsurteil

## Verbesserung der Systeme

In den Abbildungen 9 und 10 wird die Anwendung des *Assurance*-Modells veranschaulicht und gezeigt, wie dieses Modell Veränderungen im Prüfungsumfeld, insbesondere der Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollsysteme, Rechnung tragen kann.

In dem Maße, wie sich die Überwachungs- und Kontrollsysteme verbessern, kann mehr Sicherheit aus ihnen abgeleitet und das Ausmaß vertiefter Prüfungen entsprechend verringert werden.



# Formulierung von Prüfungsschlussfolgerungen und Bildung des Prüfungsurteils

Abbildung 9 - Entscheidungsbaum für die DAS

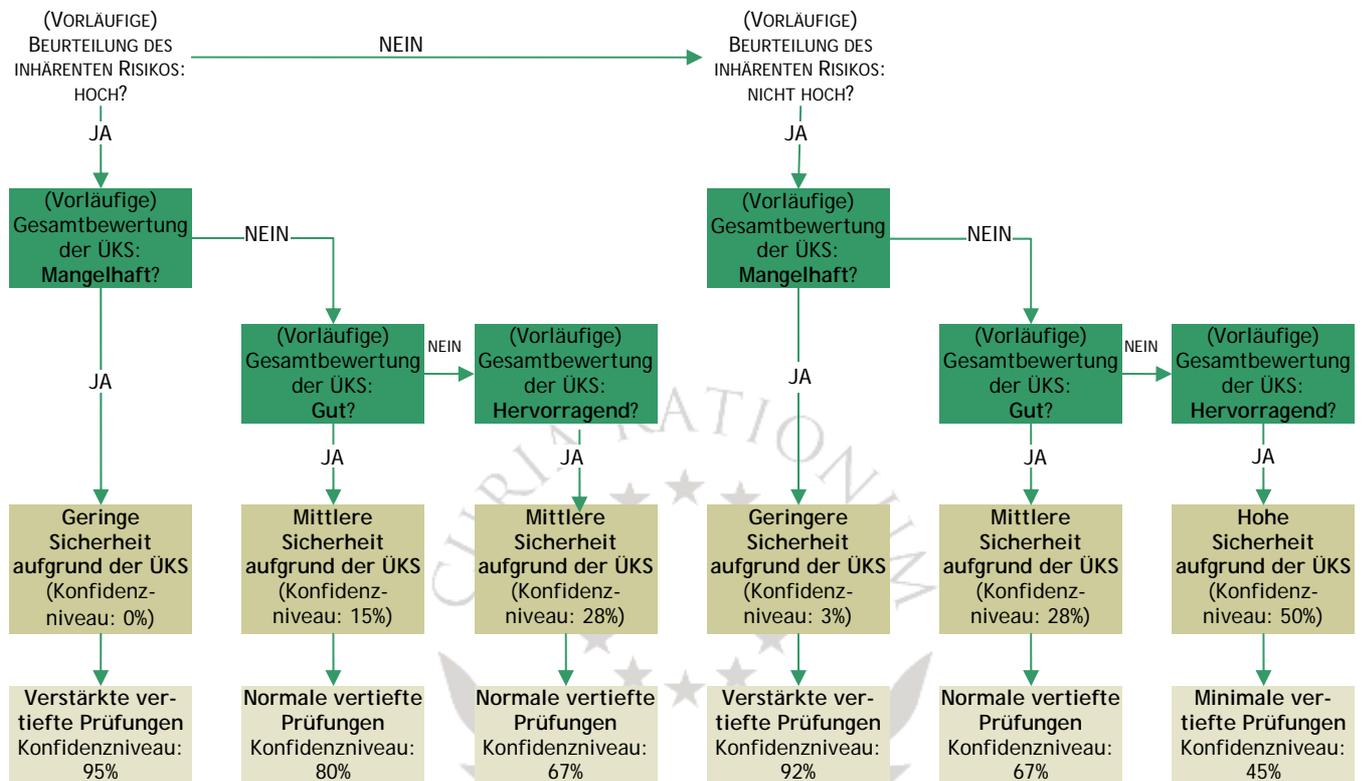


Abbildung 10 - Verschiedene Szenarien der DAS-Prüfungsarbeit

Beurteilung des inhärenten Risikos	Gesamtbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	Sicherheit aufgrund der kombinierten Risikobeurteilung	Erforderliches Ausmaß vertiefter Prüfungen	Entsprechendes Mindestkonfidenzniveau aufgrund vertiefter Prüfungen (%)
Nicht hoch	Hervorragend	Hohe Sicherheit aufgrund der ÜKS	Minimale vertiefte Prüfungen	45
	Gut	Mittlere Sicherheit aufgrund der ÜKS	Normale vertiefte Prüfungen	67
	Mangelhaft	Geringe Sicherheit aufgrund der ÜKS	Verstärkte vertiefte Prüfungen	92
Hoch	Hervorragend	Mittlere Sicherheit aufgrund der ÜKS	Normale vertiefte Prüfungen	67
	Gut	Mittlere Sicherheit aufgrund der ÜKS	Normale vertiefte Prüfungen	80
	Mangelhaft	Geringe Sicherheit aufgrund der ÜKS	Verstärkte vertiefte Prüfungen	95

# Glossar

<b>Dezentrale Verwaltung</b>	Wenn die Kommission den Haushalt im Rahmen der <b>dezentralen Verwaltung</b> ausführt, werden im Einklang mit der Haushaltsordnung Drittländer mit der Ausführung bestimmter Aufgaben betraut.
<b>Eingeschränktes Prüfungsurteil</b>	Der Bericht des Prüfers enthält eine eindeutige schriftliche Gesamtaussage zum Jahresabschluss oder zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt. Ein <b>eingeschränktes Prüfungsurteil</b> wird abgegeben, wenn der Prüfer zu dem Schluss gelangt, dass kein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben werden kann, die Auswirkungen von Meinungsverschiedenheiten mit der Leitung oder Beschränkungen des Prüfungsumfangs aber nicht so wesentlich und durchgängig sind, dass sie zur Abgabe eines negativen Prüfungsurteils führen müssen.
<b>Einschränkung</b>	Eine <b>Einschränkung</b> wird formuliert, wenn der Schluss gezogen wird, dass ein uneingeschränktes Prüfungsurteil nicht möglich ist, die Auswirkungen von Fehlern oder Systemschwächen aber nicht so wesentlich und durchgängig sind, dass ein negatives Prüfungsurteil abgegeben werden muss.
<b>Einschränkung des Prüfungsumfangs</b>	Eine <b>Einschränkung des Prüfungsumfangs</b> kann mitunter vom Unternehmen auferlegt sein (z. B., wenn die Auftragsbedingungen festlegen, dass der Prüfer von ihm als notwendig erachtete Prüfungshandlungen nicht auszuführen hat). Eine Einschränkung des Prüfungsumfangs kann aber auch durch andere Umstände bedingt sein (so z. B., wenn der Abschlussprüfer aufgrund des Zeitpunkts seiner Bestellung nicht in der Lage ist, bei der Inventur anwesend zu sein). Sie kann sich auch daraus ergeben, dass nach Meinung des Prüfers die Buchführung des Unternehmens unzureichend ist oder der Prüfer ihm wünschenswert erscheinende Prüfungshandlungen nicht durchführen kann.
<b>Endbegünstigter</b>	Die letzte Stelle oder Person innerhalb der Zahlungskette, die eine Zahlung aus dem EU-Haushalt erhält.
<b>Erklärungen der Leitung</b>	Während der Durchführung einer Prüfung ohne Nachfrage oder als Antwort auf spezifische Nachfragen gegenüber dem Prüfer abgegebene Erklärungen der Leitung der geprüften Stelle.
<b>Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)</b>	Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung <b>OLAF</b> wurde aufgrund eines Kommissionsbeschlusses (1999/352/EG, EGKS, Euratom vom 28. April 1999, ABl. L 136, S. 20) errichtet. Seine Gesamtzuständigkeit geht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hinaus und umfasst alle Tätigkeiten, die erforderlich sind, um die Interessen der Gemeinschaft gegen rechtswidrige Vorgehensweisen, die Verwaltungsverfahren nach sich ziehen können, zu schützen.
<b>Fehler</b>	Vorgänge (oder Teile von Vorgängen) und/oder alle damit verbundenen Aktionen, die nicht im Einklang mit den geltenden rechtlichen und verordnungsrechtlichen Vorschriften ausgeführt wurden.
<b>Funktionsprüfung</b>	Bei <b>Funktionsprüfungen</b> wird kontrolliert, ob Schlüsselkontrollen tatsächlich wie vorgesehen, d. h. während der gesamten Rechnungsperiode kontinuierlich, einheitlich und wirksam, funktionieren haben.
<b>Gemeinsame Verwaltung</b>	<b>Gemeinsame Verwaltung</b> ist eine spezifische Form der Verwaltung durch internationale Organisationen, auf welche die Kommission zurückgreifen kann, falls bestimmte Bedingungen erfüllt sind (insbesondere die Zusammenlegung der von mehreren Gebern bereitgestellten Ressourcen) und es vernünftigerweise nicht möglich oder angemessen ist, den von den einzelnen Gebern jeweils zur Verfügung gestellten Anteil den einzelnen Ausgabenarten zuzuordnen.
<b>Geteilte Verwaltung</b>	Im Rahmen der <b>geteilten Verwaltung</b> stützt sich die Kommission bei der Durchführung bestimmter Politiken auf die Mitgliedstaaten. Beispielsweise werden die Agrarausgaben in den Mitgliedstaaten von speziell zugelassenen nationalen Stellen getätigt, die an auf Gemeinschaftsebene erlassene Regelungen gebunden sind. Im Fall der Strukturfonds legen die EU-Organe die Höhe der zu zahlenden Beträge und die Durchführungsbestimmungen fest, während die (nationalen, regionalen und lokalen) Verwaltungen der Mitgliedstaaten die zu finanzierenden Projekte auswählen und die Routineverwaltung übernehmen.

# Glossar

<p><b>Inhärentes Risiko</b></p>	<p>Unter <b>inhärentem Risiko</b> versteht man das mit der Art der Tätigkeiten, Vorgänge und Verwaltungsstrukturen verbundene Risiko, dass Fehler oder Mängel in der Haushaltsführung auftreten, die - falls sie durch die internen Kontrollverfahren nicht verhindert oder aufgedeckt und berichtigt werden - dazu führen, dass die Rechnungsführung unzuverlässig ist bzw. dass die zugrunde liegenden Vorgänge in wesentlichem Ausmaß nicht rechtmäßig und ordnungsgemäß sind oder die Haushaltsführung nicht wirtschaftlich ist.</p>
<p><b>Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren</b></p>	<p>Jeder Generaldirektor oder Dienststellenleiter muss einen <b>Jährlichen Tätigkeitsbericht</b> mit Angaben zum Umfeld der GD/Dienststelle, zu den wichtigsten Fortschritten und zu Management- und Kontrollfragen (z. B. interne Kontrolle) vorlegen, dem die Jahresrechnung beiliegt. In seiner Eigenschaft als bevollmächtigter Anweisungsbefugter muss er außerdem eine Erklärung unterzeichnen, wonach er auf der Grundlage der ihm vorliegenden Fakten hinreichende Gewähr erlangt hat, dass die geschaffenen Kontrollverfahren die erforderlichen Garantien für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge liefern.</p> <p>Die Erklärung kann "Vorbehalte" enthalten, mit denen auf Risiken im Zusammenhang mit den von der betreffenden Generaldirektion oder Dienststelle verwalteten Maßnahmen oder Tätigkeiten sowie gegebenenfalls auf vom bevollmächtigten Anweisungsbefugten getroffene oder geplante Abhilfemaßnahmen hingewiesen wird.</p>
<p><b>Konfidenzniveau</b></p>	<p><b>Konfidenzniveau</b> (oder Sicherheitsgrad) ist der Gegenbegriff zu Prüfungsrisiko. Je höher das Konfidenzniveau angesetzt wird, desto mehr Prüfungshandlungen müssen vorgenommen werden. Der Hof sieht grundsätzlich vor, dass bei allen Prüfungen der Rechnungsführung ein Konfidenzniveau von 95 % festzulegen und somit ein Prüfungsrisiko von 5 % zulässig ist.</p>
<p><b>Kontrollrisiko</b></p>	<p>Unter <b>Kontrollrisiko</b> versteht man das Risiko, dass mit den internen Kontrollverfahren wesentliche Fehler oder Mängel in der Haushaltsführung nicht verhindert, aufgedeckt und zeitnah berichtigt werden. Ursachen des Versagens liegen u.U. im Fehlen angemessener Kontrollverfahren oder darin, dass die vorhandenen internen Kontrollverfahren nicht wirksam, kontinuierlich und einheitlich funktionieren.</p>
<p><b>Kontrollumfeld</b></p>	<p>Unter <b>Kontrollumfeld</b> versteht man die allgemeine Einstellung, die Sensibilität und die Handlungen des oberen und mittleren Managements im Hinblick auf die interne Kontrolle und deren Bedeutung innerhalb der geprüften Stelle.</p>
<p><b>Offenlegung</b></p>	<p><b>Offenlegung</b> bezieht sich auf die Darstellung bestimmter Informationen (gewöhnlich in den Jahresabschlüssen und den zugehörigen Erläuterungen oder in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und im Synthesebericht).</p> <p>Die Offenlegungsregelungen für die verschiedenen Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen sind in der Haushaltsordnung bzw. in den Finanzregelungen und den diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen niedergelegt oder werden von den Bedürfnissen der Adressaten der betreffenden Informationen bestimmt.</p>
<p><b>Periodengerechte Rechnungsführung</b></p>	<p>Unter der <b>periodengerechten Rechnungsführung</b> ist eine Buchführungsmethode zu verstehen, bei der Erträge und Aufwendungen zu dem Zeitpunkt verbucht werden, in dem sie anfallen, unabhängig davon, wann die Vorgänge durch entsprechende Einzahlungen bzw. Auszahlungen endgültig abgewickelt wurden.</p>
<p><b>Prüfung</b></p>	<p>Das Ziel der <b>Prüfung</b> besteht darin, dem Prüfer die Abgabe eines unabhängigen Urteils darüber zu ermöglichen, ob der Jahresabschluss einer Einrichtung in allen wesentlichen Punkten in Übereinstimmung mit einem bestimmten Rechnungslegungskonzept aufgestellt bzw. ob die Tätigkeit einer Einrichtung im Einklang mit vorher festgelegten Kriterien ausgeübt wurde.</p>
<p><b>Prüfungsnachweise</b></p>	<p><b>Prüfungsnachweise</b> sind aufgrund von Prüfungshandlungen gewonnene Informationen, die der Prüfer auswertet, um zu Schlussfolgerungen oder zu einem Prüfungsurteil zu gelangen. Prüfungsnachweise müssen ausreichend sein, um die Schlussfolgerungen oder das Prüfungsurteil zu untermauern. Darüber hinaus müssen sie angemessen, d. h. für die Prüfungsziele relevant sowie zuverlässig sein.</p>

# Glossar

<b>Prüfungsrisiko</b>	<b>Prüfungsrisiko</b> ist das Risiko, dass der Prüfer ein unzutreffendes Prüfungsurteil abgibt. Das Prüfungsrisiko kann in drei Bestandteile untergliedert werden: inhärentes Risiko, Kontrollrisiko und Aufdeckungsrisiko.
<b>Prüfungsschlussfolgerung</b>	Die <b>Prüfungsschlussfolgerungen</b> ergeben sich aus der Gesamtbeurteilung der Prüfungsfeststellungen in einem bestimmten Bereich. Bei der Formulierung der Prüfungsschlussfolgerung muss der Prüfer die mithilfe der Prüfungshandlungen ermittelten Ergebnisse berücksichtigen und bewerten und im Kontext der für die Prüfung geltenden Wesentlichkeit betrachten. Im Rahmen der DAS muss jede spezifische Beurteilung eine globale Schlussfolgerung in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge im betreffenden Bereich umfassen.
<b>Prüfungsumfang</b>	Der <b>Prüfungsumfang</b> bezieht sich auf die Prüfungsverfahren, die unter den jeweiligen Umständen (Art der vorgesehenen Prüfung und Berichterstattung, besondere Ziele und Sachzwänge usw.) zur Erreichung des Prüfungsziels für erforderlich gehalten werden.
<b>Prüfungsurteil</b>	Das <b>Prüfungsurteil</b> ist eine eindeutige schriftliche Gesamtaussage zum Jahresabschluss oder zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt. Die beiden wichtigsten Arten von Prüfungsurteilen sind das uneingeschränkte Prüfungsurteil und das eingeschränkte Prüfungsurteil.
<b>Prüfungsverfahren</b>	Ein <b>Prüfungsverfahren</b> ist die Methode zur Erlangung und Auswertung der erforderlichen Prüfungsnachweise. Für Funktionsprüfungen sowie vertiefte Prüfungen stehen dem Prüfer vier Prüfungsverfahren zur Verfügung: Überprüfung, Beobachtung, Befragung und Bestätigung sowie Berechnung. Analytische Prüfungsverfahren werden hauptsächlich bei der Prüfungsplanung und am Ende der Prüfung eingesetzt.
<b>Prüfungsziel</b>	Generell werden die <b>Prüfungsziele</b> je nach Art der Prüfung festgelegt (Prüfung der Rechnungsführung oder Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung). Für Prüfungen der Rechnungsführung in Bezug auf die Haushaltsrechnung gelten die allgemeinen Prüfungsziele der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Vollständigkeit, Realität der Vorgänge, Bestimmbarkeit des Wertes sowie der Darstellung und Veröffentlichung. Bei der Prüfung der Vermögensübersicht tritt das Ziel tatsächliches Vorhandensein und Eigentum an die Stelle des Ziels Realität der Vorgänge und das Ziel Bewertung an die Stelle des Ziels Bestimmbarkeit des Wertes. Die allgemeinen Prüfungsziele der Wirtschaftlichkeitsprüfung lauten Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.  Bei jeder Prüfungsaufgabe gilt es, als Teil des Planungsprozesses die spezifischen Prüfungsziele zu definieren.
<b>Rechnungsführungssystem</b>	Ein <b>Rechnungsführungssystem</b> umfasst die Arbeitsvorgänge und Aufzeichnungen einer geprüften Stelle zur Verarbeitung von Vorgängen und Ereignissen in der Buchhaltung. Vorgänge und andere Ereignisse werden im Rechnungsführungssystem erfasst, gruppiert, analysiert, berechnet, zugeordnet, aufgezeichnet, zusammengefasst und dokumentiert.
<b>Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit</b>	Bei Prüfungen der Rechnungsführung soll mit dem Ziel <b>Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit</b> gewährleistet werden, dass ein Vorgang den geltenden Rechtsvorschriften entspricht und durch ausreichende Haushaltsmittel gedeckt ist.
<b>Repräsentativität</b>	Wenn der Prüfer vertiefte Prüfungen durchführt, wendet er Stichprobenverfahren an, die es ihm erlauben, Schlussfolgerungen zu der Grundgesamtheit zu ziehen, aus der die Stichprobe entnommen wurde. Damit die Gültigkeit dieser Schlussfolgerungen gewährleistet ist, muss die Stichprobe für die Grundgesamtheit <b>repräsentativ</b> sein.
<b>Schlüsselkontrollen</b>	Im Kontext der DAS sind <b>Schlüsselkontrollen</b> die vom Prüfer im Rahmen der Bewertung und Beurteilung der Überwachungs- und Kontrollsysteme ermittelten Kontrollverfahren, die für die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge von entscheidender Bedeutung sind.
<b>Signifikantes Risiko</b>	Ein bei der Prüfung besonders zu beachtendes Risiko.

# Glossar

<p><b>Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften</b></p>	<p><b>Sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften</b> sind aufgrund politischer Ziele und rechtlicher oder systembedingter Verpflichtungen zu erfüllende spezifische Bedingungen (beispielsweise im Agrarbereich Erhaltung von Flächen in einem "guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand" oder im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen Einhaltung der Publizitätsvorschriften oder Systemanforderungen). Die Nichteinhaltung dieser Anforderungen berührt nicht unbedingt die Voraussetzungen für die Zahlung, beinhaltet jedoch ein finanzielles Risiko und/oder mögliche finanzielle Berichtigungen zulasten der Mitgliedstaaten bzw. Strafen zulasten der Endbegünstigten.</p>
<p><b>Spezifische Beurteilung</b></p>	<p>Das globale Prüfungsurteil des Hofes (DAS) basiert auf <b>spezifischen Beurteilungen</b> für die einzelnen wichtigsten Tätigkeitsbereiche der EU, die ausführliche Informationen zu den Ursachen der Fehler, den Schwachstellen und den Möglichkeiten für Verbesserungen des Finanzmanagements enthalten.</p>
<p><b>Stichprobenrisiko</b></p>	<p>Das <b>Stichprobenrisiko</b> besteht darin, dass der Prüfer aufgrund einer statistisch oder nicht statistisch ausgewählten Stichprobe womöglich zu einem anderen Urteil gelangt, als sich bei Anwendung derselben Prüfungshandlung auf die vollständige Grundgesamtheit ergeben hätte.</p>
<p><b>Stichprobenverfahren</b></p>	<p>Unter <b>repräsentativen Stichprobenverfahren</b> versteht man die Anwendung von Prüfungshandlungen auf weniger als 100 % der Elemente innerhalb einer Kategorie von Vorgängen oder eines Kontensaldos, wobei für alle Elemente der Grundgesamtheit die Wahrscheinlichkeit besteht, in die Auswahl einbezogen zu werden. Dies ermöglicht es dem Prüfer, Prüfungsnachweise über einige Merkmale der ausgewählten Elemente zu erlangen und auszuwerten, mit dem Ziel, ein Urteil über die Grundgesamtheit, aus der die Auswahl vorgenommen wird, zu bilden oder die Urteilsbildung abzustützen. Bei der Stichprobenprüfung kann ein statistischer oder ein nicht statistischer Ansatz zugrunde gelegt werden.</p>
<p><b>Tätigkeitsbezogene Budgetierung (ABB)</b></p>	<p><b>Tätigkeitsbezogene Budgetierung</b> ist die Zusammenführung von Budgetierung und Finanzmanagement auf der Grundlage von eng mit den Prioritäten und Zielsetzungen der Kommission verbundenen Tätigkeiten.</p>
<p><b>Tätigkeitsbezogenes Management (ABM)</b></p>	<p><b>Tätigkeitsbezogenes Management</b> ist eine Methode des integrierten Managements, die sich auf alle Aspekte der Kommissionstätigkeit bezieht. Sie umfasst Methoden für die Festsetzung prioritärer Ziele, die Planung und Programmplanung, die Budgetierung, die Verwaltung und die Berichterstattung.</p>
<p><b>Überwachungs- und Kontrollsysteme</b></p>	<p>Im Kontext der DAS müssen die <b>Überwachungs- und Kontrollsysteme</b> die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben garantieren, indem sie das wirksame Funktionieren der Verwaltungsverfahren gewährleisten. Sie umfassen die Verfahren, anhand deren die Kommission die notwendigen Informationen erhält, um sicherzustellen, dass die Ziele im Einklang mit den (verordnungs)rechtlichen und vertraglichen Bestimmungen erreicht werden.</p>
<p><b>Uneingeschränktes Prüfungsurteil</b></p>	<p>Der Bericht des Prüfers enthält eine eindeutige schriftliche Gesamtaussage zum Jahresabschluss oder zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt. Ein <b>uneingeschränktes Prüfungsurteil</b> wird abgegeben, wenn der Prüfer zu dem Schluss gelangt, dass die zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt rechtmäßig und ordnungsgemäß sind und die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Risiken angemessen eindämmen.</p>

# Glossar

<b>Vertiefte Prüfungen</b>	<p>Ziel von vertieften Prüfungen ist es, direkte Prüfungsnachweise zu erhalten, anhand deren der Prüfer zu einem für die Prüfungsziele relevanten Prüfungsurteil gelangen kann. Diese Prüfungsnachweise müssen ausreichend und angemessen sein (d. h. im Hinblick auf die Prüfungsziele relevant und zuverlässig).</p> <p>Vertiefte Prüfungen können eines oder mehrere der folgenden Verfahren umfassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überprüfung von Vorgängen;</li> <li>▪ Überprüfung und direkte Kontrolle der Prozesse, welche die Leitung der geprüften Stelle anwendet, um zu Schätzungen bei der Abschlusserstellung zu gelangen;</li> <li>▪ analytische Verfahren.</li> </ul>
<b>Voraussetzung für die Zahlung</b>	<p><b>Voraussetzungen für die Zahlung</b> sind im Allgemeinen die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse im Zusammenhang mit der jeweiligen Beihilferegelung oder dem jeweiligen Dienstleistungs-, Liefer- oder Bauvertrag (beispielsweise Einhaltung von Förderfähigkeitsregeln oder von Verpflichtungen in Bezug auf Wiedereinziehungen). In der Praxis kann sich die diesbezügliche Beurteilung auf folgende Fragestellung stützen: Wäre ein anderer Betrag gezahlt worden, wenn der Fehler zum Zeitpunkt der Genehmigung der Zahlung bekannt gewesen wäre?</p>
<b>Wesentlichkeit</b>	<p><b>Wesentlichkeit</b> bezeichnet die relative Bedeutung oder Größenordnung eines Sachverhalts oder einer Gruppe zusammenhängender Sachverhalte. Ein Sachverhalt oder eine Gruppe zusammenhängender Sachverhalte ist dann wesentlich, wenn er/sie so signifikant ist, dass den Adressaten der Berichte des Hofes davon Mitteilung zu machen ist. Ein Sachverhalt oder eine Gruppe von Sachverhalten kann aufgrund des Betrags, der Art oder des Zusammenhangs wesentlich sein.</p>
<b>Zentrale Verwaltung</b>	<p>Wenn die Kommission den Haushalt im Rahmen der <b>zentralen Verwaltung</b> ausführt, werden die verschiedenen Aufgaben entweder direkt von den Kommissionsdienststellen oder indirekt von Exekutivagenturen, traditionellen Einrichtungen oder nationalen Stellen des öffentlichen Sektors sowie von privatrechtlichen Einrichtungen mit öffentlichem Auftrag (den so genannten "nationalen Stellen") wahrgenommen.</p>
<b>Zugrunde liegende Vorgänge</b>	<p>Die den <b>Jahresabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge</b> sind die Vorgänge zur Finanzierung und Ausführung des EU-Haushalts. Sie stellen die grundlegenden Stichprobensegmente dar.</p>

# Häufig gestellte Fragen

## → Was ist die "DAS"?

Gemäß dem EG-Vertrag hat der Hof alljährlich die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft zu prüfen und sein Prüfungsurteil zu veröffentlichen. Insbesondere hat der Hof eine jährliche "Erklärung über die Zuverlässigkeit" vorzulegen, die sowohl die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung als auch die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abdeckt.

Diese "Zuverlässigkeitserklärung" ist allgemein unter der Abkürzung DAS bekannt (abgeleitet von der französischen Bezeichnung *Déclaration d'Assurance*). Hauptziel der DAS ist es, ihren Adressaten, insbesondere dem Europäischen Parlament und dem Rat, aber auch den EU-Bürgern allgemein, eine Bewertung und ein Prüfungsurteil darüber vorzulegen, wie die EU-Finanzmittel verwendet wurden. Die DAS ist das förmliche Prüfungsurteil des ERH zur Zuverlässigkeit der EU-Rechnungsführung und zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

---

## → Veröffentlicht der Hof nur eine globale DAS, die sich auf den gesamten EU-Haushalt bezieht?

Als Erstes ist nochmals hervorzuheben, dass die DAS zwei Prüfungsaspekte abdeckt, eine Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und eine Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

Im Zusammenhang mit dem zweiten Aspekt sieht der EG-Vertrag vor, dass die globale DAS "durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft ergänzt werden kann". Der Hof setzt dies um und hat deshalb einen Ansatz gewählt, wonach die globale DAS (ab 2007) auf den spezifischen Beurteilungen zu den wichtigsten Gruppen von Politikbereichen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB) aufbaut, nämlich Einnahmen, Landwirtschaft und natürliche Ressourcen, Kohäsion, Forschung, Energie und Verkehr, Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung, Bildung und Unionsbürgerschaft, Wirtschaft und Finanzen sowie Verwaltungsausgaben.

---

## → Warum ist die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu prüfen?

Der EG-Vertrag schreibt ausdrücklich vor, dass der Hof zusammen mit dem Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der EU-Rechnungsführung ein Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abgibt. Dies ist vor dem Hintergrund der Besonderheit der Gemeinschaftsausgaben zu sehen: Ein großer Anteil des Haushalts (mehr als 80 %) wird in Form von Zahlungen an die Endbegünstigten ausgeführt, die auf der Grundlage der von diesen selbst eingereichten Anträge getätigt werden.

## Häufig gestellte Fragen

→ Äußert sich der Hof zur Wirksamkeit der Gemeinschaftsausgaben oder dazu, ob die Ziele erreicht wurden?

Neben der Prüfung der Rechnungsführung und der Berichterstattung über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge hat sich der Hof gemäß dem EG-Vertrag auch von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der EU-Finanzmittel zu überzeugen, d. h., er prüft, ob diese Mittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam verwendet wurden. Zu diesem Zweck führt der Hof regelmäßig "Prüfungen der optimalen Mittelverwendung" zu verschiedenen Aspekten des EU-Haushalts durch. Die Ergebnisse dieser Prüfungen finden normalerweise in "Sonderberichten" Niederschlag, die getrennt vom Jahresbericht des Hofes veröffentlicht werden, der Entlastungsbehörde und der Öffentlichkeit aber ebenfalls zur Verfügung stehen.

→ Auf welche Grundlage stützt sich das Prüfungsurteil des Hofes?

Grundlage für die Schlussfolgerungen des Hofes sind die während der Prüfungen aufgedeckten Systemschwächen und konkreten Fehler. Diese werden der Kommission sowie den betroffenen Mitgliedstaaten oder Drittländern mitgeteilt und mit der Kommission in einer Reihe von Sitzungen, die allgemein als "kontradiktorisches Verfahren" bezeichnet werden, ausführlich erörtert. Im Rahmen dieses Prozesses sollen die Prüfungsnachweise, auf die sich das Prüfungsurteil des Hofes stützt, bestätigt werden. Der Jahresbericht enthält die genauen Einzelheiten zu den Prüfungsfeststellungen des Hofes. Das Prüfungsurteil des Hofes stellt eine auf der Grundlage der verfügbaren Informationen und nach der allgemein anerkannten Prüfungspraxis ausgearbeitete fachliche Beurteilung dar.

→ Trägt der vom Hof entwickelte DAS-Ansatz den internationalen Prüfungsgrundsätzen ausreichend Rechnung und wenn ja, welchen?

Die bei der Erstellung der DAS angewandte Methode des Hofes baut auf den internationalen Prüfungsgrundsätzen auf.

Die bestehenden internationalen Grundsätze beziehen sich aber im Wesentlichen auf die Prüfung der Jahresabschlüsse privater Gesellschaften oder öffentlicher Stellen und können nur in Ausnahmefällen als Leitlinien für die Formulierung eines Prüfungsurteils zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge dienen. Angesichts der Besonderheit der vom Hof zu erfüllenden Aufgabe müssen die internationalen Prüfungsgrundsätze an die besonderen und spezifischen Merkmale des DAS-Prüfungsumfelds angepasst werden. Die meisten internationalen Grundsätze können deshalb nur sinngemäß Anwendung finden.

Um sicherzustellen, dass bei der Überarbeitung der DAS-Methode den neuesten Entwicklungen im Bereich der internationalen Prüfungsgrundsätze Rechnung getragen wird, hat sich der Hof von externen Sachverständigen beraten lassen. Die wichtigsten berücksichtigten Grundsätze waren in diesem Zusammenhang die von der *International Federation of Accountants* (IFAC) herausgegebenen Internationalen Prüfungsgrundsätze (ISA) und Internationalen Standards zu *Assurance*-Aufträgen (ISAE), die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden herausgegebenen Richtlinien (INTOSAI-Richtlinien für die Finanzkontrolle), die Europäischen Leitlinien für die Anwendung der INTOSAI-Richtlinien (ELA) sowie das COSO-Modell und das COSO-Rahmenwerk "*Enterprise risk management framework*" (COSO - ERM).

## Häufig gestellte Fragen

→ Was steckt hinter dem Konzept der Wesentlichkeit und warum findet es Anwendung?

Das Konzept der Wesentlichkeit wird in den internationalen Prüfungsgrundsätzen anerkannt. Damit wird berücksichtigt, dass die zugrunde liegenden Vorgänge nur selten völlig fehlerfrei sein können. Die so genannte Wesentlichkeitsschwelle ist ein wichtiger Faktor, der bei der Berechnung der Stichprobengrößen für vertiefte Prüfungen und bei der Auslegung der erzielten Prüfungsergebnisse herangezogen wird. Im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gelten Fehler als wesentlich, wenn sie die Entscheidungen der Adressaten des Prüfungsurteils beeinflussen würden. Generell wird die Wesentlichkeitsschwelle für das Prüfungsurteil auf der Ebene der Zuverlässigkeitserklärung bei 2 % der Gesamtausgaben oder der Gesamteinnahmen des EU-Haushaltsplans angesetzt. Der Hof kann jedoch beschließen, eine andere Wesentlichkeitsschwelle festzulegen oder eine Differenzierung der Wesentlichkeitsschwellen von Bereich zu Bereich in Betracht zu ziehen, um den Erfordernissen der Adressaten der DAS (d. h. der Entlastungsbehörde) Rechnung zu tragen.

→ Wer ist für die vom Hof aufgedeckten Probleme zur Rechenschaft zu ziehen, die Kommission oder die Mitgliedstaaten?

Der Großteil der EU-Ausgaben, d. h. fast 80 %, unterliegt der "geteilten Verwaltung" durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Allerdings liegt die endgültige Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans bei der Kommission (Artikel 274 des EG-Vertrags), d. h., sie muss dafür sorgen, dass die von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Finanzmittel angemessen verwendet werden. Somit obliegt der Kommission die Überwachung der bestehenden nationalen und regionalen Überwachungs- und Kontrollsysteme, die im Zusammenhang mit der Verausgabung von EU-Finanzmitteln Anwendung finden. Gemäß dem Vertrag und den einschlägigen Verordnungen sind die Mitgliedstaaten jedoch verpflichtet, die Kommission bei dieser Aufgabe zu unterstützen.

→ Könnte der Hof deutlichere Worte sprechen, wenn es darum geht, einzelne Mitgliedstaaten zu nennen und zur Rechenschaft zu ziehen?

Gemäß dem EG-Vertrag hat der Hof ein Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge abzugeben, die der EU-Rechnungsführung zugrunde liegen, nicht aber ein Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Außerdem ist festzuhalten, dass die Stichproben, auf die sich die Prüfungen des Hofes stützen, zwar ausreichen, um Schlussfolgerungen zur betreffenden Gruppe von Politikbereichen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB) zu ziehen, dass sie aber nicht dazu bestimmt sind, Schlussfolgerungen in Bezug auf einzelne Mitgliedstaaten zu ziehen. Dazu müssten die Stichproben viel größer sein, ja es müsste sogar eine repräsentative Stichprobe für jeden Mitgliedstaat gezogen werden, wozu wesentlich mehr als die gegenwärtig verfügbaren Ressourcen erforderlich wären. Allerdings nennt der Hof in seinem Jahresbericht gegebenenfalls Beispiele für konkrete Fälle, in denen bei seinen Prüfungen Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden.

## Häufig gestellte Fragen

→ Ist die Anzahl der vom Hof geprüften Programme und Projekte groß genug, um ihm ein zuverlässiges Prüfungsurteil zu erlauben?

Die vom Hof für seine vertieften Prüfungen verwendeten Stichprobengrößen werden anhand allgemein anerkannter statistischer Parameter und Methoden bestimmt und haben sich für die betreffenden Zwecke als angemessen erwiesen.

Generell entsprechen beispielsweise die angewandten technischen Parameter, insbesondere das Konfidenzniveau (95 %) und die Wesentlichkeitsschwelle (2 %), denjenigen, welche die Kommission für den neuen Programmplanungszeitraum (2007-2013) der strukturellen Maßnahmen und für das Siebte Rahmenprogramm im Bereich der Forschung anzuwenden beabsichtigt.

→ Wird bei der Prüfungsmethode des Hofes die Leistung der Kontrollsysteme berücksichtigt oder nimmt der Hof lediglich eine Hochrechnung der in den Stichproben aufgedeckten Fehler vor?

Das Prüfungsurteil des Hofes wird auf der Grundlage einer soliden Methode formuliert, die eine angemessene Berücksichtigung der Beurteilung der im Zusammenhang mit der Verwaltung der EU-Finanzmittel angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission sowie die ausdrückliche Bezugnahme auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte der einzelnen Generaldirektoren beinhaltet. Im Einklang mit den international anerkannten Prüfungsgrundsätzen wird die vom Hof vorgenommene Systemanalyse durch vertiefte Prüfungen verschiedener Stichproben von Vorgängen ergänzt, die bis hinunter zur Ebene des Endbegünstigten geprüft werden. Der zuvor bereits solide Ansatz des Hofes wurde durch Überarbeitung noch stärker abgesichert.

Kernstück des überarbeiteten DAS-Ansatzes ist ein Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit (*Assurance*-Modell), das zeigt, wie die aus den verschiedenen Grundlagen für Prüfungsnachweise jeweils abzuleitenden Sicherheitsgrade kohärent und einheitlich zu einer Gesamtsicherheit führen können. Vereinfacht gesagt: Mit diesem *Assurance*-Modell lässt sich ermitteln, welches Konfidenzniveau aus den Überwachungs- und Kontrollsystemen abgeleitet werden kann und wie hoch das Konfidenzniveau ist, das infolgedessen aus den vertieften Prüfungen abgeleitet werden muss. (Weitere Einzelheiten sind dem betreffenden Abschnitt in der DAS-Broschüre zu entnehmen.)

Das *Assurance*-Modell zeigt eine Methode auf, wonach bei nachweislicher Verbesserung der Systeme weniger Gewicht auf die vertiefte Prüfung von Vorgängen gelegt werden muss.

## Häufig gestellte Fragen

→ Sind die bei Prüfungen des Hofes aufgedeckten Fehler von Bedeutung oder handelt es sich zumeist um triviale Fehler beim "Ausfüllen von Formularen"?

Der Hof stützt seine Schlussfolgerungen nicht auf triviale Sachverhalte. Fehler beim "Ausfüllen von Formularen" werden nicht automatisch als Fehler gewertet. Dies geschieht nur dann, wenn die Analyse der zusammengestellten Prüfungsnachweise auf ernsthafte Probleme in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der betreffenden Ausgaben hindeutet und die betreffenden Ausgaben wesentlich sind. Das "Fehlen von Unterlagen" mag als unbedeutendes Problem erscheinen, kann aber eine schwerwiegende Unzulänglichkeit darstellen, falls der Prüfer aus diesem Grund nicht in der Lage ist, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der betreffenden Ausgaben sicherzustellen. Bei seiner Fehlerdefinition unterscheidet der Hof zwischen Fehlern, bei denen die "Voraussetzungen für die Zahlung" oder "sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften" betroffen sind. Im Allgemeinen sind die Voraussetzungen für die Zahlung betroffen, wenn es um grundlegende rechtliche Erfordernisse im Zusammenhang mit der jeweiligen Beihilferegelung oder dem jeweiligen Dienstleistungs-, Liefer- oder Bauvertrag geht. Bei den sonstigen Aspekten der Einhaltung von Rechtsvorschriften handelt es sich dagegen um aufgrund politischer Ziele und rechtlicher oder systembedingter Verpflichtungen zu erfüllende spezifische Bedingungen. Daher werden sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften (bei denen es größtenteils um nicht quantifizierbare Fehler geht, z. B. Unzulänglichkeiten beim Vergabeverfahren) zwar bei den Prüfungsergebnissen erwähnt, bei Hochrechnungen aber nur dann (als quantifizierbare Fehler) berücksichtigt, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie (wegen fehlender Förderfähigkeit) erhebliche finanzielle Auswirkungen für das fragliche Projekt hatten. In allen anderen Fällen bleiben die so genannten "sonstigen Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften" unberücksichtigt, wenn später zu Analyse Zwecken eine Schätzung der wahrscheinlichsten Fehlerquote vorgenommen wird.

→ Sind in Bezug auf aufgedeckte Fehler und die Hochrechnung von Fehlern unterschiedliche Auslegungen möglich?

Es kann nie ganz ausgeschlossen werden, dass die jeweiligen Beurteilungen in gewissem Maße voneinander abweichen. Allerdings ist hervorzuheben, dass sich die Bemerkungen des Hofes auf konkrete Fakten und Nachweise stützen. Ziel des so genannten "kontradiktorischen Verfahrens" zwischen dem Hof und den von ihm geprüften Stellen ist es, unterschiedliche Auslegungen der Prüfungsfeststellungen zu überwinden. In diesem Kontext werden "sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften", die keine messbaren finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt haben, vom Hof bei der Schätzung der wahrscheinlichsten Fehlerquote in der jeweiligen Gruppe von Politikbereichen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (ABB) nicht berücksichtigt.

Die Ergebnisse der repräsentativen Stichproben geben dem Hof ein hohes Maß an Sicherheit. Im Einklang mit den international anerkannten Prüfungsgrundsätzen verfügt der Hof so über eine angemessene Grundlage für alle Prüfungsschlussfolgerungen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass diese Ergebnisse im Allgemeinen mit den Ergebnissen der Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme übereinstimmen. Endergebnis ist ein hoher Sicherheitsgrad bei den Prüfungsschlussfolgerungen und beim globalen Prüfungsurteil des Hofes.

## Häufig gestellte Fragen

→ Ist ein uneingeschränktes Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge überhaupt erreichbar?

Ja. Gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die bei der Verwaltung der Ausgaben angewandten Systeme es ermöglichen, das Risiko nicht rechtmäßiger oder nicht ordnungsgemäßer Ausgaben auf ein vertretbares Maß herabzusetzen, und werden bei den vertieften Prüfungen keine wesentlichen Fehler auf der Ebene der Vorgänge aufgedeckt, so formuliert der Hof ein entsprechendes Prüfungsurteil. Ein solches Urteil hat er über mehrere Jahre hinweg beispielsweise in Bezug auf die aus dem EU-Haushalt finanzierten Verwaltungsausgaben abgegeben.

Ein sehr wichtiges Beispiel sind die direkten Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, auf die das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) Anwendung findet. Bei diesem wichtigen Teil der Gemeinschaftsausgaben, der rund 25 % des gesamten EU-Haushalts ausmacht, gelangte der Hof für die Jahre 2004 und 2005 zu dem Schluss, dass das InVeKoS bei ordnungsgemäßer Anwendung das Risiko nicht rechtmäßiger und nicht ordnungsgemäßer Ausgaben auf ein vertretbares Maß herabsetzt.

→ Sollte der Hof bei der Berichterstattung über seine Prüfungsfeststellungen nicht zwischen ermittelten "Fehlern" und echten "Betrugsfällen" unterscheiden?

Möglicherweise decken die Prüfer im Rahmen ihrer Prüfungen bestimmte Unregelmäßigkeiten auf, wie z. B. nicht durch Rechnungen belegte Ausgaben, überhöhte Angaben von Anbauflächen, für die Beihilfen beantragt wurden, oder Erstattungsanträge für übertrieben hohe Gemeinkosten. In diesen Fällen werden die Prüfer die Feststellungen üblicherweise als "Fehler" einstufen, da nur eine wesentlich genauere Untersuchung Aufschluss über die zugrunde liegenden Beweggründe geben könnte sowie darüber, ob es sich um "unbeabsichtigte Fehler" oder um "vorsätzlichen Betrug" handelt. "Betrug" ist letztlich ein juristischer Begriff für einen Sachverhalt, der von einem Gericht festzustellen ist. Tatsächlich pflegt der Hof die Fälle, in denen ein starker Betrugsverdacht besteht, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung OLAF zu melden.

## Häufig gestellte Fragen

→ Berücksichtigt der Hof den Mehrjahrescharakter der EU-Programme und das Vorhandensein von Wiedereinziehungsverfahren, die möglicherweise vor Abschluss der Projekte zum Zuge kommen?

Gemäß dem EG-Vertrag hat der Hof ein Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge eines Jahres abzugeben. Dies tut der Hof, ohne jedoch den Mehrjahrescharakter der Gemeinschaftsausgaben außer Acht zu lassen. Wie die Prüfungen des Hofes gezeigt haben, liegt das Problem darin, dass die Einziehungsverfahren, welche die Berichtigung der im Bereich der Ausgaben festgestellten Unregelmäßigkeiten erlauben sollen, nicht wirksam genug sind.

Im Bereich der Strukturfondsprogramme haben die vom Hof vorgenommenen Prüfungen der "Abschlüsse" (d. h. der von der Kommission förmlich abgeschlossenen Programme) deutlich gemacht, dass sogar in der letzten Phase des mehrjährigen Prozesses, wenn keine weiteren Kontrollen mehr vorgesehen und somit keine Berichtigungen mehr möglich sind, weiterhin Fehler bestehen.

Im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss im Bereich der Agrarausgaben sehen die bestehenden Verfahren in erster Linie vor, dass Ausgaben nicht anerkannt werden, wenn die Kommission Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufdeckt. Ein Teil der gezahlten EU-Mittel wird also von den Mitgliedstaaten zurückgefordert. Diese Maßnahme zielt jedoch nicht darauf ab, die nicht ordnungsgemäßen Zahlungen auf der Ebene der Endbegünstigten zu berichtigen. Ihre Wirkung besteht also in erster Linie darin, dass die Kosten einiger Vorgänge im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik vom EU-Haushalt auf die nationalen Steuerzahler verlagert werden.

Bislang liefern die Prüfungsfeststellungen des Hofes keine Bestätigung für die Behauptung, dass die Einziehungen ausreichen, um die nicht rechtmäßigen oder nicht ordnungsgemäßen Ausgaben, die auf der Ebene der zugrunde liegenden Vorgänge aufgedeckt wurden, auszugleichen oder gar zu berichtigen. Die bei den Prüfungen des Hofes aufgedeckten wesentlichen Schwachstellen zeigen eindeutig, dass die Einziehungsverfahren in ihrer gegenwärtigen Form nicht als wirksame Maßnahmen zur Verhinderung, rechtzeitigen Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern auf der Ebene der zugrunde liegenden Vorgänge betrachtet werden können.

---

→ Warum müssen die Generaldirektoren einen Jährlichen Tätigkeitsbericht vorlegen?

Die von allen Generaldirektoren vorzulegenden Jährlichen Tätigkeitsberichte enthalten Informationen zu den in ihre Verantwortung fallenden Bereichen. Sie sind im Rahmen des neuen tätigkeitsbezogenen Managements ein wichtiges Instrument. Die Tätigkeitsberichte umfassen i) eine Beurteilung der mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreichten Ergebnisse, ii) Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der durchgeführten Maßnahmen, iii) Informationen zu den angewandten Überwachungs- und Kontrollsystemen, iv) eine Offenlegung der Zwänge, mit denen die Generaldirektion in Ausübung ihrer Tätigkeit möglicherweise konfrontiert war, v) eine Jahresrechnung (Ausführung des Haushaltsplans).

## Häufig gestellte Fragen

### → Warum geben die Generaldirektoren eine Erklärung ab?

Die Erklärung ist Ausdruck für die Wahrnehmung der dem jeweiligen Generaldirektor durch die "Charta der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der bevollmächtigten Anweisungsbefugten" übertragenen Aufgabe, für die Anwendung interner Kontrollsysteme zu sorgen, welche die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge und die Verwendung der zugewiesenen Mittel für die vorgesehenen Zwecke gewährleisten sollen. In der Erklärung muss auch auf mögliche Schwachstellen in den internen Kontrollsystemen hingewiesen werden sowie auf besondere Schwierigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der in die Verantwortung des Generaldirektors fallenden Vorgänge haben können und in den Vorbehalten deutlich gemacht werden sollten.

### → Wie könnten sich Erklärungen der Mitgliedstaaten, die eine zusammenfassende Bestätigung für die auf nationaler Ebene erlangte Sicherheit darstellen, auf die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes auswirken?

Die Entwicklung hin zu offiziellen Erklärungen der Mitgliedstaaten zu den in ihrem Hoheitsgebiet ausgegebenen EU-Finanzmitteln könnte dazu führen, dass die Mitgliedstaaten dem Ziel einer besseren Verwaltung der EU-Finanzmittel mehr Aufmerksamkeit widmen.

Rund 80 % der EU-Finanzmittel unterliegen der geteilten Verwaltung (d. h., sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten sind für die angemessene Verwendung dieser Mittel verantwortlich). Die Mitgliedstaaten sind also direkt an der Verwaltung dieser Mittel beteiligt. Gemäß der international anerkannten Prüfungspraxis wird vom externen Prüfer erwartet, dass er die Erklärungen der für die geprüften Mittel Verantwortlichen berücksichtigt. Allerdings müssen diese Erklärungen eindeutig als "Erklärungen der Leitung (der geprüften Stelle)" eingestuft werden. Sie sind im Rahmen der Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme zu berücksichtigen, können aber nicht an die Stelle einer unabhängigen Prüfung durch den externen Prüfer treten. Dies entspricht der Position, die der Hof bereits in Bezug auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren der Kommission vertritt.

In der Praxis wird es in diesem Kontext wichtig sein, ob die betreffenden Erklärungen der einzelnen Mitgliedstaaten von den nationalen ORKB geprüft werden und falls ja, in welcher Weise. Falls sie von den ORKB geprüft werden, könnte der Hof sie als "Erklärungen der Leitung" betrachten und außerdem die Berichte der nationalen ORKB als "Arbeiten anderer Prüfer" in seine Untersuchungen einbeziehen. Der DAS-Ansatz räumt diese Möglichkeit bereits ein. Dies setzt jedoch unter anderem voraus, dass eine einheitliche Prüfungsmethode Anwendung findet und die zeitlichen Zwänge berücksichtigt werden. Anders ausgedrückt: Jeder potenzielle Input muss den Hof früh genug erreichen, damit er ihn innerhalb seines sehr straffen Zeitplans berücksichtigen kann.

Grundsätzlich wäre die damit möglicherweise einhergehende Verbesserung der Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten ein wichtiger Beitrag zur Anwendung eines echten integrierten Kontrollrahmens, der es erlauben würde, die auf der Ebene der zugrunde liegenden Vorgänge bestehenden Risiken unter Kontrolle zu halten.

Vor diesem Hintergrund könnte eine mögliche Wirkung dieser Erklärungen der Mitgliedstaaten darin bestehen, dass die Ressourcen wirksamer und wirtschaftlicher verwendet werden. Auf diese Weise könnte die Last der Prüfung auf mehrere Ebenen verteilt werden, vorausgesetzt, die Arbeiten der "anderen Prüfer" stehen mit dem Ansatz und der Methode des Hofes in Einklang. Dies könnte erreicht werden, ohne dass die Unabhängigkeit der betroffenen Prüfungsstellen untergraben wird.

## Kasten 1: Zuverlässigkeitserklärung 2006 - Prüfungsurteil des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung 2006

Nach Ansicht des Hofes vermittelt die "Endgültige Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften" abgesehen von den Auswirkungen der nachstehend beschriebenen Sachverhalte in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Gemeinschaften zum 31. Dezember 2006 sowie der Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das abgeschlossene Haushaltsjahr im Einklang mit der Haushaltsordnung und den vom Rechnungsführer der Kommission festgelegten Rechnungsführungsvorschriften.

Der Hof stellte bei seiner Prüfung Fehler in den im Rechnungsführungssystem als Rechnungen/Kostenaufstellungen und Vorfinanzierungen erfassten Beträgen fest. Infolgedessen sind die Abrechnungsverbindlichkeiten um rund 201 Millionen Euro und das Gesamtvolumen der lang- und kurzfristigen Vorfinanzierungen um rund 656 Millionen Euro überbewertet.

Ohne das vorstehend formulierte Prüfungsurteil infrage zu stellen, weist der Hof darauf hin, dass teilweise wegen der Komplexität des Finanzmanagementsystems und trotz der vorgenommenen Verbesserungen die Qualität der Finanzinformationen (insbesondere zur Periodenabgrenzung und zu den Mitarbeitersozialleistungen) weiterhin durch Mängel in den Rechnungsführungssystemen einiger Organe und Einrichtungen sowie einiger Generaldirektionen der Kommission gefährdet ist. Infolgedessen wurde nach Vorlage der vorläufigen Rechnungsabschlüsse eine Reihe von Berichtigungen vorgenommen.

## Kasten 2: Zuverlässigkeitserklärung 2006 - Ergebnisse der Prüfung des Hofes in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

Nach Ansicht des Hofes weisen die Einnahmen, die Mittelbindungen und Zahlungen im Rahmen der Verwaltungsausgaben, die Heranführungsstrategie mit Ausnahme des Programms Sapard sowie die externen Politikbereiche bezüglich der von den Delegationen der Kommission direkt verwalteten und kontrollierten Zahlungen keine wesentlichen Fehler auf. In diesen Bereichen werden die Überwachungs- und Kontrollsysteme so angewandt, dass ein angemessenes Risikomanagement gewährleistet ist. Darüber hinaus zeigt die Prüfung des Hofes in Bezug auf die Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), dass das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) in den Bereichen, in denen es ordnungsgemäß angewandt wird - insbesondere bei der Betriebsprämienregelung -, ein wirksames Instrument zur Begrenzung des Risikos nicht ordnungsgemäßer Ausgaben darstellt.

Ohne das vorstehend formulierte Prüfungsurteil infrage zu stellen, weist der Hof darauf hin, dass im Bereich der Heranführungsstrategie auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen in den Beitritts- und Bewerberländern weiterhin erhebliche Risiken in Bezug auf alle Programme und Instrumente bestehen.

Nach Ansicht des Hofes sind in den übrigen Ausgabenbereichen die Zahlungen weiterhin in erheblichem, wenn auch unterschiedlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet, und die Kommission sowie die Mitglied- und sonstigen Empfängerstaaten müssen weitere Anstrengungen zur Einrichtung geeigneter Überwachungs- und Kontrollsysteme unternehmen, um die Handhabung der damit verbundenen Risiken zu verbessern. Zu diesen Bereichen gehören die Gemeinsame Agrarpolitik, die strukturpolitischen Maßnahmen sowie die internen und externen Politikbereiche.

- a) Im Bereich der GAP-Ausgaben stellte der Hof einen deutlichen Rückgang der geschätzten Gesamtfehlerquote in den zugrunde liegenden Vorgängen fest. Diese liegt allerdings weiterhin knapp oberhalb der Wesentlichkeitsschwelle. (...)
- b) Im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen (...) sind die Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten [sowie die Überwachung durch die Kommission] im Allgemeinen unwirksam oder nur bedingt wirksam (...). Infolgedessen ist die Erstattung der Ausgaben für strukturpolitische Projekte mit wesentlichen Fehlern behaftet.
- c) In den internen Politikbereichen (...) dämmen die Überwachungs- und Kontrollsysteme das inhärente Risiko der Erstattung überhöhter Kosten nicht hinreichend ein, was eine wesentliche Fehlerquote in den Zahlungen an die Begünstigten zur Folge hat.
- d) In den externen Politikbereichen wurde trotz der Verbesserungen in den Überwachungs- und Kontrollsystemen der Kommission eine wesentliche Fehlerquote auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen festgestellt (...).

# Kasten 3: Zuverlässigkeitserklärung 2006 - Spezifische Beurteilungen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

Spezifische Beurteilungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006	Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme	Fehlerspanne
Eigenmittel		
Gemeinsame Agrarpolitik	InVeKoS	GAP insgesamt
	nicht InVeKoS	
Strukturpolitische Maßnahmen		
Interne Politikbereiche		
Externe Politikbereiche		Zentrale Dienststellen und Delegationen
		Durchführungseinrichtungen
Heranführungsstrategie	PHARE / ISPA	
	Sapard	
Verwaltungsausgaben		

Die vorstehende Tabelle enthält eine Zusammenfassung der Gesamtbeurteilung der Überwachungs- und Kontrollsysteme entsprechend den Ausführungen in den jeweiligen Kapiteln und liefert einen groben Überblick über die Ergebnisse der vertieften Prüfungen des Hofes. In der Tabelle sind lediglich die Kernaussagen hervorgehoben. Die jeweiligen Einzelheiten sind vor dem methodischen Hintergrund des Prüfungsansatzes des Hofes dem Hauptteil des Berichts zu entnehmen.

Legende:

Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme	Fehlerspanne
Zufriedenstellend	Unter 2 % (unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle)
Teilweise zufriedenstellend*	Zwischen 2 % und 5 %
Nicht zufriedenstellend	Über 5 %

\* Systeme werden als "teilweise zufriedenstellend" eingestuft, wenn einige Kontrollmaßnahmen für angemessen funktionierend befunden wurden, andere hingegen nicht. Infolgedessen können sie insgesamt die Fehler in den zugrunde liegenden Vorgängen möglicherweise nicht auf ein hinnehmbares Maß eindämmen.

## Kasten 4: Zuverlässigkeitserklärung 2006 - Erforderliche Maßnahmen

- Die Kommission muss den Aktionsplan weiter umsetzen, damit die in den internen Kontrollsystemen aufgedeckten Schwachstellen ausgeräumt werden.
- Die Jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren sind zu verbessern, damit sie über die jeweiligen Systembeurteilungen, einschließlich aller Schwachstellen und ihrer finanziellen Auswirkungen, genauer und klarer Aufschluss geben.
- Die Verfahren zur Einziehung nicht rechtmäßiger und nicht ordnungsgemäßer Zahlungen sind zu verbessern; ferner sind dem Hof zuverlässige Schätzungen der betreffenden Beträge vorzulegen, die er dann überprüfen kann.
- Es sind geeignete Indikatoren zu definieren und vorzulegen, mit denen sich die im Zeitverlauf erzielten Fortschritte wirksamer messen lassen.
- Die vorhandenen Regeln und Verordnungen sind, wann immer möglich, zu vereinfachen.