

# Rechnungshof

Siegfried Magiera / Isabel Stirn

Der Rechnungshof hat den Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Union einschließlich der Europäischen Atomgemeinschaft zum Haushaltsjahr 2010 zusammen mit dem Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2010 in seiner Sitzung am 8. September 2011 verabschiedet.<sup>1</sup> Für das Jahr 2010 erstellte er zudem 42 besondere Jahresberichte zur Rechnungsführung der verschiedenen Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU. Im Jahr 2011 verfasste der Rechnungshof ferner 16 Sonderberichte, unter anderem zu EU-Finanzhilfen für eGovernment- und für Tourismusprojekte, zu Agrarumweltmaßnahmen sowie zu Schulmilch- und Schulobstprogrammen, und sieben Stellungnahmen, beispielsweise zum öffentlichen Auftragswesen, zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zu den Strukturfonds.<sup>2</sup>

Zu den Prüfungsbefugnissen des Rechnungshofs in den Mitgliedstaaten stellte der Europäische Gerichtshof in einem Klageverfahren der Kommission gegen Deutschland fest, dass dem Rechnungshof die Vornahme von Prüfungen im Rahmen der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer nicht verwehrt werden darf, weil die Mitgliedstaaten unionsrechtlich verpflichtet sind, einen Teil der von ihnen als Mehrwertsteuer erhobenen Beträge der Union als Eigenmittel zur Verfügung zu stellen.<sup>3</sup>

## Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010

In seinem nunmehr 34. Jahresbericht stellt der Rechnungshof die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung im Haushaltsjahr 2010 fest, indem sie die Finanzlage der Union sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows insgesamt sachgerecht in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den Rechnungsführungsvorschriften wiedergibt. Nach Ansicht des Rechnungshofes sind die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen und Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß. Aufgrund des vermehrten Einsatzes vorfinanzierter Kosten sollte die Kommission nach Auffassung des Rechnungshofes gleichwohl die relevante Rechnungsführungsvorschrift überarbeiten und ihre Aufsichtstätigkeit intensivieren.

Hinsichtlich der Beurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der den Haushaltsausgaben zugrunde liegenden Vorgänge orientiert sich die Berichterstattung des Rechnungshofes ab dem Haushaltsjahr 2010 an den fünf – gegenüber den Vorjahren leicht veränderten – Themenkreisen (Politikbereichen) „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion, Energie und Verkehr“, „Forschung und andere interne Politikbereiche“,

---

1 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2010, ABl. C 326 v. 10.11.2011, S. 1 und S. 251.

2 Europäischer Rechnungshof, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2011, S. 7 ff. (zugänglich auf der Website des Rechnungshofes: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)).

3 EuGH, Rs. C-539/09, Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 15. November 2011.

„Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen. Ebenfalls neu sind ein Kapitel „EU-Haushalt und Ergebnisbringung“ zu Themen der Wirtschaftlichkeitsprüfung unter Rückgriff auf den Jährlichen Tätigkeitsbericht verschiedener Generaldirektionen der Kommission sowie die Angabe geschätzter Fehlerquoten für die einzelnen Themenkreise und den Haushalt insgesamt.

Die dem Jahresbericht zugrunde liegenden Zahlungen sind – bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2% – mit einer geschätzten Fehlerquote von 3,7% in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme, welche die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen gewährleisten sollen, sind bedingt wirksam. Im Einzelnen sind insbesondere die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ sowie „Kohäsion, Energie und Verkehr“ mit einer Quote von 2,3% bzw. 7,7% entsprechend fehlerhaft. Im Vergleich zum Vorjahr ist bei dem zuletzt genannten Themenkreis sogar ein Anstieg gegenüber der Fehlerquote des früheren Themenkreises „Kohäsion“ zu verzeichnen. Bei den Zahlungen in den übrigen Themenkreisen ist die Fehlerquote demgegenüber relativ konstant geblieben. Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind insoweit der Themenkreis „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sowie – bis auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen – die Themenkreise „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ und „Forschung und andere interne Politikbereiche“.

Die für 2010 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel belaufen sich auf insgesamt 147,3 Milliarden Euro bei den Verpflichtungen und 130,5 Milliarden Euro bei den Zahlungen, was einer Steigerungsrate von 0,9% bzw. 4,8% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Einnahmen in einem Gesamtvolumen von 127,8 Milliarden Euro sind nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet. Die dazugehörigen Kontrollsysteme sind ebenfalls wirksam. Traditionelle Eigenmittel (TEM: Zölle und Produktionsabgabe für Zucker) und solche Eigenmittel, die sich aus der Mehrwertsteuer (MwSt.) bzw. dem Bruttonationaleinkommen (BNE) ergeben, sind von den Mitgliedstaaten vorschriftsmäßig berechnet bzw. erhoben und abgeführt worden. Mit 93,8% des Gesamtvolumens stellen die Eigenmittel im Haushaltsjahr 2010 die Haupteinnahmequelle der EU dar; davon entfallen 12,2% auf die TEM, 10,5% auf den MwSt.-Anteil und 71,2% auf den BNE-Anteil. Einige Systemmängel beziehen sich auf den Bereich der traditionellen Eigenmittel, dort insbesondere auf ungerechtfertigte oder verspätete Buchungen sowie auf verzögerte Vollstreckungsmaßnahmen. Weiter bestehen Rückstände bei der Aufhebung von Vorbehalten im Hinblick auf die Erhebung von MwSt.-Eigenmitteln und Verzögerungen bei der Überwachung der anzuwendenden MwSt.-Richtlinien. Auch im Bereich der BNE-Eigenmittel bestehen Vorbehalte zu den von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden und von Eurostat zu bewertenden Daten. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission daher, ihre Kontrollen im Bereich der traditionellen Eigenmittel zu verstärken und dem BNE-Ausschuss Bewertungsberichte zu den BNE-Daten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

Der neu zusammengesetzte Themenkreis „Kohäsion, Energie und Verkehr“ mit einem Gesamtvolumen von 40,6 Milliarden Euro an Zahlungen verfolgt das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken sowie Systeme und Dienstleistungen im Energie- und Verkehrssektor zu fördern. Fehler in diesen Ausgabenbereichen sind – bei einer geschätzten Gesamtfehlerquote von 7,7% – im Wesentlichen zurückzuführen auf die Berücksichtigung nicht förderfähiger Projekte sowie auf die Nichteinhaltung der Regelungen für die öffentliche Auftragsvergabe. Bei der Berücksichtigung nicht

förderfähiger Projekte geht es in erster Linie um die Angabe überhöhter Kosten oder den Mangel an Belegunterlagen für bereits geltend gemachte Kosten. Zudem verfügt die Kommission beim Einsatz der Finanzierungsinstrumente über keine hinreichenden Begleitinformationen, wie mit ihnen auf Empfängerebene tatsächlich operiert wird. Die mitgliedstaatlichen Prüfbehörden können die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge nur bedingt wirksam gewährleisten. Fehler entstehen hauptsächlich durch Prüfungen, die entweder verzögert durchgeführt werden oder für die es nur unzureichende Anleitungen der Kommission gibt. Daher richtet der Rechnungshof seine Empfehlung an die Kommission, ihre Kontrollen in diesem Bereich zu verbessern.

Der Themenkreis „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ mit einem Gesamtvolumen von 56,8 Milliarden Euro an Zahlungen ist bei einer geschätzten Fehlerquote von 2,3% ebenfalls mit wesentlichen Fehlern behaftet. Von den beiden dem Ausgabenbereich zugrunde liegenden Fonds, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ist der Bereich Entwicklung des ländlichen Raums besonders fehlerbehaftet. Begünstigte haben Flächenzahlungen überhöht angegeben. Direktzahlungen, die unter das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos) fallen, sind demgegenüber nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme sind nur bedingt wirksam. Eine Schwachstelle bildet dabei insbesondere die Qualität und Zuverlässigkeit nationaler Vor-Ort-Kontrollen. Daher empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, die Ordnungsmäßigkeit der Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der mitgliedstaatlichen Kontrollsysteme sicherzustellen. Ferner sollten Luftbilder mit einheitlichem Maßstab verwendet und im Flächenidentifizierungssystem aktualisiert werden.

Im Ausgabenbereich „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ mit einem Gesamtvolumen von 6,5 Milliarden Euro an Zahlungen liegt die geschätzte Fehlerquote von 1,7% unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Demgegenüber sind die Zwischen- und vor allem die Abschlusszahlungen in diesem Bereich im wesentlichen Ausmaß fehlerhaft. Die zugehörigen Kontrollsysteme sind nur bedingt wirksam. Daher richtet der Rechnungshof seine Empfehlung an die Generaldirektion Erweiterung mit der Maßgabe, ihre Kontrollen und insbesondere die Qualität der Daten für ihr Managementinformationssystem zu verbessern. Weiterhin sollte die Kommission eine kohärente Methode für die Ermittlung der Restfehlerquote für diejenigen Direktionen ermitteln, die im Bereich Außenbeziehungen tätig sind.

Im Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ mit einem Gesamtvolumen von 9 Milliarden Euro an Zahlungen liegt die geschätzte Fehlerquote von 1,4% ebenfalls unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Allerdings weisen die Zwischen- und Abschlusszahlungen zum 6. und 7. Forschungsrahmenprogramm beträchtliche Fehler auf. Die meisten Fehler sind immer noch auf die fehlerhafte Berechnung von Personal- und indirekten Kosten sowie die komplexen Berechnungsvorschriften zurückzuführen. Andere Fehler beziehen sich auf nicht zuschussfähige oder nicht ordnungsgemäß gemeldete Projektkosten, auf die Geltendmachung nicht förderfähiger indirekter Steuern, auf falsch berechnete Abschreibungen von Sachanlagen oder auf nicht angegebene Bankzinsen aus der Anlage von Vorfinanzierungsbeträgen. Die dem Themenkreis zugehörigen Kontrollsysteme bewertet der Rechnungshof für nur bedingt wirksam. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, vor allem ihre Ex-Ante-Prüfungen zu intensivieren und die unabhängigen Prüfer stärker an die Förderfähigkeitsregeln heranzuführen.

Im Ausgabenbereich „Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben“ der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU mit einem Gesamtvolumen von 9,3 Milliarden Euro an Zahlungen liegt die Fehlerquote von 0,4% ebenfalls unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle. Die zugehörigen Kontrollsysteme sind nach dem Prüfungsergebnis des Rechnungshofes grundsätzlich wirksam. Hingegen weisen die durchgeführten Beschaffungsverfahren Schwachstellen auf. Zudem werden die wiederholte unvollständige Ausschöpfung von Haushaltslinien und die damit verbundene Mittelübertragung für andere Zwecke (Bauprojekt „Residence Palace“) als Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit vermerkt. Ferner mangelt es häufig an einer angemessenen Dokumentation von Einstellungsentscheidungen. Die Empfehlung des Rechnungshofes lautet daher, diese Dokumentationen zu verbessern. Darüber hinaus sollen die Anweisungsbefugten vor allem bei der Durchführung der Vergabeverfahren nachbessern.

### **Sonderberichte**

Im Sonderbericht Nr. 9/2011 befasst sich der Rechnungshof mit der Frage der Wirksamkeit der aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geförderten eGovernment-Projekte. Prüfungsgegenstand des Rechnungshofes bilden dabei die EFRE-Ausgaben der vier Mitgliedsländer Spanien, Frankreich, Italien und Polen im Programmplanungszeitraum 2000-2006. Nach Ansicht des Rechnungshofes trägt die Förderung der eGovernment-Projekte zur Weiterentwicklung der elektronischen Behördendienste sowie zur Digitalisierung der Verwaltung bei. Dennoch fallen die Nutzeffekte wesentlich geringer aus als erwartet. Daher sollten die Mitgliedstaaten wirksame eGovernment-Strategien mit klaren Zielen und einer strikten Zuständigkeitsverteilung der verantwortlichen Stellen ausarbeiten sowie bei der Auswahl ihrer eGovernment-Projekte die voraussichtlichen Kosten und Nutzeffekte berücksichtigen. Im Hinblick auf einen Erfahrungsschatz für künftige Planungen sollte die Kommission auf die Überwachung und Bewertung der Projektergebnisse und -auswirkungen durch die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten hinwirken.

Der Sonderbericht Nr. 10/2011 befasst sich mit der Frage der Wirksamkeit der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geförderten Programme „Schulmilch“ und „Schulobst“. Das Programm „Schulmilch“ sorgt seit 1977 für Beihilfen in Bezug auf die vergünstigte Abgabe von Milcherzeugnissen in Schulen. Mit dem Programm „Schulobst“ erfolgt die Kofinanzierung der Abgabe von Obst und Gemüse in Schulen seit dem Schuljahr 2009/2010. Ziel beider Programme ist es, einen Beitrag zur Stabilisierung des Marktes und zu einer gesunden Ernährung zu leisten. Ferner sollen beide Programme kurzfristig den Konsum der betreffenden Produkte durch junge Menschen über die Bereitstellung in Schulen erhöhen und erhalten sowie langfristig einen erzieherischen Einfluss auf die Essgewohnheiten ausüben. Der Rechnungshof stellt die sehr begrenzte Wirksamkeit des Schulmilchprogramms fest. Nach Empfehlung des Rechnungshofes sollte das Schulmilchprogramm daher nur unter der Voraussetzung einer gründlichen Reform beibehalten werden. Dabei sollten vor allem der Beihilfebetrag pro Kilogramm auf das Niveau einer kostenlosen Abgabe angehoben und die vorhandenen Mittel auf eine nach den zu ermittelnden Ernährungsbedürfnissen bestimmte Zielgruppe konzentriert werden.