

# Rechnungshof

Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek

In seiner Sitzung vom 13. Juli 2017 verabschiedete der Europäische Rechnungshof als „Hüter der EU-Finzen“ die Jahresberichte über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union (EU) einschließlich der Europäischen Atomgemeinschaft und über die Tätigkeiten im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds, jeweils zum Haushaltsjahr 2016.<sup>1</sup> Für das Jahr 2016 erstellte er zudem 55 besondere Jahresberichte über die Jahresrechnungen der verschiedenen Einrichtungen der Union. Bei allen war die Rechnungsführung zuverlässig; auch die den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Finanzvorgänge entsprachen – bis auf zwei Ausnahmen<sup>2</sup> – den Anforderungen an die gebotene Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Der Rechnungshof veröffentlichte 28 Sonderberichte, unter anderem zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, zum „Hotspot-Konzept“ als Reaktion auf die Flüchtlingskrise, zur Effizienz des Gerichtshofs der Union bei der Bearbeitung von Rechtssachen und zur Beurteilung der Wahlbeobachtungsmissionen der Union. In vier Stellungnahmen zu Rechtsvorschlügen äußerte er sich unter anderem zur Haushaltsordnung und zur Finanzierung europäischer politischer Parteien. Eine Landscape-Analyse galt den Bereichen Energie und Klimawandel, eine Schnellanalyse dem Personalabbau in den Unionsorganen. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>3</sup> leitete der Rechnungshof 13 (Vorjahr 16) mutmaßliche Betrugsfälle an das OLAF weiter. Die Europäische Zentralbank (EZB) unterliegt der Prüfung des Rechnungshofs nur hinsichtlich ihrer Verwaltungseffizienz, im Übrigen unabhängigen externen Prüfern, die vom EZB-Rat empfohlen und vom Rat anerkannt werden.<sup>4</sup> Auch der Rechnungshof selbst unterwirft sich einer externen Prüfung.<sup>5</sup> Die Strategie des Rechnungshofs für 2018-2020 soll eine Stärkung des Vertrauens durch externe Finanzkontrolle bewirken. Das Arbeitsprogramm für 2018 sieht unter anderem Sonderberichte zur Lebensmittelsicherheit, zur Flüchtlingshilfe in der Türkei und zur Zukunft des Unionshaushalts vor.<sup>6</sup>

---

1 Rechnungshof: Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans und Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 322, 28. September 2017, S. 3-280 und S. 281-310.

2 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen; Elektronikkomponenten und -systeme für eine Führungsrolle Europas (ECSEL).

3 Rechnungshof: Decision No 43-2017 of 14.9.2017 on cooperation between the European Court of Auditors (ECA) and the European Anti-Fraud Office (OLAF) concerning cases of suspected fraud identified by the ECA during its audit work or provided to it as unsolicited denunciations from third parties (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).

4 Art. 27 EZB-Satzung; vgl. für 2017 den Independent Auditor's Report (Bestätigungsvermerk) vom 14. Februar 2018, in: Europäische Zentralbank: Jahresbericht 2017, Frankfurt am Main 2018, S. A 66-69.

5 Vgl. für 2016: Bescheinigung des Jahresabschlusses vom 24. Mai 2017, in: Rechnungshof: Jahresabschluss des Europäischen Rechnungshofes für das Haushaltsjahr 2016, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 371, 31. Oktober 2017, S. 3-4.

6 Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: Europäischer Rechnungshof: 2017 Tätigkeitsbericht, Luxemburg 2018, (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).

In seinem 40. Jahresbericht zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans, dessen Kernstück die dem Parlament und dem Rat vorzulegende Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ist und die durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Union ergänzt werden kann (Art. 287 AEU-Vertrag), stellt der Rechnungshof für das Haushaltsjahr 2016 fest, dass die konsolidierte Jahresrechnung die Vermögens- und Finanzlage der Union, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihrer Nettovermögenswerte vorschriftsmäßig und in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt und dass die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig sind. Erstmals sind auch rund die Hälfte der zugrunde liegenden Zahlungen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig; im wesentlichen Ausmaß mit Fehlern behaftet sind lediglich noch die erstattungsbasierten Zahlungen, während die anspruchsbasierten Zahlungen keine wesentliche Fehlerquote aufweisen.

Im Anschluss an dieses Anfangskapitel zur Zuverlässigkeitserklärung umfasst der Jahresbericht neun weitere Kapitel, davon zwei übergreifende Kapitel („Haushaltsführung und Finanzmanagement“ und „EU-Haushalt und Ergebniserbringung“) sowie sieben spezifische Kapitel, davon ein Kapitel zu den Einnahmen und sechs Kapitel zu den Ausgaben, die den Bereichen bzw. Teilbereichen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 entsprechen: „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (als Teilbereiche des Bereichs „Intelligentes und integratives Wachstum“), „Natürliche Ressourcen“, „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“, „Europa in der Welt“ und „Verwaltung“.

Die 2016 insgesamt verfügbaren Haushaltsmittel beliefen sich auf 167 Mrd. Euro bei den Mitteln für Verpflichtungen und auf 148 Mrd. Euro bei den Mitteln für Zahlungen; tatsächlich beliefen sich die Einnahmen auf 145 Mrd. Euro, die Ausgaben auf 136 Mrd. Euro.<sup>7</sup> Die Einnahmen sind nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet und die untersuchten Systeme sind – bis auf bedingt wirksame interne Kontrollen der Traditionellen Eigenmittel (TEM) – als wirksam zu bewerten. Sie bestehen zu 91 Prozent (Vorjahr 89 Prozent) aus Eigenmitteln und zu 9 Prozent (Vorjahr 11 Prozent) aus sonstigen Einnahmen. Die TEM (Zölle und Zuckerabgaben) belaufen sich auf 20 Mrd. Euro (14 Prozent; Vorjahr 13 Prozent), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 16 Mrd. Euro (11 Prozent; Vorjahr 12 Prozent) und die Eigenmittel gemäß dem Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 96 Mrd. Euro (66 Prozent; Vorjahr 64 Prozent) der Unionseinnahmen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, zusammen mit den Mitgliedstaaten sämtliche potenziellen Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen auf die Schätzung des Bruttonationaleinkommens zu analysieren.

Die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen sind – bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 Prozent – mit der vom Rechnungshof geschätzten Fehlerquote von 3,1 Prozent (Vorjahr 3,8 Prozent) weiterhin rund zur Hälfte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet ist neben dem Bereich „Einnahmen“ mit 0,0 Prozent (Vorjahr 0,0 Prozent) der Bereich „Verwaltung“ mit 0,2 Prozent (Vorjahr 0,6 Prozent). Mit wesentlichen Fehlern behaftet sind die übrigen Ausgabenbereiche: „Europa in der Welt“ mit 2,1 Prozent (Vorjahr 2,8

---

7 Europäische Kommission: Konsolidierte Jahresrechnung der Europäischen Union 2016, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 323, 28. September 2017, S. 109-112.

Prozent), „Natürliche Ressourcen“ mit 2,5 Prozent (Vorjahr 2,9 Prozent), „Wettbewerbsfähigkeit“ mit 4,1 Prozent (Vorjahr 4,4 Prozent), „Kohäsion“ mit 4,8 Prozent (Vorjahr 5,2 Prozent). Der Rechnungshof stellt weiterhin einen engen Zusammenhang zwischen der Grundlage für die Zahlung (Kostenerstattung oder Zahlungsanspruch) und den Fehlerquoten fest.

Die von der Union geleisteten Zahlungen belaufen sich auf insgesamt 136 Mrd. Euro. Im Rahmen des Bereichs „Intelligentes und integratives Wachstum“ mit einem Volumen von 56 Mrd. Euro (41 Prozent der Haushaltsmittel) entfallen auf den Teilbereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ 19 Mrd. Euro (14 Prozent der Haushaltsmittel), davon 11 Mrd. Euro für Forschung, 2,0 Mrd. Euro für Bildung, Jugend und Sport, 1,9 Mrd. Euro für Verkehr und Energie, 1,2 Mrd. Euro für Raumfahrt und 2,5 Mrd. Euro für sonstige Maßnahmen und Programme. Fast die gesamten Ausgaben gehen als Projektbeteiligung an private oder öffentliche Empfänger. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die für das Forschungsprogramm „Horizont 2020“ neu eingeführten vereinfachten Kostenoptionen, wie Pauschalfinanzierung und Preisgelder, verstärkt zu berücksichtigen.

Der Teilbereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ im Rahmen des Bereichs „Intelligentes und integratives Wachstum“ umfasst Ausgaben in Höhe von 38 Mrd. Euro (28 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 21 Mrd. Euro auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und sonstige regionale Maßnahmen, 8,1 Mrd. Euro auf den Europäischen Sozialfonds (ESF), 7,5 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds und 1,2 Mrd. Euro auf sonstige Maßnahmen. Diese Instrumente dienen der Kofinanzierung von Programmen mit dem Ziel, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen zu verringern sowie die Wettbewerbsfähigkeit und die Zusammenarbeit der Regionen zu fördern. Hauptfehlerquellen sind die Einbeziehung nicht förderfähiger Projekte und Ausgaben zugunsten der Begünstigten sowie schwerwiegende Rechtsverstöße bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission unter anderem für den Zeitraum 2014-2020 eine gründliche Kontrolle und Anleitung im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen und Mitteln der Europäischen Investitionsbank sowie für den Zeitraum nach 2020 eine verstärkte Leistungsorientierung der Programme und eine Vereinfachung der Mechanismen für Zahlungen.

Der Bereich „Natürliche Ressourcen“ wird durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und durch den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) finanziert. Von den Ausgaben in Höhe von 57 Mrd. Euro (42 Prozent der Haushaltsmittel) entfallen a) auf marktbezogene Ausgaben (Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe) und Direktbeihilfen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) 44 Mrd. Euro im Rahmen des EGFL, b) auf die Entwicklung des ländlichen Raums 12 Mrd. Euro im Rahmen des ELER, c) auf den Meeres- und Fischereisektor 0,4 Mrd. Euro im Rahmen des EMFF und d) auf sonstige Bereiche (Umwelt, Klimapolitik) 0,5 Mrd. Euro im Rahmen sonstiger Finanzierungsmaßnahmen. Die Maßnahmen aus dem EGFL werden vollständig aus Unionsmitteln, diejenigen aus dem ELER und dem EMFF zusätzlich aus nationalen Mitteln finanziert. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission sicherzustellen, dass die Kontrollen der nationalen Behörden Verbindungen zwischen Antragstellern und anderen an den geförderten Projekten beteiligten Akteuren aufzeigen. Auch sei der Ansatz zur Bewertung der Flächenkategorien zu überprüfen, um das Fehlerrisiko bei der Zahlung für den Klima- und Umweltschutz (Ökologisierungszahlung oder Greeningprämie) zu verringern.

Der Bereich „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 3 Mrd. Euro (2,3 Prozent der Haushaltsmittel) und dient der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Davon entfallen 1,6 Mrd. Euro auf „Migration und Sicherheit“, 0,7 Mrd. Euro auf „Dezentrale Agenturen“, 0,3 Mrd. Euro auf „Lebens- und Futtermittel“, 0,2 Mrd. Euro auf „Kreatives Europa“, 0,3 Mrd. Euro auf „Sonstiges“, das heißt, auf Ausgaben für Verbraucher, Justiz, Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft. Stichproben ergaben einige eher geringfügige Fehler, die jedoch – auch angesichts des geringen Zahlungsvolumens des Bereichs – nicht als repräsentativ zu werten sind.

Im Bereich „Europa in der Welt“ mit einem Volumen von 10 Mrd. Euro (7,6 Prozent der Haushaltsmittel) werden die Maßnahmen im Außenbereich („Außenpolitik“) finanziert durch das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) mit 2,8 Mrd. Euro, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) mit 2,2 Mrd. Euro, das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) mit 1,9 Mrd. Euro, die Humanitäre Hilfe mit 1,9 Mrd. Euro sowie sonstige Maßnahmen und Programme mit 1,5 Mrd. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, unter anderem die Prüfkompetenz in den Empfängerländern durch engere Zusammenarbeit zu verbessern, Risikoindizes zur internen Kontrolle zu entwickeln sowie die Restfehlerquote und die Fehlergrenzen ordnungsgemäß auszuweisen.

Der Bereich „Verwaltung“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 9,3 Mrd. Euro (6,8 Prozent der Haushaltsmittel), davon 5,4 Mrd. Euro für die Kommission, 1,9 Mrd. Euro für das Parlament, 0,8 Mrd. Euro für den Europäischen Auswärtigen Dienst sowie 1,2 Mrd. Euro für die anderen Organe und Einrichtungen der Union. Die Mittel verteilen sich zu 60 Prozent auf die Personal- und zu 40 Prozent auf die Sachkosten (Gebäude, Energie, Kommunikation). Im Zeitraum 2013-2017 wurden – ohne Berücksichtigung der Ämter des Bürgerbeauftragten, des Datenschutzbeauftragten und der Agenturen – die Zahl der Planstellen um 4 Prozent und der Personalbestand um 1,4 Prozent verringert. Mängel finden sich weiterhin beim Parlament (Fraktionsfinanzierung), bei der Kommission (Familienzulagen) und beim Europäischen Auswärtigen Dienst (Familienzulagen, Vergabeverfahren).

Im Kapitel „Haushaltsführung und Finanzmanagement“ stellt der Rechnungshof fest, dass die noch abzuwickelnden Mittelbindungen eine Rekordhöhe erreicht haben und es in Zukunft eines umsichtigen Finanzmanagements bedarf. Der zunehmende Gebrauch von Finanzierungsinstrumenten impliziert neue Governance-Regeln mit eingeschränkter öffentlicher Kontrolle. Die immer komplexeren Finanzierungsmechanismen gefährden die Rechenschaftspflicht und die Transparenz. Er empfiehlt der Kommission, bei ihrer Vorauschätzung der Mittel für Zahlungen für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (2021-2027) den Anstieg der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus dem gegenwärtigen Mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) zu berücksichtigen. Ferner sollte sie zusammen mit dem Parlament und dem Rat Überlegungen anstellen, wie für den Haushalt der Union ein besseres Gleichgewicht zwischen Vorhersehbarkeit und Flexibilität hergestellt sowie weniger komplexe Finanzierungsregeln erreicht werden können.

Im Kapitel „EU-Haushalt und Ergebniserbringung“ kommt der Rechnungshof zu kritischen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Leistungserbringung (Rahmen, Berichterstattung, Gestaltung, Informationsgehalt, Zugänglichkeit) der Kommission im Vergleich zu anderen Regierungen und internationalen Organisationen. Er empfiehlt der Kommission unter anderem, die Berichterstattung zu straffen und benutzerfreundlicher darzustellen sowie den Bewertungen Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinzuzufügen.