

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

BEITRITTSdokUMENT

Betr.: GEMEINSAMER STANDPUNKT DER EUROPÄISCHEN UNION
– Kapitel 32: Finanzkontrolle

GEMEINSAMER STANDPUNKT DER EUROPÄISCHEN UNION

Verhandlungskapitel 32: Finanzkontrolle

Dieser Standpunkt der Europäischen Union beruht auf ihrer allgemeinen Haltung in Bezug auf die Beitrittskonferenz mit Montenegro (AD 23/12 CONF-ME 2) und unterliegt den darin enthaltenen Verhandlungsgrundsätzen, insbesondere den folgenden:

- Von einer Verhandlungspartei zu einem Verhandlungskapitel vorgebrachte Ansichten präjudizieren in keiner Weise etwaige Standpunkte zu anderen Kapiteln;
- Vereinbarungen – auch Teilvereinbarungen –, die im Laufe der Verhandlungen über die nacheinander geprüften Kapitel erzielt werden, sind erst dann als endgültig zu betrachten, wenn eine Gesamteinigung erzielt worden ist;
- den unter den Nummern 24, 28, 41 und 44 des Verhandlungsrahmens dargelegten Anforderungen.

Die EU hält Montenegro dazu an, den Prozess der Angleichung an den EU-Besitzstand und dessen wirksame Um- und Durchsetzung fortzuführen und grundsätzlich bereits vor dem Beitritt Politiken und Instrumente zu entwickeln, die jenen der EU möglichst nahekommen.

Die EU stellt fest, dass Montenegro in seinen Verhandlungspositionen AD 8/14 CONF-ME 4 und AD 30/25 CONF-ME 14 den zum 18. November 2025 geltenden Besitzstand im Rahmen des Kapitels 32 akzeptiert und erklärt, diesen ab dem Zeitpunkt seines Beitritts zur Europäischen Union anwenden zu können.

Öffentliche interne Finanzkontrolle

Die EU erkennt an, dass Montenegro einen umfassenden rechtlichen, politischen, institutionellen und operativen Rahmen für die interne Kontrolle und Prüfung entwickelt hat, der mit internationalen Standards im Einklang steht. Die EU erwartet, dass der operative Rahmen Montenegros für die öffentliche interne Finanzkontrolle weiter gestärkt wird, insbesondere für staatliche Unternehmen und Gemeinden. Die politischen Ziele und Maßnahmen im Bereich der internen Kontrolle sind Teil der Strategie für die Reform der öffentlichen Verwaltung 2022-2026 und des Programms zur Reform der öffentlichen Finanzverwaltung 2022-2026, mit denen sichergestellt wird, dass die Reform und die Anwendung der öffentlichen internen Finanzkontrolle als integraler Bestandteil einer umfassenderen Reform der öffentlichen Verwaltung behandelt werden.

Die EU nimmt ferner zur Kenntnis, dass Montenegro die wirksame Umsetzung der Rechenschaftspflicht der mittelbewirtschaftenden Stellen in der öffentlichen Verwaltung kontinuierlich verbessert hat, um das Funktionieren des Systems der öffentlichen internen Finanzkontrolle und die effiziente Verwaltung der Verwaltungs- und Haushaltsmittel weiter zu unterstützen. Die EU ersucht Montenegro, die vollständige Umsetzung des Rechtsrahmens für die Rechenschaftspflicht der mittelbewirtschaftenden Stellen entsprechend der eingegangenen Verpflichtung sicherzustellen, unter anderem durch eine detaillierte Definition der Aufgaben und eine verstärkte Delegation von Befugnissen, durch Haushaltsdisziplin, den Schutz von Vermögenswerten, die Festlegung von Zielen und die Berichterstattung unter umfassender Berücksichtigung des laufenden Haushalts, der Rechnungslegung und anderer anwendbarer Reformen.

Die EU erkennt die laufenden Fortschritte bei der Modernisierung des Primär- und Sekundärrechts im Zusammenhang mit der öffentlichen internen Finanzkontrolle an, mit dem Ziel, eine weitere Angleichung an die EU-Standards und die internationalen Standards zu erreichen und die Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung anzugehen. Auf der Grundlage dieses gestärkten Rahmens würdigt die EU die Fortschritte, die insbesondere durch die Annahme von Sekundärrecht zur Festlegung von Vorschriften und Leitlinien für die interne Kontrolle und den Ausbau der Verwaltungskapazitäten für ihre Anwendung im gesamten öffentlichen Sektor, auch in den Bereichen Risikomanagement und Umgang mit Unregelmäßigkeiten, erzielt wurden.

Die EU begrüßt insbesondere die jüngsten regulatorischen Verbesserungen, mit denen die Governance und die Rechenschaftspflicht der mittelbewirtschaftenden Stellen im Bereich der Haushalts- und Personalverwaltung gestärkt, die Qualität und Unabhängigkeit der internen Prüfung durch Harmonisierung mit internationalen Standards verbessert und ein wirksamerer Rahmen für das Risikomanagement und die Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten geschaffen werden.

Die EU fordert Montenegro auf, weiterhin dafür zu sorgen, dass die künftige strategische Entwicklung der internen Kontrollsysteme und der damit verbundenen Vorschriften gut auf die laufenden Änderungen der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Reform der öffentlichen Verwaltung abgestimmt ist. Die EU ersucht Montenegro ferner, dafür zu sorgen, dass bei der künftigen strategischen Entwicklung der internen Kontrollsysteme die Leitung und das Personal öffentlicher Einrichtungen für die Notwendigkeit einer wirksamen Einhaltung der internen Kontrolle und der internen Prüfung im Hinblick auf eine wirtschaftliche Verwaltung der Haushalts- und Verwaltungsressourcen gezielt sensibilisiert werden.

Die EU nimmt Kenntnis von den kontinuierlichen Fortschritten bei der Stärkung des operativen Rahmens für die interne Prüfung und seiner Funktionsweise durch methodische Verbesserung, verstärkte Qualitätssicherung und Professionalisierung des internen Prüfsystems, einschließlich der Zertifizierung und Schulung der internen Prüfer. Die EU erwartet, dass Montenegro 1. die Produktivität der internen Prüffunktionen weiter verbessert, indem es die Zusammenarbeit zwischen den Leitungsgremien und der internen Prüfung stärkt; 2. die Verwaltungskapazitäten weiter ausbaut, indem die berufliche Ausbildung und Zertifizierung ausgeweitet werden, um den Personalmangel zu beheben und den Prozess der Systematisierung der Stellen und der regelmäßigen Besetzung freier Stellen zu beschleunigen; 3. die Planung, Dokumentation und Berichterstattung zu Prüfungen verbessert, um die Produktivität zu steigern und den Verwaltungsaufwand zu verringern. Was das Risikomanagement anbelangt, so stellt die EU fest, dass bei der Schaffung eines umfassenden rechtlichen und institutionellen Rahmens als Teil der Governance- und internen Kontrollprozesse in der öffentlichen Verwaltung Montenegros greifbare Fortschritte erzielt wurden. Die EU erkennt die erhöhte Effizienz des Systems an, wie die wachsende Zahl von Einrichtungen mit benannten Risikomanagementbeauftragten und etablierten Risikoregistern im gesamten öffentlichen Sektor zeigt.

Die EU stellt in Bezug auf den Umgang mit Unregelmäßigkeiten fest, dass der Rechtsrahmen gut etabliert ist und angemessene Leitlinien für die Umsetzung enthält. Das Gesamtsystem zur Prävention und Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten wurde weiter angeglichen und gestärkt, wobei die institutionellen Zuständigkeiten und Verfahren klarer festgelegt wurden. Die EU stellt ferner fest, dass sowohl die Zahl der für den Umgang mit Unregelmäßigkeiten benannten Beamten als auch die Zahl der in transparenter Weise gemeldeten Fälle mutmaßlichen Betrugs gestiegen ist. Die EU erwartet, dass Montenegro seine Verwaltungskapazitäten weiter ausbaut, um eine wirksamere Umsetzung der Systeme für den Umgang mit Risiken und Unregelmäßigkeiten zu gewährleisten, und zwar durch regelmäßige Schulungen, Qualitätssicherung und die Einrichtung eines zentralisierten Mechanismus für die Meldung und Erhebung von Daten über Unregelmäßigkeiten.

Darüber hinaus nimmt die EU zur Kenntnis, dass die Verwaltungskapazitäten gestärkt wurden, um die Prüffunktionen in staatseigenen Unternehmen und bei den Sozialversicherungsfonds auszubauen, und dass kontinuierliche Maßnahmen zu deren Verbesserung ergriffen werden.

Die EU nimmt ferner zur Kenntnis, dass mit dem neuen Haushaltskontrollgesetz eine Finanzkontrollfunktion eingeführt wird, die sowohl organisatorisch als auch funktionell vollständig von der internen Prüfung getrennt ist. Angesichts der Zusage Montenegros, die Komplementarität zwischen Haushaltskontrolle und interner Prüfung durch zusätzliche Garantien während der Durchführung weiter zu stärken, erwartet die EU, dass Montenegro das neue Haushaltskontrollgesetz und die Ende 2025 angenommenen einschlägigen Änderungen weiterhin umsetzt.

Externe Prüfung

Die EU erkennt an, dass Montenegro einen soliden Rechtsrahmen für die externe Prüfung im Einklang mit EU-Standards und internationalen Standards sowie bewährten Verfahren entwickelt hat. Die staatliche Rechnungskontrollbehörde Montenegros (State Audit Institution of Montenegro - SAI) hat einen umfassenden regulatorischen, institutionellen und operativen Rahmen geschaffen, der die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) geförderten Grundsätze und bewährten Verfahren widerspiegelt.

In diesem Zusammenhang stellt die EU fest, dass Montenegro die finanzielle, funktionale und institutionelle Unabhängigkeit der SAI im Einklang mit den INTOSAI-Standards sichergestellt hat, unter anderem durch seine Verfassung und durch die Einführung der entsprechenden Rechtsvorschriften. Dies ermöglicht es der SAI, ihr Mandat wirksam und unparteiisch auszuüben. Die SAI führt sowohl Finanz- als auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch und trägt so zu mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und einer soliden Verwaltung der öffentlichen Finanzen bei. Die EU erkennt zwar an, dass die SAI ihre Verwaltungskapazität gestärkt hat, erwartet jedoch, dass offene Stellen besetzt werden. Die EU erwartet, dass Montenegro weiterhin die finanzielle, funktionale und institutionelle Unabhängigkeit der SAI gewährleistet.

Darüber hinaus erkennt die EU die Fortschritte an, die bei der Stärkung der Prüfungsmethodik, der Berichterstattungsverfahren und der Follow-up-Mechanismen für Prüfungsempfehlungen erzielt wurden, die zu einer wirksamen Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und zur Verbesserung der Governance des öffentlichen Sektors, insbesondere durch das Parlament, beitragen. Die EU ersucht Montenegro, regelmäßig aktuelle Informationen über die Folgemaßnahmen zu den Prüfungsfeststellungen der SAI vorzulegen, und erwartet, dass Montenegro die Umsetzung der in den SAI-Berichten enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen verbessert.

Darüber hinaus ersucht die EU Montenegro, die Zusammenarbeit der SAI mit der INTOSAI, der EUROSAT und dem Europäischen Rechnungshof weiter zu verstärken. Die EU nimmt auch Kenntnis von der Zusage Montenegros, die Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und der Regierung weiter zu verbessern.

Schutz der finanziellen Interessen der EU

Die EU nimmt Kenntnis von der Zusage Montenegros, Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einzuhalten, einschließlich einer engen und regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden.

Die EU nimmt zur Kenntnis, dass Montenegro den Prozess der Angleichung seiner nationalen Rechtsvorschriften an die Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (d. h. die „Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen“) abgeschlossen hat, indem es am 14. Oktober 2025 das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs Montenegros (Dekret über die Proklamation des Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs Montenegros, Nr. 01-009/25-1967/2) angenommen hat, das am 22. Oktober 2025 in Kraft getreten ist (Amtsblatt Montenegros, Nr. 121/25).

Die EU erkennt an, dass innerhalb des Finanzministeriums eine Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung benannt und ihre Verwaltungskapazität gestärkt wurde. Ein entsprechendes Netz von Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung der einschlägigen nationalen Behörden, die am Schutz der finanziellen Interessen der EU beteiligt sind, wurde ebenfalls eingerichtet und durch Schulungen verbessert.

Die EU erkennt an, dass im Juli 2025 eine nationale Strategie für die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten zum Schutz der finanziellen Interessen der EU für den Zeitraum 2025-2028 sowie der dazugehörige Aktionsplan für den Zeitraum 2025-2026 angenommen wurden.

Die EU stellt fest, dass sich die Zusammenarbeit mit der Kommission bei Untersuchungen als wirksam und effizient erwiesen hat und dass Montenegro eine Erfolgsbilanz bei der Meldung von Unregelmäßigkeiten aufbaut, indem es weiterhin Unregelmäßigkeiten im Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (Irregularities Management System - IMS) meldet.

Die EU erwartet, dass Montenegro seine Verwaltungskapazität weiter ausbaut und sein Netz der Betrugsbekämpfungsstellen aufrechterhält und den Aktionsplan der derzeitigen nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie weiter umsetzt. Die EU ersucht Montenegro, dafür zu sorgen, dass sich die Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten und Betrug im Rahmen der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Verpflichtungen entsprechend dem positiven Trend der letzten Jahre weiter verbessert.

Schutz des Euro vor Geldfälschung

Die EU nimmt zur Kenntnis, dass Montenegro das Genfer Abkommen von 1929 zur Bekämpfung der Falschmünzerei unterzeichnet und ratifiziert hat, indem es am 13. Oktober 2015 das Gesetz zur Ratifizierung des Genfer Internationalen Abkommens zur Bekämpfung der Falschmünzerei angenommen hat (Amtsblatt Montenegros – Internationale Verträge, Nr. 12/15). Die EU erkennt an, dass der Rechtsrahmen Montenegros an den einschlägigen EU-Besitzstand zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung angeglichen ist. In diesem Zusammenhang hat die Zentralbank Montenegros den Beschluss über den Umgang mit verdächtigen Exemplaren von Euro-Banknoten und -Münzen und andere Tätigkeiten zum Schutz des Euro gegen Fälschungen angenommen (Amtsblatt Montenegros, Nr. 35/11 und 61/18), um eine Angleichung an die Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 des Rates und die Verordnung (EG) Nr. 1339/2001 des Rates zur Ausdehnung der Wirkung der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 zu erzielen.

Darüber hinaus hat die Zentralbank Montenegros den Beschluss über Medaillen und Münzstücke mit ähnlichen Merkmalen wie Euro-Münzen angenommen (Amtsblatt Montenegros, Nr. 44/14 und 61/18), um eine Angleichung an die Verordnung (EG) Nr. 2182/2004 des Rates und die Verordnung (EG) Nr. 46/2009 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2182/2004 sowie an die Verordnung (EG) Nr. 2183/2004 des Rates und die Verordnung (EG) Nr. 47/2009 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2183/2004 zu erzielen.

Die EU ist der Auffassung, dass Montenegro ausreichende Verwaltungskapazitäten für die technische Analyse und Klassifizierung gefälschter Euro-Banknoten und -Münzen gewährleistet und ein geeignetes System für ihre Echtheitsprüfung eingerichtet hat, wie die Annahme des Beschlusses über die Eignung und Echtheit von Banknoten und Münzen durch die Zentralbank Montenegros am 31. Juli 2024 (Amtsblatt Montenegros, Nr. 78/24) belegt. Darüber hinaus nimmt die EU Kenntnis von den fortgesetzten Maßnahmen zum Schutz des Euro vor Fälschungen im Einklang mit harmonisierten Vorschriften und Standards der EU und der EZB, einschließlich der regelmäßigen Zusammenarbeit und des regelmäßigen Informationsaustauschs.

Die EU nimmt Kenntnis von den Plänen Montenegros, weiterhin an Maßnahmen des Programms Pericles IV teilzunehmen und enger mit der Kommission, der Europäischen Zentralbank sowie mit einer Reihe von Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EU zusammenzuarbeiten. Die EU betont, wie wichtig es ist, die Unabhängigkeit der Zentralbank, einschließlich ihrer finanziellen Unabhängigkeit, sowie transparente, unparteiische Ernennungen von Vizepräsidenten und Mitgliedern des Direktoriums zu schützen.

Die EU ersucht Montenegro, sicherzustellen, dass das nationale Analysezentrum über eine ausreichende Verwaltungskapazität für die technische Analyse verfügt und dass es die internationale Zusammenarbeit fortsetzt.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen stellt die EU fest, dass vorerst keine weiteren Verhandlungen über dieses Kapitel erforderlich sind.

Die Fortschritte bei der Übernahme und Anwendung des EU-Besitzstands werden bis zum Abschluss der Verhandlungen weiterverfolgt. Die EU betont, dass sie alle oben genannten Einzelaspekte besonders aufmerksam verfolgen wird, damit die Verwaltungskapazität Montenegros zur Durchsetzung des Besitzstands der EU in diesem Kapitel gewährleistet werden kann. Ausdrückliche Aufmerksamkeit ist den Verbindungen zwischen diesem Kapitel und anderen Verhandlungskapiteln zu widmen. Die Übereinstimmung der Rechtsvorschriften Montenegros mit dem Besitzstand der EU und die Fähigkeit zur Umsetzung des Besitzstands können erst in einer späteren Phase der Verhandlungen endgültig bewertet werden. Die EU ersucht Montenegro, zusätzlich zu den Informationen, die die EU gegebenenfalls für die Verhandlungen über dieses Kapitel anfordern wird und die der Konferenz vorzulegen sind, dem Stabilitäts- und Assoziationsrat regelmäßig detaillierte schriftliche Angaben zu den Fortschritten bei der Umsetzung des Besitzstands zu unterbreiten.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wird die EU erforderlichenfalls zu gegebener Zeit auf dieses Kapitel zurückkommen.

Die EU stellt fest, dass Montenegro in seinen Verhandlungspositionen AD 8/14 CONF-ME 4 und AD 30/25 CONF-ME 14 den zum 18. November 2025 geltenden Besitzstand im Rahmen des Kapitels 32 akzeptiert. Die EU stellt ferner fest, dass Montenegro erklärt, dass es den Prozess der Angleichung an den EU- Besitzstand fortsetzen wird und dass es bereit sein wird, diesen ab dem Zeitpunkt seines Beitritts zur Europäischen Union anzuwenden.

Die EU erinnert außerdem daran, dass sich der Besitzstand in diesem Kapitel zwischen dem 18. November 2025 und dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen noch erweitern kann.