

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Isabel Stirn

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon sieht neben überwiegend redaktionellen Änderungen der Bestimmungen über den Rechnungshof in Artikel 7 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union vor, dass der Rechnungshof seinen Jahresbericht nun auch den nationalen Parlamenten gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat zur Unterrichtung vorlegt. Den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008 verabschiedete der Rechnungshof zusammen mit dem Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds in seiner Sitzung am 24. September 2009.¹ Im Jahr 2009 erstellte er zudem 18 Sonderberichte und 37 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der Agenturen und dezentralen Einrichtungen der Union und gab eine Stellungnahme zu Änderungsvorschlägen von Rechtsakten ab.² Ferner übernahm der Rechnungshof im Haushaltsjahr 2008 die Gastgeberrolle bei einem Workshop zur Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU hinsichtlich der Maßnahmen zur Bewältigung der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise.

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008

In seinem 32. Jahresbericht gibt der Rechnungshof zum zweiten Mal ein uneingeschränktes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung ab, die ein in allen wesentlichen Punkten den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage, der Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows der Gemeinschaften vermittelt. Hierfür wurde das System der periodengerechten Rechnungsführung bereits zum vierten Mal angewandt und durch die vom Rechnungsführer der Kommission getroffenen Maßnahmen im Jahr 2007 gestärkt.

Bezüglich der Gesamtbeurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der den Haushaltsausgaben zugrunde liegenden Vorgänge orientiert sich die Berichterstattung des Rechnungshofes, wie im Jahr zuvor, an den sieben Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“, „Bildung und Unionsbürgerschaft“, „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Verwaltung und sonstige Ausgaben“. Für weite Bereiche bestätigt der Rechnungshof die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der für die Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge und insgesamt einen Rückgang des Ausmaßes der Unregelmäßigkeiten. Dies betraf in erster Linie den größten Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, zu dem der Rechnungshof erstmals kein negatives Prüfungsurteil abgibt. Dabei ist der Bereich Entwicklung des ländlichen Raums immer noch mit einer unverhältnismäßig hohen Fehlerquote behaftet, die sich jedoch etwas unterhalb des Niveaus der Vor-

1 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2008, ABl. C 269 v. 10.11.2009, S. 1.

2 Annual Activity Report 2009, S. 18, <http://www.eca.europa.eu>.

jahre bewegt. Der zweitgrößte Themenbereich „Kohäsion“, mit den Ausgabenbereichen regionale und soziale Entwicklung, stellt immer noch den Haushaltsbereich mit der höchsten Fehlerquote dar. Nach Ansicht des Rechnungshofes ist dies weiterhin eine Folge der übermäßig komplexen Vorschriften; daher bleibt deren Vereinfachung vorrangiges Ziel.

Die Überwachungs- und Kontrollsysteme auf Kommissions- und Mitgliedstaatsebene bewertet der Rechnungshof hinsichtlich der Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit als nur bedingt wirksam. Dies bezieht sich insbesondere auf die Themenkreise „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“, „Bildung und Unionsbürgerschaft“ sowie „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“. Bei dem letzten Themenkreis kommt der Rechnungshof zu dem Schluss, dass das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) zwar weiterhin ein wirksames Kontroll- und Überwachungssystem für vorschriftswidrige Zahlungen ist; dennoch besteht hierzu im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raumes Verbesserungsbedarf. Beim Themenkreis „Wirtschaft und Finanzen“, mit Ausnahme des Bereichs Unternehmen, wurden die Überwachungs- und Kontrollsysteme in zwei der drei geprüften Bereiche für wirksam befunden. Daher bleibt der Rechnungshof bei seiner Empfehlung, die jeweiligen Überwachungs- und Kontrollsysteme zu verbessern und betrachtet die Maßnahmen als Teil eines laufenden Verbesserungsprozesses.

Die bewilligten Haushaltsmittel betragen für 2008 insgesamt 132,3 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und 117 Mrd. Euro bei den Zahlungen, was gegenüber dem Vorjahr einem Anstieg von 4,7 bzw. 1,7 v.H. entspricht. Die Verpflichtungsermächtigungen lagen um 2,2 Mrd. Euro, die Zahlungsermächtigungen sogar um 14 Mrd. Euro unterhalb der Obergrenze des Finanzrahmens. Bei der Überprüfung der Haushaltsführung der Kommission wird auch das im Jahr 2008 von der Kommission vorgeschlagene Europäische Konjunkturprogramm erfasst, das – als gemeinsame Antwort Europas auf die Finanz- und Wirtschaftskrise – vor allem die Beschleunigung und Vereinfachung von Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds vorsieht. Die Auswirkungen des Konjunkturprogramms auf den Haushaltsplan werden sich nach Ansicht des Rechnungshofes jedoch erst nach dem Jahr 2009 bemerkbar machen.

Auf der Einnahmenseite sind insgesamt keine wesentlichen Fehler zu verzeichnen. Traditionelle Eigenmittel (Zölle und Agrarabgaben) und solche Eigenmittel, die sich aus der Mehrwertsteuer bzw. dem Bruttonationaleinkommen (BNE) ergeben, sind von den Mitgliedstaaten im Wesentlichen vorschriftsmäßig berechnet bzw. erhoben und abgeführt worden. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme bewertet der Rechnungshof, abgesehen von einigen für das Gesamtergebnis unwesentlichen Schwachstellen, überwiegend als wirksam.

Im größten Ausgabenbereich „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ – mit einem leicht gestiegenen Volumen von 55 Mrd. Euro – liegt die Gesamtfehlerquote im Hinblick auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, im Unterschied zu den Vorjahren, unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von zwei Prozent. Dagegen sind im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums Förderfähigkeitsfehler bei der Gewährung von Beihilfen für Agrarumwelt- und Forstwirtschaftsmaßnahmen sowie Genauigkeitsfehler im Hinblick auf Beihilfeanträge zu verzeichnen. In diesem Zusammenhang hat sich das InVeKoS als nur bedingt wirksam erwiesen, vor allem in Bezug auf Verwaltungsverfahren bzw. -kontrollen und mitgliedstaatliche Verpflichtungen bei der Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Der Rechnungshof emp-

fehlt daher, zunächst sicherzustellen, dass die Begünstigten ihre Verpflichtungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfüllen. In Bezug auf die Regelungen zu Betriebsprämien und für die einheitliche Flächenzahlung sollten die Datenbanken verbessert und die Regelungen zu Direktbeihilfen an Antragsteller verschärft werden, die Flächen weder landwirtschaftlich nutzen noch aktiv in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten, sowie Mindestvoraussetzungen für die Zahlung von Direktbeihilfen bei Grünland durchgesetzt werden.

Im zweitgrößten Themenbereich „Kohäsion“ mit einem Gesamtvolumen von 36,6 Mrd. Euro hätten nach Schätzung des Rechnungshofes, wie im Vorjahr, mindestens 11 v.H. des Gesamterstattungsbetrages nicht ausgezahlt werden dürfen. Zu der unverhältnismäßig hohen Fehlerquote führten insbesondere Förderfähigkeitsfehler, wie Nichteinhaltung der jeweiligen Fondsbedingungen oder schwere Verstöße gegen die Auftragsvergebervorschriften. Die diesbezüglichen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und der Kommission waren ebenfalls nur bedingt wirksam. Bei den Mitgliedstaaten bezogen sich die Mängel vor allem auf die Wiedereinziehungsverfahren und die Berichterstattung über die Finanzkorrekturen an die Kommission, bei der Kommission auf die ex-post-Überprüfung und die Verfahren der Finanzkorrektur. In diesem Zusammenhang konnten die Wirkungen des Anfang 2008 angenommenen „Aktionsplan[s] zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen“ noch nicht beurteilt werden, da Fehler in den vorangegangenen Jahren immer noch Auswirkungen auf die von der Kommission erstatteten Ausgaben haben. Der Rechnungshof empfiehlt daher der Kommission, die ihr zur Verfügung stehenden Korrekturmechanismen wirksam zu nutzen und die an die Mitgliedstaaten gerichteten Anleitungen auf die fehlerträchtigsten Bereiche zu konzentrieren.

Im Bereich „Forschung, Energie und Verkehr“ mit einem Gesamtvolumen von 7,5 Mrd. Euro sind die geleisteten Zahlungen ebenfalls mit erheblichen Fehlern behaftet, auch wenn die Korrekturmaßnahmen der Kommission – namentlich Stärkung ihrer Kontrollsysteme und Vereinfachung der Förderregeln – zu einer verringerten Fehlerquote im Vergleich zu den Vorjahren führten. Fehler entstanden hauptsächlich durch die Erstattung nicht förderfähiger Personal- und indirekter Kosten für Forschungsprojekte des Sechsten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung (RP6). Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission daher, mit ihren Korrekturmaßnahmen fortzufahren.

Auch im Bereich „Außenhilfe, Entwicklung, Erweiterung“ – mit einem Ausgaben-volumen von insgesamt 6,2 Mrd. Euro – besteht eine wesentliche Fehlerquote, verursacht durch Förderfähigkeitsfehler und Unregelmäßigkeiten bei den Auftragsvergabeverfahren. Zudem bewertet der Rechnungshof die Kontrollsysteme aller betroffenen Generaldirektionen an unterschiedlichen Stellen als nur bedingt wirksam. Seine Empfehlung lautet daher, insbesondere die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen.

Demgegenüber sind geleistete Zahlungen in den beiden kleinsten Ausgabenbereichen „Bildung und Unionsbürgerschaft“ und „Wirtschaft und Finanzen“ – mit einem Gesamtvolumen von 1,7 Mrd. und 0,6 Mrd. Euro – nicht mit wesentlichen Recht- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet. Dennoch weisen im ersten Bereich Zwischen- und Abschlusszahlungen eine wesentliche Fehlerquote auf, im zweiten Bereich Zahlungen zu Lasten des RP6. Hinsichtlich der bedingten Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, im Bereich „Bildung und Unionsbürgerschaft“ nachzubessern und im Bereich „Wirtschaft und Finanzen“ Maßnahmen einzuleiten,

die verhindern, dass Zuwendungsempfänger in Kostenaufstellungen nicht förderfähige Kosten geltend machen können. Auch im Bereich „Verwaltung und sonstige Ausgaben“ – mit einem Ausgabenvolumen von insgesamt 8,5 Mrd. Euro – weisen die Vorgänge keine wesentlichen Fehler auf. Ferner entsprechen die bestehenden Überwachungs- und Kontrollsysteme den Vorschriften der Haushaltsordnung.

Sonderberichte

Im Sonderbericht Nr. 8/2009 befasst sich der Rechnungshof mit der Frage der Zielerreichung bei Exzellenznetzwerken und integrierten Projekten in der gemeinschaftlichen Forschungspolitik. Als Ziel beider Instrumente sollen durch Bündelung von Forschungstätigkeiten die starke Streuung europäischer Forschung überwunden sowie ehrgeizige wissenschaftliche und technologische Ziele europäischer Dimension verwirklicht werden. Nach Ansicht des Rechnungshofes führten die vorgesehenen Instrumente des RP6 allgemein zu erfolgreicher Kooperation und qualitativ annehmbaren Projekten. Die spezifischen Ziele beider Instrumente wurden jedoch nur teilweise erreicht; insbesondere ist die Schaffung selbsttragender Strukturen und die Erschließung zusätzlicher öffentlicher und privater Finanzierungsquellen ausgeblieben. Daher bleibt der Rechnungshof bei seiner Empfehlung, die Zielklarheit der Instrumente durch Ausstattung mit entsprechenden Leistungsindikatoren zu stärken und die Projektüberwachung der Kommission zu verbessern.

Der Sonderbericht Nr. 9/2009 befasst sich mit der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Personalauswahl Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Personalauswahl (EPSO) für die Institutionen der Europäischen Gemeinschaften. Der Rechnungshof stellt fest, dass EPSO die gestiegene Anzahl der Auswahlverfahren aufgrund der EU-Erweiterung erfolgreich bewältigt hat. Schwachstellen ergaben sich in erster Linie hinsichtlich der zu langen Dauer des Auswahlprozesses. Ferner gingen im Durchschnitt nur zwei Drittel der vorgesehenen Anzahl von Bewerbern erfolgreich aus dem Verfahren hervor, die zudem nicht die vorgesehene breite geographische Streuung aufwiesen. Der Rechnungshof empfiehlt daher, durch die Unterstützung abgeordneter Bediensteter der Gemeinschaftsinstitutionen den Auswahlprozess zu verkürzen und durch eine bessere Kommunikationsstrategie und Anpassung sprachlicher Anforderungen eine angemessene Anzahl von Bewerbern mit einer ausgewogeneren geographischen Streuung aus dem Verfahren zu erreichen.

Im Sonderbericht Nr. 13/2009 befasst sich der Rechnungshof mit der Frage, ob sich die vollständige oder teilweise Durchführung von EU-Ausgabenprogrammen durch die seit 2003 eingerichteten Exekutivagenturen als zweckmäßig erwiesen hat. Danach führte die Beschäftigung mehrheitlich geringer bezahlter Vertragsbediensteter der Exekutivagenturen zu deutlichen Kosteneinsparungen. Zudem konnten aufgrund der Spezialisierung bessere und zügigere Leistungen erbracht werden, insbesondere hinsichtlich der durchzuführenden Verfahren. Allerdings erfolgt die Aufsicht der Exekutivagenturen durch die Kommission nicht gründlich genug. Deshalb empfiehlt der Rechnungshof, vor allem im Bereich der Kosten-Nutzen-Analyse und bei den für die Folgejahre vorgesehenen Zielvorgaben, nachzubessern.

Weiterführende Literatur

Magiera, Siegfried: Der Rechnungshof, Kommentierung der Art. 246 bis 248 EG-Vertrag, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Band III, 2009.