

Der Rechnungshof

SIEGFRIED MAGIERA / RAMONA BETZ

Im Jahr 2002 erfolgten verschiedene Änderungen der internen Organisation des Rechnungshofes, zu denen die Verabschiedung einer neuen Geschäftsordnung¹ sowie die Annahme von Strategien und Leitlinien für seine Kommunikationspolitik zählen. Der Personalbestand stieg gegenüber dem Vorjahr auf 479 Dauerstellen (2001: 457) und 96 Stellen auf Zeit (2001: 95).² Nach dem Amtsantritt der Ende 2001 vom Rat ernannten fünf neuen Mitglieder des Rechnungshofes wurden im Januar 2002 die einzelnen Aufgabenbereiche auf die verschiedenen Prüfungsgruppen in ihrer neuen Zusammensetzung verteilt. Aus Deutschland trat H. von Wedel, ehemalige Präsidentin des Bundesrechnungshofes, ihre sechsjährige Amtszeit an (Prüfungsgruppe I: Landwirtschaftliche Politikbereiche).³ Ferner wählte der Rechnungshof J.M. Fabra Vallés (Spanien) für drei Jahre zum neuen Präsidenten.⁴ Außerdem nahm der Rat eine Neufassung der Haushaltsordnung⁵ an, die neben einer Vereinfachung und Modernisierung des Haushaltsverfahrens auch Änderungen im Bereich der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof beinhaltet.

Seinen 25. Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans der EU und der Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) im Haushaltsjahr 2001⁶ nahm der Rechnungshof in der Sitzung vom 10. Oktober 2002 an. Er erstellte zudem 20 besondere Jahresberichte, insbesondere zu EG-Einrichtungen, veröffentlichte sieben Sonderberichte zu Einzelfragen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der Strukturmaßnahmen sowie der internen und der externen Politikbereiche und gab 14 Stellungnahmen, überwiegend zu Verordnungsvorschlägen der Kommission, ab.⁷

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001

Nach der Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofes vermittelt der Jahresabschluss zum Haushaltsjahr 2001 im Wesentlichen ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft sowie ihrer Finanzlage am Jahresende. Wie in den Vorjahren beanstandet er allerdings Unzulänglichkeiten im Rechnungsführungssystem und hält diesbezüglich tiefgreifende Maßnahmen in den Dienststellen der Kommission für dringend geboten. Für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Vorgänge gibt der Rechnungshof nur hinsichtlich der Eigenmittel, der Mittelbindungen und der Verwaltungsausgaben eine positive Erklärung ab; aufgrund der festgestellten Mängel in den Über-

wachungs- und Kontrollsystemen konnte er hingegen erneut keine entsprechende Gewähr für die übrigen Zahlungen geben.

Im Hinblick auf die Einnahmenseite kritisiert der Rechnungshof einen erheblichen Überschuss im zweiten Jahr in Folge und nennt als Ursache unrealistische Haushaltsansätze der Kommission. Zufrieden stellend seien die Ergebnisse der Prüfung des Systems zur Feststellung und Bereitstellung der Zolleinnahmen durch die mitgliedstaatlichen Zollbehörden. Als nicht transparent und ausreichend nachprüfbar bewertet der Rechnungshof jedoch erneut die in Deutschland bestehenden Buchführungssysteme. Ein sehr uneinheitliches Bild ergäben zudem die in das Ermessen der nationalen Behörden gestellten Kontrollregelungen des sog. Zolllagerverfahrens. Für die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zum Schutz der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ermahnt der Rechnungshof die Kommission zu einer wirksameren Ausübung ihrer Koordinierungsfunktion. Die von ihr vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen gegen sog. Karussell-Betrug begrüßt er als eine deutliche Verbesserung gegenüber den derzeitigen Instrumenten, die zu unflexibel und nicht wirksam genug seien.

Für die Ausgabenseite im Bereich der GAP, deren Hauptinstrument Direktbeihilfen an die Erzeuger sind, stellt der Rechnungshof eine bleibend hohe Fehlerquote, vor allem bei den Zahlungen an die Beihilfeempfänger, fest. Er betont zudem die Notwendigkeit eines besonders zuverlässigen Kontrollsystems für solche Beihilfen, deren Zahlung auf der Grundlage von – nachträglich nicht überprüfbaren – erzeugten Mengen (z.B. Olivenöl, Baumwolle) erfolgt.

Im Zusammenhang mit den Strukturmaßnahmen weist der Rechnungshof auf eine seit dem Haushaltsjahr 1999 rückläufige Ausführungsrate der Zahlungsermächtigungen hin, die Folge eines wenig zuverlässigen Vorausschätzungssystems für Zahlungsanträge sowie von Durchführungsschwierigkeiten der Programme sei. Er unterstreicht erneut die Notwendigkeit eines Gesamtüberblicks über die Verwaltung der Strukturfonds sowie zuverlässiger Angaben über den Durchführungsstand der Interventionen. Unzulängliche Kontrollsysteme, insbesondere im Hinblick auf die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben, seien für alle Programmplanungszeiträume feststellbar. Wenn auch allgemein einige Verbesserungen zu erkennen seien, so habe man dennoch das für den neuen Planungszeitraum 2000-2006 verfolgte Ziel der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung nicht erreicht.

Prüfungsschwerpunkt bei den internen Politikbereichen, die in erster Linie auf die Umsetzung und Entwicklung des Binnenmarktes abzielen, war eine Systemanalyse der transeuropäischen Verkehrsnetze. Abgesehen von einigen Schwachstellen im Bereich der internen Kontrolle der Kommission sei das System insgesamt zuverlässig. Zum besseren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft fordert der Rechnungshof jedoch eine Stärkung des Systems für die Verwaltung, Kontrolle und Bewertung des Programms. Das von 2002 bis 2006 laufende Sechste Rahmenprogramm der Gemeinschaft für Forschung und technologische Entwicklung verlange eine grundlegende Vereinfachung des Systems der Kostenerstattung sowie im Falle von Betrügereien die Verhängung wirksamerer Sanktionen.

Im Rahmen der Außenhilfen der Gemeinschaft erfolgte eine vertiefte Prüfung der Ausgaben für humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe. Die Projektfinanzierung durch die Kommission sei nicht zu beanstanden. Besorgniserregend seien hingegen die fehlerhaften Zahlungen an die Endempfänger durch die mit der Projektdurchführung betrauten Organisationen. Die Kommission müsse ihre Anleitungs- und Überwachungsfunktion bei der Durchführung der Projekte gezielter wahrnehmen.

Nachdem zwei Jahre nach Schaffung des Sapard-Programms, das die Bewerberstaaten auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vorbereiten soll, lediglich 0,1% der verfügbaren Mittel in nur zwei Ländern verwendet worden sind, fordert der Rechnungshof von der Kommission die Prüfung der Gründe für diese niedrige Durchführungsrates, um weitere Verzögerungen in Zukunft verhindern zu können.

Die Verzögerungen bei der Umsetzung der Verwaltungsreform der Kommission, insbesondere bei der Neuorganisation ihres internen Kontrollsystems, waren nach Auffassung des Rechnungshofes unvermeidlich und auf eine unrealistische Zeitplanung zurückzuführen. Hinsichtlich der neuen Haushaltsordnung unterstützt er deren allgemeine Linie, bedauert jedoch, dass keine umfassendere Überarbeitung erfolgt ist. Als eine beispielhafte Bemühung um Transparenz lobt er den für das Haushaltsjahr 2001 erstmalig vorgelegten Synthesebericht der Kommission zu den neu eingeführten Tätigkeitsberichten und Erklärungen der Generaldirektoren. Sein 25-jähriges Bestehen im Jahr 2002 nimmt der Rechnungshof zum Anlass, auf die in der Vergangenheit häufig wiederholt festgestellten Mängel hinzuweisen und die Kommission zu einer verbesserten Bewirtschaftung der Gemeinschaftsmittel aufzufordern. Zwar seien bedeutende Fortschritte erreicht worden; zu häufig beschränkten sich die Maßnahmen jedoch auf konkrete Einzelfälle, während vermehrt übergreifende Prüfungen und Bewertungen durch die Kommission erforderlich seien.

Sonderberichte und Stellungnahmen

Die Umsetzung der Ziele der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Bananen überprüfte der Rechnungshof in dem Sonderbericht 7/02. Die Sicherstellung eines angemessenen Einkommens für Erzeuger von Bananen innerhalb der Gemeinschaft mittels sog. Ausgleichsbeihilfen sei nur teilweise gelungen; vielfach seien zusätzliche nationale Finanzhilfen an die Erzeuger erfolgt. Im Rahmen der für das Jahr 2004 geplanten umfassenden Bewertung der GMO bedürften die komplexen und widersprüchlichen Ziele der GMO daher eingehender Überprüfung. In seinem Sonderbericht 6/02 über die GMO für Ölsaaten stellt der Rechnungshof fest, dass die Verwaltung der Unterstützungsmaßnahmen für Landwirte durch die Kommission trotz zweier Reformen der GMO 1991 und 1999 sowohl zu Marktverzerrungen zwischen den Erzeugern als auch zu überhöhten Gemeinschaftsausgaben geführt habe, die sich in erheblichem Umfang als nicht wieder einziehbar erwiesen hätten. Hauptziel des Sonderberichts 5/02 war die Überprüfung der Wirksamkeit

der im Rahmen der GMO für Rindfleisch eingeführten Prämienregelung (EPR) zur Förderung extensiver Rinderhaltung in der Gemeinschaft. Nach den Feststellungen des Rechnungshofes wurden zwar von ihm bereits zuvor angemahnte Verbesserungen des Systems mittlerweile umgesetzt; gleichwohl habe die EPR kaum Anreize zur Erhöhung des Anteils extensiver und umweltfreundlicher Rinderhaltungsmethoden oder zur Umstellung auf solche Methoden geschaffen. Die Gemeinschaftsprogramme „Sokrates“ und „Jugend für Europa“ charakterisiert der Rechnungshof in seinem Sonderbericht 2/02 als Schlüsselemente der Gemeinschaftsstrategie für das Bildungswesen und die Zusammenarbeit im Jugendbereich und bescheinigt ihnen bedeutenden Einfluss auf die europäische Zusammenarbeit der Hochschulen und auf multikulturelle Austauschmaßnahmen für Jugendliche. Die Prüfungen zeigten jedoch erhebliche Schwachstellen sowohl in der Konzeption und im Verwaltungssystem beider Programme als auch bei deren Durchführung. Zu den Empfehlungen des Rechnungshofes zählen u.a. der vermehrte Einsatz von Gemeinschaftsagenturen im Rahmen der direkten Verwaltung durch die Kommission, eine klarere Festlegung von Pflichten und Zuständigkeiten im Bereich der indirekten Verwaltung durch die Mitgliedstaaten sowie allgemein eine Verbesserung der Kontrolle und Überwachung.

Gegenstand der Stellungnahme 12/02 war die geplante Finanzregelung für den Ende 2000 errichteten 9. EEF. Zur Gewährleistung einer gewissen Kontinuität und zur Vereinfachung der Mittelverwaltung schlägt der Rechnungshof die Ausarbeitung einer einheitlichen Regelung vor, die dauerhaft gelten und sich auf die unbedingt erforderlichen grundlegenden Bestimmungen konzentrieren sollte. Was die geplante Aufteilung der Ausführung des EEF zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) betrifft, bedauert der Rechnungshof, dass die von der EIB verwalteten Operationen nicht dem Entlastungsverfahren der Gemeinschaft unterliegen sollen, obwohl die Durchführung in deren Namen und auf deren Gefahr erfolge.

Anmerkungen

- 1 ABl. der EG, L 210 v. 6.8.2002, S. 1.
- 2 Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 2002, ABl. der EG, L 29 v. 31.1.2002, S. 135.
- 3 Vgl. Agence Europe No. 8137 v. 26.1.2002, S. 16.
- 4 Vgl. Agence Europe No. 8131 v. 18.1.2002, S. 16.
- 5 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 v. 25. 6.2002, ABl. der EG, L 248 v. 16.9.2002, S. 1.
- 6 ABl. der EG, C 295 v. 28.11.2002, S. 1.
- 7 Vgl. die Aufstellung der vom Rechnungshof in den letzten fünf Jahren verabschiedeten Berichte und Stellungnahmen im Anhang des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2001, ABl. der EG, C 295 v. 28.11.2002, Anhang II, S. XXIII ff, sowie die Angaben unter http://www.eca.eu.int/DE/reports_opinions.htm

Weiterführende Literatur

- Flizot, Stéphanie: Les rapports entre la Cour des Comptes européenne et les institutions supérieures de contrôle des états membres, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2002, S. 112-121.
- Gall, Andreas Freiherr von/Schmitz, Francisca: Rechnungshöfe und Europäische Integration, in: Eibelshäuser, M. (Hrsg.), *Finanzpolitik und Finanzkontrolle – Partner für Veränderung*, Gedächtnisschrift für Udo Müller, Baden-Baden 2002, S. 337-349.