

Der Rechnungshof

SIEGFRIED MAGIERA

In seiner Sitzung am 14. und 15. Oktober 1999 verabschiedete der Rechnungshof (RH) den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 der EU¹ sowie 16 Sonderjahresberichte, insbesondere zu den Jahresabschlüssen 1998 von EG-Einrichtungen, neun Sonderberichte, u.a. zum PHARE-Programm und zu den Strukturfonds-Interventionen, und zahlreiche Stellungnahmen, vor allem zu Vorschlägen für EG-Rechtsakte.²

Der Stellenplan des RH umfasste zum Jahresende 1999 458 Dauerstellen und 94 Stellen auf Zeit (gegenüber 412 bzw. 91 Stellen Ende 1998). Am 14. Januar 1999 wählte der RH – als Nachfolger von B. Friedmann (Deutschland) – für die am 18. Januar 1999 beginnende dreijährige Amtsperiode J.O. Karlsson zu seinem Präsidenten. Nach Anhörung des Europäischen Parlaments ernannte der Rat am 17. Dezember 1999 vier neue Mitglieder und erneuerte zudem das Mandat von vier bisherigen Mitgliedern für die am 1. März 2000 beginnende sechsjährige Amtsperiode.³

Neuerungen durch den Vertrag von Amsterdam

Durch den am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Änderungsvertrag von Amsterdam wurde die Bedeutung des RH für die Finanzkontrolle der EU weiter gestärkt. Schon der Änderungsvertrag von Maastricht hatte den RH in den Rang eines formellen Gemeinschaftsorgans erhoben und seine Aufgaben insbesondere um die Pflicht zur Vorlage einer jährlichen Zuverlässigkeitserklärung erweitert. Der Vertrag von Amsterdam bezieht nunmehr den RH auch in den Kreis der übrigen Gemeinschaftsorgane ein, die Befugnisse im Gesamtrahmen der EU wahrzunehmen (Art. 5 EUV). Soweit Ausgaben für die intergouvernementale Zusammenarbeit (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz- und Innenpolitik) aus dem Gemeinschaftshaushalt zu leisten sind, erstreckte sich die Zuständigkeit des RH schon zuvor darauf (bisher Art. J.11 Abs. 2, K.8 Abs. 2 EUV, Art. 199 Abs. 2 EGV; nunmehr Art. 28, 41 EUV, Art. 268 EGV). Ferner besitzt der RH – entsprechend dem Parlament und der Europäischen Zentralbank (EZB) – nunmehr ausdrücklich das (aktive) Klagerecht vor dem Gerichtshof zur Wahrung seiner Rechte gegenüber Rechtshandlungen der anderen Gemeinschaftsorgane (Art. 230 Abs. 3 EGV).

Die Zuverlässigkeitserklärung ist – entsprechend der bisherigen Praxis – im Amtsblatt der EG zu veröffentlichen (Art. 248 Abs. 1 EGV) und im Verfahren zur Haushaltsentlastung der Kommission heranzuziehen (Art. 276 Abs. 1 EGV). Zur Stärkung der Finanzkontrolle hat der RH über Fälle von Unregelmäßigkeiten und damit auch von Betrügereien zu berichten (Art. 248 Abs. 2 EGV). Vor der Verab-

DI E INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

scheidung von Maßnahmen des Rates zur Betrugsbekämpfung ist der RH anzuhören (Art. 280 Abs. 4 EGV). Das Prüfungs- und Informationsrecht des RH erstreckt sich nunmehr ausdrücklich auch auf Einrichtungen, die Einnahmen oder Ausgaben der EG verwalten, und auf Personen, die Zahlungen aus dem EG-Haushalt erhalten (Art. 248 Abs. 3 EGV). Das Informationsrecht gegenüber der Europäischen Investitionsbank wird entsprechend der bisherigen Praxis in einer Vereinbarung zwischen RH, Bank und Kommission geregelt (zuletzt am 19. März 1999), ist aber auch dann gegeben, wenn eine solche Vereinbarung nicht besteht (Art. 248 Abs. 3 EGV). Hinsichtlich der EZB ist die Zuständigkeit des RH weiterhin auf eine Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB beschränkt (Art. 27.2 EZB-Protokoll).

Kritik an Dritten in Berichten des Rechnungshofs

In einem Schadensersatzverfahren einer Gesellschaft italienischen Rechts gegen den RH hatte das Gericht erster Instanz (GeI) durch Urteil vom 15. Juni 1999 über Zulässigkeit und Grenzen von kritischen Bemerkungen des RH zu entscheiden, die dieser in seinem im Amtsblatt der EG veröffentlichten Sonderbericht 1/96 über die Mittelmeerprogramme zum Verhalten der Klägerin gemacht hatte.⁴ Ob eine Verletzung des Rechts der Klägerin auf Anhörung vorlag, lässt das GeI offen, weil es an dem erforderlichen Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Schaden und der unterlassenen Anhörung der Klägerin fehle. Die dafür gegebene Begründung, der RH hätte seine kritischen Bemerkungen auch bei vorheriger Anhörung der Klägerin nicht geändert, kann allerdings nicht überzeugen, da das Anhörungsrecht unabhängig von einem bestimmten Ergebnis der Anhörung ist. Im Übrigen bejaht das GeI eine Pflicht des RH, im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben festgestellte schwerwiegende Störungen bei der Verwaltung der gemeinschaftlichen Finanzmittel offen zu legen. Dies schließt auch die namentliche Nennung unmittelbar betroffener Dritter ein.

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998

Der Jahresbericht enthält zum Einen den Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans (GHP) und zum Anderen den Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten bis achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), jeweils zusammen mit den Antworten der betroffenen Organe. Die Zweiteilung folgt daraus, dass der EEF nicht in den GHP einbezogen ist, der RH jedoch die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft und nicht nur des GHP zu prüfen hat (Art. 248 Abs. 1 EGV). Allgemein fordert der RH eine Neuausrichtung der Kultur und Praxis der Finanzverwaltung, die von der Verwendungsrate der jährlichen Mittelzuweisungen im Haushaltsplan als Leistungsindikator für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung abrücken und mehr darauf abstellen sollte, inwieweit die politischen Vorgaben möglichst kostengünstig verwirklicht werden. Im Hinblick auf ihre Verantwortlichkeit für die gesamte Haushaltsausführung (Art. 274 EGV) mahnt der RH stärkere Anstrengungen der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten an, damit diese die regelmäßig festgestellten erheblichen Mängel in

ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen bei der Durchführung gemeinschaftsfinanzierter Programme wirksam beheben. Für das Berichtsjahr verzeichnet der RH nicht nur viele schwerwiegende Mängel bei der Verwaltung und Kontrolle der Gemeinschaftsmittel durch die Mitgliedstaaten, sondern stellt auch fest, dass die Mitgliedstaaten auf erkannte Mängel nur zögerlich reagieren. Dies ist umso besorgniserregender, weil die Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet sind, die Gemeinschaftsmittel wirtschaftlich zu verwenden (Art. 274 EGV) sowie vor Betrügereien zu schützen (Art. 280 EGV), und zudem die Gemeinschaftsmittel allein vereinnahmen und zu 80% verausgaben.

Ferner erinnert der RH die Kommission an die Notwendigkeit einer grundlegenden Verbesserung ihrer internen Finanzkontrolle, insbesondere durch Übertragung der vollen Verantwortlichkeit für die Mittelbindung und die Zahlungsausführung auf die Anweisungsbefugten in den operationellen Generaldirektionen. Auch eine verbesserte Kontrolle ihrer Personalressourcen hält der RH für erforderlich.

In seiner Zuverlässigkeitserklärung kommt der RH – wie in allen Jahren zuvor – zu dem Schluss, dass er wegen einer signifikanten Anzahl wesentlicher und formaler Fehler einen uneingeschränkt positiven Bestätigungsvermerk zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Zahlungen der Kommission zu Grunde liegenden Vorgänge nicht erteilen kann. Ursache dafür sind Mängel der Rechnungsführungssysteme, die zu unrichtigen und unvollständigen Daten führen, sowie Probleme auf der gemeinschaftlichen wie der mitgliedstaatlichen Verwaltungsebene bis zu den Endbegünstigten der gemeinschaftlichen Zahlungen. Wie anfällig das Zahlungssystem ist, zeigt sich beispielsweise im Agrarmarktsektor, auf den nahezu die Hälfte der Gemeinschaftsausgaben entfällt, wenn der RH feststellt, dass die Fehler zumeist auf leicht überhöhte Flächenangaben oder zu hohe Stückzahlangaben beim Viehbestand in nahezu allen Mitgliedstaaten zurückzuführen sind. Auch bei der Strukturfondsförderung, die etwas mehr als ein Drittel der Zahlungen umfasst, treten die meisten wesentlichen Fehler bei den Endbegünstigten auf, zu denen auch öffentliche Stellen in den Mitgliedstaaten gehören, die entsprechende Programme oder Maßnahmen verwalten. Hinzu kommt, dass es insoweit an einer ausreichenden Vor-Ort-Kontrolle durch die Mitgliedstaaten und die Kommission fehlt. Allerdings stellt der RH auch fest, dass viele Unregelmäßigkeiten weder vorsätzlich begangen werden noch sich nachteilig auf die Gemeinschaftsausgaben auswirken.

In seinen Empfehlungen zur Verbesserung der EG-Finanzverwaltung hebt der RH die Notwendigkeit hervor, einen angemessenen und umfassenden Kontenrahmen aufgrund allgemein anerkannter Rechnungsführungsgrundsätze zu schaffen, damit alle gleichartigen Vorgänge in den konsolidierten Finanzausweisen einheitlich und sachgerecht behandelt werden. Ferner sollte die Kommission, um die Fehlerinzidenz bei der Gemeinschaftsförderung zu verringern, vor der Genehmigung neuer Ausgaben die für die Programmverwaltung erforderlichen Organisationsstrukturen sicherstellen. In ihrer Antwort verweist die Kommission auf eine eingehende Prüfung eines verbesserten Kontenrahmens anlässlich der bevorstehenden Neufassung der Haushaltsordnung sowie auf eingeleitete Überlegungen zu einer Verwirklichung sachdienlicher Management- und Organisationsstrukturen.

Sonderberichte und Stellungnahmen

In seinem Sonderbericht 2/99 über die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf dem Getreidesektor stellt der RH ein erneutes Anwachsen der Interventionsbestände fest, was auf die mangelnde Anpassungsfähigkeit des EG-Regimes an die Weltmarktpreisveränderungen zurückzuführen ist. Zudem waren die gezahlten Flächenbeihilfen, von denen 1995 40% an lediglich 3% der landwirtschaftlichen Betriebe flossen, wesentlich höher als die dadurch auszugleichenden Einkommensverluste. Der Sonderbericht 5/99 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des PHARE-Programms (1994-1998) zeigte eher bescheidene Auswirkungen infolge einer sehr begrenzten Abstimmung mit dem INTERREG-Programm und einer unzureichenden Dezentralisierung der Programmdurchführung. Im Sonderbericht 6/99 über den Grundsatz der Zusätzlichkeit, der sicherstellen soll, dass bei der Strukturfondsförderung die EG-Mittel nicht lediglich an die Stelle der mitgliedstaatlichen Mittel treten, bezeichnet der RH die Überprüfungsverfahren u.a. mangels ausreichender Sanktionen und anderer Konsequenzen als unzulänglich.

Im Anschluss an seinen Sonderbericht 8/98 zur Betrugsbekämpfung äußert sich der RH in seiner Stellungnahme 2/99 zu den Vorschlägen für die im Frühjahr 1999 angenommenen Rechtsakte zur Errichtung des neuen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und dessen Untersuchungsaufgaben. Neben einzelnen Änderungsvorschlägen, die in den Endfassungen teilweise berücksichtigt wurden, bringt der RH allgemein seine Skepsis gegenüber OLAF zum Ausdruck, weil das Amt unabhängig sein soll und zugleich in die Kommission eingebunden ist, nicht aber eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Erhebliche Kritik übt der RH auch in seiner Stellungnahme 8/99 zu dem Vorschlag für ein neues Eigenmittelsystem der EU, weil dieser die seit langem bestehenden Probleme, vor allem die übermäßige Kompliziertheit der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte, nicht löst und auch zu keiner Klärung der damit verbundenen Frage nach dem angemessenen Haushaltsbeitrag der einzelnen Mitgliedstaaten führt.

Anmerkungen

- 1 ABl. der EG, L 349 v. 3.12.1999, S. 1.
- 2 Einzelnachweise finden sich in Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU 1999, Ziff. 1044 ff.
- 3 Ebd., Ziff. 1048.
- 4 GeI, Rs. T-277/97, *Ismeri Europa Srl/Rechnungshof der EG*, noch nicht in Slg.

Weiterführende Literatur

- Friedrich, Christina, Jan Inghelram: Die Klagemöglichkeiten des Europäischen Rechnungshofs vor dem Europäischen Gerichtshof, *Die Öffentliche Verwaltung* 1999, S. 669-676.
- Graf, Rainer: Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1999, S. 75 ff.
- Laffan, Brigid: *Becoming a 'Living Institution': The Evolution of the European Court of Auditors*, *Journal of Common Market Studies*, 1999, S. 251-268.
- Werner, Klaus: *Erwartungen des Europäischen Rechnungshofs an Prüfungen durch regionale Kontrollinstitutionen*, in: U. Müller (Hrsg.), *Hessischer Rechnungshof – Durchführung von Prüfungen im Landesbereich und die Prüfung von EU-Programmen in Hessen*, 1999, S. 199-214.