

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Katrin Krehan

Mit der Erweiterung der Europäischen Union Anfang 2007 erhöhte sich auch die Zahl der Mitglieder des Rechnungshofes auf 27. Für Bulgarien wurde Nadejda Sandolova, für Rumänien Ovidiu Ispir ernannt. Ferner wurden zum 1. Januar 2008 für Deutschland Harald Noack in Nachfolge von Hedda von Wedel sowie für Frankreich Michel Cretin und für Luxemburg Henri Grethen als neue Mitglieder ernannt. Der Personalbestand erhöhte sich in diesem Jahr auf 696 Dauerplanstellen und 140 Zeitplanstellen.¹ Den Jahresbericht zum Gesamthaushaltsplan 2006 verabschiedete der Rechnungshof zusammen mit dem Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds in seiner Sitzung am 27. September 2007.² Ferner erstellte er 2007 neun Sonderberichte und 24 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der Agenturen und dezentralen Einrichtungen der Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2006; zudem gab der Rechnungshof neun Stellungnahmen ab, u.a. zu verschiedenen Änderungsvorschlägen von Rechtsakten der Kommission und zu den jährlichen Zusammenfassungen und nationalen Erklärungen der Mitgliedstaaten.

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006

Der 30. Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2006 umfasst den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union. Der Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds wird nunmehr zusammen mit der Zuverlässigkeitserklärung gesondert veröffentlicht.

Der Bericht über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans beginnt mit der Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Als Grundlage dafür dienen die vom Rechnungshof durchgeführten Prüfungsarbeiten zur Haushaltsführung der Kommission, zu den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenbereichen sowie zu den Finanzinstrumenten und Bankaktivitäten.

Die konsolidierten Jahresabschlüsse 2006 vermitteln nach Erkenntnis des Rechnungshofes ein in allen wesentlichen Aspekten wahrheitsgetreues Bild der Finanzlage der Europäischen Union. Für die dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Vorgänge bestätigt der Rechnungshof die Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Vollständigkeit und Genauigkeit der Erfassung neuer Vorfinanzierungszahlungen und offener Rechnungen sowie die periodengerechte Buchführung zu gewährleisten. Das Risikomanagement weist allerdings ungeachtet dieser Fortschritte in den Ausgabenbereichen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der strukturpolitischen Maßnahmen weiterhin Defizite auf. Im Agrarbereich ist die geschätzte Gesamt-

1 Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 2007, ABl. der EU 2007, L 77 v. 16.03.2007, S. 166.

2 Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2006, ABl. der EU 2007, C 273 v. 15.11.2007, S. 1; Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds zum Haushaltsjahr 2006, ABl. der EU 2007, C 259 v. 31.10.2007, S. 1.

fehlerquote zwar am deutlichsten zurückgegangen; sie liegt aber immer noch knapp oberhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Schwachstellen, die der Rechnungshof bei der Aufbereitung der Rechnungsführungsdaten in den vorläufigen Abschlüssen – wie der korrekten Periodenabgrenzung zwischen den Haushaltsjahren 2006 und 2007 – festgestellt hat, wurden durch die Kommission geklärt und in den endgültigen Rechnungsabschlüssen angepasst.

Der Rechnungshof stellt für den Bereich der internen Kontrolle der Kommission fest, dass im Haushaltsjahr 2006 die Überwachungs- und Kontrollsysteme durch den Anfang dieses Jahres von der Kommission gestarteten Aktionsplan zwar verbessert wurden, die Bewertungen in den jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen der Generaldirektoren jedoch weiterhin Mängel aufweisen. Für die Ausgabenplanung der Europäischen Union war das Jahr 2006 das letzte Jahr der Finanziellen Vorausschau 2000-2006. In diesem Jahr stiegen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen um 11% auf einen noch nie erreichten Höchststand von 131 Milliarden Euro an. Betroffen war hauptsächlich der Ausgabenbereich der Strukturfonds, dessen Mittelausschöpfung nach Empfehlung des Rechnungshofes in den Mitgliedstaaten entsprechend erhöht werden muss.

Für den Bereich der Einnahmen sind die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabgaben), die sich aus der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt.) ergebenden Eigenmittel und die aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten abgeleiteten Eigenmittel nach der Prüfung des Rechnungshofes vorschriftsmäßig berechnet und erhoben worden. Sicherheiten, die im Zusammenhang mit Agrarzollkontingenten verfallen sind, werden zurzeit als Einnahmen der Mitgliedstaaten eingeordnet. Nach Auffassung des Rechnungshofes sollten derartige Sicherheiten zukünftig als Eigenmittel der Gemeinschaft behandelt und der Kommission zur Verfügung gestellt werden. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme funktionierten im Wesentlichen zufriedenstellend. Jedoch bemängelte die Kommission Ungenauigkeiten bei den nationalen MwSt.- und BNE-Angaben, sodass der Rechnungshof intensivere Kontrollen bezüglich der korrekten Datenerhebung in den Mitgliedstaaten empfiehlt.

Im Ausgabenbereich hat die Kommission umfangreiche Anstrengungen für eine Verbesserung ihrer Kontroll- und Verwaltungsverfahren unternommen. Für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik beliefen sich die Ausgaben im Jahr 2006 auf nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben, wobei sich bereits in den letzten Jahren der Ausgabenschwerpunkt von der Unterstützung der Erzeugung auf die Bereitstellung von Direktbeihilfen für Betriebsinhaber verlagert hat. Dafür wurde 2005 die Betriebsprämienregelung eingeführt, nach der die Mitgliedstaaten wählen können, ob die Zahlungen an die Betriebsinhaber entweder nach den historischen Beihilfe- und Flächendaten oder nach dem pauschalen gebietsbezogenen Wert für das erste Anwendungsjahr berechnet werden. Nach Erkenntnis des Rechnungshofes verringert die Betriebsprämienregelung mit ihrer Umsetzung zwar das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben; jedoch führt der den nationalen Behörden eingeräumte Spielraum für die Aufnahme in die Regelung teilweise zur Ungleichbehandlung von Begünstigten in den verschiedenen Mitgliedstaaten und sogar innerhalb einzelner Mitgliedstaaten. Gleichzeitig lenkt die neue Regelung Gemeinschaftsbeihilfen von den Agrarbetriebsinhabern zu denjenigen Grundbesitzern, die etwa als Betreiber eines Golf- oder Reitclubs nie eine landwirtschaftliche Beschäftigung ausgeübt haben, sondern lediglich den guten ökologischen Zustand ihrer Flächen aufrechterhalten. Trotz eines Rückgangs der Gesamtfehlerquote bei den Agrarkosten blieben die gestiegenen Ausgaben für die Ent-

wicklung des ländlichen Raums fehlerhaft. Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos), das bei ordnungsgemäßer Anwendung wirksam das Risiko von fehlerhaften Ausgaben eindämmt, funktionierte im Wesentlichen zufriedenstellend; es wies allerdings weiterhin erhebliche Defizite in Griechenland auf. Um eine ordnungsgemäße Zuweisung von Beihilfen zu garantieren, empfiehlt der Rechnungshof der Kommission die Rückgängigmachung der vorschriftswidrigen Zahlungen und eine striktere Kontrolle der bescheinigenden Stellen für Agrarbeihilfen.

Für die Strukturpolitik, den zweitgrößten Ausgabenbereich des Gemeinschaftshaushalts, umfassten die Zahlungen fast ein Drittel der Gesamtausgaben, wobei nach der Prüfung des Rechnungshofes mindestens 12% des Erstattungsbetrages nicht hätten genehmigt werden dürfen. Schwachstelle bleibt die unzureichende Überprüfung der zu fördernden Projekte durch die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme bedürfen deshalb auf der Kommissionsebene wie auf der Ebene der Mitgliedstaaten erheblicher Verbesserungen.

Innerhalb der externen Politikbereiche, zu denen die von der Gemeinschaft finanzierte Außenhilfe gehört, wiesen die Vorgänge auf der Ebene der zentralen Dienststellen der Kommission und ihrer Delegationen nur eine geringe Fehlerquote auf. Demgegenüber deckt der Rechnungshof bei den vor Ort überprüften Durchführungseinrichtungen, die von staatlichen Institutionen und internationalen Organisationen geleitet werden, Kontrollmängel bei der Buchführung und der Umrechnung der Wechselkurse auf. Zur Überwachung dieser Einrichtungen hat EuropeAid als für die Organisation von Entwicklungsprojekten zuständige Generaldirektion der Kommission im Verlauf des Jahres 2006 ein zentrales Register zur Risikoerfassung eingeführt, das vierteljährlich auf den neuesten Stand gebracht werden soll. Für eine umfassende Risikoanalyse sind jedoch nach dem Rechnungshof zusätzlich die Beurteilungen der externen Prüfer und der internen Auditstellen der Kommission einzubeziehen.

Im Zusammenhang mit der Heranführungsstrategie, zu der neben den Finanzierungsprogrammen PHARE, ISPA und Sapard auch ein Heranführungsprogramm für die Türkei gehört, liefen die Vorgänge – mit Ausnahme von Sapard – überwiegend rechtmäßig und ordnungsgemäß ab. Die Überwachungssysteme funktionierten größtenteils zufriedenstellend; allerdings bedarf es in Rumänien und Bulgarien weiterer Bemühungen, um die Kontrollsysteme auf einen angemessenen Stand zu bringen und die Förderfähigkeit von Beihilfeprojekten garantieren zu können.

Im Bereich der Verwaltungsausgaben, die hauptsächlich interne Personal- und Gebäudkosten umfassen, gab es 2006 kaum regelwidrige Vorgänge. Die Gemeinschaftsinstitutionen haben die Vorgaben des Überwachungs- und Kontrollsystems allgemein zufriedenstellend umgesetzt. Der Rechnungshof übt hingegen Kritik an der unzureichenden Kontrolle von Zahlungen für Sekretariatszulagen an die Mitglieder des Europäischen Parlaments; zugleich weist er auf die mangelnde Einhaltung von Verfahrensgrundsätzen bei Ausschreibungen hin.

Sonderberichte und Stellungnahmen

Der Sonderbericht Nr. 2/2007 betrifft die Ausgaben für den Kauf und die Anmietung von Gebäuden, die einen der größten Verwaltungsausgabeposten der Gemeinschaftsinstitutionen darstellen. Die Unterbringung der Mitarbeiter und die Budgetierung der Gebäudkosten haben sich in den letzten Jahren verbessert. Schwachstellen bestehen jedoch weiterhin

bei der langfristigen Planung, da insbesondere bei der verspäteten Bereitstellung von endgültigen Unterbringungen oftmals kostspielige Überbrückungsmaßnahmen notwendig sind. Ferner führt die Konzentration der Institutionen im Brüsseler Europa-Viertel zu einer verstärkten Immobiliennachfrage und einem Preisanstieg in diesem Gebiet. Anstelle von Ausschreibungen werden die meisten Gebäudeprojekte im Rahmen von Verhandlungsverfahren abgeschlossen, sodass nicht immer die günstigsten Preise erzielt werden. Zudem empfiehlt der Rechnungshof eine effizientere Zusammenarbeit in der Immobilienpolitik zwischen den Institutionen in Brüssel und Luxemburg sowie eine Evaluierung der Organe in diesem Bereich.

Im Sonderbericht Nr. 3/2007 widmet sich der Rechnungshof der Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds (2000-2004), den die Gemeinschaft für die Bereiche Asyl und Einwanderung zur Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten, die durch die Aufnahme von Flüchtlingen und den damit verbundenen Folgen höhere Belastungen tragen, eingerichtet hat. Nach Überprüfung der Angemessenheit der Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten sowie der Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten ist das jährliche Zuweisungsverfahren schwerfällig abgelaufen, was seine Effizienz in Frage stellt. Die alleinige Verantwortung für den Einsatz der Mittel liegt bei den Mitgliedstaaten, deren Kontroll- und Verwaltungssysteme trotz der von der Kommission durchgeführten Korrekturmaßnahmen nicht einwandfrei funktionierten. Weitere Verbesserungen sind hier notwendig. Die Auswirkungen des Europäischen Flüchtlingsfonds auf die nationalen Anstrengungen im Bereich Asyl bewertet der Rechnungshof aufgrund von innovativen Projekten der Mitgliedstaaten vor Ort dagegen als positiv.

Die Evaluierung der EU-Rahmenprogramme im Bereich Forschung und technologische Entwicklung ist Gegenstand des Sonderberichts Nr. 9/2007. Damit der hohe Lebensstandard der Unionsbürger erhalten und verbessert werden kann, räumt die Union dem Bereich der Forschung eine besondere Priorität ein. Aufgrund der unzulänglich definierten Programmziele und der unzureichenden Leistungsmessung kann jedoch keine wirksame Evaluierung der Forschungsprogramme gewährleistet werden. Deshalb empfiehlt der Rechnungshof neben einer umfassenden Evaluierungsstrategie die Einrichtung eines gemeinsamen Evaluierungsamtes zur Koordinierung der Datenanforderungen und des Programmcontrolling.

In seiner Stellungnahme Nr. 3/2007 befasst sich der Rechnungshof mit der Amtshilfe zwischen mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden und deren Zusammenarbeit mit der Kommission im Bereich der Agrar- und Zollregelungen. Demnach müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten für ihre Ermittlungen bei zuwiderlaufenden Handlungen in diesem Bereich wirksamere Instrumente erhalten. Insbesondere sollten neben der Einrichtung eines Europäischen Zentralregisters die IT-Infrastruktur, die Datenbanken und die Software-Anwendungen zügig ausgebaut werden, sodass ein optimal strukturierter Datenaustausch zwischen den einzelnen Behörden ohne vorausgehende Antragstellung möglich wird.