

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Anca Coman

Zum 1. März 2006 wurden fünf neue Mitglieder des Rechnungshofes vom Rat der Europäischen Union nach Anhörung des Europäischen Parlaments ernannt: Karel Pinxten (Belgien), Juan Ramallo Massanet (Spanien), Massimo Vari (Italien), Olavi Ala-Nissilä (Finnland) und Lars Heikensten (Schweden). Insgesamt wurde der Personalbestand 2006 auf 657 Dauerplanstellen erhöht.¹ Neben dem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, den er in seinen Sitzungen vom 7. und 14. September verabschiedete und am 24. Oktober 2006 vorlegte, erstellte der Rechnungshof im Jahr 2006 23 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der Agenturen und dezentralen Einrichtungen der Gemeinschaften im Haushaltsjahr 2005 sowie elf Sonderberichte; ferner gab er acht Stellungnahmen zu verschiedenen Änderungsvorschlägen von Rechtsvorschriften ab, u.a. zum System der Eigenmittel der Gemeinschaften sowie zu der überarbeiteten Haushaltsordnung und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen.² Zur Ermittlung seiner eigenen Stärken und Schwächen hat der Rechnungshof 2006 eine Selbstbewertung seiner Organisation und Verfahren vorgenommen und einen Aktionsplan für Maßnahmen zur Behebung von Schwachstellen seines Verfahrens aufgestellt, mit dessen Umsetzung 2007 begonnen wird. Daran wird sich ein Peer-Review-Verfahren anschließen.

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005

Der 29. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005 besteht aus zwei Teilen. Auftakt des ersten Teils, der den Jahresbericht über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU enthält, bildet die Erklärung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Grundlage hierfür sind die durchgeführten Prüfungsarbeiten zur Haushaltsführung der Kommission, zu den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenbereichen sowie zu den Finanzinstrumenten und Bankaktivitäten der Gemeinschaften. Der zweite Teil enthält die Ergebnisse der Rechnungsprüfung des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds und die dazugehörige Zuverlässigkeitserklärung. Das Haushaltsjahr 2005 war das erste volle Jahr der Union mit 25 Mitgliedern. Zudem wurden die Jahresrechnungen zum ersten Mal vollständig nach den Grundsätzen der Periodenrechnung erstellt.

Die von der Kommission vorgelegten konsolidierten Jahresabschlüsse 2005 vermitteln nach Ansicht des Rechnungshofes in allen wesentlichen Aspekten ein zuverlässiges Bild der Finanzlage der Europäischen Gemeinschaften am Jahresende und der Ergebnisse ihrer Haushalts- und Kassenvorgänge für das abgeschlossene Haushaltsjahr. Die der endgültigen Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge sind in den Bereichen, in denen die Überwachungs- und Kontrollsysteme so funktionieren, dass ein angemessenes Risikomanagement gewährleistet ist, insgesamt rechtmäßig und ordnungsgemäß. Bei den Einnahmen und

1 Gesamthaushaltsplan der EU für des Haushaltsjahr 2006, ABl. der EU, L 78 v. 15.03.2006, S. 155f.

2 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2005, ABl. der EU 2006, C 263 v. 31.10.2006, S. 1.

den Zahlungen im Rahmen der Verwaltungsausgaben sowie bei der Heranführungsstrategie mit Ausnahme von Sapard ist dies uneingeschränkt der Fall, während die Zahlungen in weiten Teilen der Ausgabenbereiche, insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturmaßnahmen, erneut eine hohe Fehlerhaftigkeit aufweisen.

Im Bereich der internen Kontrolle stellt der Rechnungshof eine anhaltende Verbesserung des Kontrollsystems fest. Eine gute Grundlage hierfür bildet der von der Kommission unter Berücksichtigung der Stellungnahme Nr. 2/2004³ des Rechnungshofes erstellte Aktionsplan für einen integrierten internen Kontrollrahmen. Dieser ermöglicht bei angemessener Umsetzung weitere Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksameren und effizienteren internen Kontrolle der EU-Finanzmittel. Erhebliche Unzulänglichkeiten treten nach wie vor in den Überwachungs- und Kontrollsystemen in mehreren Rubriken der Finanziellen Vorausschau zutage, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen der Generaldirektoren unberücksichtigt geblieben sind. Insoweit empfiehlt der Rechnungshof Verbesserungen im Hinblick auf die vollständige Anwendung der Leitlinien für die jährlichen Tätigkeitsberichte.

Trotz einer fast vollständigen Ausschöpfung der Haushaltsmittel (99 Prozent bei den Verpflichtungs- und 96 Prozent bei den Zahlungsermächtigungen) stieg das Volumen der noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 8 Prozent auf den historischen Höchststand von 119 Mrd. Euro an, deren Großteil Strukturmaßnahmen betrifft. Grund hierfür sind neben dem Anstieg des Haushaltsvolumens auch die kumulierten Auswirkungen der unzulänglichen Mittelausschöpfung in der Vergangenheit. Verbesserungen mahnt der Rechnungshof bei der im Bereich der Strukturfonds geltenden „n+2“-Regel an, die bislang nur in geringem Maße zur Aufhebung von Mittelbindungen geführt hat. Er empfiehlt der Kommission Maßnahmen zu ergreifen, um deren wirksame Anwendung sicherzustellen. Für den Zeitraum 2007-2013 sollte die Kommission für eine Verbesserung der Planung, der Prognosen und der Budgetierung der Programme sorgen.

Der Einnahmenbereich der Union ist weitgehend fehlerfrei. Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle und Agrarabgaben), die im Haushaltsjahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr leicht anstiegen, war die Rechnungsführung insgesamt gesehen zuverlässig und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß. Die auf der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer beruhenden Eigenmittel und die vom Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten abgeleiteten Eigenmittel wurden von der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben korrekt berechnet, erhoben und in der Rechnungsführung der Gemeinschaften erfasst. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme bedürfen jedoch nach Ansicht des Rechnungshofes weiterer Verbesserungen.

Im Ausgabenbereich hingegen registriert der Rechnungshof auch für das Haushaltsjahr 2005 erhebliche Mängel. Diese betreffen insbesondere die Vorgänge im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, die keine ausreichende Zuverlässigkeitsgewähr für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bieten. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Fehler in den Angaben der Beihilfeempfänger, die zu vorschriftswidrigen Zahlungen führten. Diese Fehler konnten auch mit Hilfe der Überwachungs- und Kontrollsysteme nicht aufgedeckt oder verhindert werden. Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsys-

3 Vgl. Magiera, Siegfried/Ramona Trautmann: Der Rechnungshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 2005, S. 114.

tem (InVeKoS) ist zwar bei seinem ordnungsgemäßen Funktionieren dazu geeignet, das Risiko von Fehlern in den Vorgängen allgemein zu reduzieren; erhebliche Defizite wies dieses System aber nach wie vor in Griechenland und in den neuen Mitgliedstaaten auf. Auch im Bereich der Strukturfonds verzeichnete der Rechnungshof wesentliche Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehler bei den Projektausgaben, die auf der mangelhaften Kontrolle der Gemeinschaftsausgaben durch die Mitgliedstaaten beruhen. Die Kommission hat ihrerseits die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen ungenügend überwacht. Ferner wurden von ihr einige Programme des Zeitraums 1994-1999 ohne fundierte Grundlage, andere gar nicht abgeschlossen.

Die externen Politikbereiche, welche die aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanzierte Außenhilfe betreffen, waren im Wesentlichen geprägt durch die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Auftragsverfahren und durch kleine Fehler in den Ausschreibungen. Zur Behebung der Schwachstellen in den Überwachungs- und Kontrollsystemen der Kommission empfiehlt der Rechnungshof unter anderem eine Verbesserung der Risikobewertung von EuropeAid und die Einführung von Prüfungsklauseln für die externen Projektprüfer, die alle bekannten Risikobereiche abdecken.

Geringfügige Mängel stellt der Rechnungshof bei den Vorgängen betreffend die Verwaltungsausgaben der Organe und sonstigen Einrichtungen der Union fest, die überwiegend aus Personal- und Gebäudekosten bestehen und von diesen unmittelbar verwaltet werden. Zwar konnten die bestehenden und den Anforderungen der Haushaltsordnung genügenden Systeme zur internen Kontrolle verbessert werden; nicht alle Organe haben diese aber in vollem Umfang umgesetzt. Die den Ausgaben zugrunde liegenden Vorgänge waren rechtmäßig und ordnungsgemäß. Die noch im Jahr 2004 festgestellten technischen Schwachstellen der neuen EDV-Anwendung für die Berechnung der Beamtengehälter wurden behoben und dadurch die Risiken einer Fehlberechnung verschiedener Positionen der Dienstbezüge verringert.

Die Prüfung der Vorgänge im Bereich des sechsten bis neunten Europäischen Entwicklungsfonds ergab, dass die Übersichten über die finanziellen Ausführungen für das Haushaltsjahr 2005 und die Jahresabschlüsse ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende vermitteln. Die den Ausgaben zugrunde liegenden Vorgänge sind insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsgemäß. Bei den Vorgängen in den AKP-Ländern weist der Rechnungshof jedoch auf ein erhöhtes Fehlerrisiko hin und empfiehlt der Kommission, ihre globale Kontrollstrategie gemäß dem Aktionsplan für einen integrierten internen Kontrollrahmen weiterzuentwickeln.

Sonderberichte und Stellungnahmen

Die Sonderberichte des Rechnungshofes im Jahr 2006 haben unter anderem wichtige Fragen aus dem Agrarbereich zum Gegenstand. Im Sonderbericht Nr. 7/2006 widmet er sich der Frage, ob Investitionen zur Entwicklung des ländlichen Raums ein wirksames Mittel zur Beseitigung der Probleme ländlicher Gebiete darstellen. Im Ergebnis stellt der Rechnungshof fest, dass zur Beantwortung dieser Frage wichtige Informationen fehlten und daher nicht beurteilt werden konnte, was finanziert wurde und welche Ergebnisse dabei erzielt wurden. Kritik übt er auch an der Ausrichtung der Programme der Mitgliedstaaten, die sich stark auf die Landwirtschaft konzentrieren und somit das weitere Ziel der Leistung eines Beitrags zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ländlicher Gebiete gefährden. Das Fehlen klarer Zielvorgaben und einer Definition der ländlichen Gebiete führten

dazu, dass ein erheblicher Teil der Ausgaben in Gebieten getätigt wurde, die keinen überwiegend ländlichen Charakter aufwiesen. Im Vergleich zum vorangehenden Programmplanungszeitraum gingen die Investitionshilfen für ländliche Gebiete erheblich zurück.

Eine Überprüfung der Verwaltung der Übersetzungsressourcen der Europäischen Organe in dem Sonderbericht Nr. 9/2006 ergab, dass kein Organ über ein klares und kohärentes Verfahren zur Beantragung von Übersetzungsleistungen verfügt. Zwar konnten der Rat und die Kommission die Übersetzungsnachfrage reduzieren; die so frei gewordenen Kapazitäten konnten jedoch mangels interinstitutioneller Zusammenarbeit nicht von den anderen Organen genutzt werden. Eine diesbezügliche Angleichung der Arbeitsbelastung könnte nach Ansicht des Rechnungshofes Kosten für externe Übersetzer einsparen und so insgesamt die Kosten für Übersetzungsleistungen in der Union reduzieren.

Nach Einschätzung des Rechnungshofes in der Stellungnahme Nr. 2/2006 führt der Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, insbesondere durch die gestiegene Zahl von Sonderregelungen für bestimmte Mitgliedstaaten, zu einer – im Vergleich mit dem bisherigen System – noch komplexeren und unübersichtlicheren Regelung. Ferner bemängelt er, dass die Kommission Anregungen zur Beseitigung von Mängeln in dem System aus früheren Stellungnahmen des Rechnungshofes⁴ nicht beachtet hat. Es gibt beispielsweise nach wie vor keinen Mechanismus, mit dem andere als die ausdrücklich genannten Mitgliedstaaten in den Genuss einer Korrektur gelangen können. Die Regelung der Einzelheiten zur Korrektur der Haushaltsungleichgewichte, wie die Berechnung oder Zahlung, in einem dem Vorschlag der Kommission beigelegten Arbeitsdokument hält der Rechnungshof nach wie vor nicht mit Art. 279 EGV für vereinbar. Dessen Absatz 2 bestimmt, dass der Rat die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Haushaltseinnahmen der Kommission zur Verfügung gestellt werden, einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlamentes festlegt. Insoweit empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, die Rechtsform des Dokuments zu überdenken.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der EU werden nach Einschätzung des Rechnungshofes in seiner Stellungnahme Nr. 4/2006 insgesamt zu einem allgemein verbesserten finanziellen Kontrollumfeld führen. Ausdrücklich begrüßt er die Einführung des neuen Haushaltsgrundsatzes der Effizienz und Wirksamkeit der internen Kontrolle, mahnt aber dessen Weiterentwicklung an, um eine effiziente Umsetzung in Übereinstimmung mit den von ihm vorgeschlagenen Grundsätzen⁵ zu gewährleisten.

Weiterführende Literatur

Mähring, Matthias: Externe Finanzkontrolle im europäischen Mehrebenensystem, in: DÖV (Öffentliche Verwaltung) 2006, S. 195-204.

Crespo, Milagros García: Public Expenditure Control in Europe, Cheltenham 2005.

4 Vgl. Magiera, Siegfried/Anca Coman: Der Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, 2006, S. 112.

5 Vgl. Siegfried Magiera/Ramona Trautmann: Der Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, 2005, S. 114.