



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Stellungnahme Nr. 10/2020

zu dem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung für den Haushalt der
Europäischen Schulen

Inhalt

	Ziffer
	01 - 04
Allgemeine Bemerkungen	05 - 08
Spezifische Bemerkungen	09 - 28
Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans	10 - 17
Auftragsvergabe	18 - 22
Übermittlung der einzelnen Jahresabschlüsse	23
Fristen für die Übermittlung des endgültigen konsolidierten Jahresabschlusses und der Antworten der Schulen auf den Entwurf des jährlichen Berichts des Hofes über den Jahresabschluss der Schulen an den Hof;	24 - 25
Übergangs- und Schlussbestimmungen	26 - 28

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,

gestützt auf die "Haushaltsordnung vom 5. September 2017 anzuwenden auf den Haushalt der Europäischen Schulen"³ (im Folgenden "Haushaltsordnung 2017 der Schulen"),

gestützt auf das Ersuchen des Generalsekretärs der Europäischen Schulen vom 29. April 2020 um Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs (im Folgenden "Hof"), das beim Hof am selben Tag einging,

gestützt auf den Vorläufigen Bericht der Arbeitsgruppe über die Änderung der Haushaltsordnung⁴ und auf seinen Anhang 1 – Vorgeschlagene Änderungen am Text der Haushaltsordnung (im Folgenden "Vorschlag"),

in Kenntnis der früheren Stellungnahmen Nr. 5/2006, 3/2011, 4/2014 und 2/2017 des Hofes zu Vorschlägen zur Änderung der Haushaltsordnung zur Haushaltsführung der Europäischen Schulen —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

¹ 94/557/EG, Euratom: Beschluss 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 Beschluss des Obersten Rates vom 5. September 2017, 2017-12-D-21-de-1.

⁴ Dokument des Büros des Generalsekretärs zur Sitzung des Obersten Rates der Europäischen Schulen (15.-17. April 2020), 2020-02-D-41-de-2.

Einleitung

01 Gemäß der "Haushaltsordnung vom 5. September 2017 anzuwenden auf den Haushalt der Europäischen Schulen" (im Folgenden "Haushaltsordnung 2017 der Schulen") muss das Büro des Generalsekretärs die Haushaltsordnung der Schulen alle drei Jahre und ansonsten immer, wenn sich dies als erforderlich erweist, überprüfen⁵. Eine solche Überprüfung kann insbesondere erforderlich sein, um die Haushaltsordnung der Schulen an die einschlägigen Vorschriften der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der EU (im Folgenden "Haushaltsordnung der EU") anzugleichen⁶.

02 Der Oberste Rat der Schulen genehmigte die Haushaltsordnung 2017 der Schulen am 5. September 2017. In seiner Sitzung vom 15. bis 17. April 2020 beauftragte er den Generalsekretär, den Hof um Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen am Text der Haushaltsordnung (im Folgenden "Vorschlag") zu ersuchen.

03 Die vorgeschlagenen Änderungen zielen in erster Linie darauf ab, die Angleichung an die Haushaltsordnung der EU zu verbessern und den Besonderheiten der Europäischen Schulen (im Folgenden "Schulen") sowie der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, das Verfahren und den Zeitplan für die Aufstellung und Genehmigung des Jahresabschlusses der Schulen sowie seiner Übermittlung an den Hof zu ändern.

04 Für die Zwecke dieser nicht verbindlich vorgeschriebenen Stellungnahme hat der Hof auch die Ergebnisse seiner Arbeit zu den Jahresabschlüssen der Schulen berücksichtigt⁷.

⁵ Artikel 99 der Haushaltsordnung 2017 der Schulen.

⁶ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

⁷ Siehe Ziffer [19](#), in der der Hof auf Schwachstellen in Bezug auf die Nutzung von Aufträgen hinweist, die von verschiedenen öffentlichen Stellen geschlossen wurden.

Allgemeine Bemerkungen

05 Der Hof stellt fest, dass die Schulen die in seiner Stellungnahme Nr. 2/2017 angesprochenen Probleme weitgehend in Angriff genommen haben⁸, insbesondere in Bezug auf die Konsolidierung der Haushaltsordnung der Schulen und ihrer Durchführungsbestimmungen in einem einzigen Regelwerk, die allgemeine Angleichung der Vorschriften für die Auftragsvergabe an die Haushaltsordnung der EU und die Änderung der Vorschriften über die Aufstellung der Abschlüsse der Schulen, das externe Audit und das Entlastungsverfahren.

06 Wie bereits in seiner Stellungnahme Nr. 2/2017 bezieht sich der Hof in der vorliegenden Stellungnahme erneut auf Fragen im Zusammenhang mit dem Zeitplan für die Überarbeitung der Finanzvorschriften der Schulen nach einer Änderung der Haushaltsordnung der EU (Ziffern **07-08**), mit Ausnahmen von der Verpflichtung zur Veröffentlichung von Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten (Ziffern **18-22**) sowie mit den Bestimmungen betreffend die Übermittlung des endgültigen konsolidierten Jahresabschlusses und mit der Frist für die Antworten des Anweisungsbefugten auf die Bemerkungen des Hofes (Ziffern **24-25**).

07 Die jüngste Haushaltsordnung der EU trat am 2. August 2018 in Kraft, doch wird in der Haushaltsordnung 2017 der Schulen immer noch auf die Haushaltsordnung der EU aus dem Jahr 2012 Bezug genommen; auch fließt sie in gewissem Umfang in die Haushaltsordnung 2017 der Schulen ein⁹. Änderungen der Haushaltsordnung der Schulen infolge des Vorschlags werden nicht vor 2021 in Kraft treten.

08 Grundsätzlich sollte die Haushaltsordnung der Schulen spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten etwaiger Änderungen der Haushaltsordnung der EU überarbeitet werden. Dadurch würde sichergestellt, dass sie erforderlichenfalls umgehend an die EU-Finanzvorschriften angeglichen wird. Eine rechtzeitige Angleichung ist besonders wichtig, wenn größere Änderungen an der Haushaltsordnung der EU vorgenommen werden.

⁸ Stellungnahme Nr. 2/2017 zu dem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung zur Haushaltsführung der Europäischen Schulen.

⁹ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

Spezifische Bemerkungen

09 Die spezifischen Bemerkungen des Hofes zu dem Vorschlag betreffen folgende Punkte:

- Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans;
- Auftragsvergabe;
- Übermittlung der einzelnen Jahresabschlüsse;
- Fristen für die Übermittlung des endgültigen konsolidierten Jahresabschlusses und der Antworten der Schulen auf den Entwurf des jährlichen Berichts des Hofes über den Jahresabschluss der Schulen an den Hof;
- Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans

10 Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans sind Aktivitäten, die nicht zu den Kerntätigkeiten der Schulen gehören, wie Schulreisen, Ausflüge sowie der Verkauf von Schulbüchern und Agenden. Diese Aktivitäten werden im Namen der Schulen und unter der Verantwortung ihrer Direktor/innen organisiert, aber von Schüler/innen, Eltern oder Dritten bezahlt. Sie erfordern aufgrund der mit ihnen verbundenen inhärenten Risiken ein hohes Maß an Transparenz. Diese Risiken ergeben sich aus der Vielfalt der Aktivitäten, den verschiedenen beteiligten – einschließlich privaten – Akteuren sowie den verschiedenen Optionen für die Einziehung der Einnahmen zur Finanzierung dieser Aktivitäten. Ziel der Regeln für die Verwaltung der Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans ist es, diese Risiken zu mindern und nach Möglichkeit sicherzustellen, dass für diese Aktivitäten kein Bargeld eingesetzt wird und dass keine Lehrkraft für die Durchführung einer Schulaktivität ihr privates Bankkonto verwenden muss.

11 Die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten sollten in außerhalb des Haushaltsplans geführten Konten verbucht werden. Im konsolidierten Jahresabschluss der Schulen für das Haushaltsjahr 2019 beliefen sich die Einnahmen außerhalb des Haushaltsplans auf rund 9,4 Millionen Euro.

12 Gemäß dem Vorschlag müssen Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans in einem Memorandum des Generalsekretärs der Schulen festgelegt werden, wobei die

Art der Aktivität und die "Materialität der betroffenen Konten" berücksichtigt wird. Alle "neuen" Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans, die nicht auf diese Art festgelegt wurden, müssen vom Generalsekretär und vom Verwaltungsrat der betreffenden Schule genehmigt werden.

In der Haushaltsordnung 2017 der Schulen ist bereits ein gesondertes Memorandum mit Einzelheiten zu diesen Aktivitäten vorgesehen. Der Generalsekretär hat dieses Memorandum zur Verwaltung von Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans erst im Juli 2020 vorgelegt.

13 Der Hof stellte fest, dass der Vorschlag keine allgemeinen Grundsätze enthält, die eine Grundlage für die im Memorandum festzulegenden Regeln für das Verbuchen und Ausweisen von Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans bilden würden. Darüber hinaus ist im Vorschlag nicht vorgesehen, dass der Oberste Rat diesem Memorandum zustimmen muss. Würden die Schulen diese Punkte in Angriff nehmen, so würde dies ihre Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den Interessenträgern verbessern.

14 Die einzelnen Bestimmungen des Memorandums sind nicht Bestandteil des Vorschlags. Allerdings wird in Artikel 19 des Vorschlags, der das Verbuchen dieser Aktivitäten in den Konten der Schulen behandelt, ausdrücklich darauf Bezug genommen. Daher kommentiert der Hof das Memorandum wie folgt.

15 Die Differenzierung zwischen Aktivitäten innerhalb und außerhalb des Haushaltsplans ist in der Praxis nicht immer klar. So gibt es beispielsweise Aktivitäten wie bestimmte von den Eltern bezahlte Schulreisen im Rahmen des Curriculums, die nach wie vor unter den Haushaltsplan der Schulen fallen. Das Memorandum ist in dieser Hinsicht hilfreich, enthält jedoch nur eine Liste mit einer begrenzten Anzahl von Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans.

16 Bei der Definition und Klassifizierung der Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans wird im Memorandum zwischen Einnahmen von Dritten (z. B. für Klassenfotos oder Verkaufsautomaten) und Einnahmen von Schülern und Eltern unterschieden. Die zweite Einnahmenart wird nach dem mit ihnen verbundenen Risiko in drei Gruppen unterteilt. Gruppe 1 umfasst "Hochrisiko-Aktivitäten" (definiert als Einnahmen von mehr als 100 Euro pro Schüler/in), die Gruppen 2 und 3 umfassen "Niedrigrisiko-Aktivitäten" (definiert als Einnahmen von weniger als 100 Euro pro Schüler/in). Das Kriterium für Gruppe 2 ist die Teilnahme einer ganzen Jahresgruppe oder Sprachabteilung, und alle anderen "Niedrigrisiko-Aktivitäten" werden Gruppe 3 zugeordnet. Der Hof weist jedoch darauf hin, dass für die Zuordnung zu einer Gruppe

nur Beträge pro Schüler/in und nicht der Gesamtbetrag einer Aktivität berücksichtigt werden.

17 Im Memorandum ist vorgeschrieben, dass Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Aktivitäten der Gruppen 1 und 2 sowie Einnahmen von Dritten in den Konten außerhalb des Haushaltsplans der Schulen verbucht werden, dies gilt jedoch nicht für Aktivitäten der Gruppe 3. In Ermangelung umfassender Vorschriften im Memorandum besteht die Gefahr, dass dieselben Aktivitäten außerhalb des Haushaltsplans von den Schulen unterschiedlich verbucht werden. Dies würde sich, sofern wesentlich, auf die Konsolidierung der Jahresabschlüsse auswirken. Die Schulen konnten uns keine Angaben zum Finanzvolumen der Aktivitäten der Gruppe 3 machen.

Auftragsvergabe

18 Die Änderungen in Artikel 66 des Vorschlags zielen darauf ab, die Vergabevorschriften der Schulen an die Haushaltsordnung der EU anzugleichen und gleichzeitig die Vergabeverfahren zu vereinfachen. Zu diesem Zweck soll Artikel 66 Absatz 4 den Schulen die Möglichkeit einräumen, interinstitutionelle Aufträge oder Aufträge des Europäischen Patentamts zu nutzen, und Artikel 66 Absatz 7 soll die Zahlung "gegen Rechnung" für Beträge unter 5 000 Euro ermöglichen. Während der Hof Vereinfachungen im Allgemeinen befürwortet, weist er auf die folgenden damit zusammenhängenden Fragen und damit verbundenen Risiken hin.

19 Bis Ende 2019 konnten die Schulen Aufträge nutzen, die von verschiedenen öffentlichen Einrichtungen vergeben wurden und die von ihrer Art her interinstitutionellen Aufträgen ähnlich sind. Der Vorschlag, interinstitutionelle Aufträge zu nutzen, würde zwar zur Vereinfachung beitragen, birgt aber auch Risiken, denen die Schulen entgegenwirken müssten. Der Hof stellte bei seinen Arbeiten zu den Jahresabschlüssen der Schulen fest, dass diese in der Vergangenheit von diesen Aufträgen Gebrauch gemacht hatten, obwohl diese nicht mehr in Kraft waren. Darüber hinaus könnten die von den Schulen vergebenen Gesamtbeträge über dem Schwellenwert des angewandten Vergabeverfahrens liegen.

20 In Bezug auf die vorgeschlagene Nutzung der Aufträge des Europäischen Patentamts durch die Schulen stellt der Hof fest, dass die Beschaffungsvorschriften dieses Amtes nicht vollständig mit der Haushaltsordnung der EU übereinstimmen. Sie unterscheiden sich beispielsweise hinsichtlich der Schwellenwerte für die Bestimmung des anwendbaren Beschaffungsverfahrens.

21 Der vorgeschlagene Absatz 7 des Artikels 66 enthält die folgende Bestimmung: "Für Aufträge, deren Wert unter dem Schwellenwert von 5 000 EUR liegt, kann ein vereinfachtes Zahlungsverfahren gegen Rechnung vorgenommen werden." Dies würde eine Abweichung von der Haushaltsordnung der EU bedeuten, in der ein Schwellenwert von 1 000 Euro festgelegt ist.

22 Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass der Vorschlag eine Aufstellung aller Käufe mit einem Wert von weniger als 5 000 Euro vorsieht, die den Verwaltungsräten der Schulen gemeldet werden, einschließlich der Beträge von weniger als 1 000 Euro. Die Schulen hatten eine begrenzte Analyse der Käufe von bis zu 15 000 Euro für zwei einzelne Schulen erstellt. Der Hof ist jedoch der Auffassung, dass der Festsetzung des vorgeschlagenen Schwellenwerts auf 5 000 Euro eine umfassende Bewertung hätte vorausgehen müssen. Eine solche Bewertung sollte Aufschluss darüber geben, wie sich der Vorschlag auf die Käufe einzelner Schulen auswirken würde, je nach ihrer Größe und ihrem Bedarf. Ohne eine solche umfassende Bewertung ist die vorgeschlagene Abweichung von der Haushaltsordnung der EU nicht ausreichend begründet.

Übermittlung der einzelnen Jahresabschlüsse

23 In Artikel 71 des Vorschlags wird der Termin geändert, zu dem die einzelnen Schulen ihre Jahresabschlüsse dem zentralen Rechnungsführer vorlegen müssen. Außerdem ist Folgendes vorgesehen: "Die Rechnungsführer-Korrespondent/inn/en legen dem/der Rechnungsführer/in bis spätestens 1. März des folgenden Haushaltsjahres den vorläufigen einzelnen Jahresabschluss vor." Der Vorschlag enthält jedoch keinen Termin, zu dem diese Jahresabschlüsse dem Hof vorgelegt werden müssen. In Anbetracht dessen schlägt der Hof vor, den 1. April als Frist für die Übermittlung der vorläufigen einzelnen Jahresabschlüsse an den Hof festzulegen. Dadurch wird sichergestellt, dass der Hof vollständige Rechnungsführungsinformationen erhält, damit seine prüferische Durchsicht rechtzeitig abgeschlossen werden kann.

Fristen für die Übermittlung des endgültigen konsolidierten Jahresabschlusses und der Antworten der Schulen auf den Entwurf des jährlichen Berichts des Hofes über den Jahresabschluss der Schulen an den Hof;

24 Mit Artikel 73 Absatz 3 des Vorschlags wird der Termin für die Übermittlung des endgültigen konsolidierten Jahresabschlusses an den Hof vom 31. Juli um zwei Monate

auf den 30. September verschoben. Dies stellt eine Abweichung von der Haushaltsordnung der EU dar, in der der 31. Juli als Termin für die konsolidierte EU-Jahresrechnung festgelegt ist. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass die vorgeschlagene Terminverlängerung es den Verwaltungsräten ermöglichen würde, die endgültigen einzelnen Jahresabschlüsse zu genehmigen. Mit Blick darauf spricht sich der Hof für eine Verlängerung der Frist für die Übermittlung bis zum 15. September aus. Dieses Datum läge näher am in der Haushaltsordnung der EU gesetzten ursprünglichen Termin.

25 Mit Artikel 86 wird die dem Generalsekretär der Schulen gesetzte letzte Frist für die Einreichung der Antworten auf den Entwurf des jährlichen Berichts des Hofes vom 30. September um einen Monat auf den 31. Oktober verlängert. Dies stellt eine Abweichung von der Haushaltsordnung der EU dar, in der die Frist für die endgültigen Antworten auf den 15. Oktober festgelegt ist. In Anbetracht der Tatsache, dass die vorgeschlagene Verlängerung ihm nur einen Monat lassen würde, alle verbleibenden Aufgaben einschließlich der Annahme des endgültigen Berichts abzuschließen, favorisiert der Hof eine Beibehaltung der derzeitigen Frist (30. September) oder, sollte sich dies als nicht praktikabel erweisen, eine Festsetzung der Frist spätestens auf den 15. Oktober.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

26 Die in Artikel 100 genannten "Maßnahmen zur Umsetzung" wurden durchgeführt, sodass diese Bestimmung nun hinfällig ist.

27 Artikel 101 ("Aufhebung") bezieht sich auf die Haushaltsordnung der EU von 2006 und sollte aktualisiert werden.

28 Artikel 103 Absatz 1 sollte wieder aufgenommen werden, um den Zeitpunkt des Inkrafttretens und der Gültigkeit der neuen Haushaltsordnung der Schulen anzugeben.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Tony Murphy, Mitglied des Rechnungshofs, am 14. Oktober 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'k-h se', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne
Präsident