

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Ramona Trautmann

Im Jahr 2004 nahm der Rechnungshof anlässlich der Erweiterung der EU eine Reihe interner Änderungen vor, die seine personelle Ausstattung und seine Arbeitsweise betreffen. Mit der Ernennung von J. Kinšt (Tschechische Republik), K. Kaljulaid (Estland), I. Ludboržs (Lettland), I. Petruškevičienė (Litauen), G.Z. Halász (Ungarn), J. Uczkiewicz (Polen), J. Bonnici (Malta), V.A. Antončič (Slowenien), J. Molnár (Slowakei) und K. Kazamias (Zypern) erhöhte sich seine Mitgliederzahl auf nunmehr 25.¹ Zudem wurde der Personalbestand um 91 Dauerstellen und 40 Zeitstellen auf 736 Planstellen aufgestockt.² Um auch nach der personellen Vergrößerung eine wirksame Arbeitsweise gewährleisten zu können, nahm der Rechnungshof einige organisatorische Neuerungen vor. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen die Einrichtung eines Verwaltungsausschusses, die Zuweisung der unmittelbaren Prüfungsverantwortung an die einzelnen Mitglieder sowie die Benennung eines mit Koordinierungsaufgaben betrauten Doyens aus der Mitte jeder Prüfungsgruppe. Gleichzeitig wurde die Rolle der Prüfungsgruppen in Vorbereitung auf die Einführung eines Kammersystems gestärkt, indem die Möglichkeit zur Annahme bestimmter Dokumente ohne vorherige Aussprache im Gesamtkollegium geschaffen wurde. Seinen 27. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003 verabschiedete der Rechnungshof in der Sitzung vom 6. und 7. Oktober 2004.³ Er erstellte zudem 21 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der selbständigen Einrichtungen und über die Effizienz der Verwaltung der EZB sowie 10 Sonderberichte, vor allem zu agrarpolitischen Fragen, und gab zwei Stellungnahmen betreffend die Haushaltsführung und das Beamtenstatut der EU ab.⁴

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003

Die beiden Teile des Jahresberichts folgen der im Vorjahr eingeführten Neustrukturierung. Der Bericht über die Ausführung des Haushaltsplans (Teil 1) enthält an erster Stelle die Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Grundlage hierfür bilden die in den übrigen Kapiteln behandelten detaillierten Analysen und Ergebnisse der vom Rechnungshof durchgeführten Prüfungsarbeiten zur Haushaltsführung der Kommission, zu den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenbereichen sowie zu den Finanzinstrumenten und Bankaktivitäten. Die Ergebnisse der Rechnungsprüfung des sechsten bis neunten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und die zugehörige Zuverlässigkeitserklärung sind Gegenstand einer gesonderten Darstellung des Jahresberichts (Teil 2).

Nach Auffassung des Rechnungshofes wurde der von der Kommission vorgelegte konsolidierte Jahresabschluss entsprechend den Bestimmungen der neuen Haushaltsordnung

1 Gemäß Art. 247 EG-Vertrag besteht der Rechnungshof aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat. Die Ernennung erfolgte auf Vorschlag der Regierungen der neuen Mitgliedstaaten durch den Rat nach Anhörung des Parlaments am 7. Mai 2004 bzw. für das zyprische Mitglied am 2. November 2004.

2 Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 2004, ABl. der EU, L 53 v. 23.2.2004, S. 126 f.

3 ABl. der EU, C 293 v. 30.11.2004, S. 1.

4 EU-Gesamtbericht 2004 – Technischer Anhang, Ziff. 818 ff.

von 2003 erstellt und vermittelt insgesamt ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften sowie ihrer Finanzlage am Jahresende. Für die Vorgänge, die dem Jahresabschluss zugrunde liegen, bestätigt der Rechnungshof die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen, der Mittelbindungen und der Verwaltungsausgaben. Für weite Teile des Haushalts, insbesondere für die Bereiche der geteilten oder dezentralen Ausgabenverwaltung, konnte er aufgrund seiner Prüfungen hingegen zum wiederholten Male keine entsprechende Gewähr erlangen.

Als Teilerfolg bewertet der Rechnungshof die Haushaltsführung für 2003. Einerseits sei es der Kommission gelungen, die Vorausschätzungen des Mittelbedarfs und die Mittelausschöpfung zu verbessern; andererseits stelle der erneute Haushaltsüberschuss in Höhe von 5,5 Mrd. Euro am Jahresende weiterhin ein Problem dar zur Häufung fortbestehender Mittelbindungen, d.h. gebundener aber noch nicht getätigter Ausgaben. Es sei widersprüchlich, die Finanzmittel jährlich aufzustocken, obwohl die verfügbaren Mittel nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitraums in Anspruch genommen würden. Um zu vermeiden, dass sich die Diskrepanz zwischen den Haushaltsansätzen für die einzelnen Gemeinschaftspolitiken und deren Umsetzung weiter vergrößert, empfiehlt er, bei der Aufstellung künftiger Haushaltspläne realistischere Prognosen zur Absorptionskapazität der Empfängerstaaten zugrunde zu legen.

Die Analyse der Haushaltseinnahmen ergab einen erneuten Rückgang der traditionellen Eigenmittel und der MwSt.-Eigenmittel, während bei den BNE-Eigenmitteln, die ursprünglich als Instrument zur der Restfinanzierung eingeführt worden waren, ein weiterer Anstieg auf 54,8 % zu verzeichnen war. Die vom Rechnungshof geprüften Vorgänge zeigten keine wesentlichen Fehler; allerdings weist er auf Schwachstellen in den mitgliedstaatlichen Systemen zur Datenerfassung hin. Aufgrund der Entwicklung der BNE-Eigenmittel zur wichtigsten Einnahmequelle solle die Kommission vor allem ihre direkte Kontrolltätigkeit in Bezug auf die zugrunde liegenden Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verstärken, um die Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten makroökonomischen Daten zu überprüfen. Was den Vorbereitungsstand der Beitrittsländer auf die Anwendung des Eigenmittelsystems betrifft, weist der Rechnungshof auf Verzögerungen hin, die noch keine Beurteilung der Funktionstüchtigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuließen.

Wie in den Vorjahren ergab die Überprüfung der beiden größten Ausgabenbereiche, der gemeinsamen Agrar- und der Strukturpolitik, auf die zusammen knapp 80% der Ausgaben entfallen, ein erhebliches Ausmaß an fehlerhaften Zahlungen und gravierende Mängel in den mitgliedstaatlichen Systemen. Der Rechnungshof fordert die Kommission auf, den Risiken, die sich aus der geteilten Mittelverwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ergeben, durch die Überarbeitung einiger Kontrollverfahren und die Verbesserung der Kontrollqualität entgegenzuwirken. Im Bereich der Strukturmaßnahmen solle die Kommission angesichts der zahlreichen festgestellten Schwachstellen in den mitgliedstaatlichen Systemen darüber hinaus vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch machen, Zwischenzahlungen auszusetzen. Was die Mittelverwaltung auf Kommissionsebene betrifft, erkennt der Rechnungshof zufrieden stellende Fortschritte bei der Umsetzung der Normen und Systeme für die interne Kontrolle.

Schwachstellen in der Funktionsweise der internen Kontrolle der Kommission deckte der Rechnungshof hingegen in Bezug auf die internen Politikbereiche auf, die überwiegend von der Kommission direkt verwaltet werden und hauptsächlich das Gebiet

Forschung und technologische Entwicklung betreffen. Hier seien die Kontrollen mehrfach nicht umfangreich oder streng genug gewesen, was zu unberechtigten Zahlungen infolge überhöhter Kostenangaben der Empfänger geführt habe. Positiv bewertet er die erheblich verbesserte Qualität und Zuverlässigkeit der in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2003 der Generaldirektoren enthaltenen Angaben, die nunmehr eine zutreffendere Bewertung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der dort aufgeführten Tätigkeiten ermöglichten.

Im Hinblick auf die externen Politikbereiche, die die aus dem EU-Haushalt finanzierten Außenhilfen umfassen, stellt der Rechnungshof eine erhebliche Zahl regelwidriger Vorgänge auf der Ebene der mit der Durchführung der Projekte betrauten Einrichtungen sowie auf der Projektebene selbst fest. Dies verdeutliche die Notwendigkeit eines umfassenden und risikoorientierten Ansatzes zur Überwachung dieser Einrichtungen. Demgegenüber seien auf der Ebene der zentralen Dienststellen der Kommission und ihrer Delegationen in den Empfängerländern nur wenige Fehler mit zudem nur geringen finanziellen Auswirkungen aufgetreten. In der Vergangenheit vom Rechnungshof kritisierte Punkte seien mittlerweile verbessert und Mängel beseitigt worden.

Ein Schwerpunkt der Prüfungen bei den Heranführungshilfen zugunsten der Länder, die ihren Beitritt zur Europäischen Union vorbereiten, lag auf den von diesen einzurichtenden Systemen für die Verwaltung und Kontrolle der drei Finanzierungsinstrumente Phare, ISPA und Sapard. Zwar seien im Hinblick auf die Begrenzung des Fehlerrisikos erhebliche Anstrengungen unternommen und gewisse Fortschritte erzielt worden; gleichwohl bedürfe es weiterer Bemühungen, um die bestehenden Systemmängel in den Bewerberländern zu beheben. So habe auch zwei Jahre nach Ablauf der vorgesehenen Frist kein Land die Mindestanforderungen für die Systeme aller an der Verwaltung des ISPA-Programms beteiligten nationalen Stellen vollständig erfüllt. Der Rechnungshof warnt vor den Risiken, die sich bei der Anwendung derart unzureichender Systeme im Anschluss an den Beitritt ergeben.

Im Zusammenhang mit den Verwaltungsausgaben, die sich überwiegend aus Personal- und Gebäudekosten zusammensetzen und unmittelbar durch die Organe und Einrichtungen der Union bewirtschaftet werden, beschränkt sich die Kritik des Rechnungshofes auf Verzögerungen bei der Umsetzung der Vorgaben der neuen Haushaltsordnung. Trotz erheblicher Anstrengungen sei den meisten Organen keine vollständige Anpassung ihrer Kontrollsysteme gelungen. Die geprüften Stichproben ergaben dagegen keine wesentlichen Fehler bei den Zahlungsvorgängen selbst.

Teil 2 des Jahresberichtes widmet sich den Tätigkeiten im Rahmen des sechsten bis neunten EEF. Der von der Kommission vorgelegte Bericht über Haushaltsführung und Finanzmanagement wurde überarbeitet und vermittelt nach Ansicht des Rechnungshofes einen Überblick über die wichtigsten Merkmale der EEF-Verwaltung im Haushaltsjahr 2003. In seiner Zuverlässigkeitserklärung, die der Rechnungshof über diejenigen EEF-Mittel abgibt, deren finanzielle Abwicklung in die Zuständigkeit der Kommission fällt, vertritt er die Ansicht, dass die Übersichten über die finanzielle Ausführung und die Jahresabschlüsse ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2003 sowie der Finanzlage am Jahresende vermitteln. Auch die zugrunde liegenden Vorgänge sind nach seinen Prüfungen insgesamt als rechtmäßig und ordnungsgemäß zu bewerten. Er weist allerdings darauf hin, dass die Durchführung der Zahlungen dadurch beeinträchtigt worden sei, dass drei Mitgliedstaaten der EU ihre Finanzbeiträge nicht fristgerecht entrichtet hätten.

Sonderberichte und Stellungnahmen

In seinen Sonderberichten 2004 befasst sich der Rechnungshof überwiegend mit Einzelfragen der GAP und zeigt infolge seiner vertieften Prüfungen vielfältige Schwachstellen auf. Die Überprüfung der Wiedereinziehung vorschriftswidrig gezahlter GAP-Beihilfen durch die Mitgliedstaaten (Sonderbericht 3/04) ergab, dass Ende 2002 75% der aufgedeckten und gemeldeten vorschriftswidrigen Zahlungen weder eingezogen noch abgeschrieben waren. Diese niedrige Einziehungsrage führt der Rechnungshof u.a. auf die Schwerfälligkeit einiger mitgliedstaatlicher Verwaltungs- und Rechtssysteme sowie auf konzeptionelle Mängel im Regelungsrahmen über die Erfassung, Wiedereinziehung und Abschreibung zurück. In seinem Sonderbericht 6/04 beleuchtet der Rechnungshof die Umsetzung des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, das einen wesentlichen Pfeiler zur Herkunftssicherung von Rindfleisch in der EU darstellt. Die Prüfung wurde in den vier Mitgliedstaaten mit dem größten Rinderbestand durchgeführt und führt zu der Feststellung, dass mit dem System die Rückverfolgbarkeit der Rinder nicht gewährleistet werden könne. Die Gesamtstrategie der Kommission zur Prävention und Bekämpfung von Tierseuchen ist Gegenstand des Sonderberichts 8/04, in dem der Rechnungshof das Vorgehen vor, während und nach der Maul- und Klauenseuche aus dem Jahr 2001 einer Bewertung unterzieht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Kommission ihre Strategie im Vorfeld der Krise nicht ausreichend an die Entwicklung der Risikofaktoren angepasst habe und mangels umfassender Bewertungen und rechtzeitiger Kontrollen bestehende Systemmängel nicht ausgeräumt worden seien. Dies sei erst nachträglich durch eine entsprechende Überarbeitung der einschlägigen Gemeinschaftsregelung erfolgt. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, Nichtkrisenzeiten zur Aktualisierung ihrer Präventions- und Bekämpfungsstrategie zu nutzen und das Finanzierungssystem zu verbessern. Aufgrund der Ungenauigkeit der Rechtsnormen bestünden bislang noch unterschiedliche mitgliedstaatliche Entschädigungssysteme für die Tierhalter, wodurch deren Ungleichbehandlung innerhalb der Gemeinschaft begünstigt werde. Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments gab der Rechnungshof seine Stellungnahme 2/04 zum Modell der „Einzigen Prüfung“ ab und schlägt darin die Einführung eines einzigen Rechnungsprüfungssystems der EU auf der Grundlage eines kohärenten Rahmens mit gemeinsamen Grundsätzen und Mindeststandards für alle Kontrollebenen vor. Das System solle auf einer Kette wirksamer, aufeinander aufbauender Kontrollen beruhen, wodurch unnötiger Doppelaufwand vermieden werden könne. Nach Ansicht des Rechnungshofes erfordert die Konzeption und Umsetzung eines solchen Systems erhebliche Anstrengungen von Seiten der EU-Organe und der Mitgliedstaaten, die jedoch damit ihr Engagement für einen gemeinsamen Zweck zum Nutzen der Bürger unter Beweis stellen könnten.

Weiterführende Literatur

Gil Desmoulin: La problématique du contrôle des finances publiques de l'Union européenne: entre crainte et volonté, in: M. Blanquet (Hrsg.): *Mélanges en hommage à Guy Isaac – 50 ans de droit communautaire*, Toulouse 2004, S. 925-948.