

# Rechnungshof

Siegfried Magiera / Isabel Stirn

Den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 verabschiedete der Rechnungshof zusammen mit dem Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds in seiner Sitzung am 9. September 2010.<sup>1</sup> Im Jahr 2010 erstellte er zudem 14 Sonderberichte und 40 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der Organe, Agenturen und sonstigen Einrichtungen der Union sowie zur Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank. Ferner gab er sechs Stellungnahmen ab, u.a. zur Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan sowie zur Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union. Aufgrund seiner neuen Geschäftsordnung hat der Rechnungshof am 1.6.2010 Kammern eingerichtet, die Sonderberichte, besondere Jahresberichte und Stellungnahmen annehmen oder dem Plenum zur Annahme überweisen können. Die Verabschiedung der Jahresberichte zum Gesamthaushaltsplan und zu den Europäischen Entwicklungsfonds bleibt weiterhin dem Plenum vorbehalten.<sup>2</sup>

## Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009

In seinem 33. Jahresbericht gibt der Rechnungshof zum dritten Mal infolge 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 Union vermittelt. Dennoch sind die Rechnungsführungssysteme einiger Generaldirektionen der Kommission immer noch verbesserungsbedürftig, insbesondere hinsichtlich der Behandlung von Vorfinanzierungen und der zugehörigen Periodenabgrenzungen.

Bezüglich der Gesamtbeurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der den Haushaltsausgaben zugrundeliegenden Vorgänge orientiert sich die Berichterstattung des Rechnungshofes wiederum an den sieben Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“, „Bildung und Unionsbürgerschaft“, „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“. Der Rechnungshof stellt bei den Einnahmen und Mittelbindungen in sämtlichen Themenkreisen die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der für die Jahresrechnung maßgeblichen Vorgänge fest. Dennoch sind die Zahlungen aus dem Haushalt – mit Ausnahme der Zahlungen in den Themenkreisen „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ – weiterhin mit zahlreichen Fehlern behaftet. Im Vergleich zu den Ergebnissen der Vorjahre ist jedoch insgesamt ein stetiger Rückgang des Ausmaßes der Unregelmäßigkeiten festzustellen. Lediglich bei dem größten Aus-

---

1 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2009, Abl. C 303 v. 9.11.2010, S. 1; berichtigt Abl. C 334 v. 10.12.2010, S. 18.

2 Geschäftsordnung des Rechnungshofes der Europäischen Union v. 11.3.2010, Abl. L 103 v. 24.4.2010, S. 1; vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofes: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)).

gabenbereich „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ ist im Vergleich zum Vorjahr eine höhere Fehlerquote zu verzeichnen. Der zweitgrößte Ausgabenbereich „Kohäsion“ – mit dem Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch Verringerung des Entwicklungsgefälles in der Europäischen Union – stellt immer noch den Haushaltsbereich mit der höchsten Fehlerquote dar. Ursächlich hierfür sind nach Ansicht des Rechnungshofes in erster Linie Förderfähigkeitsfehler, die aus der fehlerhaften Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge resultieren. Dennoch ist die Fehlerquote im Themenbereich „Kohäsion“ deutlich niedriger als in den Vorjahren.

Die Überwachungs- und Kontrollsysteme bewertet der Rechnungshof hinsichtlich der Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit bei den Zahlungen insgesamt als nur bedingt wirksam. Dies bezieht sich insbesondere auf die Themenkreise „Kohäsion“, „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“. Bei dem Ausgabenbereich „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sowie auf der Einnahmenseite kommt der Rechnungshof dagegen zu dem Schluss, dass die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam sind und den Anforderungen der Haushaltsordnung entsprechen.

Die bewilligten Haushaltsmittel betragen für 2009 insgesamt 145,9 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und 124,6 Mrd. Euro bei den Zahlungen. 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. Abgesehen von einigen Mängeln bewertet der Rechnungshof die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme überwiegend als wirksam.

Im größten Ausgabenbereich „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ – mit einem leicht gestiegenen Volumen von 56,3 Mrd. Euro – sind Zahlungen im Hinblick auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge wie in den Vorjahren, mit Ausnahme des Haushaltsjahrs 2008, in erheblichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Fehler sind dabei vor allem auf die überhöhte Angabe beihilfefähiger Flächen zurückzuführen und betreffen zudem die Förderfähigkeit der Ausgaben. In diesem Zusammenhang hat sich das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos) zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als nur bedingt wirksam erwiesen, insbesondere wegen ungenauer Daten in den Datenbanken sowie fehlerhafter bzw. unvollständiger Weiterverfolgung von Unstimmigkeiten. Der Rechnungshof empfiehlt daher sicherzustellen, dass vor allem die Mängel bei den Regelungen über Betriebsprämien und für die einheitliche Flächenzahlung beseitigt werden. Dazu sollten die Datenbanken verbessert werden und alle InVeKoS-Datenbanken die vorgenommenen Änderungen zuverlässig und vollständig prüfen. Ferner sollten Mindestvoraussetzungen für die Zahlung von Direktbeihilfen bei Grünland durchgesetzt werden.

Im zweitgrößten Themenbereich „Kohäsion“ – mit einem leicht gesunkenen Gesamtvolumen von 35,5 Mrd. Euro – bezogen sich die Mängel der Überwachungs- und Kontrollsysteme insbesondere auf die mitgliedstaatlichen Systeme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sowie die Berichterstattung über Korrekturen an die Kommission. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, im Wege der wirksamen Nutzung ihrer Aufsichtsfunktion, das ordnungsgemäße Funktionieren der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Zeitraum 2007-2013 sowie die Anwendung der EU-Richtlinien für die

öffentliche Auftragsvergabe durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Ferner sollte die Kommission dafür sorgen, dass nationale Behörden Korrekturverfahren strikt anwenden, bevor sie der Kommission die Ausgabenerklärungen übermitteln. Schließlich sollte bei Aufdeckung nicht zuschussfähiger Ausgaben kein Austausch durch neue, wiederum vorschriftswidrige Ausgaben erfolgen.

Im Bereich „Forschung, Energie und Verkehr“ – mit einem Gesamtvolumen von 8,0 Mrd. Euro – sind die Fehler der geleisteten Zahlungen in erster Linie darauf zurückzuführen, dass zu hoch angegebene Personal- und indirekte Kosten für Forschungsprojekte erstattet wurden. Die begrenzte Wirksamkeit der zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme bezog sich vor allem auf die von einem unabhängigen Prüfer ausgestellten Prüfungsbescheinigungen bei den Kostenaufstellungen im Rahmen von RP6, die Ex-ante-Bescheinigung der Kostenberechnungsmethoden der Zuwendungsempfänger im RP7 sowie die zeitaufwendigen Wiedereinziehungsverfahren aufgrund der Ex-post-Überprüfungen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission daher, für eine strikte und wirksame Anwendung der Kontrollsysteme zu sorgen.

Im Bereich „Außenhilfe, Entwicklung, Erweiterung“ – mit einem Ausgabenvolumen von insgesamt 6,6 Mrd. Euro – wurde wie im letzten Jahr eine wesentliche Fehlerquote verursacht durch Förderfähigkeitsfehler und Unregelmäßigkeiten bei den Auftragsgabeverfahren. Die diesbezüglichen Überwachungs- und Kontrollsysteme der betroffenen Generaldirektionen der Kommission bewertet der Rechnungshof als generell bedingt wirksam. Seine Empfehlung lautet daher, die Wirksamkeit der Kontrollen der Generaldirektionen Außenbeziehungen, Erweiterung sowie Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz zu erhöhen.

Auch im Ausgabenbereich „Bildung und Unionsbürgerschaft“ mit einem Gesamtvolumen von 2,2 Mrd. Euro sind Mängel in erster Linie auf Förderfähigkeitsfehler bei Abrechnungen auf nationaler Ebene zurückzuführen. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme sind vor allem auf der Ebene der Kommission nicht voll wirksam. Daher empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, die Kontrollen der Abrechnungen weiter auszubauen.

Im Vergleich dazu sind geleistete Zahlungen in den beiden Themenbereichen „Wirtschaft und Finanzen“ bzw. „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ – mit einem Gesamtvolumen von 0,7 Mrd. bzw. 9,1 Mrd. Euro – nicht mit erheblichen Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet. Dennoch sind im ersten Bereich bei den Forschungsrahmenprogrammen sowie bei einem der drei bewerteten Überwachungs- und Kontrollsysteme Mängel zu verzeichnen. Daher sollte die Kommission vor allem bei den Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen nachbessern. Im Bereich „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sollten sich Organe und Einrichtungen der Europäischen Union von ihren Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zum Nachweis ihrer persönlichen Situation in Bezug auf Sozialleistungen vorlegen lassen und ein System zur Überwachung dieser Dokumente einrichten.

### **Sonderberichte und Stellungnahmen**

Im Sonderbericht Nr. 3/2010 befasst sich der Rechnungshof mit der Frage der Hilfe bei der Entscheidungsfindung durch Folgenabschätzungen in den EU-Organen. Folgenabschätzungen sollen allgemein die Entscheidungsfindung durch Suche der zur Problemlösung am besten geeigneten Strategie erleichtern. Hierzu werden Informationen zu geplanten Vorgehen und Abschätzungen der wahrscheinlichen Auswirkungen systematisch gesammelt und

analysiert. Nach Ansicht des Rechnungshofes haben Folgenabschätzungen die Entscheidungsfindung in den EU-Organen insgesamt wirksam unterstützt. Insbesondere werden die Folgenabschätzungen der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Rat bei der Prüfung der Kommissionsvorschläge als hilfreich empfunden. Dennoch empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, bei dem Verfahren zur Erstellung von Folgenabschätzungsberichten nachzubessern, wie auch bei deren Inhalt und Darstellung.

Der Sonderbericht Nr. 5/2010 befasst sich mit der Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums. Besonderheit des Leader-Konzepts ist der mit höheren Kosten und Risiken verbundene Bottom-up- und Partnerschaftsansatz, mit dem die Ziele der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums unter besonderem Einsatz lokaler Akteure verwirklicht werden sollen. Der Rechnungshof stellt fest, dass die hierfür zuständigen lokalen Aktionsgruppen – von einigen Ausnahmen abgesehen – die Potentiale für zusätzliche Nutzeffekte des Leader-Konzepts nicht vollständig ausgeschöpft haben. Mängel ergaben sich auch bei der Wirtschaftlichkeit ihrer Haushaltsführung. Ferner unternehmen Kommission und Mitgliedstaaten nach Ansicht des Rechnungshofes keine hinreichenden Anstrengungen zur Begrenzung der Kosten und Risiken. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten daher, die Anforderungen für den spezifischen Fall von Leader klarzustellen und durchzusetzen sowie für ordnungsgemäß dokumentierte Projektauswahlverfahren und das praktische Funktionieren des Partnerschaftsprinzips zu sorgen. Darüber hinaus sollte die Kommission im Bereich der Leader-Programme über zuverlässige Informationen für die Rechenschaftslegung über den Mehrwert und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verfügen.

In seiner Stellungnahme Nr. 4/2010 befasst sich der Rechnungshof mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf den Europäischen Auswärtigen Dienst. Der Europäische Auswärtige Dienst ist einerseits – für die Zwecke der Haushaltsordnung – Organ mit eigenem Einzelplan im Gesamthaushaltsplan, das dem Entlastungsverfahren des Europäischen Parlamentes unterliegt. Andererseits ist er vor allem auf Delegationsebene für die Ausführung der zum Kommissionseinzelplan des Gesamthaushaltsplans gehörenden operativen Haushaltsmittel zuständig. Nach Ansicht des Rechnungshofes sollte sich der Vorschlag der Kommission, Informationen über Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung zu stellen, auf die spezielle Situation des Europäischen Auswärtigen Dienstes beschränken und entsprechend der bisherigen Praxis nicht den übrigen Bereich der indirekten zentralen Mittelverwaltung erfassen. Ferner sollte der Begriff des „Interessenkonflikts“ aus Gründen der sprachlichen Kohärenz auch bei den Vorschriften über die Rechenschaftspflicht der Leiter von EU-Delegationen vermieden werden, da er bereits in anderem Zusammenhang in der Haushaltsordnung verwendet wird. Der Rechnungshof ist zudem der Auffassung, dass die Befugnisse des Internen Prüfers der Kommission gegenüber den Kommissionsdienststellen im Hinblick auf den Europäischen Auswärtigen Dienst der Klarstellung bedürfen. Diesen Anregungen des Rechnungshofes wurde in der anschließend erlassenen Änderungsverordnung<sup>3</sup> weitgehend entsprochen.

---

3 Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. 11.2010 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf den Europäischen Auswärtigen Dienst, Abl. L 311 v. 26.11.2010, S. 9.