

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Ramona Trautmann

Im Jahr 2003 traten mit dem Vertrag von Nizza¹ und der neuen Haushaltsordnung bedeutende rechtliche Änderungen in Kraft, die sich vor allem auch auf die Organisationsstruktur des Rechnungshofs auswirken, wie z.B. die Möglichkeit zur Bildung von Kammern (Art. 248 Abs. 4 UAbs. 5 EGV) und die Einrichtung einer internen Revision nach den Vorgaben der Haushaltsordnung, für die Helder Faria-Viegas als interner Prüfer benannt wurde.

Mit 30 zusätzlichen Dauerplanstellen stieg der Personalbestand auf 605 Planstellen, wobei die Zahl der Planstellen auf Zeit unverändert blieb.²

Im Oktober 2003 verabschiedete der Rechnungshof seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002.³ Er erstellte zudem 20 Sonderjahresberichte, u.a. zu den selbständigen Einrichtungen und zum Europäischen Konvent, über die Effizienz der Verwaltung der EZB sowie über das letzte Haushaltsjahr der EGKS, 15 Sonderberichte zu wichtigen Einzelfragen und veröffentlichte neun Stellungnahmen zu Vorschlägen für Rechtsakte.⁴

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002

Der Bericht über die Ausführung des Haushaltsplans (Teil 1) weist erstmals eine geänderte Struktur auf. Entsprechend ihrer wachsenden Bedeutung wird die Zuverlässigkeitserklärung zusammen mit den näheren Ausführungen an erster Stelle des Berichtes (Kapitel 1) behandelt. In Kapitel 2 findet sich eine gesonderte Zusammenfassung zur Haushaltsführung. Die übrigen Kapitel enthalten wie bisher die Einzelergebnisse der Prüfungsarbeiten. Teil 2 des Jahresberichtes enthält die Bemerkungen zu den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Nach Auffassung des Rechnungshofes stellt der Jahresabschluss ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben sowie der Finanzlage der Gemeinschaft dar. Allerdings macht er erneut eine Reihe von Vorbehalten zum Rechnungsführungssystem geltend. Er begrüßt den von der Kommission vorgelegten Aktionsplan zur Modernisierung des Rechnungswesens der Gemeinschaften, warnt jedoch vor der Gefahr eines Qualitätsverlustes der Reform durch den zu ehrgeizigen Umsetzungszeitplan.

Die Überprüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge erfolgte auf der Grundlage von Untersuchungen der eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, Stichproben einzelner Vorgänge, Analysen der Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren der Kommission sowie von Untersuchungen anderer unabhängiger Prüfer. Der Rechnungshof kommt nur hinsichtlich der Einnahmen, der

1 Ausführlich zu den Änderungen durch den Vertrag von Nizza: Siegfried Magiera: Der Rechnungshof, in: Werner Weidenfeld / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Bonn 2001, S. 93 f.

2 Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 2003, ABl. der EU, L 54 v. 28.2.2003, S. 109.

3 ABl. der EU, C 286 v. 28.11.2003, S. 1.

4 Vgl. EU-Gesamtbericht 2003, Ziff. 1110 ff.

Mittelbindungen, der Verwaltungsausgaben sowie der Heranführungshilfen zu positiven Ergebnissen, während er bei den übrigen Zahlungen wie in den Vorjahren erhebliche Fehler feststellt.

Die Analyse der Haushaltsführung ergab einen Anstieg der Gesamtrate der Auszahlungen, gleichzeitig aber auch einen erneuten beträchtlichen Einnahmenüberschuss, der vor allem auf einer unzureichenden Mittelausschöpfung bei den Strukturmaßnahmen beruhe. Die Tatsache, dass die von den Mitgliedstaaten veranschlagten Ausgaben regelmäßig wesentlich überhöht seien, deute auf ein strukturelles Problem des Verfahrens hin. Der Rechnungshof legt der Kommission nahe, Überschüssen nachdrücklicher entgegenzuwirken.

Auf der Einnahmenseite verfügt der Rechnungshof nur über eingeschränkte Prüfungsmöglichkeiten, die sich auf die von den Mitgliedstaaten übermittelten makroökonomischen Daten und deren Verarbeitung durch die Kommission beschränken. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Berechnung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und der BSP-Eigenmittel durch die Kommission ordnungsgemäß erfolgt ist, mahnt jedoch eine Verstärkung ihrer Kontrolltätigkeit hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben an, deren Genauigkeit und Zuverlässigkeit vielfach zweifelhaft sei.

Die Überprüfung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zeigte erneut erhebliche Auszahlungsfehler, vor allem bei auf den Angaben der Antragsteller beruhenden Zahlungen von Direktbeihilfen an Landwirte. Insgesamt sei die Fehlerquote aber infolge der von 14 Mitgliedstaaten zufrieden stellend durchgeführten Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) zurückgegangen. Ein vergleichsweise höheres Fehlerrisiko bestehe jedoch in solchen Bereichen, die nicht dem InVeKoS unterliegen.

Bei den Strukturmaßnahmen konnten Verbesserungen der Überwachungs- und Kontrollsysteme auf Kommissionsebene festgestellt werden, während die mitgliedstaatlichen Systeme, die zum Großteil mit der Verwaltung der Mittel betraut sind, immer noch zahlreiche Schwachstellen aufwiesen. Auch der für den gegenwärtigen Programmplanungszeitraum 2000-2006 geschaffene Verordnungsrahmen habe bisher nicht zu einer Verringerung fehlerhafter Auszahlungen beigetragen, da dessen Umsetzung und Anwendung auch im vierten Durchführungsjahr noch mit Mängeln behaftet sei. Die Kommission solle daher nicht nur die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme, sondern auch die Auszahlungsvorgänge zum Gegenstand ihrer Kontrollen machen.

Im Hinblick auf die Internen Politikbereiche kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass weiterhin Mängel bei den Auszahlungsvorgängen, insbesondere durch überhöhte Kostenmeldungen der Endempfänger, bestehen. Trotz zahlreicher von der Kommission aufgedeckter Fehler habe sie keine konsequenten Abhilfemaßnahmen eingeleitet. Im Forschungsbereich, auf den über die Hälfte der Ausgaben in diesem Gebiet entfallen, führt der Rechnungshof die aufgetretenen Unregelmäßigkeiten vor allem auf die geltenden Vorschriften für die Forschungsrahmenprogramme zurück, die deshalb geändert werden sollten.

Was die Überprüfung der Externen Politikbereiche betrifft, weist der Rechnungshof auf den laufenden Dekonzentrationsprozess und die damit verbundene Neuverteilung der Aufgaben zwischen den zentralen Dienststellen und den Delegationen der Kommission in Drittländern hin. Den beiden zuständigen Ämtern EuropeAid und ECHO sei es gelungen,

die Rahmenstruktur für die Umsetzung der internen Kontrolle zu schaffen sowie die internen Verfahren und Organisationsstrukturen an die neue Haushaltsordnung anzupassen.

Bei den Heranführungshilfen zur Vorbereitung der Bewerberländer auf den Beitritt ergab die Prüfung der Zahlungen keine wesentlichen Fehler; gleichwohl regt der Rechnungshof im Hinblick auf den näher rückenden Beitrittstermin eine weitere Verbesserung der Überwachungssysteme und -kontrollen an. Für das Finanzierungsinstrument PHARE zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen und des Institutionenaufbaus kritisiert er, dass die tatsächliche Erfüllung der vorgeschriebenen mitgliedstaatlichen Kofinanzierung von der Kommission nur eingeschränkt überprüft werden könne. Systematische Vor-Ort-Kontrollen der praktischen Funktionsfähigkeit der von den Bewerberländern eingerichteten Verwaltungssysteme mahnt er für das SAPARD-Programm zur Förderung der Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes an.

Im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten und den Bankaktivitäten der Gemeinschaft, die nach der Umstrukturierung der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission von einer neu geschaffenen Direktion ausgeführt und überwacht werden, stellte der Rechnungshof bei der Überprüfung der internen Kontrollensysteme fest, dass durch die im Rahmen der Verwaltungsreform der Kommission abgeschaffte zentrale Innenrevision eine fortlaufende Überwachung der Bankgeschäfte nicht mehr gewährleistet ist. Die jährlichen Prüfungen der mit geänderten Aufgaben eingerichteten internen Auditstelle könnten diesen Mangel nicht kompensieren.

In Teil 2 seines Jahresberichtes zur Ausführung der EEF macht der Rechnungshof deutlich, dass die Durchführung der Programme trotz Beschleunigung der Finanzierungsbeschlüsse durch die Kommission weiterhin schleppend verläuft. Nach seiner Ansicht könnte eine Einbeziehung der EEF in den Gesamthaushalt zur Verbesserung der Verwaltung beitragen.

Zwei Jahre nach Beginn der umfangreichen internen Verwaltungsreform der Kommission unterzog der Rechnungshof deren Durchführungsstand einer ausführlichen Analyse. Er erkennt erhebliche Fortschritte, insbesondere bei der Umsetzung der neuen Haushaltsordnung, sieht jedoch die Hauptschwierigkeiten der Reform in den Bereichen, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam verwaltet werden und auf die ca. 80% der Finanzmittel entfallen. Hier hingen die Fortschritte wesentlich von Verbesserungen in den nationalen Systemen ab.

Sonderberichte und Stellungnahmen

In seinem Sonderbericht 4/03 überprüfte der Rechnungshof die Beihilferegelung zur Förderung benachteiligter Gebiete, die etwa 56% der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Union erfassen. Dabei dient die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Einstufung als „benachteiligtes Gebiet“ als Grundlage für die Klassifizierungsbeschlüsse des Rates. Neben einer möglichen uneinheitlichen Behandlung der Begünstigten aufgrund unterschiedlicher nationaler Prioritäten bemängelt der Rechnungshof, dass vor allem aufgrund des erheblichen Widerstandes der Mitgliedstaaten keine Überprüfung der weiteren Gültigkeit einmal vorgenommener Klassifizierungen erfolgen kann. Gleichwohl habe die Kommission keine Änderung des Regelungsrahmens vorgeschlagen. Zudem sei nach fast 30jähriger Förderung bislang keine umfassende Gesamtbewertung ihrer Wirksamkeit erfolgt.

Mit Erweiterungsfragen befasste sich der Rechnungshof in den Sonderberichten 5/03 und 6/03. Die Prüfungen betrafen die Wirksamkeit der Finanzierung von Umweltprojekten aus den Programmen PHARE und ISPA sowie des Partnerschaftsinstruments „Twinning“ zur Unterstützung des Institutionenaufbaus in den Beitrittländern durch die Entsendung von Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Letzteres ist nach Auffassung des Rechnungshofes weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Dies habe sich auch auf die durch PHARE und ISPA geförderten Umweltprojekte ausgewirkt, für deren Erfolg der Aufbau ausreichender administrativer Kapazitäten eine Grundvoraussetzung sei.

In seiner Stellungnahme 7/03 begrüßt der Rechnungshof die geplante Änderung der Verordnung zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses und regt an, die Gelegenheit zur Verbesserung von Kontrollmöglichkeiten zu nutzen.

Weiterführende Literatur

Hendrik Fehr: Interne und externe Prüfung der EU-Institutionen, in: M. Richter (Hrsg.): *Entwicklungen der Wirtschaftsprüfung*, Berlin 2003, S. 225-242.

Stéphanie Flizot: *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'Union européenne*, Paris 2003.