

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

In seiner Sitzung am 6. September 2012 verabschiedete der Rechnungshof den Jahresbericht über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union einschließlich der Europäischen Atomgemeinschaft zum Haushaltsjahr 2011 zusammen mit dem Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds zum Haushaltsjahr 2011.¹ Für das Jahr 2011 erstellte er zudem 50 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der verschiedenen Agenturen und dezentralen Einrichtungen der Union. Im Hinblick auf die ihm zustehende begrenzte Rechnungsprüfung der Europäischen Zentralbank, die lediglich die Effizienz der Verwaltung der Bank erfasst, legte der Rechnungshof einen Bericht über die Prüfung des Risikomanagements der Bank im Haushaltsjahr 2010 vor. Ferner verfasste er 25 Sonderberichte, u.a. zur Mängelbeseitigung bei den Strukturfonds, zum Kontrollsystem bei ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Zuverlässigkeit europäischer Statistiken, sowie neun Stellungnahmen, u.a. zu Vorschlägen der Kommission über das Eigenmittelsystem, zum Programm „Hercule III“ betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der Union sowie zum Evaluierungsbericht der Kommission betreffend die Finanzen der Union. Nachdem der Rechnungshof am 20. Oktober 2011 den ursprünglichen Kodex für gute Verwaltungspraxis seines Personals durch neue Ethische Leitlinien ersetzt hatte, nahm er am 8. Februar 2012 zusätzlich einen Verhaltenskodex für seine – auch ehemaligen – Mitglieder an. In den Texten werden die Pflichten der Mitglieder und des Personals u.a. im Hinblick auf Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit, Unparteilichkeit, Integrität und Verlässlichkeit hervorgehoben und näher erläutert.²

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011

Zentrales Element des Jahresberichts des Rechnungshofs zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans ist die dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegende Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, die durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Union ergänzt werden kann (Art. 287 AEU-Vertrag). In seinem 35. Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2011 kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass die konsolidierten Rechnungsabschlüsse die Finanzlage der Union und die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows vorschriftsgemäß in allen wesentlichen Belangen sachgerecht darstellen sowie die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen und Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig sind. Demgegenüber sind die zugrunde liegenden Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

Neben dem Anfangskapitel zur Zuverlässigkeitserklärung finden sich in dem Jahresbericht Spezifische Beurteilungen für die Einnahmenseite sowie auf der Ausgabenseite für

1 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2011, ABl. der EU, C 344 v. 12.11.2012, S. 1 und S. 243.

2 Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: Europäischer Rechnungshof, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2012 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).

zunehmend sieben – zuvor fünf – Themenkreise (Politikbereiche) in Anlehnung an die Rubriken der Finanziellen Vorausschau 2007-2013: „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“, „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“, „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“, „Beschäftigung und Soziales“, „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“, „Forschung und andere interne Politikbereiche“, „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sowie das abschließende Kapitel „EU-Haushalt und Ergebnisbringung“, in dem der Evaluierungsbericht und die Managementberichte der Kommission sowie die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Rechnungshofs behandelt werden.

Die 2011 verfügbaren Haushaltsmittel beliefen sich nach dem Haushaltsplan auf 141,9 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und auf 126,5 Mrd. Euro bei den Zahlungen. Die Einnahmen in einem Gesamtvolumen von 130,0 Mrd. Euro sind nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet und unterliegen einem wirksamen Überwachungs- und Kontrollsystem. Sie bestehen zu 90,9% aus Eigenmitteln und zu 9,1% aus sonstigen Einnahmen. Die Traditionellen Eigenmittel (TEM: Zölle und Produktionsabgabe für Zucker) belaufen sich auf 16,8 Mrd. Euro oder 12,9% (Vorjahr 12,2%), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 14,1 Mrd. Euro oder 10,8% (Vorjahr 10,5%), die Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel auf 87,3 Euro oder 67,1% (Vorjahr 71,2%) der Unionseinnahmen. Bei den TEM bestehen die Hauptrisiken darin, dass sie der Union nicht vollständig, richtig und rechtzeitig bereitgestellt werden, bei den MwSt.- und BNE-Eigenmitteln darin, dass die zugrunde liegenden Statistiken nicht vorschriftsmäßig erstellt oder verarbeitet werden. Hauptrisiken bei den sonstigen Einnahmen ergeben sich bei der Verwaltung von Geldbußen und bei der Festlegung der Finanzkorrekturen im Agrar- und Kohäsionsbereich durch die Kommission. Im Hinblick auf die insgesamt wirksamen Überwachungs- und Kontrollsysteme sind weiterhin Schwachstellen im Bereich der TEM bei der zollamtlichen Überwachung auf nationaler Ebene zu verzeichnen. Ferner gibt es im Bereich der MwSt.- und BNE-Eigenmittel immer noch von der Kommission seit langem nicht aufgehobene Vorbehalte.³ Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die Mitgliedstaaten zur Verstärkung der zollamtlichen Überwachung und zur Verbesserung der MwSt.-Buchführung anzuhalten.

Die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen sind – bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2% – mit der vom Rechnungshof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote von 3,9% (Vorjahr 3,7%) weiterhin in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet sind neben dem Bereich „Einnahmen“ (Fehlerquote 0,8%) nur die Bereiche „Verwaltung“ (0,1%) und „Außenbeziehungen“ (1,1%); mit wesentlichen Fehlern behaftet sind die übrigen Bereiche „Beschäftigung“ (2,2%), „Landwirtschaft“ (2,9%), „Forschung“ (3,0%), „Regionalpolitik“ (6,0%), „Ländlicher Raum“ (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.

Die von der Union geleisteten Zahlungen belaufen sich auf insgesamt 129,4 Mrd. Euro. Der Themenkreis „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“ wird durch den Europäischen Fonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert. Von den operativen Ausgaben in Höhe von 43,8 Mrd. Euro (33,9% der Haushaltsmittel) entfallen 40,2 Mrd. Euro

3 Vorbehalte betreffen strittige Elemente in den von den Mitgliedstaaten übermittelten Übersichten. Durch Geltendmachung eines Vorbehalts seitens der Kommission wird eine spätere Berichtigung offengehalten.

auf Direktbeihilfen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) und 3,5 Mrd. Euro auf marktbezogene Maßnahmen (u.a. Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe). 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 Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland, die Beseitigung von Schwachstellen bei der Datenverarbeitung und die zuverlässige Ermittlung beihilfefähiger Flächen sicherzustellen.

Der Themenkreis „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ umfasst operative Ausgaben in Höhe von 13,9 Mrd. Euro (10,7% der Haushaltsmittel), davon 12,4 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. Er ist besonders fehleranfällig infolge komplizierter Regelungen und Förderungsbedingungen. Eine hohe Fehlerrate ist bei Begünstigungen öffentlicher Einrichtungen, z.B. Gemeinden, festzustellen. Dementsprechend empfiehlt der Rechnungshof strengere Verwaltungskontrollen durch die Mitgliedstaaten und eine bessere Rechtsdurchsetzung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten, wenn es sich bei den Beihilfeempfängern um öffentliche Stellen handelt.

Im Themenkreis „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ mit einem Volumen von 34,8 Mrd. Euro (26,9% der Haushaltsmittel) für operative Ausgaben, davon 32,9 Mrd. Euro für die Regionalpolitik, die der geteilten Verwaltung von Kommission und Mitgliedstaaten unterliegt, bestehen die Hauptrisiken in der Finanzierung von Projekten, die die vorgeschriebenen Fördervoraussetzungen nicht erfüllen oder bei denen die Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge nicht eingehalten werden. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die Wirksamkeit der Sanktionssysteme durch Stärkung der Finanzkorrekturen zu erhöhen und die strikte Einhaltung der Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge zu verlangen.

Der Themenkreis „Beschäftigung und Soziales“ umfasst operative Ausgaben in Höhe von 10,3 Mrd. Euro (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 aufgrund der Vielzahl an Projekten und oft kleiner Partner Berechnungsfehler auftreten und unzulässige Kostenübernahmen erfolgen, die von den Kontrollsystemen nicht erfasst werden. Dementsprechend empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, den Mitgliedstaaten effektivere Kontrollen und Korrekturen aufzugeben und dies genauer zu überprüfen sowie zusätzliche Prüfanleitungen zur Verfügung zu stellen.

Im Themenkreis „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ mit einem Volumen von 6,2 Mrd. Euro (4,8% der Haushaltsmittel) für operative Ausgaben sind die Kosten zusammengefasst u.a. für Entwicklung und AKP (Afrika, Karibischer Raum, Pazifischer Ozean)-Staaten (1,2 Mrd. Euro), Europäische Nachbarschaftshilfe (1,4 Mrd. Euro), Humanitäre Hilfe (1,0 Mrd. Euro), Erweiterung (0,8 Mrd. Euro) und GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) (0,3 Mrd. Euro). Systembedingt verfügt die Kommission in diesen Bereichen über einen erheblichen Ermessensspielraum, insbesondere bei Vor-

schusszahlungen, so dass erst bei den Zwischen- und Abschlusszahlungen nach Prüfung der tatsächlichen Ausgaben das erhöhte Fehlerrisiko erkennbar wird. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission Verbesserungen bei der Überwachung von Zuschussaufträgen durch Vor-Ort-Kontrollen sowie in den Bereichen der Auditstellen und der GASP.

Der Themenkreis „Forschung und andere interne Politikbereiche“ umfasst operative Ausgaben in Höhe von 10,6 Mrd. Euro (8,2% der Haushaltsmittel), davon 4,3 Mrd. Euro für Forschung, 2,3 Mrd. Euro für Bildung und Kultur, 1,4 Mrd. Euro für Informationsgesellschaft und Medien sowie 1,2 Mrd. Euro für Unternehmen. Das Hauptrisiko für Unregelmäßigkeiten besteht in den komplexen Rechtsvorschriften und in überhöhten Förderungsbeträgen, 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 über aufgedeckte Fehler informiert werden und von ihr beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die Qualität ihrer Prüfungen und Unterlagen verbessern.

Der Themenkreis „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 9,8 Mrd. Euro (7,6% der Haushaltsmittel), davon 6,3 Mrd. Euro für die Kommission, 1,6 Mrd. Euro für das Parlament sowie 1,9 Mrd. Euro für die anderen Organe und Einrichtungen der Union – ohne die Agenturen und weitere dezentrale Stellen, deren Haushaltsführung in besonderen Berichten des Rechnungshofs behandelt wird. Die Mittel verteilen sich zu 60% auf die Personal- und zu 40% auf die Sachkosten (u.a. Gebäude, Energie, Kommunikation). Risikobehaftet sind vor allem Vergabeverfahren, Vertragsausführungen, Personaleinstellungen sowie Berechnungen von Dienstbezügen und Zulagen. Der Rechnungshof empfiehlt, dass einzelne Dienststellen ihre Bediensteten verstärkt zur periodischen Bestätigung ihrer persönlichen Situation anhalten sowie bei Verträgen mit nicht ständigen Bediensteten die Einhaltung der anzuwendenden Rechtsvorschriften sicherstellen.

Sonderberichte

Im Sonderbericht Nr. 3/2012 „Strukturfonds: Hat die Kommission wirksam auf in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckte Mängel reagiert?“ stellt der Rechnungshof fest, dass das Verfahren der Kommission bei der Mängelaufdeckung in der Regel angemessen, das Verfahren bis zur Umsetzung hingegen langwierig ist. Grundsätzlich konnte eine korrekte Anwendung von Finanzkorrekturen und eine Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten erreicht werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Dauer des Verwaltungsverfahrens zu verkürzen, die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Prüfbehörden zu verstärken und die Modalitäten der Ersetzung nicht zuschussfähiger Ausgaben erneut zu überdenken.

Der Sonderbericht Nr. 9/2012 „Prüfung des Kontrollsystems, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt“ betrifft einen Anteil von 20 Mrd. Euro (1,5%) des Nahrungsmittelmarkts in der Union. Das Kontrollsystem soll eine Gewähr für das Produktionsverfahren der Erzeugnisse geben, nicht für deren biologischen/ökologischen Charakter. Schwachstellen sind Mängel bei der Überwachungstätigkeit der mitgliedstaatlichen Behörden und der Kommission sowie bei dem Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission. Der Rechnungshof empfiehlt, den allgemeinen Informationsaustausch zu verbessern sowie die Aufsicht der Mitgliedstaaten über ihre Kontrollstellen und die Überwachung der mitgliedstaatlichen Kontrollsysteme durch die Kommission zu verstärken.