

EU-Ausgaben¹ und Haushaltskontrolle

1. *Gemeinsame Agrarpolitik*

2. *Strukturmaßnahmen*

Exkurs: Probleme der Wiedereinziehung

3. *Interne Politikbereiche*

4. *Externe Politikbereiche*

5. *Heranführungsstrategie*

6. *Verwaltungsausgaben*

7. *Stand der Debatte um die uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung ZVE (déclaration d'assurance, DAS)*

Einführung:

Artikel 274 des EU-Vertrags gibt der EU-Kommission und nur ihr die Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans, obwohl ungefähr 77% des EU-Budgets von den Mitgliedsstaaten über die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds verausgabt werden.

Angaben über Probleme bei der Verwendung der Gelder erhalten wir über den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs, 11 Sonderberichten des Europäischen Rechnungshofs sowie den jährlichen (englischen) Berichten der Generaldirektoren bzw. der in allen Sprachen verfügbaren Zusammenfassung der Generalsekretäre der EU-Institutionen. Die Kommission hat keine Garantie, dass die Mitgliedsstaaten de facto ihre Verpflichtungen erfüllen und die Kommission kann die Qualität der Informationen nicht prüfen, die die Mitgliedsstaaten ihr zur Verfügung stellen. Sie delegiert wohlgerneht nur die Aufgabe, nicht die Verantwortung.

Politische Dimension:

¹ Alle Angaben beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2005. Abweichungen werden angegeben.

Die Kommission hat im Haushaltsjahr 2005 zum 12. Mal keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung ZVE (DAS) vom Hof erhalten, die die ordnungsgemäße und legale Verwendung der Mittel von der Kommissionsebene bis zum Endempfänger bestätigt. Kommissionspräsident Barroso hat am 26.1.05 das Ziel einer uneingeschränkten ZVE zu einem seiner Politikziele erklärt. Bis 2009 müssen dafür noch umfangreiche Maßnahmen ergriffen werden. Eine uneingeschränkte ZVE gibt es bei Erreichen der relevanten Fehlerquote von maximal 2,0%. Dies ist im Moment lediglich im Bereich der Verwaltungsausgaben der Fall.

Oberstes Ziel der Haushaltskontrolle ist das Erreichen einer uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung.

1. Gemeinsame Agrarpolitik:

Ausgaben 2005: 48,466 Mrd. Euro (2004: 43,579 Mrd. Euro); weniger als 1% der Gelder werden von der Kommission gezahlt.

- Die Datenbank InVeKoS ist *das* zentrale Instrument zur Erfassung der Betriebe und Beihilfeanträge, der landwirtschaftlich genutzten Parzellen und zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren. 66% der Zahlungen werden z. Zt. über InVeKoS abgewickelt.
- Kontrollstrukturen: 100% aller Anträge auf Direktzahlungen, die über InVeKoS gemanagt werden, werden von der Landwirtschaftsverwaltung in den Landkreisen am Computer kontrolliert. Eine Stichprobe von 5% kontrollieren die Landwirtschaftsämter vor Ort, d.h. Nachmessen der Flächen, Zählen der Tiere, Beprobung der Felder und Äcker... Die 1. Kontrollebene in den Mitgliedsstaaten sind die **Zahlstellen** in dem auszahlenden Ministerium – Landwirtschaft oder Finanzen etwa. Sie prüfen die Arbeit der Landwirtschaftsverwaltung vor Ort sowohl aus der Vor-Ort-Kontrollstichprobe als auch aus den gesamten, bislang nicht vor-Ort-geprüften Anträgen. Die 2. Kontrollebene, die die Zahlstellen kontrolliert, sind die UBS, die **unabhängigen und bescheinigenden Stellen**, die in der Regel beim Finanzministerium angesiedelt sind, bei uns bei den Ländern. Sie erstellen jedes Jahr eine ZVE für EU-Ausgaben. Die Kommission errechnet aus den festgestellten Fehlern nach einem bestimmten statistischen Verfahren die sog. **Anlastung**, d.h. die Fehlerquote wird hochgerechnet auf 100%. Die über die Anlastung festgesetzten Zahlungen sind Zahlungen, die der jeweilige Mitgliedsstaat an die EU

zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zurückzahlt. Es sind keine Korrekturen auf der Endempfängerebene.

- Der Europäische Rechnungshof unterstreicht beim Weg zu einer uneingeschränkten ZVE: Das jetzige System der Kontrollen mit Anlastung bestrafe den Steuerzahler und führt nicht zur Vermeidung unrechtmäßiger Auszahlungen. Der Steuerzahler zahle 2x; einmal für die EU, damit sie Gelder vergeben kann und einmal die Anlastung an die EU für fehlerhafte Auszahlungen, für die erneut Steuergelder eingesetzt werden. Die Kommission definiert den "Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft" nicht als Vermeidung fehlerhafter Auszahlungen oder als Rückzahlung bzw. Wiedereinziehung, sondern als neue Zahlung. Präsident Weber unterstreicht: "Diejenigen, die von falschen Auszahlungen profitieren, sind nicht zwingend diejenigen, die für die Rückzahlung aufkommen (müssen)." ... „Der Effekt der Anlastung besteht darin, die Kosten der illegalen Zahlung vom EU-Budget zum Steuerzahler zu verlagern." Wie groß die unrechtmäßig ausgezahlte Summe ist, ist unbekannt: "Da die Anlastung nicht individuellen Irrtümern zugerechnet werden kann, bleibt es im vagen, ob der Schaden für das EU-Budget größer oder kleiner ist als die Summe, die der Mitgliedsstaat über die Anlastung zurückzahlt." (Antwort Präsident Weber auf Kommissar Kallas). Der Kommission liegen "keine Angaben oder eigene Schätzungen über das Ausmaß der im Rahmen der GAP finanzierten vorschriftswidrigen Zahlungen vor. Daher ist nicht klar, ob mithilfe dieses Systems ein zufrieden stellender Anteil vorschriftswidriger Zahlungen wieder eingezogen wird. (Ziffer 5.56, Jahresbericht)
- Die InVeKoS-Analyse des EuRH ergab für die Flächenerklärungen (ca. 39% der GAP-Ausgaben) des Jahres 2004 eine Fehlerquote <2% für 28% der Flächen, von 2-5% für 55% der Flächen und >5% für 17% der Flächen. Die Fehlerquote sagt nichts über die Schwere der Fehler oder die finanziellen Folgen aus.
- Bei Mutterkuhprämien (20% der GAP-Ausgaben) wurden 5,5% der Anträge der EU-15 teilweise abgelehnt, 1,5% ganz; Italien und Niederlande sind mit 3,4% bzw. 4,6% an der Spitze.
- 32% des Agrarbudgets entfallen auf Beihilfen an Erzeugerorganisationen sowie die Entwicklung des ländlichen Raums mit den Agrarumweltmaßnahmen.

- Auch im HH 2005 waren alle Zahlungen für Olivenöl, die der Hof geprüft hat, zu hoch. Für die gesamten Beihilfen an Erzeugerorganisationen stellt der Hof fest, dass es erhebliche Mängel bei der Wiedereinzahlung gebe.
- Bei der Entwicklung des ländlichen Raums stellte der Hof hohe Fehlerquoten in allen Mitgliedsstaaten und nicht eingehaltene Verpflichtungen fest; in Polen klarer Verstoß gg. EU-Recht, weil die Landwirte dort bei erstmaligem Verstoß nur verwarnet werden; eine Wiedereinzahlung unrechtmäßig ausgezahlter Gelder findet nicht statt.
- Von 95 Zahlstellen für die Gemeinsame Agrarpolitik in der EU-25 haben 17 Einschränkungen bei ihren Zuverlässigkeitserklärungen gemacht, in Deutschland zwei für das Haushaltsjahr 2005.
- PERSPEKTIVEN: Die Kommission schlug Ende März 07 einen Schwellenwert pro Hof von 50 Euro vor, unter dem eine Wiedereinzahlung zur Verwaltungserleichterung nicht mehr vorgenommen wird. Ein Initiativbericht des Haushaltskontrollausschusses wird dies rasch prüfen. Nach uns vorliegenden Beispielen (8 von 35 geprüften Höfen mit Fehlern unter 10 Euro, 22 unter 50 Euro) stellt sich dies als sinnvoll dar. Der Ausschuss will auch die Unabhängigkeit der unteren Prüfebene in den Mitgliedsstaaten stärken.

2. Strukturfonds:

- Ausgaben 2005: 32,762 Mrd. Euro. Strukturfonds: Haushaltsreste Ende 2005: 106 Mrd. Euro.
- Bei 60 der 95 geprüften Projekte aus der Finanzperiode 2000-2006 waren wesentliche Fehler zu verzeichnen, meist fehlten Belege (stets ein Anzeichen für ein noch größeres Problem). GB, South Yorkshire: EU-Zuschüsse stets über Kofinanzierungssatz; Equal, Spanien: unzulängliche Belege der gemeldeten Ausgaben; F: Fischerei, Belege fehlen.
- In der Periode 1994-1999 waren 33 der 65 geprüften Projekte mit wesentlichen Fehlern behaftet. Systematische Fehler ergaben sich (z.B.) in Irland durch unklare Zurechnung von Gemeinkosten zu kofinanzierten bzw. nicht kofinanzierten Projekten, in Schweden durch begründungslos in Rechnung gestellte Kosten und Beträge.

- Die Kontrollen der Mitgliedsstaaten entsprechen laut EuRH nicht den Anforderungen des EU-Rechts.
- Bei Abschlusszahlungen aus der Finanzierungsperiode 1994-1999 wurden im Haushaltsjahr 2005 mehrmals keine Finanzkorrekturen vorgenommen, obwohl es erhebliche Vorbehalte bei den bescheinigten Ausgaben gab.
- Finanzkorrekturen obliegen nach den Bestimmungen vor allem den Mitgliedsstaaten für unrechtmäßige Auszahlungen. Bis Ende 2005 wurden Finanzkorrekturen von 1,4 Mrd. Euro in den Struktur- und Kohäsionsfondsprogrammen vorgenommen – allerdings fast ausschließlich durch die EU-Kommission nach Prüfungen in den Mitgliedsstaaten, obwohl alle Mitgliedsstaaten die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller Ausgaben bestätigt haben.
- Unrechtmäßige Zahlungen führen nicht zur Rückzahlung, denn die Kommission forderte die Mitgliedsstaaten auf, die fraglichen Beträge durch andere, zuschussfähige Ausgaben zu ersetzen. Deshalb wurden nur gut 1/3 der obigen Summe dem EU-Haushalt zurückerstattet. Damit, so der Europäische Rechnungshof, haben die Mitgliedsstaaten "keinen Anreiz für Maßnahmen zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten und zur Verbesserung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme".
- Trotz der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten erstatten sie nicht regelmäßig Bericht über die Streichung der Gemeinschaftsbeteiligung, Änderungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die wiedereinzuziehenden Beträge. Die Kommission verweigerte keine Zahlung.
- Die Kommission setzt keine wirksamen Überwachungsmaßnahmen ein, um das Risiko überhöhter oder nicht zuschussfähiger Ausgaben zu verhindern.
- In summa: Die Strukturfonds erweisen sich als der für eine uneingeschränkte ZVE problematischste Bereich, weil die vorhandenen Regelungen nicht angewendet werden. In der Periode 2007-2013 entfällt nahezu die Hälfte der Mittel auf die Strukturfonds.

- Intransparenz in Sachen Wiedereinzahlung: Laut Kommissar Kallas lag die Wiedereinzahlung unrechtmäßiger Auszahlungen im Jahr 2005 bei 2,1 Mrd. Euro. Der EuRH korrigierte: Nur 234,1 Mio. Euro (10,8%) haben direkt mit unrechtmäßig ausgezahlten Beträgen zu tun, 567,1 Mio. Euro (26,1%) haben eine indirekte Beziehung dazu. 1.136,9 Mio. Euro (52,3%) haben dazu keine Beziehung und 234,2 Mio. Euro (10,8%) könnten erst nach einer detaillierten Analyse zugeordnet werden. Die konsolidierte Kontenabrechnung für 2005 gibt (S. 99) 1,385 Mrd. Euro an, davon in der geteilten Verwaltung 1,289 Mrd. Euro. Mitte April stand in der FAZ, dass in der GAP "für die vergangenen Jahre" 285 Mio. zurückgefordert wurden (ES: 84 Mio, 50 Mio je GB und IT, D 5 Mio).
- Der Sonderbericht zur "Wiedereinzahlung in der GAP" vom November 2004 (No. 3/2004) des Europäischen Rechnungshofs blickt zurück auf die gesamte GAP: von 1971 bis 2002 wurden 17% der vorschriftswidrigen Zahlungen hereingeholt, vor allem wegen unzureichender rechtlicher Mittel (etwa: Wiedereinzahlungsverfahren werden bis zu Abschluss der Betrugsverfahren ausgesetzt; nationale Behörden sind nicht bevorrechtigte Gläubiger; die Kommission verhandelt nicht mit Schuldern über Teilbeträge; sie erstattet den Aufwand in der direkten Verwaltung nicht, den der Erwerb von Rechtstiteln in den Mitgliedsstaaten verursacht; diese Forderungen sind alle bei der Revision der Haushaltsordnung im Rat gescheitert, teilweise auch unter deutscher Präsidentschaft).
- Im Juni 2003 hat die Kommission Forderungen gg. Italien von 750 Mio. Euro (66% der Gesamtsumme) niedergeschlagen. 463 Fälle mit einer Gesamtsumme von 857 Mio. Euro wurde nicht wieder eingezogen. 3227 Fälle mit jeweils weniger als 500.000 Euro sind weiter offen.
- Das Olaf-Informationssystem AFIS bündelt die Unregelmäßigkeiten für den gesamten EU-Haushalt: Für 2003 sollten 144,7 Mio. Euro in der GAP, EAGFL, Abtl. Garantie wieder eingezogen werden; tatsächlich wurden 12% wieder eingezogen, darunter bildeten Spanien mit 4,9%, Luxemburg mit 6% und Griechenland mit 6,9% der eigentlich einzuziehenden Summe die Schlusslichter. D: 46,5%. (Olaf-Betrugsbericht 2005, Anlage 5). Spanien verursachte 2003 die Hälfte des Schadens bei der Ausfuhrerstattung und im Obst- und Gemüsesektor und hatte gleichzeitig die niedrigste Wiedereinzahlungsquote. Inzwischen hat es seine Kontrollsysteme verbessert.

3. Interne Politikbereiche:

- Gesamtausgaben 2005: 7,972 Mrd. Euro (Zahlungen), direkte zentrale bzw. indirekte Verwaltung
- 75% aus 22 Zahlungen auf Endempfängerebene mit wesentlicher Fehlerquote (abgerechnete Arbeitszeiten bzw. doppelte Abrechnung von Kosten; pauschalierte Personalkosten deutlich über den tatsächlichen Kosten; nicht gerechtfertigte Erstattung indirekter Kosten und Kostenerstattung ohne Grundlage)
- bei 13 von 69 geprüften TEN-V-Zahlungen: Gemeinschaftsbeitrag von 50% statt 10% geleistet.
- Hohe Fehlerquote geht auf komplexe Vertragsbestimmungen und Leitlinien zurück: im 6. Forschungsrahmenprogramm waren 2/3 der Kostenaufstellungen mit uneingeschränkter Prüfungsbescheinigung fehlerhaft.
- Prüfziel im 5. FRP: 10% der Begünstigten; noch kein Prüfziel für 6. FRP festgesetzt. Tatsächlich liegt die Prüfquote bei 1%. Dadurch sind Korrekturen unmöglich und die abschreckende Wirkung von Kontrollen nicht erreicht.
- Die Überwachungs- und Kontrollsysteme im 6. FRP und der nationalen Stellen erreichen unbefriedigende Ergebnisse.
- Von 43 Prüfungen im Forschungsbereich mit einzuziehenden Beträgen erfolgte auch 1 Jahr nach der Prüfung bei 40% keine Wiedereinziehung.
- 60% der Mittel der GD Bildung und Kultur werden von nationalen Stellen verausgabt: die Kontrollsysteme sehen keine Vor-Ort-Kontrolle vor.
- Insgesamt bewertet der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme als nicht zufrieden stellend funktionierend.

4. Externe Politikbereiche:

- Ausgaben 2005: 5,013 Mrd. Euro
- Zahlungen sind i.d.R. Vorauszahlungen an internationale Organisationen, Regierungsstellen, NGOs, die die Delegationen vor Ort durchführen.
- Stichprobe auf Delegationsebene mit 33 Zahlungen war ohne Fehler; auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen: wesentliche Fehlerquote (i.d.R. Nichteinhaltung von Ausschreibungsverfahren, unzulängliche Belegdokumentation, Abrechnung nicht erstattungsfähiger Ausgaben)

- Datenbank für den Relex-Bereich mit Prüfungen und Prüfungsfeststellungen sowie Verbesserungen fehlt.
- Unterauftragsvergabe an Dritte durch Projektpartner der Kommission ist für sie nicht erkennbar.
- Kein von internationalen Organisationen verwaltetes Projekt wurde überprüft.
- Bei 10 von 13 von externen Prüfern untersuchten Projekten kannte der externe Prüfer den vollständigen Prüfungsauftrag nicht. Standardprüfungsklauseln wurden von EuropeAid erst 2006 in seinen praktischen Leitfaden aufgenommen.
- Insgesamt bewertet der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme als funktionierend.

5. Heranführungsstrategie:

- Gesamtausgaben 2005: 2,985 Mrd. Euro Zahlungen (Phare-, ISPA, Türkei-, Sapard-Programm)
- ISPA (751 Mio), Phare (1,178 Mrd) - und Türkeiprogramme (244 Mio) ohne wesentliche Fehler durch häufige Ex-Ante-Korrekturen der Delegationen.
- Sapard (812 Mio.): wesentliche Fehler v.a. in Rumänien und Bulgarien, wegen nicht ordnungsgemäßer Durchführung von Ausschreibungen, Erstattungen ohne Belege, nicht vorhandene Preisdatenbanken, schwer nachzuprüfende Barzahlungen auch größerer Summen durch Endempfänger bei Projekten.
- Abgesehen von Sapard liegt die Fehlerquote unter 2%; DAS damit in greifbarer Nähe.

6. Verwaltungsausgaben:

- Gesamtausgaben 2005: 6,191 Mrd. Euro.
- Keine wesentlichen Fehler noch schwerwiegende Mängel in den Kontrollsystemen.
- DAS erreicht.

7. Stand der Debatte um die uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung (déclaration d'assurance, DAS)

Die vergangenen 3 Resolutionen des EP zur Entlastung der Kommission (Wynn, Mulder, Garriga) wollen im Gleichklang,

- dass die Mitgliedsstaaten eine ausreichend umfassende Ex-ante-Offenlegung in einer förmlichen Mitteilung geben
- sowie eine jährliche Ex-post-Zuverlässigkeitserklärung über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zu Grunde liegenden Vorgänge durch den Finanzminister.

Die Ex-Ante-Erklärung sollte bestätigen, dass die Organisationsstrukturen des Mitgliedsstaats mit den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts in Einklang stehen und das Risiko von Betrug und Fehlern in den Zahlungen beherrschen. Die Ex-Post-Erklärung sollte versichern, dass die Kontrollsysteme effektiv arbeiten und ihre Funktion erfüllen. Beide Erklärungen sollen von der höchsten Verwaltungsebene unterzeichnet werden, dem Finanzminister.

Die Meinung des **Rates** spiegelt sich in der IIV, im Artikel 44 vom April 2006: "Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, zu diesem Zweck auf der jeweils maßgeblichen nationalen Ebene eine jährliche Zusammenfassung der Kontrollen und Erklärungen zu erstellen".

Dies ist für das EP nicht ausreichend. Im Mulder-Bericht über das Haushaltsjahr 2004 zeigte sich das EP erstmals offen für das Organ, das die Erklärungen abgibt. Der Mitgliedsstaat solle selbst bestimmen, welches Organ auf zentraler Ebene sie abgibt. Dies hat die Situation nicht verändert.

Bisher arbeiten die Niederlande, Großbritannien, Schweden und Dänemark an den nationalen Erklärungen, die von einer unabhängigen Rechnungsprüfung geprüft werden – das können die Rechnungshöfe oder auch Privatfirmen sein. Sie sollen die Erklärung der Verwaltung prüfen, dass die Gelder für die angegebenen Zwecke wirtschaftlich ausgegeben wurden und dass die Kontrollsysteme die notwendigen Garantien der Legalität und Ordnungsmäßigkeit geben. Eine Vereinheitlichung und Koordinierung der Erklärungen in den 27 Mitgliedsstaaten wird ebenfalls nötig: Über die genauen Inhalte ist das EP offen, genauso wie für die Leitlinien für die Prüfung der Erklärung.

BITTE: Die Haushaltsausführung in den einzelnen Bereichen sollten in jedem Ausschuss zum Thema gemacht und Verbesserungen angestrebt werden. Nur so werden wir dem Ziel einer uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung näher kommen.