

Rechnungshof

Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek

In seiner Sitzung vom 18. Juli 2019 verabschiedete der Europäische Rechnungshof 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 2018.¹ Für das Jahr 2018 erstellte er zudem vier besondere Jahresberichte über die Jahresrechnungen der verschiedenen Einrichtungen der Union. Die 43 Agenturen – bis auf eine Ausnahme² – und die acht Gemeinsamen Unternehmen erhielten uneingeschränkte Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung sowie zu den Einnahmen und Ausgaben. Der Rechnungshof veröffentlichte 25 Sonderberichte, unter anderem zum Betrug bei EU-Ausgaben, zu chemischen Gefahren in Lebensmitteln, zum Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse, zur grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, zur Öffentlichkeitsarbeit der Kommission, zu Asyl, Umsiedlung und Rückkehr von Migranten und zu EU-Treibhausgasemissionen, sowie 11 Analysen, unter anderem zum „Diesel-Skandal“, zur Cybersicherheit, zur Energiespeicherung, zur Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik und zur Europäischen Verteidigung. Neben drei Stellungnahmen zu Rechtsvorschlüssen, unter anderem zum EU-Amt für geistiges Eigentum, äußerte sich der Rechnungshof in einer zusammenfassenden Kurzdarstellung zum zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR 2021-2027). Prüfungsvorschauen (audit previews) in englischer Sprache bezogen sich unter anderem auf EU Migration management, Control of State aid to banks, Urban mobility in the EU, Biodiversity in farming, Child poverty und Digitising European industry. Im Rahmen der Zusammenarbeit leitete der Rechnungshof zehn mutmaßliche Betrugsfälle an das OLAF³ weiter. Das Arbeitsprogramm für 2020 sieht Sonderberichte unter anderem zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen, zu Wachstum und Integration, Migration, Sicherheit und globale Entwicklung vor.⁴ 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.⁵ Auch der Rechnungshof selbst unterwirft sich einer externen Prüfung.⁶

-
- 1 Rechnungshof: Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans und Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zum Haushaltsjahr 2018, zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 340, 8. Oktober 2019, S. 3-268 und S. 269-298.
 - 2 European Asylum Support Office beziehungsweise Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (betreffend Zahlungen).
 - 3 Office Européen de Lutte Anti-Fraude beziehungsweise Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung.
 - 4 Rechnungshof: 2020 Arbeitsprogramm, 2019.
 - 5 Art. 27 EZB-Satzung; vgl. für 2019 den Independent Auditor's Report vom 12. Februar 2020, in: European Central Bank: Annual Accounts of the ECB 2019, Frankfurt am Main 2020, S. 62-64.
 - 6 Weitere Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: Rechnungshof: Unsere Tätigkeiten im Jahr 2019, Jährlicher Tätigkeitsbericht des Europäischen Rechnungshofs, 2020 abrufbar unter: eca.europa.eu (letzter Zugriff: 30.6.2020).

In seinem 42. Jahresbericht zur Ausführung des EU-Gesamthaushaltsplans stellt der Rechnungshof fest, dass die konsolidierte Jahresrechnung die Vermögens- und Finanzlage der EU, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens 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. Mit einer Ausnahme sind auch die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig. Eine wesentliche Fehlerquote von 4,5 Prozent weisen lediglich die erstattungsbasierten Zahlungen (49,4 Prozent der EU-Ausgaben) auf, die komplexen Vorschriften unterliegen und mit einem hohen Risiko verbunden sind, während die anspruchsbasierten Zahlungen (50,6 Prozent der EU-Ausgaben), die vereinfachten Vorschriften unterliegen, unterhalb der allgemeinen Wesentlichkeitsschwelle von 2 Prozent liegen.⁷ Der vom Vereinigten Königreich 2017 angekündigte Austritt aus der Union (Brexit) hatte auf die Jahresrechnung 2018 noch keine Auswirkungen.

Die von der Union 2018 eingenommenen Haushaltsmittel belaufen sich auf insgesamt 159,3 Mrd. Euro. Die Fehlerquote bei den Einnahmen ist nicht wesentlich und die untersuchten Systeme sind – bis auf Mängel bei der Verwaltung von Zöllen – insgesamt wirksam. Die Einnahmen bestehen zu 90 Prozent aus Eigenmitteln, ferner aus sonstigen Quellen wie EU-Programmen, Geldbußen und Verzugszinsen. Die traditionellen Eigenmittel (TEM: Zölle und Zuckerabgaben) belaufen sich auf 20 Mrd. Euro (13 Prozent), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 17 Mrd. Euro (11 Prozent) und die Eigenmittel gemäß dem Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 105 Mrd. Euro (66 Prozent) der EU-Einnahmen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, bei der Planung ihrer TEM-Kontrollen eine besser strukturierte und dokumentierte Risikobewertung einzuführen.

Die von der Union 2018 geleisteten Zahlungen belaufen sich auf 156,7 Mrd. Euro. Bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 Prozent sind weiterhin noch zwei von drei insoweit geprüften MFR-Bereichen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet, nämlich der Bereich „Intelligentes und integratives Wachstum“ mit den Teilbereichen „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (2,0 Prozent) und „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Kohäsion) (5,0 Prozent) und der Bereich „Natürliche Ressourcen“ (2,4 Prozent), nicht hingegen der Bereich „Verwaltung“. Der Rechnungshof stellt weiterhin einen engen Zusammenhang zwischen Zahlungsweise und Fehlerquoten fest, die bei Kostenerstattungen höher sind als bei Direktzahlungen.

Der MFR-Teilbereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ umfasst 21 Mrd. Euro (14 Prozent der Haushaltsmittel), davon 12 Mrd. Euro für Forschung, 2,4 Mrd. Euro für Bildung, Jugend und Sport, 2,3 Mrd. Euro für Verkehr und Energie, 1,5 Mrd. Euro für Weltraum und 3,6 Mrd. Euro für sonstige Maßnahmen und Programme. Die Ausgaben werden von der Kommission direkt verwaltet und fließen als Finanzhilfen an öffentliche und private Empfänger im Rahmen von Forschungs- und Bildungsprogrammen wie Horizont 2020, Erasmus+ oder Galileo. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission gezieltere Kostenkontrollen von kleineren und mittleren Unternehmen, einfachere Berechnungen der Personalkosten beim nächsten Forschungsrahmenprogramm, Beachtung der Bemerkungen des Rechnungshofs zum Programm Hori-

7 Nähere Angaben dazu finden sich in den folgenden Abschnitten zu den einzelnen Ausgabenbereichen.

zont 2020 und umgehende Maßnahmen hinsichtlich der internen Kontrollsysteme für die Verwaltung der Erasmus+-Finanzmittel.

Der MFR-Teilbereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Kohäsion) umfasst Ausgaben in Höhe von 55 Mrd. Euro (35 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 30 Mrd. Euro auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und andere regionale Maßnahmen, 14 Mrd. Euro auf den Europäischen Sozialfonds (ESF), 9,3 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds (KF) und 1,2 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. Mängel finden sich bei der Arbeit von Prüfbehörden; der neu gestaltete Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmen bedarf weiterer Verbesserungen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission sicherzustellen, dass regelmäßige Kontrollen auf der Ebene ausgewählter Finanzmittler stattfinden, angemessene Kontrollmaßnahmen zur Vermeidung vorschriftswidriger Ausgaben eingesetzt werden sowie kein Programm mit wesentlichen Unregelmäßigkeiten abgeschlossen werden kann.

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 58 Mrd. Euro (37 Prozent der Haushaltsmittel) entfallen a) auf Direktbeihilfen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) 42 Mrd. Euro und auf marktbezogene Ausgaben (Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe) 2,6 Mrd. Euro im Rahmen des EGFL, b) auf die Entwicklung des ländlichen Raums 13 Mrd. Euro im Rahmen des ELER, c) auf den Meeres- und Fischereisektor 0,8 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 stellt fest, dass die Kommission die im Jahresbericht 2015 ausgesprochenen sechs Empfehlungen vollständig umgesetzt hat.

Der MFR-Bereich „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 3,1 Mrd. Euro (2,0 Prozent der Haushaltsmittel) und dient der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Davon entfallen 1,5 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 auf Ausgaben für Recht, Gesundheit, Kultur, Unionsbürgerschaft. Der Rechnungshof stellt bei einigen wichtigen Aspekten einen Verbesserungsbedarf fest und empfiehlt der Kommission sicherzustellen, dass bei den Verwaltungskontrollen von Zahlungsanträgen systematisch die dafür vorgesehenen Unterlagen verwendet werden, sowie die Behörden der Mitgliedstaaten anzuweisen, die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren hinreichend zu prüfen.

Im MFR-Bereich „Europa in der Welt“ mit einem Volumen von 9,5 Mrd. Euro (6,1 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 2,1 Mrd. Euro, die Humanitäre Hilfe mit 1,5 Mrd. Euro, das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) mit 1,4 Mrd. Euro sowie sonstige Maßnahmen und Programme mit 1,7 Mrd. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, Schritte zu unternehmen, um von internationalen

Organisationen die für den Rechnungshof erforderlichen Informationen zu erhalten sowie die Methoden der Generaldirektionen NEAR (Nachbarschaft und Entwicklung) zur Ermittlung der Restfehlerquote und ECHO (Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe) zur Berechnung der Korrekturkapazität zu verbessern.

Der MFR-Bereich „Verwaltung“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 9,9 Mrd. Euro (6,3 Prozent der Haushaltsmittel), davon 5,9 Mrd. Euro für die Kommission, 1,9 Mrd. Euro für das Parlament, 0,9 Mrd. Euro für den Europäischen Auswärtigen Dienst, 0,5 Mrd. Euro für den Rat, 0,4 Mrd. Euro für den Gerichtshof, 0,1 Mrd. Euro für den Rechnungshof sowie 0,2 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, Ausstattung, Energie, Kommunikation, Informationstechnologie). Der Rechnungshof stellt keine wesentliche Fehlerquote fest. Er empfiehlt der Kommission, die Systeme zur Verwaltung der Familienzulagen durch häufigere Überprüfung der persönlichen Situation der Bediensteten zu verbessern und die Erklärung zu anderweitigen Zulagen verstärkt zu überprüfen.

Zu „Haushaltsführung und Finanzmanagement“ stellt der Rechnungshof fest, dass im Haushaltsjahr 2018 die verfügbaren Mittel für Verpflichtungen von 160,7 Mrd. Euro durch Inanspruchnahme von 159,9 Mrd. Euro nahezu vollständig ausgeschöpft wurden ebenso wie die verfügbaren Mittel für Zahlungen von 144,8 Mrd. Euro durch Inanspruchnahme von 142,7 Mrd. Euro. Was die Mittel für Zahlungen angeht, berücksichtigt die eingangs genannte höhere Summe von 156,7 Mrd. Euro nicht nur die Zahlungen zulasten des Haushalts 2018 in Höhe von 142,7 Mrd. Euro, sondern auch aus Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr in Höhe von 1,9 Mrd. Euro und aus zweckgebundenen Einnahmen in Höhe von 12,1 Mrd. Euro. Problematisch sind weiterhin die Umsetzung des MFR durch Verzögerungen der Mittelausschöpfung bei der Ausführung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sowie die erhöhte Risikoexposition des EU-Haushalts durch Zunahme an Garantien, insbesondere durch Einführung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD). Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, für den neuen MFR (2021-2027) die Genauigkeit der Vorausschätzungen des Zahlungsbedarfs zu verbessern, Parlament und Rat aufzufordern, bei den Haushaltsmitteln für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Verpflichtung und Zahlung zu sorgen, sowie die geplante Zusammenführung der Garantiefonds in einen gemeinsamen Dotierungsfonds sicherzustellen.

Zu „EU-Haushalt und Ergebnisbringung“ untersucht der Rechnungshof regelmäßig die mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnisse. In seinen Schlussfolgerungen stellt er höchst unterschiedliche Ergebnisse und insgesamt mäßige Fortschritte bei den untersuchten Programmen fest. Die Indikatoren lieferten nicht immer ein zutreffendes Bild der tatsächlichen Fortschritte, weil sie nicht gut gewählt waren, eine Fortschrittsberechnung nicht ermöglichten, keine erforderlichen Daten erfassten oder die Zielvorgaben nicht ehrgeizig genug waren. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission insbesondere die Aufnahme von Indikatoren für ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen In- und Outputs, für eine klare Verbindung zu den programmfinanzierten Maßnahmen, für die Resultate und nicht die Leistung der Ausgabenprogramme sowie für die Abdeckung der Programmziele. Ferner sollte die Kommission für alle Programme quantitative und qualitative Leistungsrahmen vorschlagen, rechtzeitige Leistungsinformationen sicherstellen, die Zielvorgaben für die Haushaltsbehörde (Parlament und Rat) dokumentieren sowie die Übersicht über die Programmleistung verbessern.