

Der Rechnungshof

SIEGFRIED MAGIERA / RAMONA BETZ

Am 10. Oktober 2001 nahm der Rechnungshof seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 der Europäischen Union (EU)¹ an, der neben dem Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans der EU auch den Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten bis achten Europäischen Entwicklungsfonds, jeweils einschließlich der Antworten der betroffenen Organe zu den Bemerkungen des Rechnungshofs, umfasst. Darüber hinaus erstellte der Rechnungshof im Jahr 2001 20 besondere Jahresberichte im Hinblick auf solche Gemeinschaftsmittel, die außerhalb des Gesamthaushaltsplans stehen, und veröffentlichte 14 Sonderberichte. Ferner gab er neun Stellungnahmen zu Vorschlägen für Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft (EG) ab.²

Der Stellenplan des Rechnungshofs umfasste für das Jahr 2001 457 Dauerstellen und 95 Stellen auf Zeit.³ Das Amt des Generalsekretärs wurde für die am 1. Juli 2001 beginnende sechsjährige Amtszeit von M. Hervé (Frankreich) übernommen. Am 8. November 2001 ernannte der Rat einstimmig fünf neue Mitglieder des Rechnungshofs und erneuerte das Mandat vier weiterer Mitglieder jeweils mit Wirkung vom 1. Januar 2002.

Bindung des Rechnungshofs an Rechte Dritter

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte in einem Rechtsmittelverfahren⁴ klar, dass der Rechnungshof verpflichtet ist, das Recht auf Anhörung als allgemeinen Rechtsgrundsatz zu beachten. Da Berichte des Rechnungshofs für die darin genannten Personen durchaus folgenschwer sein können, muss ihnen zu den sie betreffenden Punkten vor der endgültigen Verabschiedung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Wenn der EuGH dieses Recht der Klägerin auch verletzt sieht, so sei dies für die Entscheidung über einen ihr zustehenden Schadensersatz unbeachtlich. Denn aufgrund der konkreten Umstände des Falls hätte auch eine vorherige Anhörung den Rechnungshof nicht zu einer Änderung seiner Auffassung veranlassen können.

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000

Der erste Teil des Jahresberichts über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans widmet sich in neun Kapiteln den Eigenmitteln, den verschiedenen Ausgabenbereichen entsprechend der Finanziellen Vorausschau sowie der Zuverlässigkeitserklärung. In dem neu eingefügten Kapitel sechs „Heranführungshilfe“ behandelt der

DIE INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Rechnungshof die ab dem Jahr 2000 in einer gesonderten Rubrik der Finanziellen Vorausschau ausgewiesenen Heranführungsinstrumente ISPA und Sapard zur Unterstützung der Bewerberländer bei der Vorbereitung auf den Beitritt zur EU. Der zweite Teil des Jahresberichts über die Tätigkeiten im Rahmen der Europäische Entwicklungsfonds entspricht dem Aufbau der Vorjahre. Zudem beinhalten beide Teile des Jahresberichts erstmalig eine Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen des Rechnungshofs aus seinen Sonderberichten.

Der Rechnungshof weist einleitend auf einige positive Feststellungen hin. So habe z.B. im Agrarbereich das neue Rechnungsabschlussverfahren und das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) zu einer verbesserten Bewirtschaftung umfangreicher EU-Mittel beigetragen. Gleichwohl seien häufig wichtige Ziele nicht erreicht oder nur geringe Fortschritte erzielt worden. Anhaltende Mängel seien bei Kontrollen von Gemeinschaftsmaßnahmen festzustellen, die gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten verwaltet werden. Hinsichtlich der in den vergangenen Jahren eingeleiteten Bemühungen um eine Vereinfachung von Rechtsvorschriften und die Harmonisierung von Systemen und Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten erkennt der Rechnungshof die unternommenen Anstrengungen und erzielten Fortschritte an, betont aber erneut die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Steigerung der Verwaltungseffizienz und Senkung der Verwaltungskosten.

Als einer der wichtigsten Bestandteile des von der Kommission 1999 eingeleiteten Reformprogramms sieht der Rechnungshof die geplante grundlegende Neufassung der Haushaltsordnung an. Dabei habe die Kommission in ihrem geänderten Verordnungsvorschlag eine Reihe von Anregungen des Rechnungshofs⁵ aufgegriffen; in einigen wichtigen Grundsatzfragen sei sein Standpunkt allerdings unberücksichtigt geblieben.

Im Rahmen der Weiterverfolgung früherer Bemerkungen stellt der Rechnungshof zusammenfassend fest, dass in allen geprüften Bereichen gewisse Abhilfemaßnahmen zu verzeichnen waren, deren Umfang und Wirkung allerdings erheblich variierten. Dabei habe insbesondere bei der Verwaltung und Kontrolle komplexer Programme die Beteiligung zahlreicher Einrichtungen auf verschiedenen Ebenen zu besonderen Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Einführung von Verbesserungsmaßnahmen geführt. Der Rechnungshof bedauert, dass die von ihm in einem früheren Sonderbericht empfohlene Finanzierung von Dienstgebäuden der EU-Organe mittels Darlehen nicht aufgegriffen wurde und weiterhin auf weniger transparenten und höhere Kosten verursachenden Wegen erfolgt. Bei der Umstrukturierung der Betrugsbekämpfungsaktivitäten der EU durch die Einsetzung des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Schaffung neuer Rechtsvorschriften sieht der Rechnungshof die Hauptschwierigkeiten inzwischen bewältigt. Er weist darauf hin, dass nunmehr eine Phase der Stabilität notwendig ist.

Die Ausführung des Gesamthaushaltsplans im Jahr 2000 war entscheidend vom höchsten Einnahmenüberschuss des letzten Jahrzehnts geprägt. Ursache hierfür seien vor allem ein über den Haushaltssätzen liegendes Einnahmenaufkommen und eine zu geringe Verwendung der Mittel für Strukturmaßnahmen gewesen. Dabei

habe es die Kommission versäumt, mittels haushaltstechnischer Korrekturmaßnahmen die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die Übertragung des Überschusses auf das Folgejahr führe zu einer erheblichen Verzerrung der Einnahmensituation im Haushaltsjahr 2001.

Bei der Erhebung der Eigenmittel erkennt der Rechnungshof im Bereich der Antidumpingzölle Schwachstellen in der Konzeption und Anwendung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Kommission und Mitgliedstaaten. Im Zusammenhang mit den von den Mitgliedstaaten verwalteten MwSt.-Anteilen empfiehlt er der Kommission eine verbesserte Überwachung und Bewertung der Leistungsfähigkeit der nationalen Verfahren.

Auf der Ausgabenseite ergaben die Prüfungen des Rechnungshofs im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, die nach wie vor das größte Haushaltsvolumen umfaßt, keine Verbesserungen gegenüber der früheren Lage. Die aufgezeigten Mängel betreffen insbesondere zu Unrecht gezahlte Beträge an die Endbegünstigten sowie in erheblichem Ausmaß formale Fehler auf der Ebene der nationalen Ausgabenverwaltung, die vor allem auf eine mangelhafte Durchführung des InVeKoS in den Mitgliedstaaten zurückzuführen seien. Die Funktionsweise des Systems solle weiterhin überprüft und verbessert werden. Hinsichtlich der Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass trotz der 1996 eingeleiteten Reform und erneuter Änderungen im Jahr 2000 einige wesentliche Schwächen nicht beseitigt werden konnten. Im Bereich der Strukturmaßnahmen war das Haushaltsjahr 2000 von den Schwierigkeiten bei der Durchführung des neuen Programmplanungszeitraums 2000-2006 gekennzeichnet. Dabei habe vor allem die Schwerfälligkeit der gemeinschaftlichen und nationalen Verfahren zu zeitlichen Verzögerungen geführt. Interventionen der vorangegangenen Planungszeiträume seien nur sehr langsam abgeschlossen worden, wobei die Zahl fehlerhafter Ausgabenmeldungen der Endbegünstigten anhaltend hoch sei. Der Rechnungshof mahnt erneut eine Verstärkung wirksamer Kontrollen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten an. Bei den internen Politikbereichen lag der Prüfungsschwerpunkt auf dem Fünften Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung. Aufgrund des gegenwärtigen Systems der Kostenerstattung und des Fehlens ausreichender Sanktionsmöglichkeiten der Kommission bei der Geltendmachung zu hoher Kosten durch die Begünstigten verfüge das Programm nur über eine bedingt zuverlässige interne Kontrolle. Dem im Bereich der Außenhilfen vertieft geprüften TACIS-Programm, das Länder in Osteuropa und Asien in erster Linie durch finanzielle Zuschüsse zu Aufträgen über technische Hilfe unterstützt, bescheinigt der Rechnungshof eine insgesamt rechtmäßige und ordnungsgemäße Verwaltung durch die Kommission. Als schwierige Aufgabe für die Kommission und die nationalen Behörden in den Bewerberländern bewertet der Rechnungshof die gleichzeitige Durchführung der beiden neuen Heranführungsinstrumente ISPA und Sapard und die Vorbereitung des Beitritts. So habe besonders der Aufbau des rechtlichen und administrativen Rahmens zu Problemen und Verzögerungen geführt. Die gleichwohl von den Beteiligten erbrachten Leistungen bei der Umsetzung der neuen Programme seien jedoch hervorzuheben.

In seiner Zuverlässigkeitserklärung vertritt der Rechnungshof die Ansicht, dass die Rechnungsführung ein im Wesentlichen korrektes Bild vermittelt. Was die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen und der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge betrifft, sei insbesondere die Anwendung der Kontroll- und Verwaltungssysteme mangelhaft. Wie bereits in den Vorjahren mahnt der Rechnungshof erneut eine Vereinfachung und Verbesserung des rechtlichen Rahmens sowie eine Verstärkung der Kontrollen durch die Mitgliedstaaten und die Kommission an.

Sonderberichte und Stellungnahmen

Bei der Überprüfung der Verwaltung der humanitären Soforthilfe für die Opfer der Kosovo-Krise in dem Sonderbericht 2/01 kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass die administrativen Rahmenbedingungen zur Durchführung der humanitären Hilfe der EU besser auf die gegebenen Dringlichkeiten zugeschnitten werden müssen, um flexibler und schneller auf Notsituationen reagieren zu können.

Gegenstand des Sonderberichts 6/01 zur Milchquotenregelung war deren Wirksamkeit unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung der Milcherzeugung und der Herstellung eines Marktgleichgewichts. Positiv hebt der Rechnungshof hervor, dass eine dauerhafte Reduzierung der Produktion auf das gewünschte Niveau erreicht wurde. Allerdings beständen weiterhin strukturell bedingte Milchüberschüsse, die auch künftig massive Unterstützung aus dem EU-Haushalt erforderlich machten. Daher sei letztendlich eine grundlegende Reform des Milchsektors notwendig.

In seinem Sonderbericht 14/01 zur Weiterverfolgung des BSE-Berichts von 1998⁶ stellt der Rechnungshof fest, dass die Strategie der Kommission zur Bewältigung der Krise im Wesentlichen zweckmäßig ist. Deren Wirksamkeit sei aber sowohl durch die lange Dauer der institutionellen Verfahren als auch durch die mangelhafte Umsetzung in den Mitgliedstaaten stark beeinträchtigt worden.

In der Stellungnahme 8/01 begrüßt der Rechnungshof den Verordnungsvorschlag für ein Statut der Exekutivagenturen als Kernstück der von ihm in der Vergangenheit mehrfach geforderten Entwicklung einer Externalisierungspolitik der Kommission.

Anmerkungen

1. ABl. der EG, C 359 v. 15.12.2001, S. 1.
2. Vgl. im Einzelnen die Nachweise in: EU-Gesamtbericht 2001, Ziff. 1219 ff. (S. 460 ff.).
3. Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 2001, ABl. der EG, L 29 v. 31.1.2002, S. 135.
4. EuGH, Rs. C-315/99 P, *Ismeri Europa Srl/Rechnungshof der EG*, Slg. 2001, I-5281; vgl. zum Ausgangsverfahren auch Magiera, S.: Der Rechnungshof, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Bonn 2000, S. 94.
5. Vgl. Stellungnahme 2/01 des RH, ABl. der EG, C 162 v. 5.6.2001, S. 1.
6. ABl. der EG, C 383 v. 9.12.1998, S. 1.

Weiterführende Literatur

- Skiadas, Dimitrios: *The European Court of Auditors*, London 2000.
- Fehr, Hendrik: Mögliche Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Rechnungshof und nationalen Rechnungshöfen, in: Budäus, D./Küpper, W./Streitferdt, L. (Hrsg.): *Neues öffentliches Rechnungswesen, Festschrift für Klaus Lüder zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden 2000, S. 675-692.