

Jacek Uczkiewicz
Mitglied
des Europäischen Rechnungshofs

ERFAHRUNGEN DES EuRH BEI DER PRÜFUNG DER EU-AUSGABEN FÜR SOZIALE ZWECKE

Sozialpolitik der Europäischen Union

Der Grundsatz der sozialen Solidarität ist eines der Fundamente der Europäischen Union. Die rechtliche Grundlage des Funktionierens der EU bilden dabei die sog. Assoziierungsabkommen. Einer der wichtigeren Artikel der Abkommen lautet:

„Die Union und die Mitgliedstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen“.

Man kann nur schwer das Gewicht der Grundsätze der in diesem Artikel enthaltenen allgemeinen und strategischen Ziele überschätzen. Vor allem ist die Verbindung von zwei Kategorien genereller Ziele auffällig: Schutz und Verbesserung der sozialen Bedingungen der EU-Bürger mit gleichzeitiger Erhaltung der Fähigkeit der EU zu weiterem Fortschritt und zur Wirtschaftsentwicklung. Es ist ein offensichtliches Dilemma, das man in der 2000 verabschiedeten „Lissabon-Strategie“ zu lösen versuchte.

Die im März 2000 verabschiedete Lissabon-Strategie ist derzeit das wichtigste sozialwirtschaftliche Programm der Europäischen Union, das die folgenden wichtigsten Maßnahmenrichtungen vorsieht;

- schneller Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft, darunter die Entwicklung der Informationsgesellschaft, Forschung und Innovationen sowie Bildung entsprechender Qualifikationen und Fähigkeiten;
- Liberalisierung und Integration derjenigen Märkte und Sektoren, die vom gemeinsamen Binnenmarkt de facto nicht umfasst wurden: Telekommunikation, Energiewirtschaft, Transport und Verkehr, Post sowie Finanzdienstleistungen und der gesamte Dienstleistungsmarkt;
- Unternehmensentwicklung: Deregulierung und bessere Unterstützung seitens der Verwaltung, einfacherer Zugang zum Kapital und Technologie, Einschränkung der

wettbewerbsverzerrenden öffentlichen Beihilfen, Schaffung eines gleichen Konkurrenzfelds;

- Anstieg der Beschäftigung und Änderung des Sozialmodells: Anstieg beruflicher Aktivität, Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Verbesserung der Bildung, Modernisierung des Systems der Sozialversorgung, Beseitigung der Armut und sozialer Ausgrenzung;
- Sorge für dauerhafte Fundamente der Entwicklung und für Umwelt: Eindämmung der Klimaänderungen, Erhalt natürlicher Ressourcen.

Ihre strategischen Ziele verfolgt die Europäische Union durch die Bestimmung von Schwerpunkten und dafür bestimmten Finanzmitteln in den sog. Mehrjährigen Finanzperspektiven. Die MFP sind ein gemeinsamer Standpunkt des Europäischen Parlaments, des Rats der Europäischen Union und der Europäischen Kommission in Bezug auf die Hauptausgabengruppen, im Rahmen deren sich die an der Festlegung der Haushalte beteiligten EU-Institutionen bewegen müssen.

Für die Organisierung und Finanzierung der Systeme des Sozialschutzes sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die Rolle der Europäischen Union ist hier aber wesentlich. Erstens spielen die EU-Rechtsvorschriften eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der Systeme der sozialen Versorgung der jeweiligen Mitgliedstaaten. Zweitens wird in den Mitgliedstaaten unter Inanspruchnahme der EU-Mittel eine Reihe von Einzelprogrammen im Sozialbereich umgesetzt. Dies erfolgt hauptsächlich – obwohl nicht nur – über den Europäischen Sozialfonds, der einen der EU-Strukturfonds darstellt. Die Förderperioden 2007–2023 sehen die Verwendung in den Mitgliedstaaten des Betrags von rund 75 Mrd. EUR (ca. 10% des Haushalts jährlich) für die aus dem Europäischen Sozialfonds geförderten Projekte vor. Es ist aber hervorzuheben, dass dies nicht der gesamte Betrag der für den Sozialschutz der EU-Bürger im EU-Haushalt vorgesehenen Mittel ist. Viele Mittel für die Verfolgung der bereits erwähnten Ziele werden im Rahmen anderer EU-Förderfonds ausgegeben.

Die Aufgabe des Fonds ist die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die Förderung des Abbaus von Unterschieden im Wohlstand und Lebensqualität in allen Staaten und Regionen der EU sowie die Förderung der sozialen Integration (Entgegenwirkung der sozialen und wirtschaftlichen Ausgrenzung u. ä.). Dies erfolgt über Operationelle Programme, die von den Mitgliedstaaten mit der EU-Kommission festgelegt werden. So hat z. B. Polen für die Jahre 2007–2023 die Realisierung von 18 Programmen im Rahmen von zwei Operationellen Programmen des ESF vorgesehen.

Für die Jahre 2007–2013 wurden fünf Finanzierungsschwerpunkte für den ESF festgelegt:

1. Stärkung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen in den sich verändernden Wirtschaftsbedingungen;
2. Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung sowie breitere Beteiligung am Arbeitsmarkt.

3. Stärkung der Schulungsmaßnahmen und Entwicklung der Fähigkeiten von Einzelpersonen sowie Effizienzsteigerung von Schulungs- und Bildungssystemen.
4. Förderung der Partnerschaft für Reformen im Bereich Beschäftigung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt zwischen Akteuren, wie Arbeitgeber, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen.
5. Förderung sozialer Integration von benachteiligten Personen und Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsmarkt.

Europäischer Rechnungshof

Der EuRH ist ein externer, unabhängiger Prüfer der Europäischen Union. Kraft der EU-Verträge führt er die Kontrolle der EU-Finzen durch, indem er die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben überprüft und sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung überzeugt. Der Rechnungshof erstellt einen Jahresbericht nach Abschluss jedes Haushaltsjahres. Er kann auch jederzeit seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorlegen. Mit anderen Worten – der Rechnungshof kann, außer den Finanzkontrollen, auch die sog. „Leistungskontrollen“ (performance audits) durchführen.

Dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU den Jahresbericht aus der Kontrolle der Realisierung des Haushaltsplans durch die EU-Kommission vorzulegen, ist die wichtigste Aufgabe des Rechnungshofs. Unabhängig davon veröffentlicht der EuRH jährlich mehr als zehn sog. Sonderberichte, in denen eben die Kontrollergebnisse der Aufgabenausführung in den jeweiligen Bereichen enthalten sind. Es ist anzumerken, dass obwohl der EuRH Zugang zu allen Informationen im Zusammenhang mit der Realisierung des EU-Haushalts, darunter auch in den Mitgliedstaaten und bei Endempfängern der EU-Fördermittel hat, er aber ausschließlich die EU-Kommission kontrolliert. Die Mitgliedstaaten sind nicht Subjekt der Kontrolle des Rechnungshofs, obwohl es selbstverständlich unmöglich ist, die Europäische Kommission ohne die Kontrolle in den Mitgliedstaaten zu kontrollieren.

Die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs erfolgt nach Plan, und die jährlichen Arbeitspläne ergeben sich aus der mehrjährigen Prüfungsstrategie, die vom EuRH verabschiedet wird. In der für die Jahre 2009–2012 verabschiedeten Strategie wurden die sozialen Fragen in zwei Punkten erfasst:

1. Humankapital – mit dem vorgegebenen Kontrollbereich der Realisierung der Lissabon-Strategie auf diesem Gebiet.
2. Gesellschaft und Wohlstand - mit dem vorgegebenen Kontrollbereich Verbesserung der Lebensqualität, der solche Gebiete umfasst, wie soziale Bildung, öffentliche Gesundheit, Kinderbetreuung, Qualität von Lebensmitteln.

Die Prüfungsstrategie des EuRH formuliert in den oben aufgeführten Bereichen die folgenden wichtigsten Risiken des Vorhandenseins von Unregelmäßigkeiten.

Bezüglich der Planung:

- tatsächliche Nützlichkeit von Programmen,
- unklare Ziele der Programme, fehlende Umsetzungsindikatoren,
- Finanzierungsplan stimmt mit den Schwerpunkten nicht überein.

Bezüglich der Programmumsetzung:

- unzureichende finanzielle Effizienz,
- unzureichende, unangemessene Aufsicht,
- schwache Systeme des Monitorings und der Umsetzungsbewertung.

Die Strategie bestimmt auch die wichtigsten Risiken in Bezug auf die Erreichung der beabsichtigten Ziele, und zwar:

- die Programme sind oft nicht auf die Erreichung konkreter Resultate ausgerichtet;
- schwache Dauerhaftigkeit und Verbreitung der Ergebnisse der Programmrealisierung.

Die oben aufgeführten Bestimmungen der Prüfungsstrategie werden bei der Festlegung konkreter Kontrollaufgaben berücksichtigt.

ESF in der Prüfung des EU-Haushalts für 2007

Der Europäische Sozialfonds ist ein Bestandteil der Strukturfonds und wird jedes Jahr von EuRH im Rahmen der Kontrolle der Haushaltsrealisierung kontrolliert. Im Rahmen der letzten Kontrolle – für 2007 – prüfte der EuRH 56 Projekte, die im Rahmen des ESF realisiert wurden. Die schwerwiegendsten Fehler, die festgestellt wurden, betrafen die nicht ordnungsgemäße Kostenrückerstattung, was bei 46% geprüfter Projekte der Fall war. Zu den am häufigsten festgestellten Fehlern zählen:

- das Fehlen von Nachweisen, dass die Gemeinkosten oder Personalkosten tatsächlich im Zusammenhang mit dem Projekt standen.
- die Überhöhung von Personalkosten oder/und Gemeinkosten,
- die Aufführung von nicht förderfähigen Kosten.

Beispielsweise: in einem der Projekte wurden die Personalkosten überhöht, indem die Kosten für eine bestimmte Arbeitnehmerzahl gänzlich den Projektkosten angerechnet wurden, obwohl diese Arbeitnehmer auch sonstigen, mit dem Projekt nicht zusammenhängenden Verpflichtungen nachgekommen sind.

Prüfung der Bekämpfung des vorzeitigen Schulabbruchs.

Im Jahre 2006 veröffentlichte der EuRH den Sonderbericht über die Ergebnisse der Prüfung des Beitrags des ESF zur Bekämpfung des vorzeitigen Schulabbruchs (VSA) in den Mitgliedstaaten. Ziel der Prüfung war die Beantwortung folgender Fragen:

- hat die Kommission die Finanzen im Bereich der auf diesem Gebiet ausgegebenen ESF-Mittel ordnungsgemäß verwaltet?
- ist der Förderung in den Mitgliedstaaten eine geeignete Analyse des erwarteten Nutzens vorausgegangen?
- wurden die Begünstigten ordnungsgemäß ausgewählt?
- hat die Realisierung der Projekte zur Erreichung konkreter Ziele im Rahmen der Bekämpfung des Phänomens VSA geführt?
- haben die Mitgliedstaaten eine geeignete Begleitung und Bewertung der Projektumsetzung sichergestellt?

Insgesamt wurden 36 Umsetzungsbehörden und 50 Projekte in 5 Mitgliedsländern geprüft. Die wichtigsten Ermittlungen sind:

- a) die von ESF geförderten Maßnahmen im Bereich der Bekämpfung des vorzeitigen Schulabbruchs wurden ohne Durchführung einer angemessenen Bestandsaufnahme und ohne Bestimmung der erwarteten Ergebnisse ergriffen;
- b) die Verwendung unterschiedlicher Definitionen des VSA in den jeweiligen Mitgliedstaaten hat weder die geographische Ausrichtung der Förderung noch die Bemessung des Einflusses ergriffener Initiativen vereinfacht.
- c) die Unfähigkeit mancher Mitgliedstaaten, die beim Lissabonner Gipfel 2000 vereinbarte Definition VSA anzuwenden sowie statistische Daten über die Dimension des Phänomens VSA vorzulegen, erschwert die Bemühungen der Gemeinschaft zur Ermittlung des Problems und zu seiner effizienten Lösung;
- d) die Mitgliedstaaten haben Schwierigkeiten bei der Definierung der von ihren Maßnahmen umfassten Population erfahren. Dennoch haben zwei Mitgliedstaaten dieses Problem bewältigt, indem sie nationale Datenbanken zu Zwecken der Überwachung des Phänomens VSA eingerichtet haben;
- e) allgemein waren nur wenige Zahlenangaben zu den Ergebnissen oder zu dem Einfluss der geförderten Programme zur Minderung des Ausmaßes des Phänomens VSA erhältlich, obwohl in zwei Mitgliedstaaten separate Auswertungen der Maßnahmenumsetzung im Bereich der Bekämpfung des VSA durchgeführt wurden.

In den Schlussfolgerungen formulierte der EuRH Empfehlungen, die Kommission möge:

- a) erforderlichenfalls den Mitgliedstaaten Anweisungen an die Hand geben, damit sichergestellt ist, dass die Gemeinschaftsfinanzierung sparsam, wirtschaftlich und wirksam erfolgt;
- b) sich vergewissern, dass die Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten im Einklang mit den Gemeinschaftsverordnungen den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit genügen.

Der Rechnungshof empfiehlt ferner, dass die mitgliedstaatlichen Behörden in Zusammenarbeit mit der Kommission:

- a) den vorzeitigen Schulabgang ordnungsgemäß definieren und sein Ausmaß ermitteln;
- b) Verfahren einrichten oder die innerhalb der kofinanzierten Aktionen bestehenden Verfahren stärken, um die Zielgruppen zu ermitteln, bei denen das höchste Risiko des vorzeitigen Schulabgangs besteht;
- c) den Austausch von Informationen und optimalen Vorgehensweisen zwischen sämtlichen auf lokaler und nationaler Ebene mit dem Problem des vorzeitigen Schulabgangs befassten Einrichtungen anregen, soweit dies rechtlich möglich ist;
- d) aktiv innovative Verwendungsmöglichkeiten für den Einsatz von ESF-Mitteln bei der Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs fördern.

Aktuell durchgeführte Kontrollen.

Derzeit werden zwei Sonderberichte des EuRH über die Realisierung der Sozialpolitik durch die Europäische Kommission fertig gestellt. Der erstere betrifft die Prüfung der Verwendung der ESF-Mittel für die Förderung der Berufsbildung von Frauen. In dieser Prüfung konzentriert sich der Rechnungshof auf zwei Fragen:

- wurden die Maßnahmen im Bereich der Berufsbildung von Frauen entsprechend den Bedürfnissen des lokalen Arbeitsmarktes ausgewählt?
- hat das Überwachungssystem der im Rahmen der vom ESF geförderten Maßnahmen erreichten Effekte ordnungsgemäß funktioniert.

Die zweite Prüfung ist die Kontrolle des Programms der Europäischen Union im Bereich der öffentlichen Gesundheit (PÖG). Im Rahmen dieses Programms wurden in den Jahren 2002–2007 für 352 Projekte 232 Mio. Euro ausgegeben. In der Kontrolle konzentrierte man sich auf das Thema „Gesundheitsdeterminanten“ des PÖG, der die größte finanzielle Gewichtung hatte, indem man 36 von 149 Projekten in 8 EU-Ländern prüfte. Die Hauptkontrollfrage war, ob in der Projektierungsphase geeignete Bedingungen dafür sichergestellt wurden, dass die Mittel der Europäischen Union, die eine Ergänzung der Mittel der Mitgliedstaaten sind, zur Verbesserung des Gesundheitsniveaus der EU-Bürger effizient eingesetzt wurden. Insbesondere beantwortet der Bericht folgende Fragen:

- stellte das PÖG-Projekt angemessene Rahmen für die effiziente Umsetzung und Begleitung der aus ESF-Mitteln kofinanzierten Aktionen der Gesundheitsförderung sicher?
- stellte die Kommission sicher, dass in der Phase der Implementierung des PÖG und der Auswahl der Projekte im Rahmen des Themas „Gesundheitsdeterminanten“ Lösungen angenommen werden, die die Dauerhaftigkeit von Ergebnissen fördern,
- wurden die Projekte ordnungsgemäß gemanagt.

Detaillierte Ergebnisse dieser Kontrollen werden nach ihrer endgültigen Genehmigung durch den EuRH veröffentlicht, was in Kürze erfolgen wird.

Solidaritätsfonds der Europäischen Union

Wenn von Ausgaben für soziale Zwecke gesprochen wird, sind meistens Ausgaben gemeint, die für Aufgaben bestimmt sind, die sich aus dem Funktionieren eines bestimmten Systems der sozialen Fürsorge ergeben, das auf die ärmsten, von sozialer oder ökonomischer Ausgrenzung bedrohten Familien (Personen) orientiert ist. Meistens sind es Ausgaben, die in zentralen oder lokalen Haushalten veranschlagt und mit relativ großer Regelmäßigkeit und Absehbarkeit realisiert werden.

Es gibt aber einen sehr besonderen Bereich, der üblicherweise in Erwägungen über soziale Systemlösungen außer Acht gelassen wird. Diesen Bereich bildet die Sozialhilfe, die unmittelbar nach Eintreten von Naturkatastrophen oder Katastrophen, die ein Ergebnis menschlicher Aktivität sind, gewährt wird. Es ist selbstverständlich, dass die Opfer solcher Katastrophen die unverzichtbare Sozialhilfe möglichst schnell erhalten sollen. Leider sind die Möglichkeiten, solche Ereignisse sowie ihre Folgen vorauszusehen, stark beschränkt. Nach der Serie folgenschwerer Hochwasserkatastrophen in Europa 2002 wurde in der EU der spezielle Europäische Solidaritätsfonds eingerichtet, der von der Europäischen Kommission verwaltet wird. Aufgabe dieses Fonds ist die Gewährung der Hilfe an Länder, die von Naturkatastrophen größeren Ausmaßes bzw. technischen Katastrophen heimgesucht wurden. Als Katastrophen größeren Ausmaßes gelten diejenigen, deren Gesamtschäden den Betrag von 3 Mrd. EUR oder 0,6% BIP überschreiten.

Der Europäische Rechnungshof führte eine Prüfung des Funktionierens dieses Fonds durch. Die Ergebnisse sind im Allgemeinen positiv für die Kommission. Festgestellt wurden geringe Unregelmäßigkeiten im Prozess der Ermittlung der Förderfähigkeit der Finanzhilfeanträge sowie geringe Verspätungen bei der Reaktion auf eingetretene Situationen. Entsprechend den Ermittlungen wurden entsprechende Schlussfolgerungen für die Kommission formuliert, darunter der Antrag auf Aufnahme ständiger, direkter Kontakte des Fonds mit den adäquaten Institutionen der Mitgliedstaaten. Seit Beginn des Funktionierens des Fonds wurden aus seinen Mitteln 1,8 Mrd. EUR ausgegeben, indem 33 von 65 gesamt eingereichten Anträgen realisiert wurden. Die entscheidend am häufigsten auftretenden Katastrophen in Europa waren in dieser Zeit Hochwasser und Waldbrände, darüber hinaus Stürme, Erdbeben, Ölpest, Vulkanausbruch, Explosion. Aus verschiedenen Gründen wurden 32 Anträge nicht bewilligt. Doch diese 32 Katastrophen größeren Ausmaßes haben stattgefunden und hatten das Unglück von mehreren Personen zur Folge. All das bewegt zur Überlegung über die Rolle der Prüfer bei der Hilfe gegenüber den öffentlichen Behörden bei der angemessenen Vorbereitung auf die Bewältigung der Folgen ähnlicher Katastrophen sowie bei der Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Aktivitäten dieser Behörden nach dem Eintreten solcher Ereignisse. Die heutige Konferenz ist ein besonderer Ort für die Erörterung dieses Themas. Es ergibt sich daraus, dass die erste und natürliche öffentliche Behörde, die mit den Folgen von Naturkatastrophen oder sonstigen Katastrophen, mit plötzlichem Unglück der Bürger in Berührung kommen, kommunale Behörden sind. Daher ist die Rolle der

regionalen Abrechnungshöfe und der nationalen höchsten Kontrollorgane bei der Durchführung von Ex-Post- und Ex-Ante-Kontrollen der kommunalen Selbstverwaltungen nicht zu überschätzen.

Nachwort

Die Kontrolle der Aktivitäten öffentlicher Behörden im Bereich der breit verstandenen sozialen Angelegenheiten erfordert eine fachliche Vorbereitung seitens externer Prüfer. In der ersten Linie sollen die Prüfinstitutionen eindeutig diese Art Prüfungen in ihren mehrjährigen Prüfungsstrategien vorsehen, und dabei potenzielle Risiken und ihre Gewichtung bestimmen.

Allgemein bekannt ist die Tatsache, dass die Vorprüfung (ex-ante) weniger effektiv, aber viel effizienter als die Ex-Post-Prüfung ist. Dies ermöglicht die Identifizierung der Schwächen der Systeme während ihrer Projektierung oder Umsetzung, indem schwerwiegenden, potenziellen Realisierungsproblemen vorgebeugt wird. Im Falle der Prüfung der Systeme der sozialen Fürsorge hat dies eine besondere Bedeutung.

Bei der Diskussion über die Prüfung der Sozialhilfe dürfen wir die Prüfung der Vorbereitung der öffentlichen Verwaltung auf die Gewährung der Sozialhilfe in außerordentlichen Situationen, bei Naturkatastrophen und technischen Katastrophen nicht aus den Augen verlieren.

Bei der Analyse der übrigens sehr guten Berichte des Hofes fällt es zwangsweise auf, was für ein großes Rationalisierungspotenzial der Prüfung europäischer Mittel in der Zusammenarbeit mit nationalen Prüfeinrichtungen steckt. Es geht nicht nur um den Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungsmethodologie, sondern auch um die Möglichkeit, gemeinsame Kontrollbemühungen auf internationaler Ebene z. B. bei Naturkatastrophen grenzüberschreitenden Ausmaßes zu unternehmen.