

# PRAKTISCHE UMSETZUNG DER LEITSÄTZE UNTERSUCHUNG DES PRAKTISCH-TECHNISCHEN UMFANGS DER ZUSAMMENARBEIT

## Einleitung

1. In seiner Sitzung 2002 in Luxemburg hat der Kontaktausschuss den Bericht der Verbindungsbeamten zur Kenntnis genommen, mit dem ein möglicher Rahmen für die Weiterentwicklung eines Kooperationsverhältnisses zwischen dem ERH und den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) vorgeschlagen wurde. Die Verbindungsbeamten wurden beauftragt, ihre Tätigkeit in diesem vorgesehenen Rahmen auf zwei verschiedenen Ebenen fortzusetzen.
  - **Strategische Ebene:** Hier wurde ein Entwurf mit 8 Leitsätzen für die Zusammenarbeit erarbeitet, der mit einem separaten Papier dem Kontaktausschuss zur Annahme vorgelegt wird.
  - **Praktisch-technische Ebene:** Im Mittelpunkt steht hier der zweite Teil der EntschlieÙung 2002, wonach die Verbindungsbeamten beauftragt sind,
    - „b) weitere, das Verhältnis betreffende praktische und technische Fragen herauszuarbeiten und zu untersuchen und, soweit möglich, Lösungen vorzuschlagen,
    - c) eine Zusammenkunft technischer Experten einzuberufen zur Entscheidung darüber, ob es angemessen wäre, Arbeiten zur Aktualisierung der EU-Anwendungsleitlinien in Auftrag zu geben und diese Arbeiten in dem erforderlichen und angemessenen Umfang weiterzuführen;
    - d) im Rahmen ihrer Tätigkeit sollen die Verbindungsbeamten die verfahrensmäßigen und technischen Gefahren für eine Zusammenarbeit sowie den realisierbaren Umfang einer Harmonisierung von Verfahren und Techniken berücksichtigen“.
2. Mit dem vorliegenden Papier wird ein Bericht über die 2003 auf praktisch-technischer Ebene erzielten Fortschritte vorgelegt und erläutert, warum die Verbindungsbeamten auf Grund externer Faktoren zu dem Ergebnis gelangt sind, dass gegenwärtig nicht der geeignete Zeitpunkt ist, die Europäischen Leitlinien für die Anwendung der INTOSAI-Richtlinien zu aktualisieren. Außerdem werden die Schritte skizziert, die zur Feststellung möglicher neuer Bereiche unternommen worden sind, in denen konkrete Zusammenarbeit entsprechend den neu erarbeiteten Leitsätzen erfolgen kann; daneben werden auch Vorschläge für 2004 dargelegt. Das Papier endet mit einem EntschlieÙungsentwurf für den Auftrag, diese Tätigkeiten fortzusetzen.

## Europäische Anwendungsleitlinien

3. Als der Kontaktausschuss seine Sitzung 2002 abhielt, erschien eine Überprüfung der Europäischen Leitlinien für die Anwendung der INTOSAI-Richtlinien ein idealer Gegenstand für die Kooperation. Die ursprünglichen Leitlinien waren positiv

aufgenommen worden und fanden sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU weit gehende Verbreitung und Verwendung. Außerdem stieß eine Aktualisierung bei den Mitgliedstaaten ebenso wie bei den Beitritts- bzw. Bewerberländern auf Interesse. Im Verlaufe des Jahres 2003 begann jedoch der INTOSAI-Ausschuss Prüfnormen (Auditing Standards Committee - ASC) mit der Erarbeitung von Leitlinien für Rechnungsprüfungen, die praktische Hinweise für INTOSAI-Mitglieder zur Anwendung von INTOSAI-Prüfnormen auf Rechnungsprüfungen zur Verfügung stellen. Nach Meinung der INTOSAI könnte es bei der Erarbeitung der Leitlinien für Rechnungsprüfungen von Vorteil sein, auf die Arbeiten des International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) zurückzugreifen, und sollten dementsprechend die Leitlinien so weit wie möglich auf den Internationalen Rechnungsprüfungsgrundsätzen (International Standards on Auditing – ISA) basieren.

4. Auf ihrer Sitzung im Mai 2003 waren sich die Verbindungsbeamten einig, dass mit der Beteiligung der EU-ORKB eine hinreichende Berücksichtigung der EU-Interessen im ASC sichergestellt ist, sodass sie empfahlen, dass der Kontaktausschuss die von INTOSAI aufgenommene Arbeit nicht durch Beginn einer eigenen, separaten Überprüfung duplizieren sollte. Mit dieser Entscheidung wurde praktisch das Thema abgeschlossen, ob dies ein Bereich der Zusammenarbeit sei, den eine Gruppe technischer Spezialisten näher untersuchen könnte.

### **Feststellung praktisch-technischer Zusammenarbeitsbereiche**

5. Die Verbindungsbeamten verwiesen in ihrer Sitzung im Mai 2003 auch darauf, wie wichtig es ist, dass die Prüfung technischer und praktischer Fragen nicht nur reine Theorie bleibt, sondern sich handfest auf in tatsächlichen, konkreten Kooperationsarbeiten gewonnene Erfahrungen stützt. Die Beamten hielten es daher für ihre vorrangige Aufgabe, sich rasch auf spezifische Bereiche der Zusammenarbeit zu konzentrieren und zur Kooperation miteinander bereite und fähige Partner zu finden. Als vorläufiger Schritt wurden daher die ORKB der Mitgliedstaaten und der ERH aufgefordert, der Taskforce rechtzeitig zur Septembersitzung in Bonn ihre Stellungnahmen und Vorschläge zukommen zu lassen.
6. In ihrer Sitzung im Oktober 2003 erörterten die Verbindungsbeamten der jetzigen Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer gemeinsam einen Bericht der Taskforce als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen. Es wurde zur Kenntnis genommen, dass Mitglieder des Kontaktausschusses derzeit in den wichtigsten Bereichen der EU-Ausgaben und -Einnahmen wie folgt zusammenarbeiten:
  - es besteht bereits eine Arbeitsgruppe für Strukturfonds;
  - es besteht eine informelle Expertengruppe über eigene Ressourcen (im Wesentlichen Mehrwertsteuer und Zoll);
  - das deutsche ERH-Mitglied hat NKB um Zusammenarbeit bei einer Prüfung im Landwirtschaftssektor (IACS) ersucht;
  - in dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe über den Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen wurden mehrere Fragen hinsichtlich der Funktion der

ORKB aufgeworfen, die in allen Bereichen EU-bezogener Prüfungstätigkeit stets berücksichtigt werden sollten.

7. Ganz allgemein vertraten die Verbindungsbeamten die Auffassung, dass im EU-Rahmen die einzelnen Komponenten der Kooperation als Steigerung begriffen werden können:
  - von **beratender Tätigkeit** (Austausch von Hinweisen und Informationen);
  - zu **Übernahme** (Übernahme der Arbeiten anderer zur Vermeidung von Duplikationen);
  - zu **gleichzeitigen** oder **parallelen Prüfungen** (gemeinsame Methoden und Ansätze, wobei die einzelnen Beteiligten jedoch die Tätigkeit in der Regel selbstständig ausüben und jeweils Berichte für ihre eigenen Parlamente bzw. Aufsichtsbehörden erstellen);
  - zu **gemeinsamen Prüfungen** (die wichtigsten Entscheidungen werden gemeinsam getroffen, die Arbeit wird von einem Prüferteam durchgeführt, es wird nur ein Bericht für alle betroffenen Parlamente bzw. Aufsichtsbehörden erstellt).

Die Verbindungsbeamten stellten fest, dass zwischen den nationalen Kontrollbehörden (NKB) und dem ERH zwar bereits in erheblichem Umfang Informationen ausgetauscht werden, dass jedoch im Bereich der parallelen Prüfungen und auch der gemeinsamen Prüfungen mehr getan werden könnte.

8. Der von den Verbindungsbeamten geprüfte Taskforce-Bericht enthielt eine erste Stellungnahme zu den gegebenenfalls einschlägigen praktisch-technischen Faktoren. Hierzu gehört auch der Umstand, dass der Austausch von die Prüfungsplanung betreffenden Informationen zwischen den ORKB und dem ERH nicht detailliert genug und zeitlich zu wenig abgestimmt ist, um etwaige parallele und gemeinsame Prüfungen in die jeweiligen Jahrespläne aufnehmen zu können. Außerdem wurde festgestellt, dass zahlreiche Fragen, die in dem der Kontaktausschusssitzung 2002 vorgelegten Papier angesprochen worden waren (Ziffer 15 - 23), immer noch offen stehen und der weiteren Erörterung bedürfen, wenn neue Bereiche für die Zusammenarbeit erschlossen werden. Schließlich herrschte Einigkeit darüber, wie wichtig es ist, dass bei der Erweiterung der Kooperationsbereiche der Kontaktausschuss die EUROSAT-Aktivitäten nicht beeinträchtigt oder dupliziert.

## **Erarbeitung einer Vorauswahlliste möglicher Zusammenarbeitsbereiche**

9. Die Verbindungsbeamten befassten sich im Oktober auch mit den Ergebnissen einer ersten Umfrage zu Vorschlägen für Kooperationsbereiche, die von dem niederländischen Rechnungsprüfungshof koordiniert worden war; daraus entstand ein Konzept mit 4 Fallkonstellationen:
  - Unterstützung der ERH-/EK-Tätigkeit
  - nationale Berichterstattung über EU-Mittelverwendung
  - Parallelprüfungen

- Unterstützungsleistungen (hauptsächlich zur Fortsetzung der Arbeiten mit den Bewerberländern)

Das Modell wurde einhellig als nützlich begrüßt; es wurde vereinbart, die Umfrage rechtzeitig zur Kontaktausschusssitzung zu aktualisieren und zu erweitern, indem auch Stellungnahmen und Vorschläge der ORKB der Beitrittsländer aufgenommen werden. Die aktuelle Aufstellung (in der 18 Beiträge Dänemarks, der Niederlanden, des ERH, Deutschlands, Estlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Lettlands, Litauens, Maltas, Österreichs, Portugals, Schwedens, Sloweniens, Spaniens, Ungarns und Zyperns berücksichtigt sind) ist als Anhang 1 beigefügt. Die Befragten wurden außerdem aufgefordert, bis zu 5 Bereiche zu benennen, die für sie besonders vorrangig oder von Interesse sind – sei es bei der Zusammenarbeit zwischen ORKB und dem ERH in EU-Fragen oder sei es im Verhältnis der NKB untereinander.

10. Übergeordnetes Ziel ist verstärkte Intensität und erweiterter Umfang der Zusammenarbeit im Rahmen der vorgeschlagenen Leitsätze. Auf Grund der Tatsache, dass die Verbindungsbeamten eine Vorauswahlliste zusammenstellen konnten, kann man sicher davon ausgehen, dass ein ausreichendes Maß an kollektivem Interesse an der Fortführung dieses Konzepts besteht. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sich aus der Nichtmeldung eines Beitrags zu der Vorauswahlliste kein Mangel an Unterstützung bzw. kein Interesse an weiterer Zusammenarbeit ablesen lässt. Wie sich aus der vorangegangenen Diskussion ergibt, kann es eine Reihe von juristischen, strukturellen und ressourcenbezogenen Gründen für die jeweils eingenommene Position geben. Entsprechend wird in den Leitsätzen auch deutlich erklärt, dass weder real noch stillschweigend ein Zwang zur Teilnahme an bestimmten Aktivitäten oder überhaupt besteht.
11. Gleichwohl besteht der Nutzen der Vorauswahlliste darin, dass sie eine sachliche Entscheidungshilfe für diejenigen darstellt, denen die Ressourcen für weitergehende Zusammenarbeit zur Verfügung stehen. In einem nächsten Schritt müssen die Themenkreise vereinbart werden, in denen kurz- bis mittelfristig etwas unternommen werden kann.

## **Handlungsvorschläge für 2004**

12. Bei Auswertung der eingegangenen Antworten hat sich ergeben, dass unter den in der Vorauswahlliste aufgeführten Themen die Bereiche Strukturfonds, Landwirtschaft, der EU-Trendbericht, Beschaffungswesen und Mehrwertsteuer an der Spitze liegen. Dementsprechend sind dies jetzt auch die Punkte auf der „engeren Liste“. Bei der Prüfung der Frage, wie diese Vorschläge 2004 weiterentwickelt werden können, muss der Kontaktausschuss Umfang und Gewichtung der derzeitigen Aktivitäten insgesamt, das tatsächliche Ausmaß aktiven Interesses sowie das Erfordernis berücksichtigen, dass jeweils ein Freiwilliger die Aufgabe eines Vorsitzenden oder Berichterstatters für die einzelnen vereinbarten Themenbereiche übernimmt.
13. Die einzelnen Punkte auf der engeren Liste wurden jeweils von mindestens 4 Mitgliedern benannt – dies gilt als die benötigte Teilnehmerzahl für die Aufnahme kooperativer Tätigkeiten. Weiterhin ist auf Folgendes hinzuweisen:

- **Strukturfonds:** Für diesen Bereich gibt es breite Unterstützung im Allgemeinen sowie auch mehrere konkrete Vorschläge. Allerdings existiert bereits eine sehr erfolgreiche Arbeitsgruppe Strukturfonds, die ihren Prüfungsplan bekannt gegeben hat, an alle Kollegen in den ORKB und beim ERH Bericht erstattet und sich mitten in ihrem derzeitigen Arbeitsauftrag befindet. Die Arbeitsgruppe wird dem Kontaktausschuss 2004 ihren Abschlussbericht vorlegen. Geht man von der jetzt erhobenen Umfrage aus, wird dann keinen Mangel an weiteren Möglichkeiten für gemeinsame Tätigkeiten bestehen. *Angesichts dessen ist es vielleicht nicht empfehlenswert, 2004 mit einer weiteren Aktivität in diesem Bereich zu beginnen.*
- **Landwirtschaft:** Dass dieser wichtige Ausgabenposten so häufig genannt wurde, ist keine Überraschung. Auf Grund Umfang und Komplexität des Themas ist es jedoch schwierig, konkrete Bereiche für gemeinsame oder parallele Prüfungen anzugeben. Der favorisierte Vorschlag ist die Veranstaltung eines Workshop mit den NKB und dem ERH und die Vereinbarung eines Katalogs landwirtschaftlicher Fragenkreise, der zur Aufnahme in die Prüfpläne 2005 ausgearbeitet werden soll. *Die Kollegen werden zu erwägen gebeten, sich zur Veranstaltung und Förderung eines solchen Seminars bereit zu erklären.*
- **EU-Trendbericht:** Die Idee (und der Titel) gehen zurück auf die nationale Berichterstattung in den Niederlanden über Trends bei der Verwendung von EU-Mitteln und bezüglich der EU-Governance, die vom niederländischen Gerichtshof in diesem Jahr herausgegeben wurde. Durch Parallelprüfungen in diesem Bereich wäre letztlich die Möglichkeit gegeben, EU-weite Vergleiche und Untersuchungen durchzuführen; die erste Prüfung würde sich aber zwangsläufig eher auf die Untersuchung konzentrieren, welche Finanzverwendungsstrukturen und Berichterstellungsregelungen die einzelnen Mitgliedstaaten bei EU-Geldern anwenden. Das Interesse hängt in gewissem Grade von dem Umfang der EU-Mittel und deren prozentualen Anteil an den Gesamtausgaben in den einzelnen Ländern ab. Potenziell ist in einigen Staaten auch auf nationale Berichterstellungsbelange Rücksicht zu nehmen. Mindestens drei NKB führen jedoch bereits eine weitergehende Berichterstellung auf der Grundlage des ERH-Jahresberichts durch oder planen dies; dies könnte als Ausgangspunkt für einen relativ raschen ersten Schritt auf diesem Gebiet 2004 dienen. *Der niederländische Rechnungsprüfungshof hat sich zur Übernahme des Vorsitzes dieser Gruppe bereit erklärt.*
- **Beschaffungswesen:** Dieses Thema ist für den Arbeitsauftrag sowohl des ERH als auch aller NKB relevant und bietet Möglichkeiten für Parallelprüfungen aus Perspektive des Mitgliedstaates und aus derjenigen der Kommission. Ergebnisse könnten etwa lauten: Kontrollen über die örtliche Vorschrifteneinhaltung, Vergleichsdaten, vorbildliche Praktiken und Erkenntnisse über Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität des Vorgangs auf EU- und einzelstaatlicher Ebene – beispielsweise ob die Kontrolle durch eine derart umfassende Verfahrensregelung eher behindert oder erleichtert wird. Der Themenkreis könnte auch insofern attraktiv sein, als er die Umsetzung von EU-Vorschriften allgemein betrifft und nicht allein auf die Verwendung von EU-Geldern beschränkt ist. *Die Kollegen werden gebeten zu erwägen, sich zur Übernahme des Vorsitzes einer solchen Gruppe bereit zu erklären.*

- **Mehrwertsteuer:** Ähnlich wie bei den Strukturfonds besteht auch in diesem Bereich bereits ein Kooperationsnetz. Zu den behandelten Themen gehören Mehrwertsteuer und Zollaufgaben im Allgemeinen. Es handelt sich dabei zurzeit nicht um eine formelle Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe, sodass Sitzungen von NKB organisiert und veranstaltet werden, die sich hierzu freiwillig zur Verfügung stellen und den Vorsitz nur für die eine Sitzung übernehmen; die Teilnahme an den Veranstaltungen steht allen offen. *Angesichts dieser bereits bestehenden Zusammenarbeit erscheint kein Bedarf für die Einrichtung einer neuen Gruppe in dem Bereich.*
14. Für das weitere Vorgehen 2004 wird vorgeschlagen, dass die Arbeiten zur Konzeption einer Aktivität auf der Grundlage des EU-Trendberichts (unter Federführung der Niederlande) und dass – vorausgesetzt es melden sich Freiwillige, die die Leitung übernehmen – Vorarbeiten für die Erarbeitung kooperativer Prüftätigkeiten in den Bereichen Beschaffungswesen und Landwirtschaft aufgenommen werden sollten. Jede Gruppe hat die Aufgabe, ein möglichst breites Spektrum an Teilnehmern einzuladen, und bestimmt selbst ihren Tätigkeitsumfang und ihre Geschäftsordnung gemäß den Leitsätzen.

## **Zukunft der Arbeitsgruppe**

15. Die Verbindungsbeamten meinen, dass die Taskforce weiterhin eine Aufgabe zu erfüllen hat, die von der notwendigen technischen Arbeit bei den für 2004 neu vorgesehenen Kooperationsaktivitäten getrennt ist. Erforderlich ist nämlich eine Beobachtung der Effektivität der Zusammenarbeit nach den neuen Leitsätzen. Bestandteil dieser Tätigkeit wäre eine Untersuchung, wie sich die verschiedenen Auffassungen und Positionen der einzelnen Beteiligten auf die jeweilige Phase der Prüfungstätigkeit ausgewirkt haben, wie diese Unterschiede ausgeräumt wurden (oder welche Kompromisse erzielt wurden) und welche Folgen sich für das Endergebnis ergeben haben. Themen von Interesse sind vielleicht insbesondere Formulierung des Anwendungsbereichs, Umfang der Harmonisierung von Verfahren und Techniken (Methodologie), Normen und Qualität. Außerdem muss ein Rahmen bestehen bleiben, in dem auch nach 2004 neue Zusammenarbeitsbereiche erkannt und konzipiert werden können.
16. Abschließend erörterten die Verbindungsbeamten der jetzigen Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer in ihrer Sitzung im Oktober 2003 die Frage, wie eine Taskforce ausgewogen gestaltet werden kann, die einerseits groß genug ist, um eine umfassende und faire Repräsentation von Meinungen zu ermöglichen, andererseits aber klein genug für effiziente Diskussion und Entscheidungsfindung ist. Die Verbindungsbeamten beschlossen, diesen Punkt bei der Ausführung eines ihnen vom Kontaktausschuss für 2004 gegebenenfalls erteilten neuen Arbeitsauftrages wieder aufzugreifen. Derzeitige Taskforce-Mitglieder sind Dänemark, Deutschland, der ERH, Frankreich, Großbritannien, Irland, Niederlande, Schweden und Spanien.

## ENTSCHLIESSUNG

### ZUR PRAKTISCHEN UMSETZUNG DER LEITSÄTZE

#### *Der Kontaktausschuss -*

entschlossen, den Rahmen und die Bedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den Nationalen Kontrollbehörden und dem Europäischen Rechnungshof zu verbessern,

entschlossen, gemeinsam Fortschritte zu machen auf der Grundlage des gemeinsamen Interesses an einer Bereicherung der Arbeit und am Erzielen eines maximalen Mehrwerts durch ein kreatives und flexibles Zusammenarbeiten jenseits der Besonderheiten der einzelnen Systeme,

überzeugt, dass die Anwendung der vom Kontaktausschuss im Jahr 2003 angenommenen acht Leitsätze zum Erreichen dieser Ziele beitragen wird,

in dem Bewusstsein, dass die Task Force eine große Bandbreite potenzieller künftiger Arbeitsbereiche ermittelt hat, die auch von den Verbindungsbeamten anerkannt wurden,

bezugnehmend auf die sich aus diesen Optionen ergebenden Prioritäten und Interessensbekundungen,

begrüßt das Angebot der Niederlande, den Vorsitz in einer neuen Gruppe über die Finanzverwaltung im Bereich der EU-Mittel (Trend Report) zu übernehmen und nimmt dieses Angebot dankend an,

begrüßt das Angebot Irlands, den Vorsitz in einer kleinen Arbeitsgruppe zu übernehmen, die Vorschläge für Tätigkeiten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe vorbringen wird und nimmt das Angebot dankend an,

bestätigt die Möglichkeit zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Landwirtschaft und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass sich im Jahr 2004 jemand bereit erklären wird, die Leitung in dieser Gruppe zu übernehmen,

erkennt an, dass die Verbindungsbeamten und die Task Force weiterhin einen wertvollen und notwendigen Beitrag zur Entwicklung und Begleitung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Kontaktausschusses leisten.

#### **In Bezug auf neue Bereiche der Zusammenarbeit (Finanzverwaltung, öffentliche Auftragsvergabe und Landwirtschaft)**

- beauftragt die jeweiligen Gruppen, diese Bereiche der Zusammenarbeit in Anwendung der in dieser Kontaktausschusssitzung im Jahr 2003 angenommenen Leitsätze zu vertiefen
- fordert jede Gruppe einzeln auf, den Verbindungsbeamten und dem Kontaktausschuss im Jahr 2004 über den aktuellen Stand und die Ergebnisse Bericht zu erstatten;

Der Kontaktausschuss

- würde es außerdem begrüßen, wenn ihm bei seiner Sitzung im Jahr 2004 ein Bericht der gegenwärtig bestehenden, informellen Arbeitsgruppe zur Mehrwertsteuer vorgelegt würde.

#### **In Bezug auf die weitere, fortgesetzte Förderung der Zusammenarbeit**

beauftragt die Verbindungsbeamten, ihre Arbeit im Hinblick auf die Förderung und Erleichterung einer wirksamen Zusammenarbeit ganz allgemein fortzusetzen und auf einer spezifischeren Ebene:

- die praktischen und technischen Fragen der Zusammenarbeit zu untersuchen und Lösungen für die Planung, die Bestimmung des Umfangs und die Methode auszuarbeiten sowie zur Frage, wie innerhalb eines erweiterten Prüfungsnetzwerks unproduktive Doppelarbeit vermieden werden kann;

- die Auswirkungen und möglichen Lösungen der praktischen und technischen Fragen zu überwachen und zu bewerten, in dem Bemühen die Leitsätze für die Zusammenarbeit voll zur Anwendung zu bringen;
- die ausführliche Liste ("long-list") mit weiteren potenziellen Prüfungsthemen offen und unter Beobachtung zu halten als Grundlage für Vorschläge für weitere Themen der Zusammenarbeit;

dem Kontaktausschuss im Jahr 2004 über den Stand der erzielten Fortschritte und die Ergebnisse zu berichten.

Prag, 9. Dezember 2003