

Rechnungshof

Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek

Im Jahr 2020 verabschiedete der Europäische Rechnungshof seine Jahresberichte zum Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (EU) erstmals in zwei Teilen, am 24. September über die Ausführung des EU-Haushaltsplans und am 20. Juli über die Tätigkeiten im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds sowie am 9. November zur Leistung des EU-Haushalts, jeweils zum Haushaltsjahr 2019.¹ Für das Jahr 2019 erstellte er zudem zwei besondere Jahresberichte, unter anderem über den Jahresabschluss der 13 Europäischen Schulen. 41 Agenturen² – bis auf zwei Ausnahmen³ – und die neun Gemeinsamen Unternehmen erhielten uneingeschränkte Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung sowie zu den Einnahmen und Ausgaben. Der Rechnungshof veröffentlichte 26 Sonderberichte, unter anderem zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, zum EU-Kernstraßennetz, zur Energieeffizienz von Gebäuden, zum Emissionshandelssystem und zur Kapitalmarktunion, sowie sechs Analysen, unter anderem zur Verfolgung der Klimaschutzausgaben, zu 20 Jahren „bessere Rechtsetzung“ und zu Lehren aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008–2012. In 11 Stellungnahmen äußerte sich der Rechnungshof mehrfach zu Rechtsvorschlägen in den Bereichen „Covid-19“ und Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR 2021–2027). Im Rahmen der Zusammenarbeit leitete der Rechnungshof sechs mutmaßliche Betrugsfälle an das OLAF.⁴ Die neue Strategie des Rechnungshofs für 2021–2025 zielt auf eine Verbesserung der Prüfungsregelungen, der Prüfungsrichtungen und der Prüfungssicherheit.⁵ Das Arbeitsprogramm für 2021+ umfasst insbesondere die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.⁶ 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.⁷ Auch der Rechnungshof selbst unterwirft sich einer externen Prüfung.⁸

In seinem Jahresbericht über die Ausführung des EU-Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 stellt der Rechnungshof fest, dass die konsolidierte Jahresrechnung die Vermögens- und Finanzlage der EU, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cash-flows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens vorschriftsmäßig und in allen

1 Die neuen Berichte sind nicht mehr im Amtsblatt der EU, sondern auf der Website des Rechnungshofs (eca.europa.eu) veröffentlicht; vgl. zu dieser Änderung auch den Hinweis des Rechnungshofs, in: Amtsblatt der EU C 377, 9.11.2020, S. 13.

2 Zwei Agenturen – Europäische Staatsanwaltschaft (ESTa) und Europäische Arbeitsbehörde (ELA) – waren 2019 noch nicht finanziell autonom und deshalb nicht betroffen.

3 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) (jeweils betreffend Zahlungen).

4 Office Européen de Lutte Anti-Fraude = Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung.

5 Rechnungshof: Strategie des Europäischen Rechnungshofs für 2021–2025, 2021.

6 Rechnungshof: Unser Arbeitsprogramm für 2021+, 2021.

7 Art. 27 EZB-Satzung; vgl. für 2020 den Independent Auditor's Report vom 10. Februar 2021, in: European Central Bank: Annual Accounts of the ECB 2020, Frankfurt a. M. 2021, S. 68–70.

8 Weitere Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: Rechnungshof: Unsere Tätigkeiten im Jahr 2020, Jährlicher Tätigkeitsbericht des Europäischen Rechnungshofs, 2021 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofs: eca.europa.eu).

wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt. Während die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen recht- und ordnungsmäßig sind, weisen die Ausgaben eine wesentliche Fehlerquote von 2,7 Prozent auf. Hauptsächlich betroffen sind mit 4,9 Prozent erstattungsbasierte – im Unterschied zu anspruchsbasierten – Ausgaben vor allem im Kohäsionsbereich.⁹ Die Covid-19-Krise wie auch der erst 2020 erfolgte Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union (Brexit) hatten 2019 noch keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Die Einnahmen der Union belaufen sich auf insgesamt 163,9 Mrd. Euro. Die Fehlerquote bei den Einnahmen ist nicht wesentlich und die untersuchten Systeme sind – bis auf Mängel bei der Kontrolle von Zöllen – insgesamt wirksam. Die Einnahmen bestehen zu 88 Prozent aus Eigenmitteln, ferner aus sonstigen Quellen, wie Beiträgen und Erstattungen im Rahmen von EU-Programmen, Geldbußen und Verzugszinsen. Die traditionellen Eigenmittel (TEM: Zölle und Zuckerabgaben) belaufen sich auf 21 Mrd. Euro (13 Prozent), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 18 Mrd. Euro (11 Prozent) und die Eigenmittel gemäß dem Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 106 Mrd. Euro (64 Prozent). Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, bei den TEM-Kontrollen einschlägige Daten auf EU-Ebene zu analysieren und ein Überwachungssystem zu entwickeln sowie den Mitgliedstaaten Fristen für die Mängelbehebung und für Folgemaßnahmen zu setzen.

Die Ausgaben der Union belaufen sich auf 159,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 2,1 Prozent der Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten und 1,0 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Union. Bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 Prozent ist weiterhin noch ein insoweit geprüfter MFR-Bereich in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet, nämlich der Bereich „Intelligentes und integratives Wachstum“ mit den Teilbereichen „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (4,0 gegenüber 2,0 Prozent im Vorjahr) sowie „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Kohäsion) (4,4 gegenüber 5,0 Prozent im Vorjahr). Der Rechnungshof stellt weiterhin einen engen Zusammenhang mit komplexen Vorschriften sowie zwischen Zahlungsweise und Fehlerquoten fest, die bei Kostenerstattungen höher sind als bei Direktzahlungen.

Der MFR-Teilbereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ umfasst 22 Mrd. Euro (14 Prozent der Haushaltsmittel), davon 12 Mrd. Euro für Forschung, 2,8 Mrd. Euro für Bildung, Jugend und Sport, 2,5 Mrd. Euro für Verkehr und Energie, 1,7 Mrd. Euro für Weltraum und 2,8 Mrd. Euro für sonstige Maßnahmen und Programme. Die Ausgaben fließen als Finanzhilfen an öffentliche und private Empfänger im Rahmen von Forschungs- und Bildungsprogrammen wie Horizont 2020, Erasmus+ oder Galileo. Sie werden von der Kommission direkt verwaltet, das Erasmus +-Programm zu 80 Prozent im Auftrag der Kommission von den Mitgliedstaaten. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission im Rahmen des Horizont 2020-Programms weiterhin gezieltere Kontrollen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie eine weitere Vereinfachung und deutliche Kenntlichmachung der Vorschriften zu den Personalkosten.

Der MFR-Teilbereich „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Kohäsion) umfasst Ausgaben in Höhe von 54 Mrd. Euro (34 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), 8,8 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds (KF) und 1,5 Mrd. Euro auf

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

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. Der Rechnungshof stellt fest, dass die von ihm seit dem Jahresbericht 2016 an die Kommission gerichteten Empfehlungen noch nicht vollständig umgesetzt wurden. Er empfiehlt ihr zusätzlich, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, dass die Nichtaufdeckung nicht förderfähiger Vorhaben verhindert wird, sowie die Hauptursachen für die nicht aufgedeckten Fehler zu analysieren und Abhilfemaßnahmen mit den Prüfbehörden zu entwickeln.

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 60 Mrd. Euro (37 Prozent der Haushaltsmittel) entfallen a) auf Direktzahlungen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) 41 Mrd. Euro und auf marktbezogene Ausgaben (Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe) 2,4 Mrd. Euro im Rahmen des EGFL, b) auf die Entwicklung des ländlichen Raums 14 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) 0,7 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 Direktzahlungen keine, die übrigen Zahlungen jedoch eine wesentliche Fehlerquote aufweisen, und empfiehlt der Kommission eine häufigere Aktualisierung der Betrugsrisiken-Analyse.

Der MFR-Bereich „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 3,3 Mrd. Euro (2,0 Prozent der Haushaltsmittel) und dient der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Davon entfallen 1,6 Mrd. Euro auf Migration und Sicherheit, 1,0 Mrd. Euro auf Dezentrale Agenturen, 0,2 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, Recht, Gleichstellung, Unionsbürgerschaft. Der Rechnungshof stellt bei einigen Bereichen einen Verbesserungsbedarf fest und empfiehlt der Kommission, den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten verpflichtende Leitlinien für die Stichprobenverfahren und zur ausreichenden Dokumentation zur Verfügung zu stellen.

Im MFR-Bereich „Europa in der Welt“ mit einem Volumen von 10 Mrd. Euro (6,3 Prozent der Haushaltsmittel) werden die Maßnahmen im Außenbereich („Außenpolitik“) finanziert durch das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) mit 2,6 Mrd. Euro, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) mit 2,1 Mrd. Euro, die Humanitäre Hilfe mit 2,1 Mrd. Euro, das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) mit 1,6 Mrd. Euro sowie sonstige Maßnahmen und Programme mit 1,7 Mrd. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, im Rahmen der Stichprobenverfahren eine Annäherung bei der Berechnung der geschätzten Restfehlerquoten zu erreichen sowie wiederkehrende Fehler zu ermitteln und zu verhindern.

Der MFR-Bereich „Verwaltung“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 10 Mrd. Euro (6,5 Prozent der Haushaltsmittel), davon 6,1 Mrd. Euro für die Kommission, 2,0 Mrd. Euro für das Parlament, 1,0 Mrd. Euro für den Europäischen Auswärtigen Dienst, 0,6 Mrd. Euro für den Rat, 0,4 Mrd. Euro für den Gerichtshof, 0,1 Mrd. Euro für den Rechnungshof, 0,1 Mrd. Euro für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sowie 0,1

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). Zum EWSA stellt der Rechnungshof fest, dass dieser seit 2014 noch keine umfassende Risikobewertung durchgeführt sowie weder eine Definition sensibler Positionen oder Funktionen vorgelegt noch eine Strategie für den Umgang mit sensiblen Positionen entwickelt hat.

Zu „Haushaltsführung und Finanzmanagement“ stellt der Rechnungshof fest, dass im Haushaltsjahr 2019 die MFR-Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen bei 164,1 Mrd. Euro und für Zahlungen bei 166,7 Mrd. Euro lagen. Bewilligt wurden an Mitteln für Verpflichtungen 166,2 Mrd. Euro und für Zahlungen 148,5 Mrd. Euro. Die Verwendungsraten beliefen sich bei den Mitteln für Verpflichtungen auf 99,4 Prozent und bei den Mitteln für Zahlungen auf 98,5 Prozent. Was die Mittel für Zahlungen angeht, berücksichtigt die eingangs genannte höhere Summe von 159,1 Mrd. Euro nicht nur die Zahlungen zulasten des Haushalts 2019 in Höhe von 146,2 Mrd. Euro, sondern auch aus Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr in Höhe von 1,7 Mrd. Euro und aus zweckgebundenen Einnahmen in Höhe von 11,2 Mrd. Euro. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen erreichten einen weiter erhöhten Stand von 298 Mrd. Euro, der insbesondere auf die langsame Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zurückzuführen ist. Zusätzliche Probleme sind für die Zukunft infolge der Covid-19-Krise zu erwarten. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, den Zahlungsbedarf genau zu verfolgen und die Verfügbarkeit der Mittel sicherzustellen sowie weiterhin einen jährlichen Bericht über Finanzinstrumente, insbesondere Darlehensoperationen und Haushaltsgarantien, vorzulegen. Der Haushaltsbehörde (Parlament und Rat) empfiehlt er, die Europäische Investitionsbank (EIB) zu ersuchen, es dem Rechnungshof zu ermöglichen, deren nicht unter ein konkretes EU-Mandat fallende Finanzierungstätigkeit zu prüfen.

Im zweiten Teil seines Jahresberichts überprüfte der Rechnungshof die Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekte der Ausgabenprogramme zulasten des EU-Haushalts 2019 anhand der von der Kommission jährlich vorzulegenden Management- und Leistungsbilanz. In seinen Schlussfolgerungen stellt er fest, dass sich die Struktur der Leistungsberichterstattung weiter verbessert hat. Die Kommission erstellt die Berichte aufgrund zweckdienlicher Verfahren, garantiert die Zuverlässigkeit der Informationen jedoch nicht vollständig. Die Berichte konzentrieren sich auf die Wirksamkeit, jedoch weniger auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung. Ein bedeutender Fortschritt zeigt sich nunmehr in Abschnitten zur Bewertung von Programmleistungen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die Leistungsberichterstattung zum MFR 2014-2020 im Hinblick auf größere Zahlungsbeträge auch über dessen Zeitablauf hinaus fortzusetzen sowie die Zuverlässigkeit der Leistungsinformationen – etwa durch Qualitätskontrollen – weiter zu verbessern. Zudem untersuchte der Rechnungshof, inwieweit seinen 315 Empfehlungen aus dem Jahr 2016 von der Kommission, dem Europäische Auswärtigen Dienst, der EZB und den EU-Agenturen entsprochen wurde, während die an die Mitgliedstaaten gerichteten 38 Empfehlungen insoweit wie bisher ausgenommen blieben. Die Kommission setzte von den 270 an sie gerichteten Empfehlungen knapp 77 Prozent vollständig oder weitgehend um, 14 Prozent teilweise und 9 Prozent gar nicht. Die übrigen Organe und Einrichtungen setzten von den 45 an sie gerichteten Empfehlungen 91 Prozent vollständig und 9 Prozent teilweise um.