

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Stellungnahme No 1
2010

VERBESSERUNG DES FINANZMANAGEMENTS
DER EUROPÄISCHEN UNION:
RISIKEN UND HERAUSFORDERUNGEN



DE

INHALT

ZIFFER

- 2** **EINLEITUNG**
- 3 - 5** **WEITERE VERRINGERUNG DES AUSMASSES DER UNREGELMÄSSIGKEITEN**
- 3 - 4** **WELCHE BEREICHE SIND MIT HOHEM RISIKO BEHAFTET?**
- 4 - 5** **WELCHE WEITEREN MASSNAHMEN KÖNNTEN GETROFFEN WERDEN, UM UNREGELMÄSSIGKEITEN ZU VERRINGERN?**
- 6 - 8** **VERBESSERUNG DER QUALITÄT DER AUSGABEN (SPARSAMKEIT, WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT)**
- 6 - 7** **WO BESTEHT ERHEBLICHER VERBESSERUNGSBEDARF?**
- 8** **WELCHE WEITEREN MASSNAHMEN KÖNNTEN GETROFFEN WERDEN, UM DIE QUALITÄT DER AUSGABEN ZU VERBESSERN?**
- 9** **SCHLUSSFOLGERUNG**

EINLEITUNG

- 1.** Seit 1999 misst die Kommission einer Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union (EU) erhebliche Bedeutung bei. Zur Erreichung dieses Ziels hat sie unter anderem ein Programm der internen Verwaltungsreform¹ durchgeführt, die Verringerung des Ausmaßes vorschriftswidriger Ausgaben zur Priorität erklärt und Initiativen zur Verbesserung der Überwachung und Kontrolle von EU Mitteln² sowie zur Reform des EU Haushalts eingeleitet³. Der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, dass bei allen neuen Kommissionsinitiativen das Konzept der "intelligenten Regulierung" zum Tragen kommen wird⁴.
- 2.** In den letzten Jahren hat der Hof über Verbesserungen der internen Kontrolle auf Kommissionsebene und eine insgesamt zu verzeichnende Verringerung des Ausmaßes vorschriftswidriger Zahlungen berichtet⁵. Allerdings verweist er weiterhin auf ein hohes Ausmaß vorschriftswidriger Zahlungen in vielen Haushaltsbereichen⁶ sowie darauf, dass wichtige Aspekte verschiedener EU Ausgabenprogramme verbesserungsbedürftig sind. Die geplante Neufassung der Haushaltsordnung, der neue Finanzrahmen und die Haushaltsreform werden weitreichende Möglichkeiten bieten, die vom Hof ermittelten Probleme anzugehen.
- 3.** In diesem Dokument werden die Hauptaussagen der jüngsten Jahres und Sonderberichte des Hofes zusammengestellt, um die wichtigsten Risiken und Herausforderungen im Zusammenhang mit der weiteren Verringerung des Ausmaßes der Unregelmäßigkeiten sowie mit der Verbesserung der Qualität der EU Ausgaben aufzuzeigen.

¹ Die Reform der Kommission - Ein Weißbuch (KOM(2000) 200 endgültig (2)).

² Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen (KOM(2006) 9 endgültig und SEK(2006) 49).

³ Den Haushalt reformieren, Europa verändern (SEK(2007) 1188 endgültig).

⁴ Politische Leitlinien für die nächste Kommission, José Manuel Barroso, Brüssel, 3. September 2009.

⁵ Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2008 (JB 2008), Schaubild 1.1.

⁶ JB 2008, Tabelle 1.3.

WEITERE VERRINGERUNG DES AUSMASSES DER UNREGELMÄSSIGKEITEN

WELCHE BEREICHE SIND MIT HOHEM RISIKO BEHAFTET?

4. Obwohl das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten insgesamt zurückgegangen ist, bleibt es in wichtigen Ausgabenbereichen hoch. Das größte Ausmaß an Unregelmäßigkeiten stellte der Hof bei den Zahlungen in den Themenkreisen **Kohäsion** und **Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung** (einschließlich von Heranführungshilfe und Nachbarschaftsprogrammen) fest. Außerdem wurde beim **Rahmenprogramm** für Forschung und technologische Entwicklung sowie bei den Ausgaben für die **Entwicklung des ländlichen Raums** ein hoher Anteil vorschriftswidriger Zahlungen aufgedeckt⁷.
⁷ JB 2008, Tabelle 1.3.
5. Die überwiegende Mehrheit der Ausgaben in diesen Bereichen bezieht sich auf mehrere Jahre und ist an bestimmte Programmplanungszeiträume geknüpft. In den meisten Fällen handelt es sich um von den Endbegünstigten beantragte Kostenerstattungen.
6. Am häufigsten treten Fälle von Unregelmäßigkeiten ("Fehler") bei Zwischen- und Abschlusszahlungen auf und beruhen auf der Meldung nicht förderfähiger Ausgaben seitens der Begünstigten, der Meldung überhöhter förderfähiger Ausgaben und der Nichteinhaltung von Zahlungsbedingungen, insbesondere im Bereich der Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen. Der Hof stellte fest, dass es in erster Linie zwei Ursachen für diese Fehler gibt:
 - a) Mängel in den Systemen zur Beherrschung der Risiken auf der Ebene der Endbegünstigten;
 - b) Komplexität der Förderfähigkeitsregeln und der anderen von den Begünstigten zu erfüllenden Bedingungen.
7. Die Kommission hat wiederholt geltend gemacht, dass es aufgrund des "Mehrjahrescharakters" der betreffenden Ausgaben möglich ist, die meisten Fehler vor Abschluss der jeweiligen Programme aufzudecken und zu berichtigen. Der Hof ist jedoch der Auffassung, dass zurzeit keine ausreichenden Informationen vorliegen, um diese Behauptung zu untermauern.

8. Zwar wurden Änderungen an den Finanzmanagementsystemen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgenommen, doch lässt sich noch nicht beurteilen, ob dies zu einer Verringerung der Fehlerquote geführt hat, denn bislang wurden die Zahlungen zumeist in Form von Vorfinanzierungen oder Vorschüssen geleistet, die an wenige Bedingungen geknüpft sind. Bezogen auf den Themenkreis Kohäsion stellte der Hof fest, dass die verspätete Anwendung der neuen Verfahren, die als Vorbedingungen für die ersten Zwischenzahlungen eingeführt wurden, eine Verlangsamung des Haushaltsvollzugs zur Folge haben könnte. Außerdem könnte sich das Risiko erhöhen, dass die Kontrollsysteme in der Anlaufphase Fehler nicht verhindern oder aufdecken. ⁸JB 2008, Ziffer 2.36.

9. Mit dem Europäischen Konjunkturprogramm ist ein zusätzliches Risiko verbunden, denn es führt in einer Reihe von Bereichen mit hohem Risiko, in denen die Überwachungs- und Kontrollsysteme nur teilweise wirksam sind - insbesondere in den Bereichen Kohäsion und Entwicklung des ländlichen Raums - zu einer Erhöhung des Anteils der Ausgaben, die in Form von Vorschüssen geleistet werden.

WELCHE WEITEREN MASSNAHMEN KÖNNTEN GETROFFEN WERDEN, UM UNREGELMÄSSIGKEITEN ZU VERRINGERN?

10. Die Kommission sollte die spezifischen Systemmängel beseitigen, die der Hof in den am stärksten von Unregelmäßigkeiten betroffenen Bereichen festgestellt hat. Dazu ist es u. a. erforderlich, weiterhin zu überwachen, welche Wirkungen mit bereits umgesetzten Maßnahmen erzielt wurden, und die Zuverlässigkeit der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen der Generaldirektoren der Kommission enthaltenen Beurteilungen in Bezug auf die Stärke der internen Kontrollen und die mit hohem Risiko behafteten Bereiche zu verbessern. In diesem Zusammenhang sollte sich die Kommission außerdem um eine Verbesserung der Qualität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten jährlichen Zusammenfassungen bemühen, um aus ihnen einen höheren Grad an Sicherheit ableiten zu können⁸.

11. Die Kommission sollte im Zusammenhang mit dem Abschluss des Programmplanungszeitraums 2000-2006 und der Forschungsrahmenprogramme⁹ für die Verbesserung der Mechanismen für Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen sorgen. Dies erfordert eine qualitative Verbesserung der Daten zu Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen in den Themenkreisen Kohäsion sowie Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, die der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden müssen.

⁹ JB 2008, Ziffer 7.42.

¹⁰ Mitteilung der Kommission "Überlegungen zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos" (KOM(2008) 866 endgültig).

12. Die Überwachung und die Kontrolle lassen sich jedoch ohne erhebliche Überarbeitung der zugrunde liegenden Regelungen und Rechtsvorschriften nicht unbegrenzt verbessern. Bei immer mehr Kontrollen und entsprechend sinkenden Fehlerquoten ist womöglich irgendwann der Punkt erreicht, an dem die Kontrollkosten nicht mehr in angemessenem Verhältnis zum Nutzen eines weiteren Fehlerabbaus stehen. Diese Tatsache wurde von der Kommission erkannt¹⁰. Nun gilt es, qualitativ hochwertige Informationen über die Kontrollkosten in den Bereichen mit den höchsten Risiken zu gewinnen, um auf dieser Grundlage ein angemessenes Gleichgewicht zu finden. Lässt sich dieses Gleichgewicht nicht ermitteln, sollten die einschlägigen Programme und Regelungen entweder überarbeitet oder auf den Prüfstand gestellt werden.

13. Vereinfachung sollte bei der Reform der Regelungen und Rechtsvorschriften für bestehende oder neue Ausgabenprogramme ein vorrangiges Ziel bleiben, da sich durch eindeutig auszulegende und einfach anzuwendende Regelungen und Rechtsvorschriften nicht nur das Fehlerrisiko, sondern auch die Kontrollkosten verringern lassen. Allerdings muss auch gebührend beachtet werden, wie sich Vereinfachungen, die in erster Linie auf eine Verringerung des Ausmaßes der Unregelmäßigkeiten ausgerichtet sind, auf die Qualität der Ausgaben auswirken könnten.

VERBESSERUNG DER QUALITÄT DER AUSGABEN (SPARSAMKEIT, WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT)

WO BESTEHT ERHEBLICHER VERBESSERUNGSBEDARF?

- 14.** Der Hof prüft jedes Jahr eine Reihe spezifischer Themen im Bereich des Finanzmanagements und veröffentlicht seine Feststellungen in Sonderberichten. Bei einer Gesamtbetrachtung dieser Berichte zeigt sich, dass bestimmte Aspekte, die für die Verbesserung der **Auswahl, Konzeption und Durchführung der Ausgabenprogramme** und damit für die Verbesserung der Qualität der Ausgaben relevant sind, immer wieder genannt werden. Insbesondere verweist der Hof in seinen Berichten auf Beispiele für folgende acht Probleme:
- Die Ausgabenprogramme liefern keinen echten europäischen Mehrwert¹¹;
 - Die verfolgten politischen Ziele sind zu weit gefasst, nicht eindeutig definiert oder teilweise widersprüchlich¹²;
 - Die eingesetzten Instrumente und Ressourcen reichen nicht aus, um die festgelegten Ziele zu verwirklichen¹³;
 - Es fehlt eine klare "Interventionslogik" zur Festlegung der Kausalzusammenhänge zwischen den geförderten Maßnahmen und den gewünschten Wirkungen¹⁴;
 - Allzu komplexe oder nicht überprüfbare Förderkriterien führen zu erhöhten Verwaltungskosten und einem erhöhten Risiko der Nichteinhaltung der Vorschriften; zudem beeinträchtigen sie die Kontrolle sowie eine gezielte Förderung¹⁵;
 - Durch unklare Rollen und Zuständigkeiten (ein Problem, das insbesondere in Bereichen mit geteilter Verwaltung und im Bereich der Entwicklungshilfe auftritt) wird die Eigenverantwortung untergraben und die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen verringert^{16 17 18};
 - Die Begleitungs- und Bewertungssysteme weisen Mängel auf¹⁹;
 - In einigen Bereichen der gemeinsamen Verwaltung mit internationalen Organisationen²⁰ ist der Zugang zu Dokumenten und Informationen unzureichend, was einer wirksamen Begleitung im Wege steht²¹;
- ¹¹ Sonderbericht Nr. 2/2009 - Das Programm der Europäischen Union im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2007): ein wirksamer Weg zu einer besseren Gesundheit?
- ¹² Sonderbericht Nr. 14/2009 - Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht?
- ¹³ Sonderbericht Nr. 10/2008 - Entwicklungshilfe der EG für die Gesundheitsversorgung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara
- ¹⁴ Sonderbericht Nr. 8/2009 - Exzellenznetze und integrierte Projekte in der gemeinschaftlichen Forschungspolitik: Wurden die Ziele erreicht?
- ¹⁵ Sonderbericht Nr. 8/2008 - Ist die Cross Compliance Regelung wirksam?
- ¹⁶ Sonderbericht Nr. 6/2007 - Über die Wirksamkeit der technischen Hilfe im Rahmen des Kapazitätsaufbaus
- ¹⁷ Sonderbericht Nr. 1/2009 - Bankaktivitäten im Mittelmeerraum im Rahmen des Programms MEDA sowie der vorangegangenen Protokolle
- ¹⁸ Sonderbericht Nr. 5/2009 - Kassenmittelverwaltung bei der Kommission

- 15.** In vielen Fällen wurde das Konzept der Ausgabenprogramme von einem Programmplanungszeitraum zum nächsten punktuell weiterentwickelt, um spezifischen Problemen Rechnung zu tragen. Dabei wurde nicht genügend Raum für eine regelmäßige grundlegende Überprüfung und Überarbeitung gelassen, um das Interventionskonzept an sich ändernde Erfordernisse und Gegebenheiten anzupassen.
- 16.** Wenn die Interventionslogik Schwachstellen aufweist und gleichzeitig erhebliche Mängel in den für bestimmte Maßnahmen geltenden Begleitungs- und Bewertungsmodalitäten bestehen, lässt sich nur schwer beurteilen, wie wirksam die Programme sind und welche Reformen angemessen wären. Unzulängliche Informationen über die Ergebnisse und Wirkungen beeinträchtigen auch die Transparenz und die Rechenschaftslegung sowie Entscheidungen über die Mittelzuweisung²².
- 17.** Die zunehmende Inanspruchnahme von Agenturen und in jüngerer Zeit von gemeinsamen Unternehmen als Handlungsträger zur Umsetzung von EU Maßnahmen birgt sowohl Chancen als auch Risiken. Die Kommission sollte für eine angemessene Überwachung sorgen, damit die Möglichkeiten dieser Verwaltungsregelungen in vollem Umfang genutzt, gleichzeitig aber die Vertragsgrundsätze eingehalten werden²³.
- ¹⁹ Sonderbericht Nr. 9/2007
- Evaluierung der EU Rahmenprogramme im Bereich Forschung und technologische Entwicklung - Könnte die Kommission ihren Ansatz verbessern? - und Sonderbericht Nr. 7/2008 - Das Programm Intelligente Energie – Europa 2003-2006
- ²⁰ Beispielsweise UN Organisationen oder Weltbank.
- ²¹ JB 2008, Ziffer 8.13.
- ²² Sonderbericht Nr. 10/2006
- Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994-1999 (Strukturfonds)
- ²³ Sonderbericht Nr. 13/2009
- Hat sich die Übertragung von Durchführungsaufgaben auf Exekutivagenturen als zweckmäßiges Instrument erwiesen? - und Sonderbericht Nr. 5/2008 - Wie erzielen die Agenturen der Union Ergebnisse?

WELCHE WEITEREN MASSNAHMEN KÖNNTEN GETROFFEN WERDEN, UM DIE QUALITÄT DER AUSGABEN ZU VERBESSERN?

- 18.** Das Konzept des europäischen Mehrwerts sollte in einer angemessenen politischen Erklärung oder in EU Rechtsvorschriften klargestellt werden, um den politischen Instanzen der EU bei der Festlegung der Ausgabenprioritäten eine Orientierungshilfe zu geben.
- 19.** Bei der Überarbeitung bestehender und der Ausgestaltung neuer Maßnahmen sollte die Kommission dafür sorgen, dass die Grundsätze Klarheit der Ziele, Streben nach Vereinfachung, Realitätssinn, Transparenz und Rechenschaftspflicht ausreichende Beachtung finden²⁴. Die bestehenden Kommissionsverfahren zur Entwicklung künftiger Strategien, insbesondere die Ex ante Bewertung und die Folgenabschätzung, könnten weiter verstärkt werden, damit sichergestellt ist, dass diese Aspekte sowie die Frage, ob und auf welche Art ein Programm einen europäischen Mehrwert erbringt, gebührend berücksichtigt werden²⁵.
- 20.** Die Kommission sollte die Überprüfung des Haushalts so bald wie möglich abschließen und den entsprechenden Ergebnissen bei der Ausarbeitung des im Jahr 2014 beginnenden Finanzrahmens Rechnung tragen. Dabei sollte sie die Verbesserung der Qualität der Haushaltsplanung und der Ausgaben zu einem der Hauptziele erklären. Angesichts dieser Reformmöglichkeiten sollte die Kommission in Betracht ziehen, ihr Augenmerk stärker auf den Output als auf den Input zu richten, die Kostenberechnungen weiter zu vereinfachen, die Ebene der Mittelverwaltung zu überprüfen, Kontrollsysteme mit Blick auf den Output zu gestalten und das Konzept des tolerierbaren Risikos weiterzuentwickeln.

²⁴ Siehe die Antwort des Hofes auf die Mitteilung der Kommission "Den Haushalt reformieren, Europa verändern"

²⁵ Sonderbericht Nr. 10/2006 - Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994-1999 (Strukturfonds)

SCHLUSSFOLGERUNG

- 21.** Für einen Ausbau der von der Vorgänger Kommission erzielten Fortschritte im Bereich der Verringerung des Ausmaßes vorschriftswidriger Zahlungen zulasten des EU Haushalts müssen die einschlägigen Rechtsvorschriften vereinfacht und kosteneffizientere Überwachungs- und Kontrollsysteme eingerichtet werden. Derartige Programmreformen müssen im Zusammenhang mit einer breiter angelegten Überprüfung der bestehenden EU Ausgabenregelungen im Zuge der geplanten Neufassung der Haushaltsordnung, der Ausarbeitung des neuen Finanzrahmens und der Haushaltsreform stattfinden. Die Organe der Europäischen Union sollten einer Verbesserung der Ausgabenqualität hohen Stellenwert einräumen. Daher sollte dieses Ziel ein zentrales Anliegen der neuen Kommission sein.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 14. Januar 2010 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Präsident

Für einen Ausbau der von der Vorgänger Kommission erzielten Fortschritte im Bereich der Verringerung des Ausmaßes vorschriftswidriger Zahlungen zulasten des EU Haushalts müssen die einschlägigen Rechtsvorschriften vereinfacht und kosteneffizientere Überwachungs und Kontrollsysteme eingerichtet werden. Derartige Programmreformen müssen im Zusammenhang mit einer breiter angelegten Überprüfung der bestehenden EU Ausgabenregelungen im Zuge der geplanten Neufassung der Haushaltsordnung, der Ausarbeitung des neuen Finanzrahmens und der Haushaltsreform stattfinden. Die Organe der Europäischen Union sollten einer Verbesserung der Ausgabenqualität hohen Stellenwert einräumen. Daher sollte dieses Ziel ein zentrales Anliegen der neuen Kommission sein.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF