



Brüssel, den 11.10.2017  
C(2017) 6915 final

**MITTEILUNG AN DIE KOMMISSION VON PRÄSIDENT JUNCKER UND DEM  
ERSTEN VIZEPRÄSIDENTEN TIMMERMANS**

**Governance in der Europäischen Kommission**

## **Inhaltsverzeichnis: Governance in der Europäischen Kommission**

1. AUFGABEN UND VERANTWORTLICHKEITEN DES KOLLEGIUMS UND DER GENERALDIREKTOREN/DIENSTSTELLENLEITER .....	4
1.1 Das Kollegium der Kommissionsmitglieder .....	4
1.2 Die Generaldirektoren und Dienststellenleiter .....	6
1.3 Das Managementkontrollgremium .....	7
2. LEISTUNGSRAHMEN .....	7
2.1. Festlegung von Zielen .....	8
2.2. Ressourcenzuweisung.....	8
2.3. Monitoring und Berichterstattung über die Verwirklichung der Ziele .....	9
2.4. Evaluierung.....	9
3. RECHENSCHAFTSPFLICHT UND KONTROLLE .....	10
3.1. Das dezentrale Finanzverwaltungsmodell der Kommission .....	10
3.2. Ausführung des Haushaltsplans nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung .....	11
3.3. Risikomanagement in der Europäischen Kommission .....	12
3.4. Berichterstattung über die Verwaltung des EU-Haushalts .....	12
3.5. Der Rechnungsführer.....	13
3.6. Der Zentrale Finanzdienst .....	14
3.7. Interne Kontrolle der Europäischen Kommission .....	14
Interner Auditdienst und Auditbegleitausschuss.....	14
Betrugsbekämpfung: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).....	15
3.8. Externe Prüfung der Haushaltsführung der Europäischen Kommission.....	16
Der Europäische Rechnungshof und die Entlastung durch das Europäische Parlament... ..	16
4. ETHIK: KLARE REGELN UND WIRKSAME SICHERHEITSVORKEHRUNGEN ..	17
4.1. Verhalten von Kommissionsbediensteten .....	17
4.2. Beziehungen zur Öffentlichkeit.....	17
4.3. Interessenkonflikte.....	17
4.4. Finanzielle Haftung der Bediensteten.....	18
4.5. Durchsetzung: Gewährleistung hoher professioneller Standards .....	18
4.6. Das Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (IDOC) .....	18
5. BESSERE RECHTSETZUNG, OFFENHEIT UND TRANSPARENZ: DIE LEITGRUNDSÄTZE.....	18
5.1. Bessere Rechtsetzung .....	19
5.2. Konsultation der Interessenträger .....	19
5.3. Transparenzportal .....	20

5.4.	Transparenz-Register.....	21
5.5.	Finanztransparenzsystem.....	21
5.6.	Leichterer Zugang zu Dokumenten .....	21

# **Governance in der Europäischen Kommission**

Die Europäische Kommission ist die Exekutive der Europäischen Union. Sie fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge und überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie übt Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus, führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme.

Die interne Arbeitsweise der Kommission beruht auf einer Reihe von Kernprinzipien guter Governance: klare Aufgaben und Verantwortlichkeiten, nachdrückliches Bekenntnis zu Leistungsmanagement und Rechtstreue, klare Rechenschaftswege, hochqualitativer und inklusiver Regulierungsrahmen, Offenheit und Transparenz sowie hohe ethische Verhaltensstandards.

In der vorliegenden Mitteilung wird erläutert, wie die Governance in der Kommission geregelt ist und wie dadurch sichergestellt wird, dass die Kommission als eine moderne, rechenschaftspflichtige und leistungsorientierte Behörde arbeiten kann.

## **1. AUFGABEN UND VERANTWORTLICHKEITEN DES KOLLEGIUMS UND DER GENERALDIREKTOREN/DIENSTSTELLENLEITER**

Die Governance-Struktur der Europäischen Kommission ist einzigartig und beinhaltet eine klare Unterscheidung zwischen politischen und administrativen Kontrollstrukturen sowie klare Wege der Verantwortlichkeit und finanziellen Rechenschaftspflicht. Die Ursprünge dieses Systems liegen in den Verträgen, doch hat sich die Struktur im Laufe der Zeit weiterentwickelt, um mit dem sich wandelnden Umfeld und den bewährten Praktiken Schritt zu halten, die in einschlägigen internationalen Standards, etwa dem „Internal Control-Integrated Framework 2013“ der COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), dem „Conceptual Framework“ des International Public Accounting Standards Board von 2014 oder den Prüfstandards des Institute of Internal Auditors, verankert sind.

Das Kollegium der Kommissionsmitglieder bildet die Spitze dieser Architektur und trägt nach dem Grundsatz der Kollegialität die gemeinsame politische Verantwortung für die Arbeit der Kommission. Die operative Durchführung ist den Generaldirektoren und Dienststellenleitern übertragen, die die Verwaltungsstruktur der Kommission anführen.<sup>1</sup> Ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten werden nachstehend beschrieben.

### **1.1 Das Kollegium der Kommissionsmitglieder**

Im Vertrag über die Europäische Union (Artikel 17) und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 244 bis 250) sind die rechtlichen Pflichten der Kommissionsmitglieder – als Einzelpersonen und als Kollegium – genauestens geregelt.

Nach Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union werden die Mitglieder der Kommission

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Europäische Kommission“ bezeichnet also sowohl das aus den Kommissionsmitgliedern bestehende Kollegium als auch dessen Verwaltungsapparat, der von den Generaldirektoren (und den Leitern anderer administrativer Strukturen wie Dienststellen, Ämtern und Exekutivagenturen) geleitet wird.

aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt. Sie tragen die politische Verantwortung, und die Kommission ist gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig. Die Mitglieder der Kommission üben ihr Amt in voller Unabhängigkeit aus, d. h. sie dürfen weder Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder einer anderen Stelle einholen, noch entgegennehmen. Im Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder<sup>2</sup> wird präzisiert, welche Pflichten sich für die Kommissionsmitglieder aus den Verträgen ableiten, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Unabhängigkeit und ihrer Verpflichtung, ihr Amt zum allgemeinen Wohl der Union auszuüben. Am 12. September 2017 hat die Kommission einen neuen Verhaltenskodex im Grundsatz gebilligt, der diese Regeln modernisiert und verschärft.<sup>3</sup> Er soll am 1. Februar 2018 in Kraft treten.

Ein Kommissionsmitglied muss sein Amt niederlegen, wenn es vom Präsidenten dazu aufgefordert wird. Außerdem kann ein Kommissionsmitglied, das die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat, auf Antrag des Rates oder der Kommission durch den Gerichtshof seines Amtes enthoben werden.

Als Kollegium ist die Kommission unter der politischen Leitung ihres Präsidenten tätig, der die Ziele für diese Tätigkeit in seinen politischen Leitlinien festlegt.<sup>4</sup> Der Präsident entscheidet, wie die Kommission intern organisiert wird, sodass sie konsequent, effizient und nach dem Grundsatz der Kollegialität handeln kann. Dieser Grundsatz der Kollegialität, der für die gesamte Arbeit der Kommission gilt, besagt, dass alle Kommissionsmitglieder gleichermaßen am Entscheidungsprozess beteiligt werden und für alle Beschlüsse und Handlungen der Kommission gemeinsam die politische Verantwortung tragen. Der Präsident kann außerdem aus dem Kreis der Kommissionsmitglieder Vizepräsidenten ernennen, mit Ausnahme des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Die Vizepräsidenten unterstützen den Präsidenten bei der Ausübung seiner Befugnisse und Vorrechte in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Sie kümmern sich um klar umrissene vorrangige Projekte und übernehmen die Lenkung und Koordinierung der kommissionsweiten Arbeit zur Umsetzung der in den politischen Leitlinien des Präsidenten festgelegten Prioritäten.

Die Mitglieder der Kommission sind dafür verantwortlich, die in den politischen Leitlinien und im Arbeitsprogramm der Kommission festgelegten politischen Prioritäten mit der Hilfe und Unterstützung ihrer Kabinette und der Kommissionsdienststellen umzusetzen. Vizepräsidenten ohne direkt unterstellte Dienststellen werden bei ihren Aufgaben durch das Generalsekretariat unterstützt. Über das Generalsekretariat können die Vizepräsidenten auf jede Kommissionsdienststelle zurückgreifen, deren Arbeit für ihren Zuständigkeitsbereich relevant ist. Zu ihrer Lenkungs- und Koordinierungsaufgabe in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich gehört, dass sie mehrere Kommissionsmitglieder und verschiedene Kommissionsdienststellen zusammenbringen, um eine stimmige, zielführende Politikgestaltung sicherzustellen.

Außerdem nimmt die Kommission weitreichende finanz- und verwaltungstechnische Aufgaben wahr. Die vom Kollegium eingerichteten internen Regelungen schaffen ein Gebilde aus robusten Kontrollen und Management-Werkzeugen, die das Kollegium befähigen, die politische Verantwortung für die

---

<sup>2</sup> Entwurf eines Beschlusses der Kommission über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission, C(2017) 6200 vom 12.9.2017.

<sup>3</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3167\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3167_de.htm)

<sup>4</sup> Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel – Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, Juli 2014.

von ihm gefassten Beschlüsse und für die in den Verträgen vorgesehenen Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen<sup>5</sup> zu übernehmen.

Das Kollegium muss sich gegenüber dem Europäischen Parlament verantworten, das über einen Misstrauensantrag gegen die Kommission abstimmen kann (Artikel 234 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Wird ein solcher Antrag angenommen, müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen. Jedes Jahr erteilt das Parlament der Kommission auf Empfehlung des Rates Entlastung zur Ausführung des EU-Haushaltsplans (Artikel 319 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

## **1.2 Die Generaldirektoren und Dienststellenleiter**

Das Kollegium legt die Organisationsstruktur der Kommission fest, die eine Reihe von Generaldirektionen und gleichgestellten Diensten zu einer Verwaltung zusammenführt, die das Kollegium bei der Vorbereitung und Durchführung seiner Aufgaben sowie bei der Umsetzung der Prioritäten und der vom Präsidenten festgelegten politischen Leitlinien unterstützt.

Die Geschäftsordnung der Kommission<sup>6</sup> und die zugehörigen Durchführungsbestimmungen<sup>7</sup> sowie die von der Kommission zu Beginn ihrer Amtszeit angenommenen Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission<sup>8</sup> bilden den Rahmen für die Beziehungen zwischen den Kommissionsmitgliedern und ihren Dienststellen. Diese Beziehungen fußen auf den Grundsätzen der Loyalität, des Vertrauens und der Transparenz.

Zwischen jedem Kommissionsmitglied und den in seinem Zuständigkeitsbereich tätigen Generaldirektoren werden spezielle Arbeitsvereinbarungen getroffen. Die Regeln schreiben insbesondere vor, dass die Dienststellen das Kommissionsmitglied auf jegliche Information hinweisen müssen, die seine Verantwortung oder die des Kollegiums infrage stellen könnte.

Die Generaldirektoren und Dienststellenleiter sind dafür verantwortlich, ihre Dienststellen nach Maßgabe der von der Kommission festgelegten Regeln und Standards zu führen. Sie gestalten die Organisationsstruktur ihrer Dienststellen auf Basis der vom Kollegium beschlossenen Organisationspläne, um die politischen Ziele der Kommission zu verwirklichen und ihre rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen; dabei streben sie nach Effizienz, Flexibilität und hoher Leistung. Sie sind für die Ressourcenverteilung innerhalb ihrer Dienststellen verantwortlich und haben dafür Sorge zu tragen, dass die einzelnen Organisationseinheiten – Direktionen, Referate und andere Strukturen – personell angemessen ausgestattet sind, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.

Unter der Aufsicht des zuständigen Kommissionsmitglieds sind die Generaldirektoren ferner für die operative Ausführung des EU-Haushalts zuständig. Die Übertragung der Anweisungsbefugnis wird alljährlich von der Kommission beschlossen (siehe Abschnitt 3).

---

<sup>5</sup> Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union.

<sup>6</sup> Geschäftsordnung der Kommission, K(2000) 3614 vom 29.11.2000, geändert durch 2010/138/EU, Euratom und 2011/737/EU, Euratom.

<sup>7</sup> Beschluss der Kommission zur Änderung der Durchführungsbestimmungen zu ihrer Geschäftsordnung, K(2013) 3837 endg. vom 24.6.2013.

<sup>8</sup> Mitteilung des Präsidenten an die Kommission, Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission 2014-2019, C(2014) 9004 vom 11.11.2014.

Als Dienststelle des Präsidenten ist das Generalsekretariat dafür zuständig, die reibungslose und wirksame Arbeitsweise der Kommission zu erleichtern. Es leitet die Entscheidungsverfahren im Kollegium und steuert und koordiniert die Arbeiten über die Politikbereiche und Kommissionsdienststellen hinweg, um sicherzustellen, dass die von der Kommission geleistete Arbeit aus einem Guss und von hoher Qualität ist und mit den politischen Prioritäten des Präsidenten in Einklang steht. Außerdem arbeitet es mit anderen zentralen Dienststellen zusammen, um sicherzustellen, dass die Kommission durch eine effiziente, transparente und leistungsfähige Verwaltung unterstützt wird.

Der Juristische Dienst, der ebenfalls direkt dem Präsidenten untersteht, hat eine Doppelfunktion. Zum einen erteilt er juristischen Rat zu Form und Inhalt von Gesetzgebungsvorschlägen an das Parlament und den Rat sowie anderen von der Kommission anzunehmenden Rechtsakten (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Empfehlungen oder Stellungnahmen), zu Verfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Recht und zur Führung internationaler Verhandlungen. Zum anderen vertritt er die Kommission bei allen Gerichtsverfahren, insbesondere vor dem Gerichtshof der Europäischen Union.

### **1.3 Das Managementkontrollgremium**

Das Managementkontrollgremium nimmt Aufgaben in der Organisationsführung der Kommission wahr, indem es in wichtigen Fragen der Organisationsführung eine Kontrollfunktion ausübt und strategische Orientierungen vorgibt, so auch bei der Verwaltung der finanziellen und personellen Ressourcen. Im Managementkontrollgremium treten unter dem Vorsitz des Generalsekretärs regelmäßig die Generaldirektoren und Kabinette der Verantwortungsbereiche Haushalt, Personal und IT zusammen, um dafür zu sorgen, dass in der Kommission die erforderlichen organisatorischen und technischen Strukturen für eine effiziente und wirkungsvolle Umsetzung der politischen Prioritäten des Präsidenten vorhanden sind. Außerdem übernimmt es die Gesamtverantwortung für die IT-Governance sowie das Daten-, Informations- und Wissensmanagement in der Kommission. Die Arbeit des Gremiums wird durch eine Reihe anderer spezieller Gremien und Ausschüsse unterstützt, insbesondere auch durch das Information Security Steering Board (ISSB), das Information Management Steering Board (IMSB), den IT-Beirat (IT Board) und die Gruppe der für Ressourcen zuständigen Direktoren (GDR).

## **2. LEISTUNGSRAHMEN**

Alle Tätigkeiten der Kommission dienen der Erfüllung der Aufgaben, die ihr durch die Verträge übertragen wurden, um so die in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Ziele der Europäischen Union zu verwirklichen. Deshalb ist das Leistungsmanagement fester Bestandteil der Kommissionsarbeit. Beim geltenden Leistungsrahmen wird zwischen der Leistung der Kommissionsdienststellen und der Leistung der Programme unterschieden, die aus dem EU-Haushalt finanziert und von der Kommission, den Mitgliedstaaten oder anderen Einrichtungen verwaltet werden (siehe auch Abschnitt 3).

Bei den Kommissionsdienststellen findet das Leistungsmanagement über den Strategie- und Programmplanungszyklus statt, der die Festlegung von Zielen, die Zuweisung von Ressourcen nach Maßgabe dieser Ziele, die regelmäßige Überwachung und Berichterstattung, inwieweit die Ziele erreicht wurden, sowie regelmäßige Bewertungen beinhaltet.

Bei den aus dem EU-Haushalt finanzierten Programmen erfolgt das Leistungsmanagement nach den Anforderungen, die im Basisrechtsakt und den Umsetzungsrechtsakten der Programme festgelegt sind.

## **2.1. Festlegung von Zielen**

Zu Beginn einer jeden Mandatsperiode legt der Präsident der Kommission politische Leitlinien für die betreffende Amtszeit der Kommission fest. Um sicherzustellen, dass die Tätigkeit der Kommission diesen politischen Leitlinien entspricht, gilt für neue Initiativen eine Validierungspflicht auf politischer Ebene und werden die Leitlinien im Arbeitsprogramm der Kommission alljährlich in konkrete Ziele umformuliert. Als ersten Schritt im Strategie- und Programmplanungszyklus arbeitet jede Dienststelle der Europäischen Kommission einen mehrjährigen Strategieplan und einen jährlichen Managementplan aus. Im Strategieplan werden die strategische Gesamtausrichtung und die langfristigen Ziele für die Amtszeit der Kommission definiert, während der Managementplan die konkreten Ziele für das betreffende Jahr enthält. Die Ziele werden durch Indikatoren flankiert, mit denen die Fortschritte in Richtung auf die gesetzten Ziele gemessen werden können. Diese Indikatoren geben den Generaldirektoren nicht nur die Möglichkeit, zu planen, Folgemaßnahmen festzulegen und über die Tätigkeiten und Ressourcen der Generaldirektion Bericht zu erstatten, sondern auch sicherzustellen, dass die Ressourcen den Zielen entsprechen. Alle Strategie- und Managementpläne sind auf der [Website der Kommission](#)<sup>9</sup> einsehbar.

Die Ziele der EU-Finanzierungsprogramme sind im Basisrechtsakt und in den Durchführungsrechtsakten der betreffenden Programme festgelegt. Diese Rechtsakte enthalten auch die Fortschrittsindikatoren und regeln das Monitoring, die Berichterstattung und die Evaluierung. Die Angaben zur Leistung und den Fortschritten bei der Erreichung der Programmziele werden alljährlich in einer Arbeitsunterlage („Programmbeschreibung“) auf den neuesten Stand gebracht, die als Begleitdokument zum EU-Haushaltsentwurf vorgelegt wird.

## **2.2. Ressourcenzuweisung**

Im mehrjährigen Finanzrahmen werden die jährlichen Höchstbeträge („Obergrenzen“) festgelegt, die von der EU in den einzelnen Politikfeldern („Rubriken“) während eines Zeitraums von mindestens 5 Jahren ausgegeben werden dürfen. Der aktuelle mehrjährige Finanzrahmen gilt für einen Zeitraum von sieben Jahren: von 2014 bis 2020. Er bildet einen Rahmen für die Finanzplanung und die Haushaltsdisziplin, indem er sicherstellt, dass die Ausgaben der EU vorhersehbar sind und die vereinbarten Obergrenzen nicht überschreiten.

Indem er festlegt, in welche Bereiche die EU im betreffenden Zeitraum investieren sollte, ist der mehrjährige Finanzrahmen ebenso Ausdruck der politischen Prioritäten wie ein Werkzeug der Haushaltsplanung. In diesem Rahmen wird der jährliche Haushaltsplan angenommen. Er ist so aufgebaut, dass die Ausgaben für jeden Politikbereich und jedes Programm leicht ermittelt und überwacht werden können.

Bei der Zuweisung der personellen Ressourcen für ihre Abteilungen und Dienststellen achtet die Kommission darauf, dass ihr Personal optimal zwischen und in den Dienststellen der Kommission

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy-documents/strategic-plans\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy-documents/strategic-plans_de)



verteilt wird, so wie es den politischen Prioritäten, den rechtlichen Verpflichtungen und einer leistungsfähigen Organisation entspricht.

### **2.3. Monitoring und Berichterstattung über die Verwirklichung der Ziele**

Ein wesentliches Element des Leistungsmanagements in der Kommission sind das fortlaufende Monitoring und die kontinuierliche Messung der Auswirkungen und Ergebnisse ihrer Tätigkeiten. Im Rahmen des Strategie- und Programmplanungszyklus legen die Kommissionsdienststellen jährliche Tätigkeitsberichte vor, in denen sie beschreiben, wie weit die in den Strategie- und Managementplänen gesteckten Ziele beim Politik- und Organisationsmanagement umgesetzt und verwirklicht wurden, und inwieweit die Ziele für Finanzverwaltung und interne Kontrolle erfüllt wurden (siehe Abschnitt 3.2).

Der jährliche Tätigkeitsbericht ist ein zentrales Element der Rechenschaftskette, da er die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der unter der Verantwortung der Generaldirektoren durchgeführten Finanzvorgänge attestiert (mehr dazu in Abschnitt 3).

Die Verantwortung für die Leistung in Bezug auf die Verwirklichung der politischen Ziele der EU und die mit EU-Haushaltsmitteln erzielten Ergebnisse wird mit vielerlei öffentlichen und privaten Akteuren auf europäischer und nationaler Ebene geteilt. Doch ungeachtet dessen geben die jährlichen Tätigkeitsberichte Aufschluss darüber, wie die Kommission zu den politischen Leistungen und zu den mit EU-Mitteln erzielten Ergebnisse beigetragen hat, und bieten in den Programmbeschreibungen im Anhang zum EU-Haushaltsplanentwurf außerdem eine ausführliche Berichterstattung über die Leistung der Finanzierungsprogramme. Eine weitere Berichterstattung über die politischen Leistungen enthalten die Sektorberichte und Berichte wie die jährlichen Gesamtberichte über die Tätigkeit der Europäischen Union.

Zusammen mit den Programmbeschreibungen und den Informationen aus Evaluierungen bilden die jährlichen Tätigkeitsberichte die Basis für die jährliche Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts. Gegenstand dieser Bilanz sind die Verwaltung, der Schutz und die Ausführung des EU-Haushalts. Sie vermittelt einen umfassenden Überblick darüber, wie die politischen Prioritäten der Europäischen Union mit dem EU-Haushalt unterstützt werden, welche Ergebnisse mit dem EU-Haushalt erzielt wurden und welche Rolle die Kommission dabei spielt, bei Haushaltsführung und Finanzmanagement höchste Standards sicherzustellen und zu fördern. Mit dieser Bilanz werden die rechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und aus der Haushaltsordnung erfüllt (siehe Abschnitt 3.4).

### **2.4. Evaluierung**

Evaluierungen dienen dazu, die Ergebnisse und Auswirkungen von EU-Maßnahmen bezogen auf Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert zu bewerten. Die Ergebnisse der Evaluierungen fließen in die Politikgestaltung ein, insbesondere wenn Rechtsakte überarbeitet und Ausgabenprogramme verbessert werden; bei neuen Vorschlägen stellt die Kommission grundsätzlich erst eine Evaluierung an. Wenn die Effizienz von EU-Maßnahmen bewertet wird, werden bei allen Evaluierungen Kosten-Nutzen-Daten herangezogen, wobei im Rahmen des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) besonders darauf geachtet wird, unnötige Regulierungskosten und -lasten aufzuspüren und abzubauen. Die Kommission führt umfassende Bewertungen verschiedener Bereiche ihrer Regulierungstätigkeit durch, indem sie ganze Sektoren, Teilsektoren oder bereichsübergreifende Politikinstrumente einer

Eignungsprüfung („Fitness Check“) unterzieht. Die Qualität größerer Evaluierungen und Eignungsprüfungen wird vom Ausschuss für Regulierungskontrolle überprüft. Die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung („Better Regulation Guidelines“)<sup>10</sup> enthalten ein eigenes Kapitel zu Evaluierungen.

### 3. RECHENSCHAFTSPFLICHT UND KONTROLLE

Die Gesamtverantwortung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans liegt bei der Europäischen Kommission. Allerdings ist bei den rund 80 % der Haushaltsmittel, die im Wege der geteilten Mittelverwaltung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ausgeführt werden, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erforderlich, um sicherzustellen, dass die Mittel nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet und die finanziellen Interessen der EU hinreichend geschützt werden.

#### 3.1. Das dezentrale Finanzverwaltungsmodell der Kommission

Das von der Kommission bei der Ausführung des Haushaltsplans angewandte Modell der dezentralen Beschlussfassung geht auf die Verwaltungsreform von 2000<sup>11</sup> zurück. Die Rechenschaftswege in der Kommission sind in der Haushaltsordnung klar geregelt. Anweisungsbefugter der Kommission ist das Kollegium der Kommissionsmitglieder. Das Kollegium delegiert die Finanzverwaltungsaufgaben an die Generaldirektoren oder Dienststellenleiter, die damit zu bevollmächtigten Anweisungsbefugten werden.<sup>12</sup> Vom bevollmächtigten Anweisungsbefugten können diese Aufgaben weiter an Direktoren, Referatsleiter und andere Bedienstete übertragen werden, die damit zu nachgeordneten bevollmächtigten Anweisungsbefugten werden.

Die Kommission kann außerdem die Durchführung spezifischer Programme auf **Exekutivagenturen** übertragen. Die Governance-Struktur der Exekutivagenturen ist in der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen<sup>13</sup> niedergelegt und wird in der jeweiligen Befugnisübertragung präzisiert. Jede Agentur wird von einem hohen Kommissionsbeamten geleitet, der im dienstlichen Interesse abgeordnet und als Direktor der Agentur bestellt wird; diese Funktion wird unter der Aufsicht eines Lenkungsausschusses ausgeübt, der sich aus von der Kommission ernannten leitenden Beamten der Kommission zusammensetzt. Der Lenkungsausschuss beschließt das jährliche Arbeitsprogramm der Agentur mit detaillierten Zielvorgaben und Leistungsindikatoren und nimmt den jährlichen Tätigkeitsbericht der Agentur und den Verwaltungshaushalt an. Sämtliche Regelungen der Kommission in Bezug auf Planung, Rechnungslegung, interne Kontrollsysteme, internes Audit, Berichterstattung und Rechenschaftspflicht gelten ohne Einschränkung auch für die Exekutivagenturen.

Je nach Programm und Art der Mittelverwaltung können die Prozesse und Arten des Haushaltsvollzugs variieren. Ausgabenbeschlüsse können direkt durch die Kommission oder eine Exekutivagentur ausgeführt werden, oder auch indirekt über bzw. zusammen mit einem anderen

---

<sup>10</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Better Regulation Guidelines, SWD(2017) 350 vom 7.7.2017.

<sup>11</sup> Die Reform der Kommission – Ein Weißbuch, KOM(2000) 200 endg., vom 5.4.2000.

<sup>12</sup> Diese Befugnisübertragungen erfolgen jährlich durch die an die Dienststellen der Kommission gerichteten Internen Vorschriften für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union.

<sup>13</sup> Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden (ABl. L 11 vom 13.1.2003).

Organ oder einer anderen Einrichtung. Ein großer Teil des Haushalts wird in gemeinsamer Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten ausgeführt, insbesondere in den Bereichen Strukturfonds und Landwirtschaft. Haushaltsvollzugsaufgaben werden auch nationalen Agenturen, der Europäischen Investitionsbank-Gruppe, Drittländern, internationalen Organisationen (z. B. Weltbank oder Vereinte Nationen) und anderen Einrichtungen<sup>14</sup> übertragen. In allen diesen Fällen sind in der Haushaltsordnung und/oder den Übertragungsvereinbarungen die notwendigen Kontroll- und Berichterstattungsmechanismen der betreffenden Stellen und die Kontrollmaßnahmen der Kommission festgelegt.

### **3.2. Ausführung des Haushaltsplans nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung**

Als bevollmächtigte Anweisungsbefugte sind die **Generaldirektoren für eine wirtschaftliche Haushaltsführung verantwortlich** und damit unter anderem für die zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel und für die Einrichtung von Kontrollsystemen, die sicherstellen, dass die internen Kontrollziele der Kommission erreicht werden. Das Kontrollsystem soll hinreichende Gewähr dafür bieten, dass die operativen Tätigkeiten und Kontrollen wirtschaftlich, effizient und wirksam sind, die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsmäßig sind, die Finanz- und Managementberichterstattung zuverlässig ist, Betrug verhindert und richtiggestellt wird, Vermögenswerte und Informationen geschützt werden, eine belastbare Berichterstattung über die Erreichung der operativen Ziele gewährleistet ist und schließlich dass die Ziele der internen Kontrollen erreicht werden, während gleichzeitig die Kosteneffizienz der nach Risiken differenzierten Kontrollen sichergestellt wird. Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten können die Ermächtigung, in ihrem Namen Ausgaben und Einnahmen zu genehmigen, förmlich an geeignete Mitarbeiter weiterübertragen, bleiben in letzter Konsequenz aber selbst verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Sie können auch in Kooperation mit anderen bevollmächtigten Anweisungsbefugten einen Teil ihrer Kontrollressourcen zu speziellen gemeinsamen Diensten bündeln, die dann einen bestimmten Abschnitt ihrer Kontrollwege übernehmen.

Bei der Ausführung des EU-Haushaltsplans haben die bevollmächtigten Anweisungsbefugten die Haushaltsordnung einzuhalten und sollten einen geeigneten internen Kontrollrahmen einrichten, der mit dem von der Kommission eingeführten **Rahmen für die interne Kontrolle**<sup>15</sup> übereinstimmt. Im Einklang mit den internen Kontrollgrundsätzen der COSO von 2013 umfasst der Rahmen fünf Komponenten der internen Kontrolle mit insgesamt 17 Grundsätzen, die jeweils für mehrere Merkmale stehen. Diese Merkmale, deren Umsetzung an die jeweiligen Gegebenheiten der betreffenden Generaldirektion angepasst werden kann, erleichtern dem Generaldirektor die Gestaltung und Durchführung der internen Kontrollen und die Beurteilung der Frage, ob die einschlägigen Grundsätze insgesamt umgesetzt werden und funktionieren. Die Dienststellen der Kommission müssen diese Grundsätze befolgen und einen soliden und belastbaren Rahmen für die interne Kontrolle einführen, um sicherzustellen, dass die Ziele erreicht werden. Neben der Finanzkontrolle regeln diese Grundsätze auch Aspekte wie beispielsweise Integrität und Ethik (siehe Abschnitt 4), Personalverwaltung, Kommunikation und Schutz von Informationen. Jeder bevollmächtigte Anweisungsbefugte wird durch ein oder zwei für das Risikomanagement und die interne Kontrolle zuständige Kräfte der oberen oder mittleren Führungsebene unterstützt, die die Anwendung der

---

<sup>14</sup> In Ausnahmefällen werden Übertragungsvereinbarungen auch mit herkömmlichen EU-Agenturen geschlossen.

<sup>15</sup> Mitteilung an die Kommission von Kommissar Oettinger im Einvernehmen mit Präsident Juncker, Überarbeitung des Rahmens für die interne Kontrolle, C(2017) 2373 final vom 19.4.2017.

internen Kontrollsysteme innerhalb der betreffenden Dienststelle beaufsichtigen und kontrollieren.

Darüber hinaus stellen zentrale Dienste der Kommission Leitlinien und Empfehlungen bereit, fördern bewährte Praktiken und unterbreiten Vorschläge zur Verbesserung des internen Kontrollsystems insgesamt sowie der Grundsätze, auf die sich der grundlegende Kontrollrahmen stützt, einschließlich der Umsetzung der Grundsätze der internen Kontrolle und der Merkmale im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten.

### **3.3. Risikomanagement in der Europäischen Kommission**

Die zentralen Grundsätze für das Risikomanagement in der Kommission sind in der Mitteilung an die Kommission „Ein wirksames und kohärentes Konzept für das Risikomanagement in den Dienststellen der Kommission“<sup>16</sup> niedergelegt. Der Risikomanagement-Ansatz der Kommission beinhaltet, dass Risiken kontinuierlich, proaktiv und systematisch ermittelt, bewertet und gesteuert werden. Das Risikomanagement erfolgt auf allen Ebenen der Kommission, damit hinreichende Gewähr für die Verwirklichung der Ziele besteht. Aufgabe der bevollmächtigten Anweisungsbefugten ist es, Risiken, die der Verwirklichung der Ziele in ihrem jeweiligen Bereich im Wege stehen könnten, auszumachen und mit geeigneten Maßnahmen zu mindern. Im Rahmen des Strategie- und Programmplanungszyklus stellen die bevollmächtigten Anweisungsbefugten kritische Risiken in ihren jährlichen Managementplänen heraus. Diese Risiken werden nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere der potenziellen Auswirkungen in eine Prioritätenfolge gebracht. Risiken mit hoher Priorität werden als kritisch eingestuft. Risiken, bei denen eine GD-übergreifende Reaktion effizienter ist, werden als bereichsübergreifend eingestuft. Auf dieser Basis werden Aktionspläne mit Gegenmaßnahmen ausgearbeitet und vom zuständigen bevollmächtigten Anweisungsbefugten umgesetzt. Bei Bedarf können die zentralen Dienststellen helfen, die zuständigen Akteure zusammenzubringen. So wacht beispielsweise das Information Security Steering Board über Risiken im Zusammenhang mit der IT-Sicherheit. Bereichsübergreifende Risiken werden dem Managementkontrollgremium als Ganzheit gemeldet.

### **3.4. Berichterstattung über die Verwaltung des EU-Haushalts**

Die beiden wichtigsten Instrumente der Rechenschaftslegung sind die jährlichen Tätigkeitsberichte und die jährliche Management- und Leistungsbilanz (siehe Abschnitt 2.3).

Jeder jährliche Tätigkeitsbericht enthält eine Zuverlässigkeitserklärung, die vom Generaldirektor bzw. Dienststellenleiter in seiner Eigenschaft als bevollmächtigter Anweisungsbefugter für seine jeweiligen Finanz- und Kontrollverantwortlichkeiten (siehe Abschnitt 2.3.) unterzeichnet wird, sowie eine Erklärung des für Risikomanagement und interne Kontrolle zuständigen Direktors über die Vollständigkeit und Verlässlichkeit der im Bericht enthaltenen Informationen.<sup>17</sup> Der Entwurf des jährlichen Tätigkeitsberichts und etwaige Vorbehalte werden mit dem zuständigen Kommissionsmitglied erörtert, bevor der endgültige Bericht unterzeichnet wird. Der Haushaltsordnung entsprechend enthält der Bericht eine Beschreibung der Kontrollmechanismen und der verschiedenen

---

<sup>16</sup> Mitteilung an die Kommission von Frau Grybauskaitė im Einvernehmen mit Präsident Barroso und Vizepräsident Kallas: Ein wirksames und kohärentes Konzept für das Risikomanagement in den Dienststellen der Kommission, SEC(2005) 1327 vom 20.10.2005.

<sup>17</sup> Mitteilung an die Kommission von Kommissar Oettinger im Einvernehmen mit Präsident Juncker, Überarbeitung des Rahmens für die interne Kontrolle, C(2017) 2373 final vom 19.4.2017 – Anlage 3.

Aufgaben und Verantwortungsbereiche aller beteiligten Akteure sowie Angaben zu den Kontrollergebnissen und zur Zuverlässigkeitsgewähr für die Verwaltung der EU-Mittel durch die betrauten Einrichtungen.

In der jährlichen Management- und Leistungsbilanz wird die Verwaltung des EU-Haushalts durch die Kommission beschrieben und werden verschiedene Informationen zusammengefasst, etwa über die Verwirklichung der internen Kontrollziele, die Steuerung von Risiken für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Finanzvorgänge, die Ergebnisse der Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts<sup>18</sup>, die Kostenwirksamkeit der Kontrollen und die Betrugsbekämpfungsstrategien. Die Bilanz geht auch auf wichtige bereichsübergreifende Fragen ein, die unter anderem vom Internen Auditdienst der Kommission, dem Europäischen Rechnungshof, dem Europäischen Parlament und dem Rat angesprochen wurden. Mit der Annahme der jährlichen Management- und Leistungsbilanz übernimmt die Kommission die politische Verantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts, die auch die Rechenschaftspflicht für die Arbeit ihrer Dienststellen beinhaltet.

Die Management- und Leistungsbilanz ist Teil eines integrierten Finanzberichterstattungs- und Rechenschaftslegungspakets, mit dem die Europäische Kommission im Einklang mit dem „Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Entities“<sup>19</sup> umfassend über den EU-Haushalt Bericht erstattet und mit dem die Transparenz und die Rechenschaftspflicht gestärkt werden sollen. Dieses Paket enthält auch verschiedene in der Haushaltsordnung vorgesehene Berichte, beispielsweise die Jahresrechnung der EU<sup>20</sup> (die Informationen über die Vermögens- und Finanzlage, die Ergebnisse der Tätigkeiten und die Cashflows sowie über die Ausführung des jährlichen Haushaltsplans enthält).

Im Rahmen der jährlichen Entlastung der Kommission für die Ausführung des EU-Haushaltsplans wird das Paket dem Europäischen Rechnungshof, dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt. In der Kommission wird das Entlastungsverfahren von der Generaldirektion Haushalt koordiniert.

### **3.5. Der Rechnungsführer**

Der **Rechnungsführer der Kommission** ist verantwortlich für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen, der Annahme der Einnahmen und der Einziehung der festgestellten Forderungen, für die Rechnungsführung, die Erstellung und Vorlage der Jahresrechnung der Kommission und der konsolidierten Jahresrechnung der EU sowie für die Festlegung der Regeln und Methoden der Rechnungsführung und des Kontenplans.

Außerdem ist er zuständig für die Festlegung und Validierung der Rechnungsführungssysteme und gegebenenfalls die Validierung der vom Anweisungsbefugten definierten Systeme, die zur Produktion oder Begründung von Rechnungsführungsdaten verwendet werden sollen.

---

<sup>18</sup> Seit der Management- und Leistungsbilanz 2016 ist die frühere Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts Bestandteil der jährlichen Management- und Leistungsbilanz.

<sup>19</sup> Im Oktober 2014 vom International Public Accounting Standards Board (IPASB) angenommener „Conceptual Framework“ („Conceptual Framework for GPFs“).

<sup>20</sup> Diese Jahresrechnung entspricht den Anforderungen der einschlägigen internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS).

Der Rechnungsführer unterzeichnet die EU-Jahresrechnung und bescheinigt damit, dass er die von ihm als erforderlich erachteten Prüfungen durchgeführt und sich davon überzeugt hat, dass die Jahresrechnung gemäß den unter seiner Verantwortung festgelegten Rechnungslegungsgrundsätzen, -regeln und -methoden erstellt wurde und in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage, der Ergebnisse der Tätigkeiten und der Cashflows der EU vermittelt. Die Jahresrechnung wird dann gemäß der Haushaltsordnung von der Kommission angenommen.

Der Rechnungsführer ist außerdem für die Verwaltung der Kassenmittel zuständig.

Mit Zustimmung des Rechnungsführers (oder auf dessen Vorschlag) kann die Zuständigkeit für die Verwaltung bestimmter Finanzierungsinstrumente oder -portfolios (einschließlich der zugehörigen Rechnungsführungs- und Kassenmitteloperationen) vom Kollegium auf die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen übertragen werden.

### **3.6. Der Zentrale Finanzdienst**

Innerhalb dieser dezentralen Governance-Struktur ist der zur Generaldirektion Haushalt gehörende Zentrale Finanzdienst die federführende Dienststelle der Kommission in Bezug auf die Haushaltsordnung. Er leistet auch Unterstützung und Koordinierung im Hinblick auf den Rahmen für die interne Kontrolle und die Stärkung der Zuverlässigkeit der Finanz- und Management-Berichterstattung durch den bevollmächtigten Anweisungsbefugten an das Kollegium, indem er deren Übereinstimmung mit den geltenden Leitlinien und Vorschriften überprüft. Außerdem unterstützt, berät und schult er die Kommissionsdienststellen und die anderen Organe in Fragen der Finanzverwaltung und -berichterstattung, insbesondere wenn es um die Rechtsauslegung sowie die interne Kontrolle und das Risikomanagement geht. Hierzu arbeitet er Standards und Leitlinien aus und erleichtert den Austausch einschlägiger bewährter Praktiken, um die Anweisungsbefugten bei der Wahrnehmung ihrer Finanzmanagement-Verantwortung zu unterstützen. Der Zentrale Finanzdienst betreibt auch das Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES), das den Schutz der finanziellen Interessen der Union vor unsoliden Wirtschaftsteilnehmern gewährleistet.

### **3.7. Interne Kontrolle der Europäischen Kommission**

#### **✓ Interner Auditdienst und Auditbegleitausschuss**

Der **Interne Auditdienst (IAS)** ist eine Dienststelle der Kommission unter Leitung des Internen Prüfers der Kommission, der gemäß Haushaltsordnung bei der Ausführung seiner Aufgaben unabhängig ist. Der IAS wendet die vom Institute of Internal Auditors aufgestellten Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision an. Seine Aufgabe<sup>21</sup> besteht darin, den Wert der Organisation zu mehren und zu schützen, indem er eine risikobasierte und objektive Gewährleistung, Beratung und Erkenntnisvermittlung bietet. Der IAS unterstützt die Kommission bei der Verwirklichung ihrer Ziele, indem er mit einem systematischen und stringenten Ansatz die Wirksamkeit des Risikomanagements und der Prozesse für die interne Kontrolle und die Governance bewertet und diese verbessern hilft. Zu seinen Aufgaben gehören Bewertungen und geeignete

---

<sup>21</sup> Mitteilung an die Kommission, Charta der Aufgaben, Rechte und Pflichten des Internen Auditdienstes der Europäischen Kommission, C(2017) 4435 final vom 30.6.2017.

Empfehlungen zur Verbesserung des Risikomanagements sowie der Kontroll- und Governance-Prozesse zur Verwirklichung folgender Ziele: Förderung geeigneter ethischer Standards und Werte in der Organisation, Sicherstellen von wirksamem Leistungsmanagement und Rechenschaftspflicht sowie wirksame Kommunikation von Risiko- und Kontrollinformationen an die in der Organisation zuständigen Funktionen. Auf diese Weise fördert er eine Kultur des wirksamen und effizienten Managements innerhalb der Kommission und ihrer Dienststellen.

Der **Auditbegleitausschuss (APC)** unterstützt das Kollegium der Kommissionsmitglieder bei der Erfüllung seiner in den Verträgen und anderen Rechtsinstrumenten verankerten Verpflichtungen, indem er die Unabhängigkeit des IAS sicherstellt, die Qualität der internen Audittätigkeiten kontrolliert und dafür sorgt, dass die Auditempfehlungen von den Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission ordnungsgemäß berücksichtigt werden und sich in angemessenen Folgemaßnahmen niederschlagen. Auf diese Weise trägt der APC insgesamt zur weiteren Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Kommission bei der Verwirklichung ihrer Ziele bei und erleichtert die Aufsicht des Kollegiums über die Governance-Praxis, das Risikomanagement und die internen Kontrollmaßnahmen der Europäischen Kommission.<sup>22</sup> Der APC hat insgesamt neun Mitglieder, davon bis zu sechs aus der Europäischen Kommission und mindestens drei externe Mitglieder mit nachgewiesener Fachkompetenz im Auditbereich und damit zusammenhängenden Bereichen. Den Vorsitz im APC führt der Erste Vizepräsident. Der APC hat keine operativen Befugnisse, kann die Kommission aber jederzeit über alle Probleme unterrichten, die bei seiner Arbeit auftreten und von denen das Kollegium seiner Meinung nach Kenntnis erhalten oder bei denen es tätig werden sollte. Der APC kann gegebenenfalls auch das Managementkontrollgremium informieren. Der APC legt dem Kollegium alljährlich einen Bericht mit seinen wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf den Risikomanagement-, Kontroll- und Compliance-Rahmen der Kommission vor, der in die jährliche Management- und Leistungsbilanz einfließt.

#### ✓ **Betrugsbekämpfung: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)**

Das **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)** hat die Aufgabe, die finanziellen Interessen der Europäischen Union zu schützen, indem es Betrug mit Mitteln der Europäischen Union aufdeckt, untersucht und zu unterbinden sucht. Der Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Betrugsbekämpfung liegen in der gemeinsamen Verantwortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Das OLAF hat den Auftrag, Betrug und Korruption sowie andere illegale Handlungen bei allen EU-Ausgaben und bestimmten EU-Einnahmen (vor allem Zolleinnahmen) unabhängig zu untersuchen, um sicherzustellen, dass das Geld des EU-Steuerzahlers ohne Abstriche in Projekte fließt, die zur Schaffung von Jobs und Wachstum in Europa beitragen können, Untersuchungen bei schwerwiegendem Fehlverhalten von Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organe und -Einrichtungen durchzuführen, um so zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die EU-Organe und Einrichtungen beizutragen, und zur Planung und Entwicklung von Methoden zur Vorbeugung und Bekämpfung von Betrug beizutragen.

Das OLAF ist die federführende Dienststelle bei der Ausarbeitung und Entwicklung einer europäischen Betrugsbekämpfungspolitik. Es kümmert sich um alle Phasen der Betrugsprävention und

---

<sup>22</sup> Mitteilung an die Kommission von Vizepräsident Timmermans im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission, Aktualisierte Charta des Auditbegleitausschusses der Europäischen Kommission, C(2017) 2225 final vom 4.4.2017.

-aufdeckung, von der Konzipierung einer Maßnahme über die Umsetzung bestehender und neuer Maßnahmen bis hin zur Berichterstattung über deren Vorankommen und deren Wirksamkeit.

Seit der Annahme der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission<sup>23</sup> (CAFS) sind alle Generaldirektionen der Kommission verpflichtet, eine Strategie zur Betrugsbekämpfung zu entwickeln und umzusetzen. Das OLAF unterstützt die Generaldirektionen bei der Festlegung ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie, indem es unter anderem eine Methodik und Leitlinien zur Entwicklung und Umsetzung der sektoralen Betrugsbekämpfungsstrategien bereitstellt. Diese Strategien werden regelmäßig von den jeweiligen bevollmächtigten Anweisungsbefugten auf den neuesten Stand gebracht und vom OLAF, das dabei die Gesamtkoordinierung gewährleistet, überprüft. Die Berichterstattung über die Umsetzung der CAFS ist Bestandteil des „Jahresberichts über den Schutz der finanziellen Interessen der Union – Betrugsbekämpfung“ im Sinne des Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der vom Kollegium angenommen wird.

Das OLAF ist Teil der Europäischen Kommission und bei seiner die Betrugsbekämpfungsstrategie betreffenden Tätigkeit einem Kommissionsmitglied (derzeit dem Kommissar für Haushalt und Personal) unterstellt. Im Rahmen seines Untersuchungsmandats handelt das OLAF jedoch völlig unabhängig. Um die Unabhängigkeit des OLAF zu wahren und zu stärken, wird die Ausübung der Untersuchungstätigkeit des OLAF regelmäßig vom OLAF-Überwachungsausschuss kontrolliert, der sich aus fünf (im gegenseitigen Einvernehmen vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission ernannten) externen unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt.

### **3.8. Externe Prüfung der Haushaltsführung der Europäischen Kommission**

#### **✓ Der Europäische Rechnungshof und die Entlastung durch das Europäische Parlament**

Der **Europäische Rechnungshof (EuRH)** ist der externe Prüfer der EU-Finzen. Seine Aufgabe ist es, unabhängig zu prüfen, wie die Finanzmittel der Europäischen Union erhoben und verwendet werden, und so festzustellen, wie die Organe und Einrichtungen der Union die Einnahmen und Ausgaben tätigen. Der Rechnungshof prüft, ob die Finanzvorgänge richtig erfasst, rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeführt und verwaltet und im Sinne eines sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Mitteleinsatzes verwaltet wurden. Durch seine Berichte, die für die politischen Entscheidungsträger und Bürger in der EU zur Verfügung stehen, und durch seine enge Zusammenarbeit mit anderen obersten Rechnungskontrollbehörden leistet der Rechnungshof einen bedeutenden Beitrag zur Entwicklung eines Leistungsrahmens, der die mit EU-Ausgaben erzielten Ergebnisse verbessert. Der Rechnungshof macht die Ergebnisse seiner Arbeit in einschlägigen, objektiven und zeitnahen Berichten öffentlich.

Nach Artikel 319 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union obliegt es dem Europäischen Parlament, der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans Entlastung zu erteilen. Auf Empfehlung des Rates und unter Berücksichtigung des Jahresberichts des Rechnungshofs, der auch die Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge enthält, verabschiedet das

---

<sup>23</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und an den Europäischen Rechnungshof, Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission, COM(2011) 376 final vom 24.6.2011.



Europäische Parlament alljährlich eine Entschließung über die Entlastung mit Anmerkungen und Empfehlungen zum Haushaltsvollzug, die integraler Bestandteil seines Entlastungsbeschlusses ist. Die Kommission ergreift Folgemaßnahmen zu den in der Entlastungsentschließung enthaltenen Empfehlungen.

#### **4. ETHIK: KLARE REGELN UND WIRKSAME SICHERHEITSVORKEHRUNGEN**

Die Kommission erwartet von ihren Bediensteten einen hohen berufsethischen Standard.

##### **4.1. Verhalten von Kommissionsbediensteten**

Der interne Kontrollrahmen der Kommission enthält die Anforderung, dass Management und Mitarbeiter geeignete ethische und organisationseigene Werte kennen und teilen und diese mit ihrem eigenen Verhalten und ihren eigenen Entscheidungen zum Ausdruck bringen. Von ihnen wird erwartet, dass sie jederzeit objektiv und unvoreingenommen im Interesse der Union und zum Wohle der Allgemeinheit handeln. Die Bediensteten der Kommission bewegen sich dabei in der Praxis innerhalb eines Regelwerks, das hauptsächlich durch das Statut und die detaillierten Durchführungsbestimmungen vorgegeben wird. Zur Schulung in diesem Thema werden Pflichtveranstaltungen abgehalten und Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt.

##### **4.2. Beziehungen zur Öffentlichkeit**

Leitgrundsätze für die Beziehungen der Kommission zur Öffentlichkeit sind Offenheit und Transparenz. Die entsprechenden Grundsätze und ausführlichen Regelungen sind im [Kodex für gute Verwaltungspraxis](#)<sup>24</sup> niedergelegt.

##### **4.3. Interessenkonflikte**

Zur Vermeidung von Interessenkonflikten sind Regeln vorhanden. Dazu gehört, dass Interessenskonflikte, die die Unvoreingenommenheit von Mitarbeitern beeinträchtigen könnten, ad hoc gemeldet werden müssen, mögliche Interessenkonflikte vor der Einstellung geprüft werden, Vorschriften für die Annahme von Geschenken und Vorteilen gelten, eine Erklärung über die berufliche Tätigkeit der Ehegatten von Bediensteten abgegeben werden muss, alle externen Tätigkeiten vorab genehmigt und Tätigkeiten nach Ausscheiden aus dem Dienst angezeigt werden müssen.

Ähnliches gilt auch für die Kommissionsmitglieder: Sie müssen eine Interessenerklärung abgeben und sind an die Verträge und den Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder gebunden, der die für sie geltenden ethischen Grundsätze festschreibt.

Eine [Ad-hoc-Ethikkommission](#)<sup>25</sup> berät die Kommission in der Frage, ob geplante Tätigkeiten ehemaliger Kommissionsmitglieder nach deren Ausscheiden mit den Verträgen vereinbar sind. Die

---

<sup>24</sup> Beschluss der Kommission vom 17. Oktober 2000 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2000/633/EG, EGKS, Euratom).

<sup>25</sup> Beschluss der Kommission zur Einsetzung der im Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder vorgesehenen Ethikkommission, C(2003) 3750 endg. vom 21.10.2003.

Kommission hat vorgeschlagen, die Rolle dieser Ethikkommission im Rahmen des neuen Verhaltenskodex<sup>26</sup> zu stärken und auszuweiten.

#### **4.4. Finanzielle Haftung der Bediensteten**

Gemäß dem Statut können die Bediensteten der Kommission zum vollen oder teilweisen Ersatz des Schadens herangezogen werden, der der Union durch ihr schwerwiegendes Verschulden bei der Ausübung ihres Amtes entsteht. Für Finanzakteure sind in der Haushaltsordnung spezifischere Vorschriften festgelegt.

#### **4.5. Durchsetzung: Gewährleistung hoher professioneller Standards**

Bei jeder Verletzung der im Statut verankerten Pflichten, sei sie vorsätzlich oder fahrlässig, werden Disziplinarbestimmungen wirksam.

Auch die Meldung von Missständen ist im Statut geregelt und wird in den Leitlinien der Kommission zum Whistleblowing<sup>27</sup> erläutert; Bedienstete der Kommission sind verpflichtet, mögliche Fälle von Betrug oder Korruption, die den Interessen der Union schaden, und jede schwerwiegende Verletzung der Dienstpflichten entweder innerhalb der Kommission oder unmittelbar an das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zu melden. Bediensteten, die Missstände melden, dürfen daraus keine Nachteile erwachsen.

#### **4.6. Das Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (IDOC)**

Das Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission führt unparteiische Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren im Namen der Anstellungsbehörde durch. Bei seinen Untersuchungen befasst sich das IDOC mit mutmaßlichen Verstößen gegen das Statut, die entweder nicht in die Zuständigkeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung fallen, oder deren Untersuchung aus Gründen der Effizienz oder der Verhältnismäßigkeit dem IDOC überlassen wird.

### **5. BESSERE RECHTSETZUNG, OFFENHEIT UND TRANSPARENZ: DIE LEITGRUNDSÄTZE**

Die Kommission bekennt sich zu einer offenen und transparenten Arbeitsweise. Sie legt Wert darauf, aktiv darüber zu informieren, was sie tut und welche Entscheidungen sie trifft, da Transparenz unerlässlich ist, um das Vertrauen der Bürger in die EU-Organe und -Einrichtungen zu gewinnen und die Legitimität und Verantwortlichkeit einer jeden öffentlichen Verwaltung sicherzustellen. Die Kommission hat hierzu verschiedene Maßnahmen ergriffen, insbesondere indem sie den Rahmen für ihre Beziehungen mit Interessenvertretern transparenter gemacht hat, eine angemessene Konsultation der Interessenträger sicherstellt, Informationen über ihre Tätigkeiten und die Empfänger von EU-Mitteln bereitstellt und den Zugang zu ihren Dokumenten erleichtert hat.

Dieses Bekenntnis zu Offenheit und Transparenz spiegelt sich unter anderem in der Agenda für

---

<sup>26</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3167\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3167_de.htm)

<sup>27</sup> Mitteilung von Vizepräsident Šefčovič an die Kommission über Leitlinien für die Meldung von ernsten Missständen („Whistleblowing“), SEC(2012) 679 final vom 6.12.2012.

bessere Rechtsetzung wieder, die sicherstellen soll, dass Politikmaßnahmen offen und transparent ausgearbeitet, umgesetzt und evaluiert werden, sich auf die bestverfügbare Evidenz stützen und durch die umfassende Einbeziehung der Interessenträger untermauert werden.

### **5.1. Bessere Rechtsetzung**

Die Kommission hat ihr Bekenntnis zu besserer Rechtsetzung in ihrer Agenda „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung“<sup>28</sup> erläutert und arbeitet gemeinsam mit den beiden gesetzgebenden Organen (Europäisches Parlament und Rat<sup>29</sup>) darauf hin, greifbare Ergebnisse zu liefern. Die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung<sup>30</sup> wurden eingeführt, um die erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von Politikmaßnahmen, Rechtsvorschriften und anderen wichtigen Maßnahmen in jeder Phase des Politikzyklus zu bewerten – von der Planung bis hin zur Umsetzung, von der Überwachung und Leistungsbewertung bis hin zur Ermittlung der nächsten Schritte.

Die Kommission legt Wert darauf, bei Gesetzgebungsvorschlägen mit wahrscheinlich erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen systematisch Folgenabschätzungen anzustellen. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle gewährleistet eine unabhängige Überprüfung der Qualität von Folgenabschätzungen. Drei externe Mitglieder und drei abgeordnete leitende Kommissionsbeamte sind zusammen mit dem Ausschussvorsitzenden hauptamtlich damit beschäftigt, die Qualität der Folgenabschätzungen der Kommission und ausgewählter Evaluierungen zu bewerten. Grundsätzlich ist eine positive Stellungnahme des Ausschusses erforderlich, damit eine von einer Folgenabschätzung begleitete Initiative der Kommission zur Annahme vorgelegt werden kann.

Ein weiteres Anliegen der Kommission ist es, dass all ihre Initiativen maximalen Nutzen bei minimalen Verwaltungs- und Bürokratielasten bringen. Im Rahmen ihres Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) trägt die Kommission dafür Sorge, dass die EU-Rechtsvorschriften stets ihrem Zweck angemessen bleiben und so effizient und wirksam wie möglich die von den politischen Entscheidungsträgern gewollte Wirkung entfalten. REFIT stützt sich in hohem Maße auf den Input der Interessenträger. Über die 2015 eingerichtete [REFIT-Plattform](#)<sup>31</sup> werden Vorschläge für den Abbau EU-rechtsbedingter Regulierungs- und Verwaltungslasten gesammelt und bewertet. Die Kommission hat sich verpflichtet, auf alle über die Plattform eingegangenen Anregungen zu reagieren und ihr weiteres Vorgehen zu begründen.

### **5.2. Konsultation der Interessenträger**

Die Konsultation der Interessenträger ist im Vertrag<sup>32</sup> verankert und soll sicherstellen, dass die Maßnahmen der EU evidenzbasiert, stimmig und transparent sind.

---

<sup>28</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU, COM(2015) 215 final vom 19.5.2015.

<sup>29</sup> Das gemeinsame Bekenntnis der EU-Organe zu besserer Rechtsetzung ist in der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung verankert (ABl. L 123 vom 12. Mai 2016).

<sup>30</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Better Regulation Guidelines, SWD(2017) 350 vom 7.7.2017.

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_de).

<sup>32</sup> Artikel 11 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 2 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Aufbauend auf den 2002 eingeführten Mindeststandards für Konsultationen<sup>33</sup> hat die Kommission im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung ihr Bekenntnis zu Konsultationen, die von hoher Qualität und transparent sind, alle betroffenen Interessenträger erreichen und die für fundierte Entscheidungen notwendigen Fakten liefern, noch verstärkt. Eine breite Konsultation der von den jeweiligen Rechtsvorschriften Betroffenen ist die Gewähr dafür, dass Politikmaßnahmen auf der bestverfügbaren Evidenz beruhen und größere Wirksamkeit entfalten können.

Über die an bestimmte Interessengruppen gerichteten Konsultationen hinaus gibt die Kommission während des gesamten Politikzyklus allen Bürgern und Interessenträgern Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie können sich zu Papieren äußern, die über geplante Initiativen informieren („Fahrpläne“ oder „Folgenabschätzung in der Anfangsphase“) und sich an den zwölfwöchigen öffentlichen Konsultationen zu bevorstehenden neuen Initiativen oder Evaluierungen von bestehenden EU-Maßnahmen beteiligen. Auch zu Gesetzgebungsvorschlägen, die vom Kollegium angenommen wurden, und zu Entwürfen für Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte können Rückmeldungen gegeben werden. Welches Konsultationsverfahren als das am besten geeignete gewählt wird, hängt vom konkreten Einzelfall und davon ab, welche Ziele mit der Konsultation verfolgt werden, welche Zielgruppen erreicht werden sollen und wie viel Zeit und Ressourcen zur Verfügung stehen. Bei Initiativen, die einer Folgenabschätzung unterliegen, sowie bei Evaluierungen, Eignungsprüfungen und Grünbüchern ist eine zwölfwöchige öffentliche Konsultation vorgeschrieben.

Über die Website [„Beitrag zur Rechtsetzung“](#)<sup>34</sup> erhalten Interessenten zentralen Zugang zu Konsultationen und anderen Möglichkeiten, Meinungsäußerungen und Rückmeldungen zu EU-Maßnahmen abzugeben.

Die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und der zugehörige „Werkzeugkasten“ enthalten ein eigenes Kapitel zur Konsultation der Interessenträger mit dem Ziel, die Qualität und Wirksamkeit der Konsultationen zu verbessern. Seit Juli 2017 enthält dieses Kapitel auch klare Vorgaben für die Übersetzung öffentlicher Konsultationen. Öffentliche Konsultationen zu den im Arbeitsprogramm der Kommission genannten vorrangigen Initiativen müssen in alle Amtssprachen der EU übersetzt werden. Alle anderen öffentlichen Konsultationen müssen mindestens in Englisch, Französisch und Deutsch vorliegen. Eine Beteiligung ist grundsätzlich in allen EU-Amtssprachen möglich.

### **5.3. Transparenzportal**

2012 hat die Kommission das [„Transparenzportal“](#)<sup>35</sup> eingerichtet. Es bietet zentralen Zugang zu einer Vielzahl von Instrumenten, die in den letzten Jahren entwickelt wurden, um den Zugang zu Informationen zu verbessern und den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Rechte zu erleichtern. Über das Portal kann schnell und direkt auf Informationen über Rechtsvorschriften,

---

<sup>33</sup> Mitteilung der Kommission, Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 704 vom 11.12.2002, ergänzt durch KOM(2012) 746, SWD(2012) 422 und KOM(2014) 368.

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_de](http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_de)

<sup>35</sup> [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_de.htm)

Folgenabschätzungen, Expertengruppen, beratende Ausschüsse, Konsultationen, das Transparenz-Register, Empfänger von EU-Mitteln, den Zugang zu Dokumenten, das offene Datenportal, Ethikregeln und Petitionen zugegriffen werden.

#### **5.4. Transparenz-Register**

Die Kommission und das Europäische Parlament betreiben gemeinsam das „[Transparenz-Register](#)“<sup>36</sup>. Es enthält Informationen über Organisationen, die mit ihrer Tätigkeit Einfluss auf die Rechtsetzung und Politikgestaltung der EU-Institutionen nehmen möchten, und gibt Aufschluss darüber, welche Interessen mit welchen Mitteln verfolgt werden. Alle im Transparenz-Register verzeichneten Organisationen und Selbstständigen verpflichten sich zur Einhaltung eines gemeinsamen Verhaltenskodex, der sicherstellt, dass sie bei ihrer Tätigkeit bestimmte ethische Grundsätze achten.

Für noch mehr Transparenz veröffentlicht die Kommission auf ihrer Website seit dem 1. Dezember 2014 außerdem Informationen über alle Zusammenkünfte der Kommissionsmitglieder, ihrer Mitarbeiter und Dienststellenleiter mit Interessenvertretern.

#### **5.5. Finanztransparenzsystem**

Das [Finanztransparenzsystem](#) (FTS)<sup>37</sup> ist Bestandteil der Europäischen Transparenzinitiative<sup>38</sup>. Seit diese Datenbank 2008 eingerichtet wurde, ist die Präsentation der Daten über die Empfänger von direkt von der Kommission verwalteten EU-Mitteln verbessert und harmonisiert worden.

#### **5.6. Leichterer Zugang zu Dokumenten**

Die Kommission gewährt außerdem Zugang zu Dokumenten, sowohl indem sie eine Vielzahl von Dokumenten ins Internet stellt als auch auf Anfrage von Bürgern gemäß der Verordnung 1049/2001. Seit Inkrafttreten dieser Verordnung werden immer mehr Anträge auf Zugang zu Dokumenten gestellt. Die allermeisten Dokumente werden auf solche Anträge hin zur Verfügung gestellt.

---

<sup>36</sup> <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_de.htm)

<sup>38</sup> Mitteilung des Präsidenten, von Frau Wallström, Herrn Kallas, Frau Hübner und Frau Fischer Boel an die Kommission, Vorschlag für eine europäische Transparenzinitiative, SEC(2005) 1300.