

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Anca Coman

Als neuer Präsident des Rechnungshofes wurde 2005 für drei Jahre Hubert Weber, österreichisches Mitglied des Hofes, gewählt. Der Personalbestand wurde gegenüber 2004 um weitere 41 Dauerplanstellen auf insgesamt 777 Planstellen aufgestockt.¹ Den 28. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004 verabschiedete der Rechnungshof in seiner Sitzung vom 28. September 2005.² Zudem erstellte er im Jahr 2005 20 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der selbständigen Einrichtungen sowie sechs Sonderberichte. Die 2005 abgegebenen elf Stellungnahmen betrafen im Wesentlichen Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), des Systems der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und der Haushaltsordnung.

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004

Der 28. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004 gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil enthält den Jahresbericht über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU (GHP). Dessen erstes Kapitel betrifft die Erklärung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Als Grundlage dieser Erklärung dienen die in den darauf folgenden Kapiteln enthaltenen ausführlichen Analysen und Ergebnisse der durchgeführten Prüfungsarbeiten zur Haushaltsführung der Kommission, zu den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenbereichen sowie zu den Finanzinstrumenten und Bankaktivitäten. Der zweite Teil enthält die Ergebnisse des Jahresberichts über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds.

Haushaltsrechtlich stellt das Berichtsjahr 2004 insofern eine Besonderheit dar, als es das erste Jahr einer auf 25 Mitgliedstaaten erweiterten Union ist und der Haushalt zudem das erste Mal uneingeschränkt nach Maßgabe der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (Activity Based Budgeting) verabschiedet und ausgeführt wurde.

Im Ergebnis wurde der von der Kommission vorgelegte konsolidierte Jahresabschluss insgesamt gemäß den Bestimmungen der Haushaltsordnung erstellt und vermittelt ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2004 sowie ihrer Finanzlage am Jahresende. Die dem konsolidierten Jahresabschluss zugrunde liegenden Vorgänge sind in den Bereichen, in denen die Überwachungs- und Kontrollsysteme Anwendung finden und ein angemessenes Risikomanagement ermöglichen, insgesamt rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Positiv registriert der Rechnungshof seit Einleitung des Reformprozesses im Jahre 2000 Verbesserungen in der Art und Weise, wie sich die Kommission organisiert und den Haushalt verwaltet. Auf Zustimmung stoßen insbesondere die Bestrebungen der Kommission,³ die Anregungen in der Stellungnahme 2/2004⁴ zum Modell der „Einzigigen Prüfung“ durch

1 Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 2005, ABl. der EU, L 60 v. 08.03.2005, S. 158f.

2 ABl. der EU, C 301 v. 30.11.2005, S. 1.

Schaffung einheitlicher Standards und Ziele für die internen Kontrollsysteme in die Tat umzusetzen. Bei der Überprüfung der Haushaltsführung stellt der Hof eine Verbesserung der Informationen zum Durchführungsstand der Gemeinschaftsprogramme entsprechend seiner Empfehlung im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003⁵ fest, empfiehlt aber zur Steigerung des Nutzens der Darlegungen in bestimmten bedeutenden Bereichen umfassendere Erläuterungen.

Bedingt durch die Erweiterung wies der GHP zwar unter Einhaltung der revidierten Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau für das Haushaltsjahr 2004 einen Anstieg der Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen um 11,5% bzw. 7,8% auf. Die Ausschöpfungsquote der Mittel für Zahlungen lag aber mit 95% höher als 2003 (92%), was zusammen mit einem verbesserten Management dazu führte, dass der Haushaltsüberschuss mit 2,7 Mrd. Euro lediglich rund die Hälfte des Überschusses von 2003 erreichte. Bei den laufenden Ausgabenprogrammen wurde die erwartete Abwicklungsquote zwar weitgehend erreicht, verbunden war damit aber lediglich eine begrenzte Verringerung des Volumens der noch abzuwickelnden Mittelbindungen. Im Bereich der Strukturfonds für 2004 war das Haushaltsergebnis allgemein zufrieden stellend, obwohl die Haushaltsansätze über die Laufzeit der Ausgabenprogramme der Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Mittel innerhalb der vorgesehenen Zeit zu verwenden, nicht genügend Rechnung tragen.

Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle und Agrarabgaben), die im Vergleich zum Vorjahr leicht anstiegen, fiel die Analyse der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zufrieden stellend aus. Was die weiteren Einnahmen betrifft, hat sich der Abwärtstrend bei den auf der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer beruhenden Eigenmitteln (MwSt-Eigenmittel) weiter fortgesetzt, während die vom Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten abgeleiteten Eigenmittel (BNE-Eigenmittel) erneut anstiegen und im Haushaltsjahr 2004 66,6% der Gesamteinnahmen ausmachten. Die Überprüfung der Vorgänge in diesem Bereich ergab, dass die Mittel korrekt berechnet, erhoben und in der Rechnungsführung erfasst wurden. Der Rechnungshof empfiehlt insoweit allerdings weiterhin eine Verbesserung der Qualität der Überwachungs- und Kontrollsysteme.

Viele Bereiche der Ausgaben weisen weiterhin wesentliche Fehler bei den Zahlungen auf. Gleichwohl stellt der Rechnungshof eine verbesserte Kontrolle durch die Kommission im Hinblick auf die von ihr direkt verwalteten Ausgaben fest, mahnt aber weitere Bemühungen in jenen Haushaltsbereichen an, die unter die mit den Mitgliedstaaten geteilte Kontrolle fallen. Wesentlich durch Fehler beeinträchtigt waren insbesondere die Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Zwar ist das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem bei seiner ordnungsgemäßen Anwendung ein wirksames System zur Begrenzung des Risikos unregelmäßiger Zahlungen. In den Fällen von Ausgaben, die ihm nicht unterliegen oder in denen es nicht ordnungsgemäß angewendet wird, ist das Risiko, dass die Kontrollen nicht die nötige Gewähr für die Befolgung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft bieten, nach wie vor sehr hoch. Schwachstellen hat der Hof auch bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen im Bereich der Strukturmaßnahmen festgestellt, die sich in zahlreichen Recht- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern bei den Ausgaben, die in den

3 Mitteilung der Kommission über einen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens, KOM(2005) 252/4.

4 ABl. der EU, C 107 v. 30.04.2004, S. 1.

5 ABl. der EU, C 293 v. 30.11.2004, S. 1 Ziff. 2.4.

zu Zahlungen der Kommission führenden Erklärungen aufgeführt wurden, manifestieren, so dass diese keine ausreichende Zuverlässigkeitsgewähr für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bieten.

Keine ausreichende Gewähr für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sieht der Hof im Bereich der internen Politikbereiche. Hier besteht nach wie vor ein hohes Fehlerrisiko bedingt durch die komplizierten Kostenerstattungssysteme und die unklare Formulierung der Verfahren und Anweisungen für die verschiedenen Programme.

In den externen Politikbereichen wurden die Überwachungs- und Kontrollsysteme verbessert, hatten aber bisher keine Auswirkungen auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen. Die Prüfungen deckten in einigen dieser Einrichtungen interne Kontrollmängel auf und ergaben eine hohe Zahl von Fehlern. Häufigste Schwachstelle dabei war die fehlende Gewährleistung der Einhaltung der vorgeschriebenen Auftragsverfahren. Zur Behebung dieser Mängel empfiehlt der Rechnungshof eine Verbesserung der Risikobewertung, eine gründlichere Überprüfung der von den Delegationen gelieferten Informationen, eine regelmäßige Erfassung der Daten aller Prüfungen, deutlichere Anweisungen für externe Prüfer und ein verbessertes Prüfungsmanagement.

Im Bereich der Heranführungsstrategie fiel die Bewertung der Programme und Instrumente der Heranführung im Ergebnis positiv aus. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme konnten insgesamt verbessert werden und bieten hinlängliche Sicherheit der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Bestätigt wird dies auch durch die im allgemeinen für recht- und ordnungsmäßig befundenen Zahlungen. Schwachstellen weisen die Kontroll- und Überwachungssysteme in Bulgarien und Rumänien auf.

Bemängelt wurden die Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Verwaltungsausgaben, die sich überwiegend aus Personal- und Gebäudekosten zusammensetzen und durch die Organe und Einrichtungen der EU bewirtschaftet werden. Trotz der erzielten Verbesserungen hat keines der Organe die Internen Kontrollnormen in vollem Umfang angewandt. Schwachstellen der 2004 neu eingeführten EDV-Anwendung für die Berechnung der Beamtengehälter führten häufig zu Fehlberechnungen und Überzahlungen. Etliche Probleme wurden auch bei der Überweisung eines Teils der Dienstbezüge festgestellt. Im Ergebnis haben die Überwachungs- und Kontrollsysteme nicht dazu beigetragen, die Risiken im Zusammenhang mit der Haushaltsordnung und dem neuen Beamtenstatut⁶ sowie mit den neuen Zahlungssystemen für Gehälter angemessen einzudämmen.

Die Übersichten über die finanzielle Ausführung für das Haushaltsjahr 2004 und die Jahresabschlüsse am 31. Dezember 2004 im Bereich des sechsten bis neunten EEF vermitteln – abgesehen von einigen Schwachpunkten, wie die Unvollständigkeit der Aktiva und der Rückstellungen für zweifelhafte Forderungen und die mangelnde Zuverlässigkeit des ausgewiesenen Saldos der Stabex-Mittel – ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2004 sowie der Finanzlage am Jahresende. Die zugrunde liegenden Vorgänge sind insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsmäßig.

Sonderberichte und Stellungnahmen

Mehrmals Gegenstand von Äußerungen des Rechnungshofes 2005 sind Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die Überprüfung der Agrarumweltausgaben zeigte erhebliche

⁶ ABl. der EU, L 124 v. 27.04.2004, S. 1.

Schwachstellen auf Seiten der Kommission und der Mitgliedstaaten auf (Sonderbericht 3/2005). Diese, für bestimmte Bewirtschaftungsmethoden und -verfahren in der Landwirtschaft gewährten Beihilfen stellen das umfangreichste Instrument zur Förderung der ländlichen Entwicklung dar. Die Kommission hat dabei sicherzustellen, dass die förderungsfähigen Maßnahmen im Vorfeld der Genehmigung überprüfbar sind und die Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß funktionieren. Dieser Aufgabe ist sie nicht ausreichend nachgekommen. Daneben bieten die von den Mitgliedstaaten angewandten Kontrollverfahren keine ausreichende Gewähr für die Einhaltung der Agrarumweltverpflichtungen.

In der Stellungnahme 1/2005 begrüßt der Hof den Vorschlag der Kommission, zukünftig die Finanzierung der beiden Säulen der GAP auf zwei getrennte Fonds (einen Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, EGFL, für die Marktausgaben und Einkommensstützen und einen Europäischen Landwirtschaftsfonds, ELER, für die Entwicklung des ländlichen Raumes) zu verteilen. Insbesondere die Zusammenführung aller Ausgaben für die ländliche Entwicklung in einer Haushaltslinie würde das derzeit bestehende komplizierte Kofinanzierungssystem beenden und wesentlich mehr Transparenz in diesem Ausgabenbereich schaffen. Zu einem besseren Finanzmanagement würden auch die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Verwaltung und Kontrolle der beiden Fonds führen.

Das Ersuchen des Rates um Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission für einen Beschluss über das System der Eigenmittel der EG und zu einem Vorschlag für eine Verordnung mit Durchführungsmaßnahmen für die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte nimmt der Rechnungshof zum Anlass (Stellungnahme 4/2005), die Mängel des bisherigen Eigenmittelsystems erneut aufzuzeigen und die Notwendigkeit zu unterstreichen, diese zu beheben. Der von der Kommission vorgeschlagene allgemeine Korrekturmechanismus für übermäßige Haushaltsungleichgewichte stößt bei ihm allerdings nicht auf Zustimmung. Danach hätte derjenige Mitgliedstaat, dessen Nettobeiträge eine bestimmte Schwelle überschreiten, die als Prozentsatz des Bruttonationaleinkommens des jeweiligen Staates ausgedrückt wird, einen Anspruch auf eine teilweise Rückerstattung der Beiträge. Die Existenz eines wie auch immer gearteten Korrekturmechanismus steht allein schon durch die zur Berechnung der Nettosalden notwendigen zahlreichen Entscheidungsschritte der Einfachheit und Transparenz des Eigenmittelsystems entgegen.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Haushaltsordnung, die auf mehr Effizienz und Transparenz der Haushaltsvorschriften und Straffung der Regeln der Mittelverwaltung zielen, begrüßt der Rechnungshof in seiner Stellungnahme 10/2005 grundsätzlich, sieht aber in dem angestrebten Umfang der Überarbeitung der Haushaltsordnung und den vorgeschlagenen Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen die Gefahr einer unnötigen Komplizierung der Verwaltung.

Weiterführende Literatur

Gil Desmoulin: La Cour et les Etats: Qui contrôle qui?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 491 (2005), S. 515-523.

Michael Freytag: *Der Europäische Rechnungshof*, Baden-Baden 2005.