

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Der Europäische Rechnungshof „Das finanzielle Gewissen der Union“

Am 18. Juli 2008 stellte der Europäische Rechnungshof (ERH) seinen Tätigkeitsbericht 2007 der Öffentlichkeit vor. Mit diesem ersten Tätigkeitsbericht, den der ERH seit Aufnahme seiner Prüfungsarbeit im Jahr 1977 veröffentlicht, ergänzt der Hof seine obligatorische Jahres- und Sonderberichterstattung über die von ihm durchgeführten Prüfungen der EU-Mittelverwendung um eine kompakte Information über das gesamte Spektrum seiner Arbeiten. Mit einem konzentrierten Blick auf alle Facetten seiner Tätigkeit im vergangenen Jahr nutzt der ERH dieses Medium für zwei zentrale Anliegen: Er lenkt größere Aufmerksamkeit auf die aktuellen Fragen der internen und externen Finanzkontrolle in der EU und legt zugleich seine Position hierzu noch einmal dar. Anlass für ein Streiflicht zum Europäischen Rechnungshof und zu seinem ersten Tätigkeitsbericht.

I. Der Rechnungshof - Organ der EU

Der Europäische Rechnungshof wurde durch den Vertrag von Brüssel vom 22. Juli 1975 errichtet und nahm im Oktober 1977 seine Arbeit mit Sitz in Luxemburg auf. Er löste den sog. Kontrollausschuss ab, der bis dahin die Aufgaben der externen Finanzkontrolle für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und für die Europäische Atomgemeinschaft ausgeübt hatte. Die vom Europäischen Parlament (EP) vehement geforderte Schaffung einer tatsächlich unabhängigen externen Finanzkontrolle ging Hand in Hand mit der Ausdehnung der Haushaltskompetenzen des EP und seiner Rolle im Haushaltsverfahren. Die massive Vergrößerung des Gemeinschaftshaushalts in den siebziger Jahren und die Umstellung seiner Finanzierung von einem in erster Linie mitgliedstaatlichen Beitragssystem auf ein System eigener, direkt der Gemeinschaft zustehender Mittel verlangten nach einer verbesserten und intensiveren Kontrolle.

War der ERH mit seiner Errichtungsbestimmung 1975 als „sonstige Institution“ im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verankert, hob ihn der **Maastricht-Vertrag** (1992) in den Rang eines **Organs** der Europäischen Union und bekräftigte damit seine Unabhängigkeit und Autorität (Art. 7 Abs. 1 EGV). Der ERH erhielt die qualitativ neue, zusätzliche Aufgabe, jährlich die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Union sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu testieren (Art. 188c Abs. 1 UA 2 EGV i.d.F. Maastricht).

Der **Vertrag von Amsterdam** (1997) dehnte das Prüfungsfeld des ERH auf die nicht vergemeinschafteten Politikbereiche der zweiten und dritten Säule der Union (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) aus, in denen er bis dahin lediglich Kontrollaufgaben wahrnahm (Art. 28 EUV). Sein Aufgabenkatalog wurde um die Berichterstattung über alle Fälle von Unregelmäßigkeiten ergänzt und damit seine Zuständigkeit um die Betrugsbekämpfung erweitert (Art. 248 Abs. 2 S. 2 EGV).

Nicht zuletzt mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung der Union um die beitragswilligen Staaten Mittel- und Osteuropas ermöglichten die umfangreichen Bestimmungen des **Vertrags von Nizza** (2001) zum ERH dessen organisatorische Reform. Dies betrifft in erster Linie die Möglichkeit der Bildung von Kammern und das Recht des ERH, sich eine – vom Rat zu genehmigende – Geschäftsordnung zu geben (Art. 248 Abs. 4 EGV). Der Vertrag von Nizza unterstreicht darüber hinaus die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen dem ERH und den obersten Institutionen der Rechnungsprüfung der Mitgliedstaaten bei der externen Finanzkontrolle der Gemeinschaftsmittel (Erklärung Nr. 18 der Regierungskonferenz zum Rechnungshof).

Bei der Erarbeitung eines Vertrages über eine Verfassung für Europa und in den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon (2007) bildete der ERH keinen Schwerpunkt. Der vom Konvent ursprünglich verfolgte Ansatz, den ERH mit der Europäischen Zentralbank aus dem Verbund der

Hauptorgane der Union herauszulösen und als sonstiges Organ zu führen, wurde im Vertrag von Lissabon fallen gelassen. Hier findet sich der ERH nach wie vor „auf Augenhöhe“ mit dem Parlament, dem Rat und der Kommission (Art. 2 Nr. 230 Vertrag von Lissabon). Die ihn betreffenden Bestimmungen sind nach dem Reformvertrag ohne erörterungswürdige Änderungen im Vertrag über die Arbeitsweise der Union (Art. 285 bis 287 AEUV) verankert.

II. Die Aufgaben des ERH

Nach Art. 248 Abs. 1 EGV obliegt dem ERH die Prüfung der Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft und jeder von ihr geschaffenen Einrichtung. Sein **Prüfungsauftrag** umfasst die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben sowie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d.h. die Prüfung, ob die Mittel der Gemeinschaft sparsam, wirtschaftlich und effizient verwendet wurden.

Hervorzuheben ist seine bereits erwähnte Aufgabe, eine jährliche **Erklärung über die Zuverlässigkeit** der Rechnungsführung der Union sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (*déclaration d'assurance – DAS*) abzugeben. Hinzu kommt seine Berichtspflicht insbesondere gegenüber dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), wenn er im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit Unregelmäßigkeiten und mutmaßliche Fälle von Betrug feststellt. Weiterhin kann der ERH jederzeit mit Prüfungen aus eigener Initiative besonderen Fragestellungen nachgehen und seine Erkenntnisse und Bemerkungen hierzu vorlegen. Er gibt auf Antrag anderer Organe der Gemeinschaft Stellungnahmen ab und ist vor dem Erlass bestimmter Rechtsakte anzuhören.

III. Aufbau und Struktur des ERH

Jeder Mitgliedstaat ist im Kollegium des ERH mit einem Mitglied vertreten, das vom Rat nach Anhörung des EP auf sechs Jahre mit der Möglichkeit der Wiederernennung ernannt wird. Die Mitglieder üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum Wohl der Gemeinschaft aus. Harald Noack ist seit dem 1. Januar 2008 deutsches Mitglied des ERH.

Aus ihrer Mitte wählen die Mitglieder den Präsidenten des ERH für einen Zeitraum von drei Jahren mit der Möglichkeit seiner Wiederwahl. Ihm kommt die Rolle eines *Primus inter Pares* zu, der die Sitzungen des Kollegiums leitet, die Beschlüsse des Hofes durchführt sowie die Verwaltung des Organs und den reibungslosen Ablauf seiner Aktivitäten sicherstellt. Im Januar 2008 wurde der Portugiese Vítor Manuel da Silva Caldeira zum 11. Präsidenten des ERH gewählt.

Der ERH nimmt seine Aufgaben als **Kollegialorgan** wahr, die Mitglieder entscheiden über die Annahme von Prüfungsberichten und Stellung-

nahmen mit Mehrheit. Für die Annahme bestimmter Berichte und Stellungnahmen hat der ERH die Möglichkeit, Kammern einzurichten und so den Umfang der Beschlussfassungen des Kollegiums zu reduzieren.

Das Kollegium hat sich in vier sog. vertikale **Prüfungsgruppen** und eine horizontale Prüfungsgruppe organisiert. Jedes Mitglied wird einer Prüfungsgruppe zugewiesen. Den vertikalen Prüfungsgruppen sind jeweils mehrere Fachabteilungen, sog. Prüfungssektoren, zugeordnet, die von den Mitgliedern geführt werden. Der horizontalen Prüfungsgruppe gehören mindestens zwei ständige Mitglieder mit einschlägiger Zuständigkeit und je ein Vertreter der vier vertikalen Prüfungsgruppen an. Die Tätigkeitsfelder der vertikalen Prüfungsgruppen untergliedern sich in die Agrarpolitik (Gruppe I), Struktur-, Verkehrs-, Energie- und Forschungspolitik (Gruppe II), die externen Politikbereiche (Gruppe III) sowie die internen Politikbereiche, Eigenmittel, Bankwesen, Verwaltungsausgaben, Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (Gruppe IV). Die horizontalen Aufgaben der fünften Prüfungsgruppe (CEAD) umfassen die Bereiche Koordinierung, Evaluierung, Zuverlässigkeitserklärung sowie Qualitätssicherung und Entwicklung.

Im Einzelplan V (Rechnungshof) des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union sind für die Ausgaben des ERH im laufenden Jahr Mittel in Höhe von 132,7 Mio. Euro veranschlagt. Der Stellenplan des ERH umfasst im Jahr 2008 insgesamt 858 Planstellen, davon 718 auf Dauer und 140 auf Zeit.

IV. Die Prüfungstätigkeit des ERH

Ausgehend von seinem Prüfungsauftrag aus Art. 248 Abs. 2 EG-Vertrag unterscheidet der ERH **zwei Prüfungsaufgaben**: die Prüfung der Rechnungsführung sowie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

Ein Ziel der **Prüfung der Rechnungsführung** ist die Feststellung, ob die vom ERH zu überprüfenden Jahresabschlüsse des Gesamthaushalts der Union, des Europäischen Entwicklungsfonds und aller Einrichtungen der Union vollständig und richtig sind (Zuverlässigkeit der Rechnungsführung). Weiterhin geht der ERH mit seiner Prüfung der Frage nach, ob alle Vorgänge den geltenden Rechtsvorschriften entsprechen sowie tatsächlich vorhanden sind und korrekt berechnet wurden (Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit). Die Ergebnisse der vertieften Prüfung der Rechnungsführung sind Grundlage für die vom ERH jährlich abzugebende Zuverlässigkeitserklärung.

Mit seinen **Wirtschaftlichkeitsprüfungen** untersucht der ERH, ob bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz beachtet wurden. Diese Prüfungen betrachten spezifische Management- oder Haushaltsthemen und erstrecken sich durchaus über mehrere Haushaltsjahre.

V. Die Zuverlässigkeitserklärung (DAS)

Seit der Vertragsrevision von Maastricht (1992) hat der ERH die Aufgabe, jährlich eine DAS abzugeben. Das zentrale **Ziel der DAS** besteht darin, die Entlastungsbehörde (EP und Rat agieren bei der Haushaltsentlastung gemeinsam als sog. Entlastungsbehörde) zu informieren, ob die EU-Finanzmittel in den jährlichen konsolidierten Rechnungen der Europäischen Gemeinschaften zutreffend erfasst und ordnungsgemäß und im Einklang mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verwendet wurden. Diese beiden Aspekte sind damit Gegenstand dieser erstmals 1995 für das Haushaltsjahr 1994 abgegebenen jährlichen Zuverlässigkeitserklärung.

Für den ersten Prüfungsaspekt, die **Zuverlässigkeit der Rechnungsführung**, werden die Jahresabschlüsse der Einnahmen und Ausgaben danach beurteilt, ob sie ein vollständiges und wahrheitsgetreues Bild der Aktiva und Passiva am Jahresende sowie der Rechnungsführungsvorgänge des Jahres vermitteln. Die zugrunde liegende Prüfung umfasst die Kontrolle und Überprüfung des Rechnungsführungssystems sowie repräsentative Stichproben der Rechnungsführungsvorgänge.

Für den zweiten Aspekt, die **Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge**, überprüft der ERH, ob die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge, wie z.B. Zahlungen an einzelne Begünstigte, korrekt berechnet wurden und den geltenden Rechtsvorschriften entsprechen. Seine Untersuchungen umfassen neben der Kontrolle und Überprüfung der internen Kontrollsysteme auch eine eingehende Prüfung repräsentativer Stichproben von Vorgängen. Hierzu bedient sich der ERH seines Modells zur Erlangung der Prüfungssicherheit (Assurance Modell). Er berücksichtigt darüber hinaus die Arbeitsergebnisse anderer Prüfer (dazu gehören auch die der Rechenkontrollinstitutionen der EU-Mitgliedstaaten) und die Vollständigkeitserklärungen in Form der jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Kommission.

Die zwei Prüfungsurteile der DAS

Mit Blick auf die zwei untersuchten Aspekte setzt sich die DAS aus dem Prüfungsurteil des ERH zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung einerseits und einem globalen Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge andererseits zusammen.

Kommt der ERH zu dem Schluss, dass die Rechnungen insgesamt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, so kann der Hof ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgeben. Andernfalls gibt er ein eingeschränktes Prüfungsurteil ab.

Zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Im Rahmen aller bisherigen Prüfungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung konnte der

ERH grundsätzlich angemessene Gewähr dafür erlangen, dass die Rechnungsabschlüsse dieser Haushaltsjahre ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben sowie der Finanzlage der Union vermitteln. Jedoch stellte er seine **Urteile für die Haushaltsjahre 1994 bis 2004 unter Vorbehalt**. Dies betraf insbesondere Unzulänglichkeiten des Rechnungsführungssystems und Mängel bei der Erfassung und Kontrolle der Rechnungsführungsvorgänge.

In seinen Erklärungen über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung in den Haushaltsjahren **2005 und 2006** kam der ERH erstmals zu dem **nahezu uneingeschränkt positiven Urteil**, wonach die konsolidierten Rechnungsabschlüsse zu diesen Gesamthaushaltsplänen in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Gemeinschaften sowie der Ergebnisse und Finanzströme vermitteln. Diese wesentlich positivere Bewertung für 2005 und 2006 führt der ERH auf die seit 2005 wirksame Umstellung des Rechnungsführungssystems zurück, das nunmehr auf den Grundsätzen der periodengerechten Rechnungsführung basiert.

Zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit

Ein in vollem Umfang positives Urteil über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge verweigert der ERH seit Abgabe seiner ersten DAS. Die Bewertungen in seinem Urteil beziehen sich auf drei Bereiche, in denen der ERH jeweils sehr verschiedene Einschränkungen und Vorbehalte geltend macht:

- das Prüfungsurteil zu den Einnahmen,
- das Prüfungsurteil zur Gesamtheit der Mittelbindungen sowie
- das Prüfungsurteil zu den Zahlungen in den Ausgabenbereichen.

Die Vorgänge, die den im jeweiligen Haushaltsjahr verbuchten **Einnahmen** zugrunde liegen, bewertete der ERH in seinen Erklärungen für 1994 bis 1997 sowie 2000 innerhalb bestimmter Grenzen als insgesamt rechtmäßig und ordnungsgemäß. Für die übrigen Haushaltsjahre bis 2006 ergab die Prüfung der Einnahmen keine wesentlichen Fehler, und der ERH bestätigte die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge ohne Einschränkung.

Sein positives Prüfungsurteil zur **Gesamtheit der Mittelbindungen** schränkte der ERH für die Haushaltsjahre 1994 bis 2000 unter Verweis auf spezifische Sachverhalte ein. Uneingeschränkt bestätigte er die zugrunde liegenden Vorgänge für die Haushaltsjahre 2001 bis 2006 als rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Für die den **Zahlungen in den Ausgabenbereichen** zugrunde liegenden Vorgänge hat der ERH seit 1994 bislang noch kein uneingeschränkt positives Prüfungsurteil abgegeben. Zu Beginn seiner Prüfungstätigkeit im Rahmen der DAS verwei-

gerte er dieses Testat strikt und in vollem Umfang für alle Ausgabenbereiche (Haushaltsjahre 1994 bis 1998). Für 1999 nahm der ERH erstmals einen Bereich von der Verweigerung eines positiven Prüfungsurteils aus (Personalausgaben der Organe und Einrichtungen). Inzwischen hat sich die Zahl der Bereiche stetig vergrößert, für die er einen positiven Bestätigungsvermerk abgeben konnte, weil er dort keine signifikante Anzahl wesentlicher und formaler Fehler festgestellt hat. So galt dies in seinem jüngsten Prüfungsurteil zum Haushalt 2006 bereits für die Verwaltungsausgaben insgesamt, die Heranführungsstrategie (ohne SAPARD) sowie die Agrarausgaben, soweit sie dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) unterliegen, und die von den Kommissionsdelegationen direkt verwalteten Zahlungen in den externen Politikbereichen.

Zur Begründung seines nach wie vor für den Großteil der Ausgabenbereiche geltenden negativen Prüfungsurteils verweist der ERH seit Jahren auf die Komplexität der Sicherung und Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, der die beteiligten Verwaltungsebenen von der Kommission über die mitgliedstaatlichen Behörden bis hin zu den Endbegünstigten bei der Ausführung des Haushalts nicht Rechnung tragen. Dort verortet er auch die Ursache für die alljährlich vom ERH festgestellte signifikante Anzahl wesentlicher und formaler Fehler in vielen Ausgabenrubriken der Finanziellen Vorausschau, die ihm nicht erlaubt, einen uneingeschränkt positiven Bestätigungsvermerk im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Zahlungen der Kommission zugrunde liegenden Vorgänge zu erteilen.

Ressourceneinsatz

Der ERH bindet einen beträchtlichen Anteil seiner Ressourcen für die Prüfung im Rahmen der DAS. Die meisten seiner Abteilungen wirken an den Arbeiten zur DAS mit, die Kontrollen und Überprüfungen der Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU und der Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds für jedes Haushaltsjahr umfassen. Die Prüfungsarbeiten beginnen im September des betreffenden Haushaltsjahres und dauern bis Juni des Folgejahres an. Im November desselben Jahres wird die DAS als Bestandteil des Jahresberichts veröffentlicht.

VI. Das Prüfungsverfahren

Eine Prüfung des ERH umfasst drei Abschnitte: die Planungsphase, die Durchführungs- bzw. Erhebungsphase sowie die Berichterstattung.

Seine **Prüfungsplanung** nimmt der ERH im Rahmen jährlicher und mehrjähriger Arbeitsprogramme vor, die ihm die Festlegung spezifischer Prüfungsthemen und -aufgaben bzw. die Strategiebestimmung und -aktualisierung ermöglichen. Zur Planung gehört bei bestimmten Prüfungen auch die Durchführung einer Vorprüfung zur Orien-

tierung und Analyse der Rahmenbedingungen sowie zur Risikobewertung im Prüfungsfeld. Die konkrete Prüfungskonzeption gliedert sich in einen übergreifenden Prüfungsplan, mit dem Prüfungsumfang, -ansatz und -ziele sowie der Ressourceneinsatz und das Zeitkontingent festgelegt werden, und ein auf das Prüferteam zugeschnittenes konkretes Prüfungsprogramm. Beide werden der zuständigen Prüfungsgruppe zur Genehmigung vorgelegt.

Die Phase der **Prüfungsdurchführung** dient der Erhebung von Prüfungsinformationen und -nachweisen, die hohen Anforderungen an Relevanz, Zuverlässigkeit und Umfang genügen müssen, um die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Prüfer stützen zu können. Prüfungssteams mit in der Regel zwei bis drei Prüfern erheben die Prüfungsinformationen und -belege sowohl in den Institutionen der EU als auch vor Ort in den Mitgliedstaaten bzw. Empfängerländern. Um einen repräsentativen Überblick zu erlangen, greifen sie häufig auf statistische Stichprobenverfahren zurück, deren Umfang reduziert werden kann, wenn die Prüfer sich auf interne Kontrollsysteme verlassen, von deren Wirksamkeit sie sich zuvor überzeugt haben (systemgestützter Prüfungsansatz). Nach Abschluss der Erhebungsarbeiten fasst das Prüferteam seine konkreten Feststellungen in einer Prüfungsmitteilung, dem sog. Sektorschreiben, zusammen, das von dem für die Prüfungsaufgabe zuständigen Mitglied des ERH gezeichnet und an die geprüften Stellen übermittelt wird. Dies sind im Bereich der geteilten Mittelbewirtschaftung die für die Verwaltung der EU-Mittel zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, bei direkter Mittelbewirtschaftung die Kommission und bei der Prüfung eigener Ausgaben die verantwortliche Institution der EU.

Das vertrauliche Sektorschreiben, von dem die Kommission eine Kopie erhält, leitet ein Überprüfungsverfahren ein, in dessen Verlauf die geprüften Stellen die Möglichkeit haben, die Prüfungsfeststellungen des ERH zu bestätigen bzw. zu kommentieren und um notwendige Sachverhalte zu ergänzen. Nach Abschluss formulieren die Prüfer auf der Grundlage einer Analyse der Gesamtheit der erlangten Informationen die Schlussfolgerungen bezogen auf die einzelnen Prüfungsziele.

Mit der Gesamtheit der Prüfungserkenntnisse und der darauf basierenden Schlussfolgerungen treten die Prüfer in die Phase der **Berichterstattung** ein. Der Entwurf des Prüfungsberichts, die sog. vorläufigen Bemerkungen des Hofes, enthält die zusammengefassten Prüfungsfeststellungen, die auf die Prüfungsziele bezogenen Schlussfolgerungen sowie die Empfehlungen des ERH für Verbesserungen. Nach Prüfung durch die Prüfungsgruppe und Annahme durch das Hofkollegium wird der Entwurf an die Kommission bzw. die verantwortliche Institution der EU übermittelt, die diesen im Rahmen des bilateralen Verhandlungs-

verfahrens überprüft und auf die Bemerkungen offiziell antwortet. Die Antworten sind Grundlage einer erneuten Überprüfung des Berichtsentwurfs vor der endgültigen Annahme des Berichts durch das ERH-Kollegium und werden gemeinsam mit ihm veröffentlicht.

VII. Die Prüfungsberichte

Mangels einer unmittelbaren und direkten Sanktionsgewalt zur Durchsetzung seiner Prüfungsbemerkungen und Empfehlungen kommt den Berichten des ERH die Rolle des wesentlichen Wirkungsinstruments zu. Der ERH veröffentlicht die Ergebnisse seiner Prüfungsarbeiten in seinem Jahresbericht, in Sonderberichten, besonderen Jahresberichten zu Einrichtungen der Gemeinschaft und Stellungnahmen.

Seinen **Jahresbericht** zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans und zu den Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds veröffentlicht der ERH im November des auf das betreffende Haushaltsjahr folgenden Jahres. Er enthält in erster Linie die Ergebnisse der Prüfung der Rechnungsführung in Form der Zuverlässigkeitserklärung des ERH. Schwerpunktmäßig betrachtet der Jahresbericht neben den Einnahmen des Gesamthaushaltsplans die Politikbereiche, die in der Finanziellen Vorausschau zu Rubriken zusammengefasst sind: die Agrar- und Strukturpolitik, die internen Politikbereiche einschließlich Forschung sowie die externen Politikbereiche und die Heranführungshilfen für die Beitrittskandidaten und beitragswilligen Länder.

Ausgewählte Prüfungen des ERH zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sind Gegenstand seiner **Sonderberichte** zu spezifischen Haushaltsbereichen oder zu Fragen des Finanzmanagements. Auf die in den Sonderberichten eines Jahres veröffentlichten Prüfungsergebnisse nimmt auch der jeweilige Jahresbericht Bezug. Sonderberichte kann der ERH auf eigene Initiative jederzeit im Laufe des Jahres veröffentlichen. Dabei ist er hinsichtlich der inhaltlichen Breite, des Umfangs und der Intensität seiner Analysen wesentlich flexibler. Die anderen Organe der Union haben die Möglichkeit, den ERH zur Prüfung einzelner Haushaltsbereiche bzw. spezifischer Tätigkeitsbereiche im Rahmen eines Sonderberichts aufzufordern.

Der ERH verabschiedet darüber hinaus eine Reihe **besonderer Jahresberichte** mit den Ergebnissen der Prüfung der Rechnungsführung jeder Gemeinschaftsagentur und dezentralen Gemeinschaftseinrichtung. Diese Berichte enthalten ein Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit des Jahresabschlusses der Agentur bzw. Einrichtung sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

Explizit beratend wird der ERH bei der Abgabe von **Stellungnahmen** auf Antrag eines der anderen EU-Organe tätig. Darin äußert er seinen Standpunkt zu neuen oder zu geänderten EU-Rechts-

vorschriften mit finanzieller Auswirkung. Vor der Annahme von Finanzvorschriften und Regelungen zur Betrugsbekämpfung muss die Stellungnahme des ERH eingeholt werden.

VIII. Zum Tätigkeitsbericht 2007

Mit dem nunmehr vorgelegten ersten Bericht über seine Tätigkeiten im abgelaufenen Jahr fasst der ERH seine umfangreiche Berichterstattung zusammen. Besonderes Augenmerk legt er dabei auf seinen Jahresbericht und die darin abgegebene Zuverlässigkeitserklärung. Er anerkennt die Bemühungen der Kommission um eine Verbesserung der internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme, zeigt aber zugleich hinsichtlich der Zuverlässigkeit der endgültigen Jahresrechnung der Europäischen Gemeinschaften Lücken auf.

Politische Tragweite entfaltete das negative Prüfungsurteil, das der ERH in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge gerade für die Ausgabebereiche abgegeben hat, in denen die umfangreichsten Zahlungen vorgenommen werden. Die Strukturmaßnahmen, die Agrarausgaben (die nicht dem InVeKoS unterliegen) sowie die internen Politikbereiche und weite Teile der externen Politikbereiche sind nach den Feststellungen des ERH in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und zeigen Schwächen im Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Als Ursachen verweist der ERH auf komplizierte oder unklare Förderkriterien sowie komplexe Rechtsvorschriften.

Der Überblick des ERH zu den Ergebnissen seiner Prüfungstätigkeit wird ergänzt durch eine Selbstreflexion des Organs, in der neben seinem Leitbild auch seine Werte und insbesondere seine strategischen Ziele definiert werden. Darin bekräftigt der ERH den an sich erhobenen Anspruch, seinen Auftrag als externer Finanzkontrolleur der Union mit hoher Professionalität und qualitativ hochwertigen, effizient erzielten Ergebnissen zu erfüllen.

Darüber hinaus betrachtet der ERH sich als wichtigen Akteur im Prozess der Weiterentwicklung der externen Finanzkontrolle in der EU und unterstreicht dies mit Verweis auf seine Positionen, die er zu Debatten und Entwicklungen im Bereich der Finanzkontrolle eingenommen hat. Ein Beispiel dafür sind die Ausführungen im Tätigkeitsbericht über seine Stellungnahme zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ aus dem Jahr 2004 sowie über seinen Standpunkt zu den nationalen Zusammenfassungen und Erklärungen.

Sein mit der Stellungnahme 2/2004 unterbreiteter Vorschlag für einen internen Kontrollrahmen war Anstoß für eine EU-weite – zum Teil kontrovers – geführte Debatte. Er war zugleich Auslöser für konkrete Schritte der Kommission zur Ausgestaltung des sog. Integrierten Kontrollrahmens, in den Definition und Umsetzung der gesamten internen Kontrolle eingebettet und die Mitglied-

staaten in besonderer Weise eingebunden werden sollen.

Im Abschnitt „Der Standpunkt des Hofes“ legt der ERH die aktuellen Entwicklungen zur stärkeren Einbeziehung der Mitgliedstaaten in den Zyklus der Rechenschaftslegung für die EU-Mittelverwendung dar. Er verweist einerseits auf die Verpflichtung der mitgliedstaatlichen Regierungen zur Abgabe jährlicher Zusammenfassungen der dort verfügbaren Prüfungsergebnisse und Erklärungen sowie andererseits auf die darüber hinausgehenden freiwilligen Initiativen einiger Mitgliedstaaten. So haben neben der Regierung der Niederlande, die bereits eine freiwillige nationale (Zuverlässigkeits-) Erklärung abgegeben hat, u.a. auch die Regierungen Dänemarks, Schwedens und des Vereinigten Königreichs ihre Bereitschaft hierzu signalisiert. Auch die nationalen Rechnungs-

trollinstitutionen einiger Mitgliedstaaten, darunter der Bundesrechnungshof, haben sich zur Abgabe sog. nationaler Bestätigungsvermerke bereit erklärt, denen eine Überprüfung der jährlichen Zusammenfassungen zugrunde liegt. Mit diesem Verweis und der sich anschließenden Prüfung der Verwertbarkeit solcher freiwilligen Initiativen für seine Prüfungstätigkeit schlägt der ERH auch im eigenen Interesse Pflöcke ein. Gelingt es in der Zukunft, Aussagekraft und Nutzen dieser Initiativen für ein verbessertes Finanzmanagement der EU-Mittel zu belegen und tatsächlich zu realisieren, dürfte sich auch für die bislang nicht beteiligten Mitgliedstaaten und ihre Rechnungskontrollinstitutionen erheblicher Anreiz ergeben, sich dieser maßgeblich vom ERH initiierten Vorgehensweise anzuschließen.

Olaf Zehnpfund, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2008, ABl. L 71 vom 14. März 2008, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2008:071:SOM:DE:HTML> (Stand: 29. Juli 2008).
- Geschäftsordnung des Europäischen Rechnungshofs (ABl. L 18 vom 20. Januar 2005) sowie Art. 11 des Beschlusses Nr. 92-2004 des ERH mit Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Hofes, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/319393.PDF> (Stand: 29. Juli 2008).
- Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans zum Haushaltsjahr 2006, (ABl. C 273/01 vom 15. November 2007), <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2007%3A273%3ASOM%3ADE%3AHTML>, (Stand: 29. Juli 2008).
- Stellungnahme Nr. 2/2004 des Europäischen Rechnungshofs zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft) (ABl. C 107/01 vom 30. April 2004), <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/129985.PDF> (Stand: 29. Juli 2008).
- Freytag, Michael, Der Europäische Rechnungshof. Institution, Funktion und politische Wirkung, Nomos-Verlag, 2005, S. 87.
- Europäischer Rechnungshof, Dienststelle Außenbeziehungen, Der ERH – Optimierung des Finanzmanagements in der EU, 2004, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/407541.PDF> (Stand: 29. Juli 2008).
- Europäischer Rechnungshof, The Members of the European Court of Auditors since 1977, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/741520.PDF> (Stand: 29. Juli 2008).
- Europäischer Rechnungshof, Organigramm des Europäischen Rechnungshofs, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/organisation/organisationchart> (Stand: 29. Juli 2008).
- Europäischer Rechnungshof, Zur Methodik der DAS, Luxemburg 2008, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1007557.PDF> (Stand: 29. Juli 2008).