

“Die neue Verwaltungssteuerung aus der Sicht des Europäischen Rechnungshofs”

Beitrag von Dr. Harald Noack,
Mitglied des Europäischen Rechnungshofs

im Rahmen des
EURORAI-Workshops

Bad Homburg, 20 Mai 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne habe ich die Einladung im Rahmen dieses EURORAI-Workshops die Sichtweise des Europäischen Rechnungshofs zur neuen Verwaltungssteuerung darzustellen, angenommen. Die Herausforderungen der Globalisierung benötigen starke, modern und effizient aufgestellte Institutionen, wozu auch die Kommission als Getriebe des europäischen Zusammenhalts gehört. Besonders die Finanzkrise hat meiner Meinung nach erneut deutlich gemacht, dass Europa ein Gemeinschaftsprojekt ist, und nur als solches gelebt und verwirklicht werden kann.

Die neue Verwaltungssteuerung wird von vielen Schlagworten geprägt, einige möchte ich hier beispielhaft nennen: Kosten-Leistungs-Rechnung, Doppisches Haushaltswesen, Output/Outcome-orientierung statt Inputbewertung, Score-Card-Systeme, E-government, Bürokratieabbau („Simplification“), Strategische Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik, Optimierung von Beschaffungsprozessen, Informations- und Wissensmanagement etc.

Der Schwerpunkt meines Vortrages aus der europäischen Perspektive wird auf zwei aktuellen Themen liegen, und zwar auf der Europäischen Kommission und deren Modernisierung des Rechnungsführungssystems sowie der Reform des internen Kontrollsystems.

Wie Sie wissen, prüft der Europäische Rechnungshof vor allem die Tätigkeit der Kommission und deren - gemäß Art. 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 9.5.2008 - Management der öffentlichen EUGelder. Ein wichtiges Element der Tätigkeit des Europäischen Rechnungshofes (ERH) ist in dem Zusammenhang die Zuverlässigkeitserklärung zur Ausführung des EU Haushaltsplans, allgemein bekannt unter dem französischen Akronym DAS. Diese Erklärung bescheinigt einerseits die Zuverlässigkeit der Rechnungslegung der EU und andererseits die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der ausgeführten Projekte.

Es ist notwendig anzumerken, dass der Europäische Rechnungshof seit 1994 die Rechnungslegung mit Einschränkungen für zuverlässig erklärt hat, anders als die Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Seither hat der ERH bis heute keine vollständige „unqualified opinion“ abgegeben. Zum Teil auch deshalb hat die Kommission große Anstrengungen unternommen, um ihr Rechnungslegungssystem zu reformieren.

Lassen Sie mich den allgemeinen Rahmen dieses Systems etwas Näher erläutern. Die Kommission unterscheidet zwei Buchführungsarten in ihrem Rechnungsführungssystem. Diese sind:

1. die Haushaltbuchführung, die den Haushaltsvollzug im Detail darstellt und
2. die Finanzbuchführung, welche die Aufstellung der Vermögensübersicht und den Jahresabschluss über das wirtschaftliche Ergebnis beinhaltet.

Die Reform des Rechnungslegungssystems der Kommission wurde im Jahr 2005 umgesetzt. Seit diesem Zeitpunkt hat die Kommission ihre Rechnungslegung grundlegend modernisiert. D.h. konkret, sie ist von der Kassenbuchführung zur Periodenrechnung sog. „accrual accounting“ übergegangen. Damit werden alle Zahlungsvorgänge zu ihrem tatsächlichen Zeitpunkt, und nicht, wie vorher, zum Zeitpunkt der Zahlung erfasst werden. Dadurch ergibt sich ein weitaus genaueres Bild der Vermögenslage der EU.

Die Vorteile des neuen Systems sind vielfältig. Zuerst einmal hat die EU nun einen besseren Überblick über ausgezahlte Gelder und über solche, die zurückfließen

müssen in die Kassen der EU. Außerdem kann das Zusammenwirken mit Dritten besser verfolgt werden. Ein weiterer Vorteil liegt in einer besseren Information der Öffentlichkeit über den Jahresabschluss der EU. Außerdem finden Aktiva und Passiva in der Vermögensübersicht eine klarere sowie vollständigere Darstellung. Dadurch ergibt sich allgemein mehr Transparenz, die wiederum der politischen Entscheidungsfindung zuträglich ist. Als konkretes Beispiel möchte ich die Behandlung von Anzahlungen im Rahmen EU-geförderter Projekte nennen, die unter dem neuen System nicht als Ausgaben gebucht werden, sondern als Aktiva in der Bilanz erscheinen. Dadurch werden sie im Vergleich zum alten System korrekter dargestellt, und sind gleichzeitig auch besser kontrollierbar.

Was war der Hintergrund für diese Änderungen? Deshalb ein paar Worte zur Vorgeschichte dieser Reform: Bereits im Jahr 2002 wurde von der Kommission ein Aktionsplan zur Modernisierung des Rechnungswesens der Europäischen Gemeinschaften verabschiedet. Er bestand aus zwei Teilen: der Einführung eines Rechnungsführungsrahmens sowie der Entwicklung eines IT-Systems zur Unterstützung der Umsetzung. Der Aktionsplan sah außerdem die Einsetzung zweier Ausschüsse vor: den Überwachungsausschuss und den Beratenden Ausschuss für Rechnungsführungsstandards.

Letzterer setzte sich zusammen aus Vertretern einiger EU Organe wie z.B. Parlament, Gerichtshof und Kommission, einigen dezentralen Einrichtungen, d.h. Agenturen, sowie aus externen Sachverständigen. Den Vorsitz hatte der Rechnungsführer der Kommission. Die Aufgabe des Beratenden Ausschusses bestand darin, die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze zu untersuchen, und an das spezifische EU Umfeld anzupassen. Dies führte im April 2004 zur Vorlage von **15** Entwürfen für Rechnungsgrundsätze, aus denen sich letztendlich der der Periodenrechnung ergab.

Die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze, die dabei Berücksichtigung fanden, waren die von der International Federation of Accountants (IFAC) herausgegebenen „internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor“, („International Public Sector Accounting Standards“) oder

kurz: IPSAS. Falls diese noch unzureichend vorhanden waren, wurden die „International Accounting Standards“ (IAS) sowie die „International Financial Reporting Standards“ (IFRS) benutzt.

Die EU hat sich damit den Grundlagen der Internationalen Standards für das öffentliche Rechnungswesen (IPSAS) angepasst und tritt durch diese Umstellung an die Spitze vergleichbarer Entwicklungen im öffentlichen Sektor.

Eine weitere bedeutende Reform der Kommission ist die Schaffung eines integrierten internen Kontrollrahmens. Diese Zielsetzung ist für den Zeitraum 2007-2013 geplant, nahm seine Anfänge jedoch sehr viel früher, und zwar bereits im Jahr 2004 – und davor, mit der Reform ausgelöst durch den Rücktritt der Santer Kommission. 2004 reagierte die Kommission auf den zehnten Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs, der erneut eine *eingeschränkte* Zuverlässigkeitserklärung abgegeben hatte. Im selben Jahr veröffentlichte der Rechnungshof eine Stellungnahme zu einem wirksamen und effizienten Kontrollrahmen, welche (unter anderem) als Grundlage für das weitere Vorgehen der Kommission gesehen werden kann.

Die Kommission setzte sich außerdem das ehrgeizige Ziel, während der Amtszeit des letzten Kollegiums eine positive Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zu erreichen. Dieses ist allerdings nicht gelungen, wobei ich hierzu anmerken möchte, dass die Verwirklichung einer derartigen Zielsetzung höchstwahrscheinlich immer schwierig sein wird, allein aufgrund der Vielfalt und Komplexität vieler EU Förderprogramme.

Zum Inhalt der Reform des Kontrollrahmens

Das Vorgehen der Kommission war aufgeteilt in vier Themenblöcke:

1. Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze;
2. Erklärung zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung;

3. Das Thema der „Einzigsten Prüfung“ (oder auch besser bekannt als: Single Audit); sowie
4. Verbesserungsbedarf bestimmter EU Förderbereiche.

Diese vier Themen möchte ich nachfolgend etwas Näher erläutern.

Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze

Die drei Schlagwörter hier sind Klarheit, Einfachheit und Einheitlichkeit. Die Rechtsvorschriften in Bezug auf Förderkriterien müssen verständlicher werden, was u. U. eine Vereinfachung des Regelwerks in einigen Bereichen erfordert (Beispiel: Forschung oder öffentliche Vergabeverfahren). Dadurch können Beanstandungen durch den ERH vermindert werden, die durch falsche Interpretationen oder Anwendung entstehen. Damit einhergehend sollte der allgemeine Verwaltungsaufwand überschaubarer werden, was von Vorteil wäre sowohl für Endempfänger von Fördergeldern als auch für eventuell zwischengeschaltete Stellen.

Im Rahmen der Vereinfachung wurde auch das Thema des „hinnehmbaren Fehlerrisikos“ („tolerable risk of error“) in Hinblick auf Kosten und Nutzen von Kontrollen das erste Mal thematisiert, welches vom Hof in seiner Stellungnahme von 2004 erwähnt wurde. Dabei geht der Rechnungshof davon aus, dass sich dieses Risiko je nach Haushaltsbereich ändert und sowohl von den Kontrollkosten als auch dem inhärenten Risiko der Vorgänge abhängt. Der Rechnungshof empfiehlt dabei eine politische Abwägung des Europäischen Parlamentes und des Rates. Der Hof ist außerdem der Auffassung, dass, falls rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten, diese eher die Form von Richtlinien annehmen sollten. Die derzeit laufende interinstitutionelle Debatte ist noch „work in progress“ und insbesondere den „politischen“ Akteuren vorbehalten, da der ERH bei seinem „Fehlersystem“ -2% grün, -5% gelb, >5% rot bleiben wird.

Erklärung zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung

Diese Themen weisen in Richtung einer verstärkten Nutzung von Prüfungsbescheinigungen eines externen Prüfers oder Bediensteten des öffentlichen Dienstes. In diesen Zusammenhang fallen auch die „nationalen Erklärungen“ die in einer Stellungnahme des Hofes 2007 näher untersucht wurden. Sie beruhen, anders als die „jährlichen Zusammenfassungen“, auf einer freiwilligen Initiative einiger Mitgliedstaaten. Ein Thema, das politisch intensiv diskutiert wird und zu dem ich eine persönliche und fachliche Meinung habe, die ich an dieser Stelle nicht vertiefen möchte. Der ERH hat sich in einer Opinion dahin geäußert, dass solche nationalen Erklärungen für ihn ein Instrument haben den anderen zur Erledigung seiner Aufgaben sein können.

„Single Audit“

Die Bezeichnung und das Konzept des Single Audit stammen ursprünglich aus den Niederlanden und den USA. Es basiert darauf, dass mögliche Kontrollüberschneidungen auf ein Minimum reduziert werden sollen. Dabei sollen sich die Prüfer auf alle vorangegangenen Kontrollebenen verlassen können. Wenn durchgehend angewendet, können dadurch auch die Kontrollen des Restfehlerrisikos entscheidend verringert werden, was wiederum die Gesamtkontrollkosten begrenzt. Der letztendliche Inhaber der Kontrollen sollte die Europäische Union sein, und nicht die jeweiligen Kontrolleinrichtungen. Zur Umsetzung dieses Prinzips wird auf einen verstärkten Austausch und eine bessere Koordinierung der Prüfmaßnahmen aller Beteiligten hingearbeitet. Entscheidend ist auch eine genaue Untersuchung der Kontrollkosten auf allen Ebenen.

Verbesserungsbedarf in bestimmter EU Förderbereiche

Es ist offenkundig und systeminherent, dass bestimmte EU-Programme besonders risikobehaftet sind. Deshalb muss der interne Kontrollrahmen die Möglichkeit einer flexiblen Handhabung bieten. Vor allem der Bereich der Kontrolle der Strukturfonds, der in mein Aufgabengebiet fällt, ist von großer Komplexität und war

noch bis vor wenigen Jahren mit sehr hohen Fehlerquoten behaftet. Es handelt sich um einen von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam verwalteten Bereich, der sich auszeichnet durch vielfältige Schichten, wie z.B. unterschiedliche Zahlstellen und Abwicklungsstellen.

Dabei gehörten die Strukturfonds zur Mehrheit dieser derart verwalteten Mittel. Hier fließen 80% der Haushaltsmittel im Rahmen der geteilten Verwaltung, die auch den landwirtschaftlichen Teil mit einschließt. Gerade deshalb ist es so wichtig, dass die Mitgliedstaaten die Mittel so verwalten, dass das Risiko der fehlerbehafteten Ausgaben auf eine möglichst geringe Höhe gesenkt wird. Die Mitgliedstaaten werden dabei in die Pflicht genommen, dieses den nationalen und den EU-Prüfern nachzuweisen.

Wie Sie an meinem Vortrag hoffentlich erkennen konnten, gibt es auch auf europäischer Ebene Initiativen, die durchaus vom Umfang und der Tiefe unter das Thema „neue Verwaltungssteuerung“ fallen. Als weitere Beispiele möchte ich die Diskussion um weniger input- und mehr outcome-orientierte Evaluierung der Verwendung des EU-Budgets und die Tatsache erwähnen, dass der ERH vor wenigen Jahren nach einem Peer-Review wesentliche Organisationsänderungen vorgenommen hat. Ich bin mir bewusst, dass ich nicht alle Bereiche aufgrund des heutigen Zeitrahmens erschöpfend darstellen konnte, hoffe aber trotzdem, Ihnen zumindest einen ersten Einblick vermittelt zu haben.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.