

Rechnungshof

Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek

In seiner Sitzung vom 12. Juli 2018 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 2017.¹ Für das Jahr 2017 erstellte er zudem vier besondere Jahresberichte über die Jahresrechnungen der verschiedenen Einrichtungen der Union, darunter erstmals einen einzigen Bericht zu allen 41 Agenturen. Die Rechnungsführung war insgesamt zuverlässig; auch die den Jahresrechnungen zugrunde liegenden Finanzvorgänge entsprachen – bis auf eine Ausnahme² – den Anforderungen an die gebotene Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Der Rechnungshof veröffentlichte 35 Sonderberichte, unter anderem zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, zum Breitbandausbau, zur Bekämpfung von Terrorismus, zum Europäischen Hochgeschwindigkeitsnetz, zur Luftverschmutzung und zur Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei. In zehn Stellungnahmen zu Rechtsvorschlägen äußerte er sich ausführlich zum zukünftigen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR 2021-2027), darunter insbesondere zur Gemeinsamen Agrarpolitik, zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTA), ferner zur Verknüpfung der EU-Finanzierung mit der Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips und zum Schutz von Whistleblowern. Zwei Landscape-Analysen betrafen die Anwendung des Unionsrechts in der Praxis sowie Mobilität und Verkehr. Zwölf Prüfungsvorschauen (zuvor Hintergrundpapiere) bezogen sich unter anderem auf Tierschutz, Lebensmittelsicherheit, Windkraft und Fotovoltaik sowie Elektronischen Handel. Im Rahmen der Zusammenarbeit leitete der Rechnungshof neun mutmaßliche Betrugsfälle an das OLAF weiter. Das Arbeitsprogramm für 2019 sieht Sonderberichte zu Investitionen in grüne Energie, zu Betrug im Kohäsionsbereich, zur Verteidigung, zu staatlichen Bankenbeihilfen und zu besserer Rechtsetzung vor.³ 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.⁴ Auch der Rechnungshof selbst unterwirft sich einer externen Prüfung.⁵

In seinem 41. Jahresbericht zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans stellt der Rechnungshof fest, dass die konsolidierte Jahresrechnung die Vermögens- und Finanzlage der

1 Rechnungshof: Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans und Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2017, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 357, 4. Oktober 2018, S. 3-313 und S. 315-344.

2 „Elektronikkomponenten und -systeme für eine Führungsrolle Europas“.

3 Rechnungshof: 2019 Arbeitsprogramm, 2018 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).

4 Art. 27 EZB-Satzung; vgl. für 2018 den Independent Auditor's Report vom 13. Februar 2019, in: European Central Bank: Annual Report 2018, Frankfurt am Main 2019, S. A 63-65.

5 Weitere Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: Rechnungshof: 2018 Tätigkeitsbericht, 2019 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).

Union, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens vorschrittmäßig und in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt, und dass die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig sind. Mit einer Ausnahme sind auch die der Jahresrechnung 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.

Die von der Union 2017 eingenommenen Haushaltsmittel belaufen sich auf insgesamt 140 Mrd. Euro. Die Einnahmen sind nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet, und die untersuchten Systeme sind – bis auf Mängel bei der zwangsweisen Eintreibung von Zöllen – als wirksam zu bewerten. Die Einnahmen bestehen zu 83 Prozent aus Eigenmitteln, ferner aus sonstigen Quellen, wie EU-Programmen, Haushaltsüberschüssen aus dem Vorjahr, Geldbußen und Verzugszinsen. Die traditionellen Eigenmittel (TEM: Zölle und Zuckerabgaben) belaufen sich auf 20 Mrd. Euro (15 Prozent), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt.-Eigenmittel) auf 17 Mrd. Euro (12 Prozent) und die Eigenmittel gemäß dem Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 78 Mrd. Euro (56 Prozent) der Unionseinnahmen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, bei den TEM die Überwachung der Einfuhrströme und bei den Mehrwertsteuern den Kontrollrahmen zu verbessern.

Die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen sind – bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 Prozent – noch in drei von vier geprüften MFR-Bereichen weiterhin in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet ist der Bereich „Verwaltung“ mit 0,5 Prozent. Mit wesentlichen Fehlern behaftet sind die Ausgabenbereiche „Wettbewerbsfähigkeit“ mit 4,2 Prozent, „Kohäsion“ mit 3,0 Prozent und „Natürliche Ressourcen“ mit 2,4 Prozent. Der Rechnungshof stellt weiterhin einen engen Zusammenhang zwischen Zahlungsweise und Fehlerquoten fest, die bei Kostenerstattungen höher sind als bei Direktzahlungen.

Die von der Union 2017 geleisteten Zahlungen belaufen sich auf insgesamt 137 Mrd. Euro. Der MFR-Teilbereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ umfasst 21 Mrd. Euro (15 Prozent der Haushaltsmittel), davon 11 Mrd. Euro für Forschung, 2,3 Mrd. Euro für Verkehr und Energie, 2,2 Mrd. Euro für Bildung, Jugend und Sport, 1,5 Mrd. Euro für Raumfahrt und 4,2 Mrd. Euro für sonstige Maßnahmen und Programme. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, in verschiedenen Programmen die Regeln für Personalkosten weiter zu präzisieren und die Empfänger für die Förderungsregeln stärker zu sensibilisieren.

Der MFR-Teilbereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ umfasst Ausgaben in Höhe von 36 Mrd. Euro (26 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 17 Mrd. Euro auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und andere regionale Maßnahmen, 9,8 Mrd. Euro auf den Europäischen Sozialfonds (ESF), 8,4 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds (KF) und 0,7 Mrd. Euro auf sonstige Maßnahmen. Diese Instrumente dienen der Kofinanzierung von mehrjährigen flexiblen Programmen mit dem Ziel, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen zu verringern sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu fördern. Fehlerquellen finden sich bei den von den Verwaltungsbehörden geltend gemachten Ausgaben und betreffen insbesondere nicht förderfähige Kosten und Empfänger sowie die öffentliche Auftragsvergabe. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission für den Zeitraum 2014-2020 eine Verbesserung der Verwaltung von Finanzinstrumenten, der Arbeit der Prüfbehörden und des Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens sowie für den Zeitraum nach 2020 eine Änderung der Mehrwert-

steuererstattung an öffentliche Stellen und der Prüfungsregelungen bei der Berechnung der Restfehlerquoten.

Der MFR-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 Direktbeihilfen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) 42 Mrd. Euro und auf marktbezogene Ausgaben (Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe) 3,0 Mrd. Euro im Rahmen des EGFL, b) auf die Entwicklung des ländlichen Raums 11 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, die Wirksamkeit von Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Fehlerbeseitigung bei Zahlungen für Marktmaßnahmen und im Rahmen des ELER zu bewerten und erforderlichenfalls dazu weitere Anleitungen zu geben.

Der MFR-Bereich „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 2,9 Mrd. Euro (2,1 Prozent der Haushaltsmittel) und dient der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Davon entfallen 1,3 Mrd. Euro auf „Migration und Sicherheit“, 0,8 Mrd. Euro auf „Dezentrale Agenturen“, 0,2 Mrd. Euro auf „Lebens- und Futtermittel“, 0,2 Mrd. Euro auf „Kreatives Europa“, 0,4 Mrd. Euro auf „Sonstiges“, das heißt insgesamt auf Ausgaben für Recht, Gesundheit, Kultur, Unionsbürgerschaft. Stichproben ergaben einen geringfügigen Verbesserungsbedarf. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Wirtschaftlichkeit bei der Verwendung der Unionsmittel an die Hand zu geben und ihnen aufzugeben, die jährlich gemeldeten Beträge nach Wiedereinzahlungen, Vorfinanzierungen und tatsächlicher Ausgabe aufzuschlüsseln.

Im MFR-Bereich „Europa in der Welt“ mit einem Volumen von 9,8 Mrd. Euro (7,2 Prozent der Haushaltsmittel) werden die Maßnahmen im Außenbereich („Außenpolitik“) finanziert durch das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) mit 2,7 Mrd. Euro, die Humanitäre Hilfe mit 2,1 Mrd. Euro, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) mit 2,0 Mrd. Euro, das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) mit 1,6 Mrd. Euro sowie sonstige Maßnahmen und Programme mit 1,4 Mrd. Euro. Der Rechnungshof stellt einen gewissen Verbesserungsbedarf fest und empfiehlt der Kommission Änderungen bei Analysen der Restfehlerquote und eine Überarbeitung der Leitlinien für Begünstigte von im Rahmen der indirekten Mittelvergabe umgesetzten Projekten.

Der MFR-Bereich „Verwaltung“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 9,7 Mrd. Euro (7,1 Prozent der Haushaltsmittel), davon 5,6 Mrd. Euro für die Kommission, 1,9 Mrd. Euro für das Parlament, 0,9 Mrd. Euro für den Europäischen Auswärtigen Dienst, 0,6 Mrd. Euro für den Rat, 0,4 Mrd. Euro für den Gerichtshof sowie 0,3 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, Ausstattung, Energie, Kommunikation, Informationstechnologie). Der Rechnungshof stellt keine wesentliche Fehlerquote fest. Er empfiehlt dem Parlament die Vornahme von Verbesserungen im Rahmen von Vergabeverfahren und bei der Finanzierung von Besuchergruppen, der Kommission die Vornahme von Verbesserungen bei den Familienzulagen.

Im Kapitel „Haushaltsführung und Finanzmanagement“ stellt der Rechnungshof fest, dass die Mittelbindungen die im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) festgesetzte Obergrenze geringfügig überschreiten. Die Haushaltszahlungen liegen demgegenüber wie im vergangenen Jahr weit unter dem erwarteten Niveau, was in erster Linie an Verzögerungen bei der Inanspruchnahme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) liegt. Setzt sich diese Entwicklung fort, was anzunehmen ist, so ist zu befürchten, dass für die letzten Jahre des jetzigen MFR (2014-2020) nicht mehr genügend Zahlungsmittel bereitstehen. Durch Erhöhung des Gesamtspielraums für Zahlungen und einiger Finanzinstrumente durch Änderung des MFR erhielt der Haushalt mehr Flexibilität. Nicht geklärt werden konnte die umstrittene Frage, ob Besondere Instrumente (Reserve für Soforthilfe, Solidaritätsfonds, Flexibilitätsinstrument, Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung) unter die Obergrenze des MFR für Zahlungen fallen oder nicht. Die bisher niedrige Abschöpfungsquote für den MFR ist hauptsächlich zurückzuführen auf den späteren Abschluss des vorangegangenen MFR und die späte Annahme der erforderlichen Rechtsakte. Es ist immer noch unklar, ob genügend Mittel zur Deckung aller eingereichten Zahlungsanträge zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, ausreichende Informationen zum Abschluss der Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung für den MFR 2007-2013 bereitzustellen, den kostenerheblichen Rechtsvorschlügen den Gesamtwert der möglichen Verbindlichkeiten und die möglichen Gefährdungen für den Haushalt beizufügen sowie Parlament und Rat aufzufordern, Mechanismen zur besseren Begrenzung von Zahlungsrückständen zu entwickeln.

Im Kapitel „EU-Haushalt und Ergebnisbringung“ stellt der Rechnungshof fest, dass Leistungsinformationen von der Kommission nur begrenzt genutzt, die Datenmengen nicht immer rechtzeitig geliefert und Korrekturmaßnahmen bei Verfehlung von Zielvorgaben nicht immer ergriffen werden sowie die Nutzung von Leistungsinformationen nicht stets erläutert wird. Er empfiehlt der Kommission, bei Verfehlung von Leistungszielen stets Maßnahmen zu ergreifen, die Zahl der Indikatoren zur Leistung des EU-Haushalts zu verringern und intern eine stärkere Leistungsorientierung zu fördern sowie für den nächsten MFR 2021-2027 eine Vereinfachung der für die Haushaltsausführung geltenden Strategierahmen vorzuschlagen.

Der Rechnungshof äußert sich zudem eingehend zu den zahlreichen Legislativvorschlägen der Kommission für den künftigen MFR 2021-2027.⁶ Insgesamt begrüßt er die Bemühungen der Kommission, weist aber auch auf verschiedene Risiken und Schwachstellen hin. Für die angestrebte Verbindung der Ausgaben mit den politischen Prioritäten und dem Mehrwert der Union fehle es noch an einer Einigung der Mitgliedstaaten auf die strategischen Zielsetzungen und an einem soliden Konzept für den Mehrwert. Neben einer Verringerung der Zahl der Ausgabenprogramme und einer Vereinfachung der maßgeblichen Vorschriften sollten vor allem unnötige Vorschriften und Verfahren beseitigt werden. Auf der Einnahmenseite beständen gegen die Erhaltung der gegenwärtigen drei Einnahmequellen (TEM-, MwSt.-, BNE-Eigenmittel), die 87 Prozent der Einnahmen ausmachen, grundsätzlich keine Bedenken. Bei den vorgeschlagenen drei neuen Eigenmitteln (Einnahmen aus einer Unternehmenssteuer, aus dem europäischen Emissionshandelssystem und aus Verpackungsabfällen aus Kunststoff) zeigten sich jedoch Probleme im Hinblick auf ihre Einführbarkeit und Ergiebigkeit. Allgemein sei das vorgeschlagene Finanzierungssystem weiterhin komplex.

6 Rechnungshof: Kurzdarstellung der Bemerkungen des EuRH zu den zahlreichen Legislativvorschlägen der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), 2019 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).