KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.10.2000
KOM(2000) 693 endgültig.

2000/0135 (CNS)

Geänderter Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 hinsichtlich der Trennung zwischen der Funktion des internen Audits und der Ex-ante-Finanzkontrolle (Artikel 24 Absatz 5 der Haushaltsordnung)

(gemäß Artikel 250, Absatz 2 des EG-Vertrages von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. Am 30. Mai hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung (KOM(2000)341 endg.) zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 hinsichtlich der Trennung zwischen der Funktion des internen Audits und der Ex-ante-Finanzkontrolle angenommen (Artikel 24 Absatz 5 der Haushaltsordnung). Dieser auf einen einzigen Punkt begrenzte Vorschlag greift dem Vorschlag für eine Neufassung der Haushaltsordnung, den die Kommission am 26. Juli 2000 angenommen hat, nicht vor (KOM(2000)461 endg.). Letzterer stellt ab auf eine tiefgreifende Reform der bislang zentral organisierten Ex-ante-Kontrolle von Finanztransaktionen.

Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rechnungshof haben sich insgesamt positiv zum Vorschlag vom 30. Mai geäußert; sie haben ihre Stellungnahmen bereits am 5. Oktober, d.h. innerhalb kürzester Frist, abgegeben, damit diese grundlegende Änderung einer Bestimmung der Haushaltsordnung rasch angenommen werden kann.

Europäisches Parlament und Rechnungshof teilen die Ansicht der Kommission, dass die beiden Funktionen der Ex-ante-Kontrolle und des internen Audits, die derzeit gemäß Artikel 24 Absatz 5 Satz 2 der Haushaltsordnung vom Finanzkontrolleur wahrgenommen werden, möglichst rasch zu trennen sind. Dies ist unerlässlich, um der Gefahr eines Interessenkonflikts ein für allemal vorzubeugen und in beiden Aufgabenbereichen eine größere Ausgewogenheit und mehr Effizienz zu erreichen.

2. Das Europäische Parlament wünscht, dass der Vorschlag der Kommission in vier Punkten geändert wird:

- Hinzufügung eines Artikels, der festschreiben soll, dass der Finanzkontrolleur jedes Jahr einen Bericht an die Haushaltsbehörde zu erstellen hat (Änderung von Artikel 24 Absatz 2 der Haushaltsordnung);

- Neuformulierung des neuen Artikels 24 a der Haushaltsordnung, der den Internen Prüfer betrifft, dahingehend, dass

  – seine Aufgaben näher erläutert werden und deren Unvereinbarkeit mit den Aufgaben des Anweisungsbefugten und des Rechnungsführers präzisiert wird;

  – den anderen Organen als der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat in diesem Punkt Flexibilität eingeräumt wird;

  – die alljährliche Erstellung eines Berichts über das interne Audit und der Austausch bewährter Praktiken zwischen den Organen vorgeschrieben wird.

- Hinzufügung eines Erwägungsgrunds und eines Artikels 2 a zwecks Hinweis darauf, dass die Funktion der Ex-ante-Kontrolle mit den dafür erforderlichen Mitteln und Unabhängigkeitsgarantien aufrechterhalten bleibt.

3. Der Rechnungshof empfiehlt folgende Änderungen:

- Der Grundsatz eines unabhängigen internen Audits soll lediglich in der Haushaltsordnung verankert werden, während es den Organen überlassen wird, wie sie ihn - unter Beachtung der internationalen Normen - umsetzen wollen (Ernennung, genaue

Aufgabenbeschreibung, Umfang der Arbeiten) (Änderung von Artikel 24 a des Vorschlags);

- die Trennung der Aufgaben von Internem Prüfer, Finanzkontrolleur, Anweisungsbefugtem und Rechnungsführer sollte festgeschrieben werden (Änderung von Artikel 21 Absatz 4);

- Herausstellung der Unabhängigkeit des Internen Prüfers, der nur gegenüber dem Organ rechenschaftspflichtig ist, das ihn ernannt hat (Änderung von Artikel 24 a des Vorschlags);

- alle den Internen Prüfer betreffenden Bestimmungen sollten in einem gesonderten Titel zusammengefasst werden.

4. Die Kommission kann diese Änderungen im großen und ganzen akzeptieren.

Es ist in der Tat sinnvoll, die Verpflichtung zur Trennung der Funktionen auf das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission zu beschränken, denn es handelt es sich um die drei Organe mit dem höchsten Haushaltsvolumen, der größten Zahl nicht nur an Finanztransaktionen, sondern auch an für den Haushaltsvollzug und dessen Kontrolle eingesetzten Mitarbeitern.

Des weiteren sind in der Haushaltsordnung zwei wichtige Punkte in Bezug auf die Unabhängigkeit des Internen Prüfers zu präzisieren: Zum einen wird der Interne Prüfer, wie der Finanzkontrolleur heute, nur unmittelbar dem Organ berichten, das ihn ernannt hat; zum anderen muss diese Funktion mit derjenigen des Anweisungsbefugten und des Rechnungsführers unvereinbar sein.

Im Sinne der Transparenz schlägt die Kommission außerdem vor, dem Wunsch des Europäischen Parlaments zu folgen, dass den anderen Organen jedes Jahr ein Tätigkeitsbericht über die Ex-ante-Finanzkontrollen und über das interne Audit übermittelt wird. Das wird den Austausch bewährter Praktiken zwischen den Organen fördern.

Schließlich ist der Zeitplan der laufenden Reformen dahingehend zu klären, dass der nachstehende Vorschlag in keiner Weise die Befugnisse des Finanzkontrolleurs zur Ex-ante-Kontrolle berührt. Dieser muss daher seine Kontrollaufgaben weiterhin gemäß Artikel 24 der Haushaltsordnung wahrnehmen, unbeschadet der von der Kommission im Weißbuch zur Reform vertretenen Position, insbesondere zur Abschaffung der zentralen Ex-ante-Kontrollen, auf die in dem Vorschlag zur Neufassung der Haushaltsordnung eingegangen wird. Zu diesem Zweck muss der Finanzkontrolleur über die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel und die notwendige Unabhängigkeit verfügen. Diese Garantien sind durch die Artikel 37 und 39 der Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung zwar bereits gegeben, doch empfiehlt es sich, sie auch in einer Verordnung des Rates festzuschreiben.

5. Hingegen ist die Kommission in ihrem geänderten Vorschlag folgenden drei Änderungsempfehlungen nicht nachgekommen:

- Für die Funktion des internen Audits wird, wenn sie von der Ex-ante-Finanzkontrolle getrennt wird, in jedem Organ ein Beamter oder Bediensteter zu ernennen sein. Die Prüfer müssen Zugang zu allen Bediensteten, Akten und Räumlichkeiten der Organe haben; die Empfehlung des Rechnungshofs, externe Rechnungsprüfer auf Vertragsbasis mit dem internen Audit zu beauftragen, ist insoweit nicht praktikabel. Hiervon unberührt bleibt die den Organen eingeräumte Möglichkeit, unter uneingeschränkter Wahrung des Grundsatzes

der Vertraulichkeit für die Durchführung gezielter Auditaufgaben auf externe Firmen zurückzugreifen.

- Die vom Europäischen Parlament gewünschten Präzisierungen der Aufgaben des Dienstes "internes Audit" sind nicht im Rahmen einer im beschleunigten Verfahren zu beschließenden punktuellen Änderung der Haushaltsordnung möglich. Diese neue Funktion wird in der vorgeschlagenen Neufassung der Haushaltsordnung (KOM (2000) 461 endg. vom 26.7.2000) präzisiert; bis zu deren Annahme wird die Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung die entsprechenden Ergänzungen liefern.

- Der Interne Prüfer ist selbstverständlich kein Haushaltsakteur im Sinne der Haushaltsordnung. Daher sind die ihn betreffenden Bestimmungen im Neufassungsvorschlag in einem gesonderten Kapitel untergebracht. Das entspricht der Empfehlung des Rechnungshofs. Im Rahmen des derzeitigen Änderungsvorschlags kann jedoch keine Änderung des Aufbaus der Haushaltsordnung ins Auge gefasst werden.

6. Die Kommission hat daher den nachstehenden geänderten Vorschlag für eine Verordnung ausgearbeitet, den sie dem Rat zur baldmöglichsten Annahme gemäß Artikel 250 EG-Vertrag übermittelt.

2000/0135 (CNS)

Geänderter Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 hinsichtlich der Trennung zwischen der Funktion des internen Audits und der Ex-ante-Finanzkontrolle (Artikel 24 Absatz 5 der Haushaltsordnung)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 279,

gestützt auf den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, insbesondere auf Artikel 78 h,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 183,

auf Vorschlag der Kommission[1],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[2],

nach Stellungnahme des Rechnungshofs[3],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Tatsache, dass dem Finanzkontrolleur derzeit gemäß Artikel 24 Absatz 5 Satz 2 der Haushaltsordnung auch das interne Audit obliegt, könnte einerseits dazu führen, dass beide Funktionen nicht optimal wahrgenommen werden, garantiert andererseits aber auch kein ausbalanciertes Verhältnis zwischen diesen Funktionen.

(2) Bis zur Annahme der neugefassten Haushaltsordnung scheint es daher dringend geboten, die Funktion des internen Audit baldmöglichst von den übrigen Aufgaben des Finanzkontrolleurs zu trennen. Das bedeutet, dass der Finanzkontrolleur weiterhin seine bisherigen Aufgaben, einschließlich der Ex-ante-Kontrolle, wahrnimmt, das Audit jedoch aus seinem Zuständigkeitsbereich ausgegliedert und einem vom Finanzkontrolleur unabhängigen Internen Prüfer übertragen wird.

(3) Diese Trennung sollte nur für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission gelten, da in anderen Einrichtungen der Europäischen Union das Haushaltsvolumen, die für den Haushaltsvollzug und seine Kontrolle eingesetzten Mitarbeiter sowie die Zahl der Finanztransaktionen (im Sinne der Haushaltsordnung),

---

[1] ABl. C vom ..., S. ...
[2] ABl. C vom ..., S. ...
[3] ABl. C vom ..., S. ...

begrenzter, mithin die mit der Mittelbewirtschaftung einhergehenden Risiken ebenfalls geringer sind.

(4) Der Interne Prüfer genießt die gleichen Rechte, die dem Finanzkontrolleur in Artikel 24 der Haushaltsordnung eingeräumt werden; wie der Finanzkontrolleur berichtet er nur dem Organ, das ihn ernannt hat.

(5) Zwecks Erhöhung der Transparenz des Haushaltsvollzugs und zur Erleichterung des Austauschs bewährter Praktiken zwischen den Organen hat jedes Organ den anderen alljährlich den Tätigkeitsbericht des Finanzkontrolleurs und den Bericht über das interne Audit zuleiten, aus denen hervorgeht, welche Konsequenzen auf dem Gebiet der Ex-ante-Kontrolle und des internen Audits aus dem abgeschlossenen Haushaltsjahr zu ziehen sind.

(6) Alle Organe gewährleisten dem Finanzkontrolleur in Bezug auf ihre jeweiligen Einzelpläne des Haushaltsplans die Mittel und die Unabhängigkeit, die für die ordnungsgemäße Wahrnehmung seiner Aufgaben auf dem Gebiet der Ex-ante-Kontrolle gemäß Artikel 24 der Haushaltsordnung erforderlich sind -

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 24 der Haushaltsordnung wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"Dieser nimmt seine Aufgaben nach den in Artikel 2 genannten Grundsätzen und gemäß Artikel 22 Absatz 3 wahr. Er berichtet seinem Organ über alle Probleme, die er im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel feststellt. Er erstellt jedes Jahr einen Tätigkeitsbericht, den das Organ, dem er angehört, der Haushaltsbehörde übermittelt".

2. Absatz 5 erhält folgende Fassung:

"Der Finanzkontrolleur nimmt die Kontrolle anhand der Unterlagen über die Ausgaben und Einnahmen sowie erforderlichenfalls an Ort und Stelle vor."

Artikel 2

Es wird ein Artikel 24 a eingefügt:

"Artikel 24 a

1. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission ernennen jeweils einen von ihrem Finanzkontrolleur unabhängigen Internen Prüfer. Dieser wird unter den gleichen Bedingungen ernannt wie der Finanzkontrolleur und hat bei der Ausübung seiner Aufgaben nach Maßgabe von Artikel 24 Absatz 4 Satz 2 sowie Absätze 5 und 6 Zugang zu den gleichen Informationen wie der Finanzkontrolleur. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben ist er nur dem Organ rechenschaftspflichtig, das ihn ernannt hat; er berichtet ihm unmittelbar und kommt in den Genuss der gleichen Garantien wie der Finanzkontrolleur gemäß den Bestimmungen von Artikel 24 Absätze 2, 8 und 9.

Das interne Audit umfasst unter anderem die Bewertung der Effizienz der Mittelbewirtschaftungs- und Kontrollsysteme, die die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gewährleisten sollen. Diese Funktion wird nach Maßgabe der in Artikel 139 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen ausgeübt.

Der Interne Prüfer darf weder Anweisungsbefugter noch Rechnungsführer sein.

2. Der Gerichtshof, der Rechnungshof, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und der Bürgerbeauftragte können gemäß Absatz 1 jeweils einen eigenen Internen Prüfer ernennen.

Wird kein Interner Prüfer ernannt, wird das interne Audit des jeweiligen Organs gemäß den in Artikel 139 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen vom Finanzkontrolleur wahrgenommen.

3. Jedes Organ übermittelt den anderen Organen jedes Jahr seinen Bericht über das interne Audit, aus dem die Zahl und die Art der Prüfungen, die im Anschluss an diese Prüfungen abgegebenen wichtigsten Empfehlungen sowie die zu deren Umsetzung ergriffenen Maßnahmen hervorgehen.

4. Jedes Organ prüft, ob die Empfehlungen in den Berichten der anderen Organe über das interne Audit auf seine eigenen Mittelbewirtschaftungs- und Kontrollsysteme Anwendung finden können."

Artikel 3

Diese Verordnung tritt am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident