



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Stellungnahme Nr. 2/2017

zu dem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung zur Haushaltsführung der
Europäischen Schulen

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Beschluss des Rates vom 17. Juni 1994¹ betreffend die Ermächtigung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft zur Unterzeichnung und zum Abschluss der Vereinbarung über die Satzung der Europäischen Schulen,

gestützt auf die Vereinbarung über die Satzung der Europäischen Schulen aus dem Jahr 1994², insbesondere auf die Artikel 6, 10, 13, 20 und 25 (im Folgenden "Vereinbarung"),

gestützt auf die Haushaltsumsetzung vom 24. Oktober 2006 zur Haushaltsführung der Europäischen Schulen³ (im Folgenden "Haushaltsumsetzung 2006") und die Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsumsetzung,

gestützt auf das beim Hof am 2. Dezember 2016 eingegangene Ersuchen des Generalsekretärs der Europäischen Schulen vom 2. Dezember 2016 um Stellungnahme des Hofs (im Folgenden "Ersuchen vom 2. Dezember 2016"),

gestützt auf den Vorläufigen Bericht der Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der Haushaltsumsetzung⁴ (im Folgenden "Vorläufiger Bericht der Arbeitsgruppe") und auf seinen Anhang I zu den vorgeschlagenen Änderungen am Text der für den Haushaltsumsetzung der Europäischen Schulen geltenden Haushaltsumsetzung, die von der durch den Generalsekretär der Europäischen Schulen eingesetzten Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurden (im Folgenden "Vorschlag"),

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Hof hat in der Vergangenheit die Stellungnahmen Nr. 5/2006, 3/2011 und 4/2014 zu

¹ Beschluss 94/557/EG, Euratom des Rates vom 17. Juni 1994 betreffend die Ermächtigung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft zur Unterzeichnung und zum Abschluss der Vereinbarung über die Satzung der Europäischen Schulen (ABl. L 212 vom 17.8.1994, S. 1).

² ABl. L 212 vom 17.8.1994, S. 3.

³ Zuletzt geändert durch einen Beschluss des Obersten Rates vom 2.-4. Dezember 2014, Az. 2014-10-D-21-de-2.

⁴ Az: 2016-10-D-34-de-2.

jeweils vorgeschlagenen Änderungen der Haushaltsgesetzgebung zur Haushaltsführung der Europäischen Schulen abgegeben.

Dieser Vorschlag betrifft in erster Linie die Überarbeitung der Finanzordnungspolitik, die Klarstellung der Haushaltsprinzipien, die Einführung neuer Vorschriften für die Auftragsvergabe und die Überarbeitung der Regelungen zur externen Prüfung und zur Entlastung —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Die Europäischen Schulen haben die Empfehlungen, die der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 4/2014 aussprach, in weiten Teilen umgesetzt, insbesondere in Bezug auf die Aufstellung der Jahresabschlüsse nach Grundsätzen der periodengerechten Rechnungsführung, oder sie in den Vorschlag aufgenommen, wie die Stärkung der Rolle des Anweisungsbefugten und die Unabhängigkeit des Rechnungsführers. Allerdings belegen die Prüfungsergebnisse der letzten Jahre zahlreiche systematische Mängel im Finanzmanagement⁵ und zeigen, dass die interne Kontrollarchitektur nach wie vor viele Schwachstellen aufweist. Die neue Haushaltsgesetzgebung wird nur dann einen Beitrag zur Behebung dieser Mängel leisten, wenn sie zu einer Verbesserung des Finanzmanagements auf der Ebene jeder einzelnen Schule führt.
2. Grundsätzlich sollten die Europäischen Schulen die Haushaltsgesetzgebung zu ihrer Haushaltsführung alle drei Jahre überprüfen und immer, wenn sich dies als erforderlich erweist, diese an die einschlägigen Bestimmungen⁶ der Haushaltsgesetzgebung für den Gesamthaushalt der Union⁷ (im Folgenden "Haushaltsgesetzgebung für den Gesamthaushalt") anleichen.

⁵ Berichte über die Jahresabschlüsse 2012, 2013, 2014 und 2015 der Europäischen Schulen.

⁶ Artikel 113 des Vorschlags.

⁷ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

3. Am 14. September 2016 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan (COM(2016) 605 final)⁸ an, zu dem der Rechnungshof am 30. Januar 2017 seine Stellungnahme abgab. Laut Zeitplan für die Annahme der überarbeiteten Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan tritt die geänderte Fassung am 1. Januar 2018 in Kraft. Der Vorschlag der Europäischen Schulen beruht weitgehend auf der derzeit geltenden Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan, und die überarbeiteten Finanzvorschriften der Europäischen Schulen sollen ebenfalls am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Die Haushaltsordnung der Europäischen Schulen wird damit die jüngsten Änderungen der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan nicht widerspiegeln.

4. Der Hof empfiehlt, dass die Europäischen Schulen die Überarbeitung ihrer Finanzvorschriften zeitlich besser planen sollten, damit der Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan Rechnung getragen werden kann.

5. In seiner Stellungnahme Nr. 4/2014 empfahl der Hof, dass die Europäischen Schulen die in drei Rechtsakten niedergelegten Finanzvorschriften⁹ in einem einzigen Regelwerk zusammenfassen sollten, um unnötige Komplexität zu vermeiden. Der Oberste Rat stimmte der Konsolidierung von Haushaltsordnung und Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung zu. Jedoch war der Empfehlung des Hofes zum Zeitpunkt des an ihn gerichteten Ersuchens um Stellungnahme zu dem Vorschlag noch nicht Folge geleistet worden.

6. Seit dem 2. Dezember 2016 hat das Büro des Generalsekretärs der Europäischen Schulen dem Hof informell zwei aktualisierte Fassungen¹⁰ des Vorschlags zur eingehenden Prüfung übermittelt. Die letzte Fassung spiegelt weitgehend das Ergebnis der Gespräche wider, die

⁸ Vorschlag für eine Überarbeitung der Haushaltsordnung (COM(2016) 605 final, 2016/0282(COD)).

⁹ Haushaltsordnung, Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung und interne Vorschriften des Haushaltsausschusses.

¹⁰ Haushaltsordnung (vorläufiger Entwurf vom 1. Februar 2017), Haushaltsordnung (vorläufiger Entwurf vom 8. Februar 2017).

im Laufe der letzten drei Monate zwischen dem Hof und den Vertretern des Büros in einem informellen Rahmen stattfanden. Der Hof weist darauf hin, dass er sich im Einklang mit seiner Geschäftsordnung¹¹ für die Zwecke dieser Stellungnahme auf den ursprünglichen dem Ersuchen um Stellungnahme vom 2. Dezember 2016 beigefügten Vorschlag beziehen muss.

7. Der Hof äußert sich zu den nachstehenden Änderungsvorschlägen:

- a) Änderung der Finanzordnungspolitik der Schulen;
- b) Abstimmung mit den für die Organe und Einrichtungen geltenden Vorschriften für die Auftragsvergabe;
- c) Änderung der Vorschriften über die Aufstellung der Abschlüsse;
- d) Abänderungen der Vorschriften über das externe Audit und das Entlastungsverfahren;
- e) sonstige Fragen.

Änderung der Finanzordnungspolitik der Schulen

8. Zur Stärkung der Finanzordnungspolitik sieht der Vorschlag neu zu schaffende zentrale Funktionen für den Anweisungsbefugten der Europäischen Schulen und den Rechnungsführer vor. Diese Zentralisierung soll schrittweise in allen Schulen sowie im Büro des Generalsekretärs vollzogen werden und bis 1. Januar 2020 abgeschlossen sein.

9. Dieses Modell lehnt sich an die in der Haushaltsumsetzung für den Gesamthaushaltsplan vorgesehenen Vorschriften über die Finanzakteure an¹². Der Hof weist darauf hin, dass Artikel 6 der Vereinbarung jeder Schule ein gewisses Maß an finanzieller Autonomie garantiert¹³. Die Zentralisierung der Funktion des Anweisungsbefugten sollte nicht zu einer

¹¹ ABI. L 103 vom 23.4.2010.

¹² Teil 1 Titel IV Kapitel 3 der Haushaltsumsetzung für den Gesamthaushaltsplan.

¹³ Artikel 6 der Vereinbarung sieht Folgendes vor: "Jede Schule besitzt Rechtspersönlichkeit, soweit dies für die Erfüllung ihres Ziels im Sinne von Artikel 1 erforderlich ist. Zu diesem Zweck ist sie gemäß der in Artikel 13 Absatz 1 genannten Haushaltsumsetzung in der Verwaltung der für sie im Haushaltsumsetzung ausgewiesenen Mittel unabhängig."

Zentralisierung des laufenden Finanzmanagements der Schulen führen. Der Hof ist jedoch der Auffassung, dass das neue Modell für die Finanzordnungspolitik unter Umständen nicht im Einklang mit der Vereinbarung steht und jede Widersprüchlichkeit klargestellt werden sollte.

10. Überdies sollte nach Auffassung des Hofes auch die Verpflichtung in den Vorschlag aufgenommen werden, den Rechnungshof über die zuständigen Finanzakteure und die internen Vorschriften zu informieren, analog zu der Verpflichtung, die den Organen gemäß Artikel 65 Absatz 8 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan¹⁴ zukommt.

Abstimmung mit den für die Organe und Einrichtungen der EU geltenden Vorschriften für die Auftragsvergabe

11. Der Hof begrüßt die Initiative der Europäischen Schulen, ihre Vergabevorschriften an die für die Organe und Einrichtungen der EU geltenden Vorschriften¹⁵ anzupassen.

12. Wenn jedoch eine öffentliche Behörde oder ein Organ bzw. eine Einrichtung der Union Bieter auswählt, um ihren/seinen spezifischen Bedarf zu decken, können die Europäischen Schulen nach Artikel 52 Absatz 3 des Vorschlags eben diesen Bieter bestimme Aufträge unter Rückgriff auf das Verhandlungsverfahren erteilen. Nach Auffassung des Hofes stellt diese Praxis einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und Transparenz dar, wie in seinen Stellungnahmen Nr. 5/2006¹⁶ und 3/2011¹⁷ dargelegt.

13. In Anbetracht der neu zu schaffenden zentralen Funktion des Anweisungsbefugten und des laufenden Legislativverfahrens für die Annahme der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan schlägt der Hof vor, den Wortlaut von Artikel 52 des Vorschlags zu

¹⁴ "Die Organe unterrichten den Rechnungshof [...] über die Ernennung und die Abberufung von bevollmächtigten Anweisungsbefugten, Internen Prüfern und Rechnungsprüfern sowie über ihre internen Finanzregelungen."

¹⁵ Diese werden in Titel V der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan sowie in den diesbezüglichen Anwendungsbestimmungen geregelt.

¹⁶ Ziffer 7.

¹⁷ Ziffer 3.

verbessern, indem die Absätze 1, 2, 4 und 5 durch die nachstehenden Bestimmungen ersetzt werden:

- "1. Hinsichtlich der Auftragsvergabe finden die für die Organe und Einrichtungen der EU geltenden, auf der Grundlage von Artikel 322 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angenommenen Vorschriften, einschließlich der Vorschriften über die interinstitutionelle Auftragsvergabe, die gemeinsame Auftragsvergabe und die mit den EU-Organen und deren Dienststellen sowie den Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen sinngemäß auf die Europäischen Schulen Anwendung.
2. Die Europäischen Schulen, vertreten durch das Büro des Generalsekretärs, gelten als öffentlicher Auftraggeber. Jede Schule handelt als öffentlicher Auftraggeber, um die in dem sie betreffenden Kapitel des Haushaltsplans ausgewiesenen Mittel zu verwalten, vorausgesetzt sie erhält eine für diesen Zweck vom Anweisungsbefugten erteilte Bevollmächtigung."

Änderung der Vorschriften über die Aufstellung der Abschlüsse

14. Titel V des Vorschlags enthält Vorschriften über die Darstellung des Jahresabschlusses und über die Rechnungsführung. Außerdem umfasst er den Zeitplan für die Übermittlung des vorläufigen und endgültigen Jahresabschlusses an den Hof sowie für die Erstellung der vorläufigen Bemerkungen des Hofes zum Jahresabschluss der Europäischen Schulen. Der Vorschlag sieht eine Kürzung der diesbezüglichen Frist vor unter Beibehaltung des Zeitpunkts der Veröffentlichung des Jahresberichts des Hofes über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen.

15. Jedoch ist es beim Abschluss des Haushaltsjahres 2015 infolge der Einführung der periodengerechten Rechnungsführung und eines neuen Rechnungsführungspakets zu erheblichen Verzögerungen gekommen. Zudem werden die Europäischen Schulen ab dem Abschluss für 2016 eine Maßnahme umsetzen, die in der Stellungnahme Nr. 4/2014 des Hofes vorgeschlagen wurde, wonach ein anderer unabhängiger externer Prüfer als der Hof vor der Konsolidierung der Jahresabschlüsse den Abschluss jeder einzelnen Schule prüfen sollte.

16. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Hof, die für die Vorlage der vorläufigen Bemerkungen des Hofes zum vorläufigen Jahresabschluss der Europäischen Schulen des Jahres n festgesetzte Frist des 1. Juni des Jahres n+1 (Artikel 87 ter Absatz 1) auf den 1. Juli des Jahres n+1 zu verschieben, um der zusätzlichen Prüfungsarbeit, die zu diesem Zeitpunkt noch anfallen könnte, Rechnung zu tragen. Infolgedessen sollten die endgültigen konsolidierten Jahresabschlüsse aller Schulen bis zum 15. Juli des Jahres n+1 (anstelle des 1. Juli des Jahres n+1) aufgestellt und dem Hof am selben Tag übermittelt werden (Artikel 87 Absätze 2 und 3).

Änderungen der Vorschriften über das externe Audit und das Entlastungsverfahren

17. In Titel VI des Vorschlags sind die Vorschriften über das Externe Audit und die Entlastung enthalten, einschließlich des Zeitplans für die Erstellung des Jahresberichts des Hofes über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen. Artikel 99 des Vorschlags gewährt dem Hof eine verlängerte Frist bis zum 15. September des Jahres n+1, um Bemerkungen zu übermitteln, die ihm zur Aufnahme in den Jahresbericht geeignet erscheinen.

18. Der Hof legt aber getrennt von den Bemerkungen, die in den in Artikel 99 vorgesehenen Jahresbericht einfließen, keine vorläufigen Bemerkungen zu dem in Artikel 87 ter des Vorschlags vorgesehenen vorläufigen Jahresabschluss vor. In beiden Artikeln sollte daher für die Vorlage der vorläufigen Bemerkungen des Hofes ein und dieselbe Frist gelten. Der Hof empfiehlt, die Frist in Artikel 99 wie auch in Artikel 87 ter Absatz 1 auf den 1. Juli des Jahres n+1 abzuändern (siehe Ziffer 16).

19. Der Hof empfiehlt außerdem, die Frist für die Stellungnahmen des Anweisungsbefugten der Europäischen Schulen dementsprechend auf den 15. September des Jahres n+1 anstelle des 31. Oktober des Jahres n+1 festzusetzen.

20. Artikel 99 Absatz 1 zweiter Unterabsatz des Vorschlags ist dahin gehend abzuändern, dass klargestellt wird, dass der Hof eine konsolidierte Stellungnahme des Anweisungsbefugten der Europäischen Schulen erhält, nicht jedoch zusätzliche Stellungnahmen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten.

21. Darüber hinaus stellte der Hof zwei Fehler fest, die entstanden sein könnten, als die Haushaltssordnung für den Gesamthaushaltsplan als Modell für die Erstellung des Vorschlags herangezogen wurde. Artikel 99 Absatz 3 des Vorschlags mit dem Wortlaut "Der Jahresbericht [des Hofes] muss eine Beurteilung unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Haushaltsführung enthalten" ist nicht relevant, da der Auftrag des Hofes in Artikel 99 Absätze 1 und 2 des Vorschlags beschrieben ist. Dies gilt auch für Artikel 101 Absatz 2 des Vorschlags, wonach der Oberste Rat auch die "Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs in Bezug auf die Verlässlichkeit des Jahresabschlusses und die Rechtmäßigkeit und Vorschriftsmäßigkeit der dahinter stehenden Transaktionen" prüfen sollte. Die Zuverlässigkeitserklärung ist eine spezifische im Vertrag niedergelegte Verpflichtung, von der die Organe und Einrichtungen der EU betroffen sind. Um eine irreführende Auslegung dieser Artikel auszuschließen, fordert der Hof die Europäischen Schulen auf, diese beiden im Vorschlag vorgesehenen Vorschriften zu streichen.

22. In Artikel 101 Absatz 1 heißt es, dass der Oberste Rat lediglich dem Anweisungsbefugten (dem Generalsekretär) Entlastung erteilt, nicht aber den Verwaltungsräten der einzelnen Schulen. Die Rolle der Verwaltungsräte ist in der Vereinbarung ausdrücklich festgelegt, und der Vorschlag kann vom Inhalt der Vereinbarung in wesentlichen Punkten nicht abweichen. Um die Vereinbarkeit mit Artikel 20 Absatz 2 der Vereinbarung¹⁸ zu gewährleisten, empfiehlt der Hof, die derzeitige Praxis, wonach der Oberste Rat sowohl dem Anweisungsbefugten als auch den Verwaltungsräten der Schulen für ihre jeweiligen Zuständigkeiten Entlastung erteilt, beizubehalten.

¹⁸ Gemäß Artikel 20 Absatz 2 überwacht der Verwaltungsrat "die Ausführung des die Schule betreffenden Kapitels des Haushaltsplans und stellt den entsprechenden Jahresabschluss auf".

Sonstige Fragen

23. Artikel 115 des Vorschlags regelt das schrittweise Inkrafttreten der überarbeiteten Finanzvorschriften. Die Bestimmungen zur Festsetzung der Stichtage für die Aufstellung der Jahresabschlüsse¹⁹ sollten nicht in diesem Artikel geregelt werden, da sie definitionsgemäß für das System der Europäischen Schulen in seiner Gesamtheit ab dem 1. Januar 2018 Gültigkeit erlangen. Ebenso müssen die Vorschriften über die Rechnungsführung und Rechnungslegung²⁰ für sämtliche Schulen zeitgleich in Kraft treten. Der Hof empfiehlt, dass die Europäischen Schulen die Übergangs- und Schlussbestimmungen einer gründlichen Überarbeitung unterziehen sollten.

24. Der Hof erachtet es ferner als besonders wichtig, einer kohärenten Struktur, einer einheitlichen Terminologie und korrekten Querverweisen innerhalb des Regelwerks gebührende Beachtung zu schenken, damit Unsicherheiten hinsichtlich der Auslegung zentraler mit der Prüfungsarbeit des Hofs verbundener Begriffe ausgeräumt werden. Der Vorschlag bedarf einer Überarbeitung, um missverständliche Begrifflichkeiten²¹ und mehrere redundante Vorschriften²² zu vermeiden sowie um Begriffe zu klären²³, deren Gesamtzusammenhang nicht klar ist.

¹⁹ Beispielsweise Artikel 87 ter des Vorschlags.

²⁰ Beispielsweise Artikel 17 decies Absatz 3 des Vorschlags.

²¹ Artikel 86, 94 und 101 des Vorschlags (Rechnungsführung, Jahresabschluss, Bilanz).

²² Artikel 9 und 87 (Veröffentlichung des Jahresabschlusses) sowie Artikel 88 und 89 (periodengerechte Rechnungsführung).

²³ Artikel 6 und 49 (Verträge, die entsprechend ortsüblichen Gebräuchen abgeschlossen werden, Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften in Bezug auf Zahlungen auf elektronischem Weg).

Diese Stellungnahme wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. LAZAROU, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 22. März 2017 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident