

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

In seiner Sitzung vom 5.9.2013 verabschiedete der Rechnungshof den Jahresbericht über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union einschließlich der Europäischen Atomgemeinschaft zum Haushaltsjahr 2012 sowie den Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds zum Haushaltsjahr 2012.¹ Dem erstgenannten Jahresbericht legte er die am 1.1.2013 in Kraft getretene neue Haushaltsordnung zugrunde.² Für das Jahr 2012 erstellte er zudem 50 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der verschiedenen Agenturen und dezentralen Einrichtungen der Union. Bei allen Agenturen und Gemeinsamen Unternehmen war die Rechnungsführung zuverlässig; jedoch wurde zu zwei Agenturen³ sowie zu vier Unternehmen⁴ wegen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der dem Jahresabschluss zugrundeliegenden Vorgänge ein eingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben. Ferner verfasste er 19 Sonderberichte, u.a. zur Durchführung des Siebten Forschungsprogramms, zur Verlässlichkeit der „einzigen Prüfung“ im Kohäsionsbereich und zur Weiterverfolgung der Sonderberichte des Rechnungshofs, sowie sechs Stellungnahmen und Verlautbarungen, u.a. zu Vorschlägen der Kommission über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und zur Änderung der Haushaltsordnung. Ferner legte der Rechnungshof seine Strategie für den Zeitraum 2013-2017 mit dem Ziel fest, den Wert seines Beitrags zur Rechenschaftspflicht der Union zu maximieren.⁵

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012

In seinem 36. Jahresbericht zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans, dessen zentrales Element die dem Parlament und dem Rat vorzulegende Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge ist und die durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Union ergänzt werden kann (Art. 287 AEU-Vertrag), kommt der Rechnungshof für das Haushaltsjahr 2012 zu dem Ergebnis, dass die konsolidierten Rechnungsabschlüsse die Vermögens- und Finanzlage der Union und die Ergebnisse ihrer Vorgänge, ihre Cashflows und die Veränderungen des Nettovermögens vorschriftsgemäß und in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellen sowie die der Jahres-

1 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2012, ABl. der EU, C 331 v. 14.11.2013, S. 1 und S. 261.

2 Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002 des Rates, ABl. der EU, L 298 v. 26.10.2012, S. 1.

3 EIT – Europäisches Innovations- und Technologieinstitut; FRONTEX – Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen.

4 Clean Sky; F4E (ITER) – Fusion for Energy; FCH – Brennstoffzellen und Wasserstoff; SESAR – Single European Sky Air Traffic Management Research.

5 Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: Europäischer Rechnungshof, Tätigkeitsbericht 2013 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).

rechnung zugrundeliegenden Einnahmen und Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig sind. Demgegenüber sind die zugrundeliegenden Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

Im Einzelnen finden sich in dem Jahresbericht neben dem Anfangskapitel zur Zuverlässigkeitserklärung weitere Kapitel über spezifische Beurteilungen für die Einnahmenseite sowie auf der Ausgabenseite für sieben Themenkreise (Politikbereiche) in Anlehnung an die Rubriken der Finanziellen Vorausschau 2007-2013, ferner ein abschließendes Kapitel „EU-Haushalt und Ergebnisbringung“, in dem die Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte einiger Generaldirektionen der Kommission, der Evaluierungsbericht der Kommission sowie die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Rechnungshofs behandelt werden.

Die 2012 verfügbaren Haushaltsmittel beliefen sich nach dem endgültigen Haushaltsplan auf 155,1 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und auf 143,6 Mrd. Euro bei den Zahlungen; tatsächlich beliefen sich die Einnahmen auf 139,4 Mrd. Euro, die Ausgaben auf 138,7 Mrd. Euro.⁶ Die Einnahmen sind nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet und unterliegen – bis auf die bedingt wirksame Überprüfung von BNE-Daten durch die Kommission – einem wirksamen Überwachungs- und Kontrollsystem. Sie bestehen zu 92,4% (Vorjahr 90,9%) aus Eigenmitteln und zu 7,6 % (Vorjahr 9,1%) aus sonstigen Einnahmen. Die Traditionellen Eigenmittel (TEM: Zölle und Zuckerabgaben) belaufen sich auf 16,5 Mrd. Euro oder 11,8% (Vorjahr 12,9%), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 14,6 Mrd. Euro oder 10,5% (Vorjahr 10,8%), die BNE-Eigenmittel auf 97,9 Mrd. Euro oder 70,1% (Vorjahr 67,1%) der Unionseinnahmen. Bei den TEM zeigen sich Schwachstellen bei der zollamtlichen Überwachung auf mitgliedstaatlicher Ebene, bei den MwSt.- und BNE-Eigenmitteln Mängel in der Verwaltung der von der Kommission gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten geltend gemachten Vorbehalte. Im Hinblick auf die sonstigen Einnahmen ist festzustellen, dass die Kommission bei der Einziehung von Geldbußen nicht alle ihr dafür zur Verfügung stehenden Mittel nutzt. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, ihren Kontrollrahmen für die Überprüfung der BNE-Daten zu überdenken sowie die Mitgliedstaaten zur Verstärkung der zollamtlichen Überwachung und zur Verbesserung der MwSt.-Buchführung anzuhalten.

Die der Jahresrechnung zugrundeliegenden Zahlungen sind – bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2% – mit der vom Rechnungshof gemäß einem geänderten Ansatz bei der Stichprobenziehung geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote von 4,8% (Vorjahr 3,9%) weiterhin in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet ist neben dem Bereich „Einnahmen“ mit 0,0% (Vorjahr 0,8%) nur der Bereich „Verwaltung“ mit 0,0% (Vorjahr 0,1%). Mit wesentlichen Fehlern behaftet sind in nahezu derselben Reihenfolge wie im Vorjahr die übrigen Bereiche „Beschäftigung“ mit 3,2% (Vorjahr 2,2%), „Außenbeziehungen“ mit 3,3% (Vorjahr 1,1%), „Landwirtschaft“ mit 3,8% (Vorjahr 2,9%), „Forschung“ mit 3,9% (Vorjahr 3,0%), „Regionalpolitik“ mit 6,8% (Vorjahr 6,0%), „Ländlicher Raum“ mit 7,9% (Vorjahr 7,7%). Die dazugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme sind in den Bereichen „Einnahmen“ und „Verwaltung“ wirksam, in den übrigen Bereichen nur bedingt wirksam, d.h. nur teilweise angemessen funktionierend.

6 Kommission, Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union – Finanzjahr 2012, ABl. der EU C 334 v. 15.11.2013, S. 91 f.

Die von der Union geleisteten Zahlungen belaufen sich auf insgesamt 138,7 Mrd. Euro. Der Themenkreis „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ wird durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert. Von den operativen Ausgaben in Höhe von 44,5 Mrd. Euro (32,1% [Vorjahr 33,9%] der Haushaltsmittel) entfallen 40,9 Mrd. Euro auf Direktbeihilfen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) und 3,5 Mrd. Euro auf marktbezogene Maßnahmen (Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe u.a.). Die Mittelverwaltung ist zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geteilt. Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit bestehen bei den Direktbeihilfen im Hinblick auf die Feststellung förderfähiger Flächen und Tiere, bei den Marktmaßnahmen im Hinblick auf die Förderfähigkeit und die Höhe geltend gemachter Kosten. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, angemessene Maßnahmen zu treffen, um die ordnungsgemäße Flächenidentifizierung durch zuverlässige Vor-Ort-Kontrollen sicherzustellen, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf dem neuesten Stand zu halten sowie die Arbeitsqualität der Bescheinigungs- und Zahlstellen zu verbessern.

Der Themenkreis „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ umfasst operative Ausgaben in Höhe von 14,8 Mrd. Euro (10,7% [ebenso Vorjahr] der Haushaltsmittel), davon 13,3 Mrd. Euro aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Dieser dient der Kofinanzierung von Programmen der Mitgliedstaaten für die ländliche Entwicklung, u.a. für Agrarumweltmaßnahmen und die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. Der gesamte Themenkreis ist besonders fehleranfällig infolge komplizierter Regelungen und Förderungsbedingungen. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums ergibt sich zudem ein erhöhtes Risiko daraus, dass Mitgliedstaaten nicht beihilfefähige Ausgaben zur Vermeidung des Verlusts von Fördermitteln melden. Dementsprechend empfiehlt der Rechnungshof verbesserte Verwaltungskontrollen durch die Mitgliedstaaten und eine verstärkte Weiterverfolgung aufgedeckter Mängel.

Im Themenkreis „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ mit einem Volumen von 39,9 Mrd. Euro (28,8% [Vorjahr 26,9%] der Haushaltsmittel) für operative Ausgaben, davon 38,2 Mrd. Euro für die Regionalpolitik, die der geteilten Verwaltung von Kommission und Mitgliedstaaten unterliegt, bestehen die Hauptrisiken in der Finanzierung von Projekten, bei denen die Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge oder die vorgeschriebenen Fördervoraussetzungen nicht eingehalten werden. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten Schwachstellen in ihren „Primärkontrollen“ beheben, ihre Förderfähigkeitsregeln weiter vereinfachen und die Arbeit ihrer Prüfbehörden im Hinblick auf deren Kontrollberichte und Stellungnahmen verbessern.

Der Themenkreis „Beschäftigung und Soziales“ umfasst operative Ausgaben in Höhe von 11,6 Mrd. Euro (8,4% [Vorjahr 8,0%] der Haushaltsmittel), die zu 97% aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) geleistet werden und der geteilten Verwaltung von Kommission und Mitgliedstaaten unterliegen. Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwaltung folgen daraus, dass die Investitionen in immaterielle Werte (u.a. Schulungen) und eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte von oft kleinen Partnern erfolgen, wodurch Berechnungsfehler auftreten und unzulässige Kostenübernahmen erfolgen, die von den Kontrollsystemen nicht erfasst werden. Deshalb empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten ihre Förderfähigkeitsregeln und Kosten-

optionen (z.B. durch Pauschalsätze) vereinfachen sowie die Kontrollberichte und Stellungnahmen ihrer Prüfbehörden verbessern.

Im Themenkreis „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ mit einem Volumen von 6,1 Mrd. Euro (4,4% [Vorjahr 4,8%] der Haushaltsmittel) für operative Ausgaben sind die Kosten zusammengefasst u.a. für Entwicklung und AKP (Afrika, Karibischer Raum, Pazifischer Ozean)-Staaten (1,1 Mrd. Euro), Europäische Nachbarschaftshilfe (1,4 Mrd. Euro), Humanitäre Hilfe (1,1 Mrd. Euro), Erweiterung (0,8 Mrd. Euro) und GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) (0,3 Mrd. Euro). Systembedingt verfügt die Kommission in diesen Bereichen, die in über 150 Staaten von Bedeutung sind, über ein hohes Maß an Flexibilität und einen erheblichen Ermessensspielraum. Die Überprüfbarkeit durch den Rechnungshof endet, sobald die Unionsmittel an den Empfängerstaat überwiesen und mit dessen Haushaltsmitteln verschmolzen sind. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission insbesondere für eine zeitnahe Ausgabenabrechnung sowie für eine Verbesserung des Dokumentationsmanagements und der Qualität der Ausgabenüberprüfung Sorge zu tragen.

Der Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ umfasst operative Ausgaben in Höhe von 11,7 Mrd. Euro (8,4% [Vorjahr 8,2%] der Haushaltsmittel), davon 5,0 Mrd. Euro für Forschung, 2,6 Mrd. Euro für Bildung und Kultur, 1,4 Mrd. Euro für Informationsgesellschaft und Medien sowie 2,8 Mrd. Euro für u.a. Unternehmen, Inneres und Justiz. Die wichtigsten Förderinstrumente sind die Forschungsprogramme und das Programm für lebenslanges Lernen mit 68% bzw. 13% der operativen Ausgaben. Das Hauptrisiko für Unregelmäßigkeiten besteht in den komplexen Rechtsvorschriften und darin, dass Zuwendungsempfänger nicht förderfähige oder nicht belegte Kosten angeben, die von den Überwachungs- und Kontrollsystemen nicht erkannt werden. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, verstärkt dafür Sorge zu tragen, dass festgestellte Zahlungsfehler behoben sowie Zuwendungsempfänger und unabhängige Prüfer an die Förderfähigkeitsregeln und die Beibringung von Belegen erinnert werden.

Der Themenkreis „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 10,1 Mrd. Euro (7,3% [Vorjahr 7,6%] der Haushaltsmittel), davon 6,5 Mrd. Euro für die Kommission, 1,6 Mrd. Euro für das Parlament sowie 2,0 Mrd. Euro für die anderen Organe und Einrichtungen der Union – mit Ausnahme der Europäischen Zentralbank, die einer Prüfung des Rechnungshofs nur hinsichtlich ihrer Verwaltungseffizienz unterliegt,⁷ und ohne die Agenturen und weitere dezentrale Stellen, deren Haushaltsführung – wie eingangs vermerkt – in besonderen Berichten des Rechnungshofs behandelt wird. Die Mittel verteilen sich zu 60% auf die Personal- und zu 40% auf die Sachkosten (Gebäude, Energie, Kommunikation u.a.). Risikobehaftet sind vor allem Vergabeverfahren, Vertragsausführungen, Personaleinstellungen sowie Berechnungen von Dienstbezügen und Zulagen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Parlament, dem Europäischen Rat und dem Rat, insbesondere sicherzustellen, dass die Anweisungsbefugten Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern.

⁷ Art. 27.2 EZB-Satzung. Gemäß Art. 27.1 EZB-Satzung werden die Jahresabschlüsse der EZB und der nationalen Zentralbanken von unabhängigen externen Prüfern, die vom EZB-Rat empfohlen und vom Rat anerkannt werden, geprüft; vgl. für 2013 den Independent Auditor's Report v. 15.2.2014, in: Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2013, S. 254 f.