

Rede von Jan O. Karlsson (15. November 2000)

Legende: Rede des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs, Jan O. Karlsson, anlässlich der Vorstellung des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1999 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, am 15. November 2000.

Quelle: Europäischer Rechnungshof. Reden. Rede des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs Jan O. Karlsson anlässlich der Vorstellung des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1999 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, am 15. November 2000. [ONLINE]. [Luxemburg]: Europäischer Rechnungshof, [08.08.2002]. Disponible sur http://www.eca.eu.int/DE/press_room.htm.

Urheberrecht: European Court of Auditors

URL: http://www.cvce.eu/obj/rede_von_jan_o_karlsson_15_november_2000-de-94340b7e-4337-4140-82b9-0d596b38ada0.html

Publication date: 24/10/2012

Rede des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs Jan O. Karlsson anlässlich der Vorstellung des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1999 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 15. November 2000

Es gilt das gesprochene Wort.

Verehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Präsidenten, verehrte Mitglieder, meine Damen und Herren,

im Namen der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofs möchte ich Ihnen zunächst dafür danken, dass Sie mich eingeladen haben, den 23. Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs hier vorzustellen. Wie in den vergangenen Jahren wird mit dieser Vorstellung das Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1999 eingeleitet.

Der Bericht folgt der Gliederung der letzten beiden Jahre und enthält Kapitel zu den Einnahmen und zu den einzelnen in den Rubriken der Finanziellen Vorausschau aufgeführten Aufgabenbereichen, sowie ein gesondertes Kapitel zur Zuverlässigkeitserklärung. Ferner sind dem Bericht die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Ausführung des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds beigefügt.

Die einzelnen Jahresberichts-kapitel haben denselben Aufbau und weisen vier Schwerpunkte auf.

- Zunächst werden Haushaltsvollzug und Haushaltsführungspraxis eines der entsprechenden Rubrik der Finanziellen Vorausschau zugeordneten Bereichs analysiert.
- Zweitens werden Sie feststellen, dass der Hof der Weiterverfolgung früherer Bemerkungen mehr Aufmerksamkeit eingeräumt und damit einer von diesem Parlament (und vom Rat) vorgebrachten Forderung entsprochen hat. In jedem Kapitel berichtet der Hof über die Fortschritte in einigen Bereichen, zu denen er in der Vergangenheit Bemerkungen vorgebracht hat.
- Einem Anliegen des Europäischen Parlaments folgend, hat der Hof außerdem seine Prüfungsarbeiten im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitserklärung ausgeweitet und legt nunmehr in jedem Kapitel entsprechende Zusatzinformationen zu den einzelnen Ausgabenbereichen vor.
- Schließlich formuliert der Hof in jedem Kapitel weitere zentrale Prüfungsfeststellungen. Viele dieser Feststellungen werden in den Sonderberichten des Hofes ausführlicher behandelt.

Seit dem letzten Entlastungsverfahren hat der Hof 24 Sonderberichte angenommen. Diese enthalten die Ergebnisse von Prüfungen, die sich schwerpunktmäßig auf ein breites Spektrum spezifischer Bereiche beziehen, in denen die Finanzverwaltung durch die Gemeinschaft verbessert werden kann. Bei meiner heutigen Vorstellung des Jahresberichts werde ich nicht auf diese Berichte eingehen, sie sind aber im Rahmen des Entlastungsverfahrens mit zu berücksichtigen.

Im Haushaltsjahr 1999 beliefen sich die Einnahmen auf insgesamt 86,9 Milliarden Euro. Die auf dem Bruttosozialprodukt (BP) beruhenden Einnahmen machten 43% dieses Gesamtbetrags aus, die auf der Mehrwertsteuer (MwSt.) beruhenden Einnahmen 36% und die traditionellen Eigenmittel 15%. Die restlichen 5% setzten sich zusammen aus dem verfügbaren Überschuss des vorhergehenden Jahres und den sonstigen Einnahmen.

Das bedeutet, dass vier Fünftel der Gemeinschaftsmittel (BSP-Einnahmen und MwSt.-Einnahmen) auf der Grundlage statistischer Daten berechnet und festgesetzt werden. In diesem Zusammenhang möchte ich auf zwei wichtige Feststellungen des Hofes hinweisen:

- Seit mehreren Jahren beanstandet der Hof, dass in diesem Bereich noch immer ein statistisches System zur Erstellung von Datenaggregaten angewandt wird (ESGV79), das für alle anderen Zwecke bereits durch ein neueres System (ESGV95) ersetzt wurde.

– In Bezug auf die Betrugsbekämpfung im Mehrwertsteuerbereich stellte der Hof fest, dass eine Methode, bei der Steuerdaten mit statistischen Daten über die Vorleistungen verglichen werden, besonders geeignet ist, um Bereiche zu ermitteln, die mit einem hohen Risiko des Steuerbetrugs behaftet sind. Der Hof regt daher die Mitgliedstaaten dazu an, die Anwendung dieser Methode in Erwägung zu ziehen.

Im Zollbereich weist der Hof darauf hin, dass das Verfahren für den passiven Veredelungsverkehr kompliziert ist und nicht einheitlich angewandt wird. In jedem Fall unterstützt der Hof den Kommissionsvorschlag zur Modernisierung der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung.

Für die Ausgabenseite ist zum Haushaltsjahr 1999 folgendes festzuhalten: In der Rechnungsführung wurden neue Mittelbindungen im Gesamtbetrag von 93,6 Milliarden Euro und Zahlungen im Gesamtbetrag von 80,3 Milliarden Euro ausgewiesen. Dies entspricht 96% bzw. 92% der für das Haushaltsjahr verfügbaren Mittel. Gemessen an den in der Finanziellen Vorausschau enthaltenen Vorausschätzungen liegt der Grad der Mittelverwendung bei 91% bzw. bei 83%.

Durch den Gemeinschaftshaushalt werden Ausgaben finanziert, die sich auf zahlreiche Bereiche verteilen. Daher ist es schwierig, allgemeine Schlussfolgerungen zur Ausführung des Haushaltsplans zu formulieren. Dennoch sind folgende Punkte erwähnenswert:

– Die Hälfte der im Haushaltsjahr 1999 vorgesehenen Ausgaben betrifft die Gemeinsame Agrarpolitik. Wie in Kapitel 2 des Jahresberichts erwähnt, ist der hohe Ausführungsgrad dieser Ausgaben (fast 99% der endgültigen Mittel) teilweise auf die zahlreichen Mittelübertragungen zurückzuführen, die Ausdruck sind für die unzulängliche Qualität der ursprünglichen Ausgaben und Einnahmenansätze. Der Hof fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Qualität der Vorausschätzungen zu verbessern.

– Im Bereich der Strukturfonds kam es ebenfalls zu zahlreichen Mittelübertragungen, wodurch sich die Struktur des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1999 deutlich veränderte. Ferner gab es größere Abweichungen zwischen den in den Programmen vorgesehenen und den in der Finanziellen Vorausschau zugewiesenen Beträgen. Bei den meisten Strukturfondsinterventionen müsste die Planung geändert werden. Weiterhin kennzeichnend für diesen Bereich waren die Nichtausschöpfung der Verpflichtungs- und der Zahlungsermächtigungen und die starke Konzentration der Vorgänge zum Jahresende.

In Bereichen, in denen die Gemeinschaftsprogramme direkt von der Kommission durchgeführt werden, wie bei den internen Politikbereichen und den außenpolitischen Maßnahmen, sind die Durchführungsraten etwas niedriger. Auch dort gibt es eine starke Konzentration der Mittelbindungen und Zahlungen zum Jahresende. Wie in den vergangenen Jahren weist der Hof erneut auf die damit verbundenen negativen Auswirkungen hin (beispielsweise nicht ausreichend fundierte und überhastete Entscheidungen, große Arbeitsbelastung und damit verknüpfte Fehlerisiken usw.).

– In den Kapiteln zu den internen Politikbereichen und den außenpolitischen Maßnahmen weist der Hof schließlich darauf hin, dass die Erläuterungen der Kommission zur Ausführung des Haushaltsplans unzulänglich sind. Der Hof begrüßt daher die eindeutige Zusage in der Antwort der Kommission, sie werde ihre Berichterstattung über die Haushalts- und Rechnungsführung verbessern:

Seit dem Haushaltsjahr 1994 legt der Hof jährlich eine Zuverlässigkeitserklärung vor. Für jedes Jahr hat der Hof schwerwiegende Beanstandungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen und der diesen Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge formuliert. Dies ist auch in diesem Jahr der Fall.

Die Prüfung der im Haushaltsjahr 1999 getätigten Zahlungen ergab erneut eine unannehmbare Fehlerinzidenz hinsichtlich der Höhe der Zahlungen bzw. der Realität oder der Zuschussfähigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge. Die meisten Fehler traten in Bereichen der Gemeinschaftsausgaben auf, die im wesentlichen von den Behörden der Mitgliedstaaten verwaltet werden. Die Fehler betrafen in erste Linie die Nichteinhaltung der Bestimmungen über die Zuschussfähigkeit, die Zahlung zu hoher Mittelbeträge, die Unzulänglichkeit der Belegunterlagen und Fehler bei der Berechnung.

Darüber hinaus gibt es Fälle, in denen die Bestimmungen ebenfalls nicht eingehalten werden oder die Systeme Schwachstellen aufweisen, bei denen sich nicht genau feststellen lässt, wie sie sich auf die Zahlungen auswirken, mit denen sich aber das Fehlerrisiko erhöht. Häufigste Beispiele dafür sind: die unzulängliche Anwendung der in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Kontrollsysteme, nicht ausreichend genaue Belegunterlagen und Nichteinhaltung der Vorschriften für Ausschreibungsverfahren.

Für das Haushaltsjahr 1999 kann der Hof aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen - außer in Bezug auf die Eigenmittel, die Mittelbindungen und die Verwaltungsausgaben - keine Gewähr dafür geben, dass die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

Zur Ausführung des sechsten, siebten und achten EEF erteilt der Hof jedoch einen positiven Bestätigungsvermerk.

Der Hof ist nicht nur verpflichtet, über die im Rahmen seiner Prüfungen aufgedeckten Fehler Bericht zu erstatten, sondern auch darüber zu wachen, dass seine Prüfungsfeststellungen richtig interpretiert und verwendet werden. Aus diesem Grund möchte ich Sie ausdrücklich darauf hinweisen, dass die vom Hof festgestellt hohe Fehlerinzidenz keinesfalls als Aussage über das Ausmaß der Betrügereien zu verstehen ist, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts begangen werden. Die meisten vom Hof im Bereich der Zahlungen festgestellten Fehler sind auf Unzulänglichkeiten bei der Finanzverwaltung und -kontrolle zurückzuführen. Nur ein geringer Teil dieser Fehler gibt Anlass für eine weitergehende Untersuchung durch das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) oder die Behörden der Mitgliedstaaten.

Eine weitere Fehlinterpretation gilt es zu vermeiden: Mit den angestrebten Korrekturmaßnahmen ist nicht die Senkung der Fehlerquoten und das Erlangen eines positiven Bestätigungsvermerks gemeint. Wie der Hof bereits in früheren Berichten betont hat, setzt eine mittelfristige Verbesserung die Kombination allgemeiner und spezifischer Maßnahmen voraus, beispielsweise die Klarstellung und Verbesserung der Kontrollverfahren, insbesondere auf der Ebene der Mitgliedstaaten. In diesem Kontext begrüßt der Hof den Kommissionsplan zur Verbesserung der Finanzverwaltung, wie er der Entlastungsbehörde im Zusammenhang mit der Entlastung für das Haushaltsjahr 1998 vorgelegt wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen möchte ich einige Anmerkungen zur Reform der Kommission vorbringen. Der Hof begrüßt die Bemühungen der Prodi-Kommission um den Aufbau einer modernen und soliden Management- und Kontrollstruktur, ebenso die gleichzeitige Konzentration auf die Frage, wie politische Prioritäten festgelegt und Ressourcen zugewiesen werden.

Der Hof hat bei zahlreichen Gelegenheiten auf viele Unzulänglichkeiten hingewiesen, um deren Berichtigung sich die Kommission nun bemüht. Die Kommissionsvorschläge zur Stärkung der Verantwortlichkeit der Anweisungsbefugten für die Ausführung der Mittelbindungen und Zahlungen, zur Abschaffung des Systems der Vorabgenehmigung von Vorgängen durch den Finanzkontrolleur auf zentraler Ebene und zur Einrichtung eines unabhängigen internen Auditdienstes stehen z.B. voll im Einklang mit den zentralen Forderungen, die der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 4/97 zur Verbesserung der Finanzverwaltung vorgebracht hat.

Ein weiterer Bestandteil der Reform, der sich weitgehend mit einer der wichtigsten Prioritäten des Hofes deckt, betrifft den erhöhten Stellenwert einer Ergebnis- und Erfolgskontrolle, die in ein System der Ressourcenverteilung nach Maßgabe vorgegebener Prioritäten und klar definierter, messbarer Ziele eingebunden ist.

Auch auf der Ebene spezifischer Politikbereiche hat die Kommission nunmehr Reformprogramme angekündigt, die ebenfalls als eine Reaktion auf die vom Hof über Jahre hinweg geäußerten Besorgnisse betrachtet werden können. Ein Beispiel dafür sind die Vorschläge zur Verbesserung der Verwaltung der Außenhilfeprogramme. Die dieser Initiative zugrunde liegende Analyse deckt sich weitgehend mit der Analyse des Hofes, deren umfassendste Darstellung dem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997 zu entnehmen ist.

Der Hof ermutigt die Kommission, den Grundsätzen nun so rasch wie möglich Taten folgen zu lassen und erinnert daran, dass die Reform bislang zu großen Teilen nur auf dem Papier steht. Die Umsetzung dieser neuen Reform setzt voraus, dass sich die Managementkultur innerhalb der Kommission grundlegend ändert, ein Prozess, der sicherlich geraume Zeit in Anspruch nehmen wird.

Die der Weiterverfolgung früherer Bemerkungen gewidmeten Abschnitte im Jahresbericht 1999 verdeutlichen die Schwierigkeiten der Kommission, notwendige Veränderungen, denen sie bereits zugestimmt hat, in die Praxis umzusetzen.

In einigen Fällen hat die Kommission Berichtigungsmaßnahmen zur Behebung der vom Hof festgestellten, spezifischen Unzulänglichkeiten getroffen: Geändert wurden beispielsweise die Bestimmungen für die Beihilfemaßnahmen bei der Verwendung von Magermilch und Magermilchpulver sowie für das Hilfsprogramm zugunsten von Südafrika und für einige Bereiche der traditionellen Eigenmittel.

Dagegen wurden in anderen Bereichen Berichtigungsmaßnahmen nur schleppend eingeleitet. So hat sich den Feststellungen des Hofes zufolge die Gesamtlage beim Milchquotensystem nicht grundlegend geändert. Die Kommission setzte vielmehr - entgegen der Position des Hofes - erhöhte Quoten fest, wodurch die Überschussproduktion im Milchsektor und dementsprechend die Kosten für die öffentliche Lagerhaltung und den Absatz weiter zunahmen. Nach Ansicht des Hofes wurden auch im Bereich der präferenziellen Abschöpfungssätze bei der Einfuhr von Milcherzeugnissen keine Maßnahmen getroffen, um künftig Verstöße gegen die Rechtsvorschriften auszuschließen, wie sie im Sonderbericht Nr. 4/98 des Hofes beschrieben wurden.

Im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung hat der Hof 52 Bemerkungen weiterverfolgt, bei denen seiner Auffassung nach eine finanzielle Berichtigung erforderlich wäre. Nur in 14 Fällen waren die von der Kommission getroffenen Berichtigungsmaßnahmen aus Sicht des Hofes zufriedenstellend. In Bezug auf den sozialen Dialog hat die Kommission nicht alle Maßnahmen getroffen, die sie in ihren Antworten auf die Bemerkungen des Hofes zugesagt hatte.

Im Zusammenhang mit den internen Politikbereichen prüfte der Hof erneut neun Verträge bei der GD Energie und Verkehr sowie acht Verträge bei der GD Forschung. Die Kommission hatte nur drei der 17 Verträge weiterverfolgt, bei sechs weiteren Verträgen waren die Folgemaßnahmen noch nicht abgeschlossen.

In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 hatte der Hof auf eine Reihe von Schwachstellen bei der Verwaltung eines Fonds zur Förderung der Ausfuhren aus Nicaragua und Honduras hingewiesen. In seiner Entlastungsempfehlung für das Haushaltsjahr 1998 hatte der Rat die Kommission aufgefordert, ihre Beziehungen zu der für diese Region zuständigen Bank zu überprüfen und die von der Bank zu Unrecht einbehaltenen Beträge wieder einzuziehen. Ende 1999 war die Kommission noch immer dabei, eine neue Organisation aufzubauen.

Diese und andere Beispiele machen deutlich, dass die Kommission Berichtigungsmaßnahmen nur langsam in Gang setzt, aber besondere Schwierigkeiten hat, wenn es um die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge geht. Aus diesem Grund hat der Hof in seinem Arbeitsprogramm für das Jahr 2001 eine umfassende Überprüfung der Wiedereinzahlungsverfahren der Kommission (für alle Haushaltsbereiche) vorgesehen.

Wie bereits erwähnt, wird die Gesamtverwaltung der Gemeinschaftsmittel nur zu einem Teil durch die Finanzverwaltung der Kommission wahrgenommen. In den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Strukturfonds sind die Mitgliedstaaten für die tägliche Verwaltung des Großteils der Gemeinschaftsmittel zuständig.

Auch im vorliegenden Jahresbericht und in den seit der letzten Entlastung veröffentlichten Sonderberichten macht der Hof auf anhaltende, schwerwiegende Unzulänglichkeiten in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufmerksam. Auf eine wichtige Fehlergruppe wird beispielsweise im

Kapitel zur Zuverlässigkeitserklärung hingewiesen: die regelwidrigen Abzüge von den Agrarbeihilfen durch die zentralen oder lokalen Verwaltungsstellen. Der Hof fordert im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen; dazu sollten in allen gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) umfassende Kontrollverfahren vorgegeben werden, die mit dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) vergleichbar sind.

Meine Damen und Herren! Die dramatischen Entwicklungen, zu denen es in der jüngsten Vergangenheit kam, haben deutlich gemacht, dass den Management- und Kontrollaspekten auf der europäischen Ebene eine immer größere Bedeutung zukommt. Wir alle, also sowohl die Vertreter der Europäischen Organe und Einrichtungen als auch die Vertreter der Mitgliedstaaten, müssen dies als Ausdruck einer nachhaltigen Veränderung der Werte und Urteile der europäischen Steuerzahler verstehen. Als Gegenleistung für ihr Vertrauen und ihren Beitrag erwarten die europäischen Steuerzahler einen sinnvollen und redlichen Umgang mit den Gemeinschaftsmitteln.

Die Kommission ist eine Verpflichtung eingegangen, die als konstruktive Reaktion auf diese Herausforderung betrachtet werden sollte. Dies verdient unsere Unterstützung. Andererseits wird sich die Kommission darüber im Klaren sein, dass sie hohe Erwartungen geweckt hat und nunmehr ihre guten Vorsätze in die Praxis umsetzen und konkrete Ergebnisse liefern muss.

Beide Teile der Haushaltsbehörde haben erfolgreich dazu beigetragen, den Reformprozess in wichtigen Bereichen der öffentlichen Finanzverwaltung anzustoßen. Nun müssen sie ihre Anstrengungen fortsetzen und sogar intensivieren, damit die Reform ein echter Erfolg wird. In der Praxis heißt dies, dass ausreichend Ressourcen bereitgestellt werden müssen, damit der Reformprozess aufmerksam weiterverfolgt wird und entsprechende Rückmeldungen eingeholt werden können.

Das Europäische Parlament könnte in diesem Zusammenhang durchaus den Ton angeben.

Der neue Präsident des italienischen Rechnungshofs, der vor wenigen Wochen offiziell sein Amt antrat, äußerte sich in seiner Antrittsrede sinngemäß wie folgt:

Im Übrigen bin ich davon überzeugt, dass sich die Beziehungen zwischen Rechnungshof und Parlament wesentlich intensiver gestalten ließen, wenn beide Häuser verstärkt Instrumente zur systematischen Berücksichtigung der vom Rechnungshof durchgeführten Prüfungen einsetzen würden.

Diesen Worten möchte ich mich anschließen. Sie spiegeln unseren Wunsch nach einer Entwicklung in der Organisation und Arbeitsweise dieses Parlaments wider, die dieser Notwendigkeit einen strukturellen Veränderung Rechnung trägt.

Auch auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sind wir angewiesen, die für die tägliche Verwaltung des Großteils der Gemeinschaftsmittel zuständig sind. Sie müssen ihre Finanzkontrollen verstärken und ihre Verantwortung für die Bekämpfung von Betrügereien zulasten des Gemeinschaftshaushalts in vollem Umfang wahrnehmen.

Nur wenn sich alle Beteiligten (Kommission, EP, Rat, ERH, Mitgliedstaaten) zur Reform bekennen und zu ihrer Verwirklichung beitragen, kann das Vertrauen der europäischen Steuerzahler in die Gemeinschaftsfinanzen wieder hergestellt werden.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.