

Der Rechnungshof

SIEGFRIED MAGIERA

In seiner Sitzung vom 11. und 12. Oktober 2000 nahm der Rechnungshof (RH) den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 der Europäischen Union (EU) an.¹ Ferner verabschiedete er im Jahr 2000 insgesamt 14 Sonderjahresberichte über die Jahresabschlüsse und Finanzierungsausweise einzelner Einrichtungen der EU für 1999, über das Haushaltsjahr 1999 der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie über die Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts (EWI) und der Europäischen Zentralbank (EZB) im Haushaltsjahr 1998, 23 Sonderberichte unter anderem zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), zu Strukturmaßnahmen und zu Außenhilfen der EU sowie zwei Stellungnahmen zu Vorschlägen für Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft (EG).²

Der Stellenplan des RH umfasste für das Jahr 2000 458 Dauerstellen und 94 Stellen auf Zeit.³ Am 1. März 2000 traten die vom Rat im Dezember 1999 ernannten vier neuen Mitglieder (R. Reynders, Belgien; J. M. Fabra Valles, Spanien; M. Geoghegan-Quinn, Irland; V. M. da Silva Caldeira, Portugal) ihre sechsjährige Amtsperiode an.⁴

Änderungen durch den Vertrag von Nizza

Der im Jahr 2000 von der Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen ausgearbeitete und am 26. Februar 2001 unterzeichnete Vertrag von Nizza,⁵ der noch von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, sieht auch Änderungen von Bestimmungen über den RH vor. Diese beruhen im Wesentlichen auf Anregungen des RH mit dem Ziel, seine Arbeitsfähigkeit zu verbessern und seine Unabhängigkeit zu stärken.⁶ Auch bei künftigen Erweiterungen der EU bleibt es dabei, dass der RH aus einem Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaats besteht, damit er den Traditionen der einzelnen Mitgliedstaaten und den Erfordernissen einer wirksamen Zusammenarbeit mit deren Rechnungsprüfungsorganen gerecht werden kann (Art. 247 Abs. 1 EGV-N). Die Mitglieder des RH werden nach Anhörung des Europäischen Parlaments (EP) vom Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit aufgrund einer gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellten Liste ernannt (ebd., Abs. 3). Der RH entscheidet weiterhin grundsätzlich als Kollegium mit der Mehrheit seiner Mitglieder, kann jedoch für die Annahme bestimmter Arten von Berichten und Stellungnahmen nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung Kammern bilden (Art. 248 Abs. 4 Unterabs. 3 EGV-N). Er wird zudem ausdrücklich ermächtigt, sich eine Geschäftsordnung zu geben, die der Genehmigung

des Rates mit qualifizierter Mehrheit bedarf (ebd., Unterabs. 5). Anregungen des RH zur Änderung der vertraglichen Finanzvorschriften, insbesondere im Hinblick auf eine wirksamere Betrugsbekämpfung, wurden demgegenüber nur sehr begrenzt aufgegriffen, etwa dahin, dass die Haushaltsordnung ab 1. Januar 2007 vom Rat mit qualifizierter Mehrheit statt wie bisher einstimmig beschlossen wird (Art. 279 Abs. 1 EGV-N).

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999

Wie in den vergangenen Jahren umfasst der Jahresbericht auch zum Haushaltsjahr 1999 zwei Teile, nämlich den Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans (GHP) und den Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten bis achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Ersterer ist in acht Kapitel untergliedert, die den Eigenmitteln, den verschiedenen Ausgabenbereichen entsprechend der Finanziellen Vorausschau (GAP, Strukturmaßnahmen, Interne Politikbereiche, Außenhilfen, Verwaltungsausgaben, Finanzinstrumente und Bankaktivitäten) sowie der Zuverlässigkeitserklärung gewidmet sind. Letzterer besteht aus vier Kapiteln (Ausführung des EEF, Zuverlässigkeitserklärung, Weiterverfolgung früherer Bemerkungen, Bemerkungen sonstiger Art) und ist deshalb getrennt zu erstatten, weil der EEF nicht in den GHP einbezogen, aber ebenfalls vom RH zu prüfen ist. Die Prüfung seiner eigenen Rechnungslegung wird demgegenüber vom RH seit dem Haushaltsjahr 1987 einem unabhängigen Rechnungsprüfer übertragen; für das Haushaltsjahr 1999 ergab sie keine Beanstandungen.⁷

Einleitend weist der RH in seinem Jahresbericht auf die besonderen Schwierigkeiten bei der Haushaltsführung im Jahr 1999 hin, die durch den Vertrauensschwund gegenüber der Europäischen Kommission gekennzeichnet gewesen sei. Die neue Kommission habe nach ihrem Amtsantritt im September 1999 ein Reformprogramm eingeleitet, das umfangreiche Änderungen bei der Festlegung politischer Prioritäten und Zuweisung von Ressourcen, im Bereich der Personalpolitik sowie hinsichtlich der Haushaltsführung und der Finanzkontrolle vorsehe und im Laufe des Jahres 2000 im Einzelnen ausgearbeitet und schrittweise umgesetzt werde. In diesem Zusammenhang erinnert der RH an die von ihm wiederholt geforderte Verbesserung des kommissionsinternen Überwachungssystems, vor allem durch Stärkung der Anweisungsbefugten in den einzelnen Generaldirektionen und der internen Auditfunktion. Zur Leistungsverbesserung weist er auf seine früheren Forderungen hin, die Ergebnis- und Erfolgsmessung an der Verwirklichung der politischen Vorgaben mit möglichst geringen Kosten auszurichten und eine tätigkeitsbezogene Budgetierung einzuführen, um die Prioritätensetzung anhand der verfügbaren finanziellen und administrativen Ressourcen zu verbessern.

Neben der Kommission seien auch die Mitgliedstaaten, die den größten Teil der Gemeinschaftseinnahmen und Gemeinschaftsausgaben verwalten, weiterhin aufgerufen, ihr Finanzgebaren erheblich zu verbessern. Wie der RH zusammenfassend feststellt, seien erneut erhebliche und anhaltende Unzulänglichkeiten in den Mitgliedstaaten aufgetreten. Umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Situation

unter Beibehaltung der Selbstkontrolle der Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Gemeinschaftsmittel seien bisher nur langsam und unvollständig umgesetzt worden. Insoweit müsse die Kommission die Mitgliedstaaten verstärkt zur Pflichterfüllung anhalten.

Was den Schutz der finanziellen Interessen der EU anbetrifft, ist nach den Feststellungen des RH zu differenzieren. Fehler und Unregelmäßigkeiten betrafen zumeist die Haushaltsführung und Kontrolle der staatlichen Behörden bei großen Ausgabenprogrammen aufgrund von geringfügig überhöhten Angaben einzelner Landwirte zu ihren Flächen oder Viehbeständen sowie aufgrund behördlich veranlasster Zahlungen für nicht der gemeinschaftlichen Kofinanzierung unterliegenden Ausgaben. Anlass zu weiteren Ermittlungen durch das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) oder die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten gäben nur wenige der festgestellten Verstöße. Bedauerlich sei, dass noch nicht alle Mitgliedstaaten ihrer Pflicht zum Schutz der finanziellen Interessen der EU durch Ratifizierung der vereinbarten Übereinkommen nachgekommen seien.

Zur Erhebung der Eigenmittel (Zölle, Agrarabgaben, Mehrwertsteuer- und BSP-Eigenmittel), die den Mitgliedstaaten obliegt, stellt der RH zufrieden stellende Ergebnisse fest. Schwächen beständen im Bereich der Mehrwertsteuer, insbesondere infolge komplizierter Regelungen und der unterschiedlichen Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten.

Auf der Ausgabenseite sind weiterhin die GAP mit nahezu der Hälfte und die Strukturpolitik mit rund einem Drittel der Zahlungen die umfangmäßig bedeutendsten Finanzierungsbereiche. Zu den Agrarausgaben erkennt der RH hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge keine wesentlichen Verbesserungen gegenüber den Vorjahren und empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten die Wirksamkeit ihrer Kontrollen durch Stärkung und erweiterte Anwendung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zu erhöhen. Zu den Strukturfondszahlungen stellt der RH erneut zahlreiche Fehler in den Ausgabenbescheinigungen der Endbegünstigten, zu denen auch öffentliche Stellen der Mitgliedstaaten gehören, fest, die auf Verstößen gegen die Zuschussfähigkeit, gegen Vergabe- und Umweltschutzbestimmungen oder gegen Belegpflichten beruhen. Auch insoweit empfiehlt der RH verstärkte Kontrollen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten.

In seiner abschließenden Zuverlässigkeitserklärung stellt der RH auch für das Haushaltsjahr 1999 wiederum erhebliche Mängel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen und der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge fest, die insbesondere durch vereinfachte Finanzvorschriften und verbesserte Kontrollen seitens der Mitgliedstaaten behoben werden müssten. Zu begrüßen sei der von der Kommission dazu vorgelegte Aktionsplan. Eigentliches Reformziel sei allerdings nicht die Senkung der festgestellten Fehlerquote, sondern eine Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollverfahren der verantwortlichen Stellen.

Sonderberichte und Stellungnahmen

In seinem Sonderbericht 1/00 über die Klassische Schweinepest weist der RH auf das wiederum deutliche Ansteigen der Gemeinschaftsausgaben für Sondermaßnahmen zur Marktstützung und Veterinärmaßnahmen nach Ausbruch dieser Tierseuche in den Haushaltsjahren 1997/98 hin, obwohl er dazu schon für das Haushaltsjahr 1995 Einsparempfehlungen gegeben hatte. Auch unter dem Blickwinkel der BSE-Krise stellt er fest, dass Notstandsplänen kein Vorrang eingeräumt wurde und die Mitgliedstaaten auf die Seuche schlecht vorbereitet waren. Eine Überarbeitung der Gemeinschaftsvorschriften sei ebenso dringend geboten wie deren wirksame Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

Seinen Sonderbericht 5/00 über die Ausgaben für Gebäude des EuGH, der Schwachstellen bei der Durchführung von Bauvorhaben aufzeigte, nimmt der RH zum Anlass, konkrete Empfehlungen für Immobilienvorhaben aller Gemeinschaftsorgane auszusprechen, insbesondere zur Verbesserung ihrer eigenen Fachkenntnisse und von Vereinbarungen mit Dritten, die sie in die Bauaufsicht einbeziehen.

Der Sonderbericht 13/00 über die Ausgaben der Fraktionen des EP, vor dem sich die Kommission und mittelbar alle Gemeinschaftseinrichtungen für ihr Finanzgebaren letztlich zu verantworten haben, offenbart erhebliche Schwachstellen bei der Mittelverwaltung, wie mangelnde Klarheit der Ausgabenregelung sowie Mängel bei der internen und der externen Rechnungsprüfung. Das EP habe zugesagt, die diesbezüglichen Verbesserungsvorschläge des RH zu befolgen.

In seinem Sonderbericht 14/00 über die Ökologisierung der GAP kommt der RH zu dem Ergebnis, dass die 1992 eingeleitete Reform bisher noch nicht wesentlich zu den erwarteten Umweltentlastungen geführt hat.

In seiner Stellungnahme 1/00 zu einem Kommissionsvorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung, der eine Trennung innerhalb der Gemeinschaftsorgane zwischen den Funktionen der Ex-ante-Kontrolle und des internen Audits herbeiführen soll, um Interessenkonflikten zu begegnen, begrüßt der RH den Vorschlag mit einigen Abänderungswünschen, die von der Kommission weitgehend übernommen wurden.⁸

Anmerkungen

- 1 ABl. der EG, C 342 v. 1.12.2000, S. 1.
- 2 Vgl. Angaben unter <http://www.eca.eu.int/>.
- 3 GHP der EU für das Haltsjahr 2001, ABl. der EG, L 56 v. 26.2.2001, S. 137.
- 4 RH, Pressecommuniqué v. 25.2.2000.
- 5 ABl. der EG, C 80 v. 10.3.2001, S. 1.
- 6 Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Schreiben (Übersetzung) des Präsidenten des Europäischen RH v. 18.4.2000, Dokument CONFER 4738/00 v. 2.5.2000.
- 7 Bericht des unabhängigen Rechnungsprüfers über die Rechnungslegung des RH zum Haushaltsjahr 1999, ABl. der EG, C 306 v. 25.10.2000, S. 1.
- 8 KOM (2000) 693 v. 31.10.2000.

Weiterführende Literatur

- Inghelram, Jan: The European Court of Auditors: Current Legal Issues, Common Market Law Review 2000, S. 129-146.
- Nawrath, Axel: Die internationale Zusammenarbeit der Rechnungshöfe, Die Öffentliche Verwaltung 2000, S. 861-866.