

# RECHNUNGSHOF



Der Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften hat im Einklang mit den Vorschriften der Verträge (Artikel 45 C Absatz 4 EGKS-Vertrag, Artikel 248 Absatz 4 EG-Vertrag und Artikel 160 C Absatz 4 EAG-Vertrag), der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (Artikel 88), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 762/2001 des Rates vom 9. April 2001, und der Finanzregelung vom 16. Juni 1998 für die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen des Vierten AKP-EG-Abkommens seinen

## **JAHRESBERICHT zum Haushaltsjahr 2000**

(2001/C 359/01)

in seiner Sitzung vom 10. Oktober 2001 verabschiedet.

Dieser Bericht ist zusammen mit den Antworten der Organe auf die Bemerkungen des Hofes den für die Entlastung zuständigen Organen sowie den übrigen Organen übermittelt worden.

Jan O. KARLSSON  
(Präsident)  
Bernhard FRIEDMANN  
John WIGGINS  
Giorgio CLEMENTE  
Hubert WEBER  
Aunus SALMI  
Jørgen MOHR  
Kalliopi NIKOLAOU  
François COLLING  
Maarten B. ENGWIRDA  
Jean-François BERNICOT  
Robert REYNDERS  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
Máire GEOGHEGAN-QUINN  
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

## INHALT

	<i>Seite</i>
<b>Allgemeine Einleitung</b> .....	5

### BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES GESAMT- HAUSHALTSPLANS

Kapitel 1 — Eigenmittel .....	13
Kapitel 2 — Gemeinsame Agrarpolitik .....	57
Kapitel 3 — Strukturmaßnahmen .....	143
Kapitel 4 — Interne Politikbereiche .....	205
Kapitel 5 — Externe Politikbereiche .....	235
Kapitel 6 — Vor-Beitrittshilfen .....	283
Kapitel 7 — Verwaltungsausgaben .....	307
Kapitel 8 — Finanzinstrumente und Bankaktivitäten .....	371
Kapitel 9 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen .....	383

### BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES SECHSTEN, SIEBTEN UND ACHTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

Kapitel I — Ausführung des sechsten, siebten und achten EEF zum 31. Dezember 2000 .....	421
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung zu den Europäischen Entwicklungsfonds .....	438
Kapitel III — Weiterverfolgung früherer Bemerkungen .....	443
Kapitel IV — Wichtigste Bemerkungen in vom Hof seit dem letzten Entlastungsverfahren veröffentlichten Sonderberichten .....	449
Kapitel IV — Bemerkungen sonstiger Art .....	452

## ANHÄNGE

Anhang I — Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union und zum sechsten, siebten und achten EEF .....	III
Anhang II — Vom Rechnungshof in den letzten fünf Jahren verabschiedete Berichte und Stellungnahmen .....	XXI

## ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Gliederung und Format dieses Jahresberichts ähneln insgesamt denen des letztjährigen Berichts. Jeweils ein Kapitel ist den Einnahmen sowie den einzelnen Ausgabenbereichen entsprechend den Rubriken der Finanziellen Vorausschau gewidmet. In dem neuen Kapitel 6 wird die Heranführungshilfe behandelt, für die ab dem Jahr 2000 eine gesonderte Rubrik in der Finanziellen Vorausschau besteht. Das letzte Kapitel enthält die Zuverlässigkeitserklärung mit den zugehörigen Erläuterungen. Die Bemerkungen des Hofes zu den Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds sind gesondert dargelegt.

0.2. Die den Einnahmen und den Ausgabenbereichen entsprechend der Finanziellen Vorausschau gewidmeten Kapitel <sup>(1)</sup> umfassen Abschnitte über die Haushaltsführung, die spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung sowie Ausführungen zur Weiterverfolgung früherer Bemerkungen des Hofes in Jahres- und Sonderberichten. Eine in diesem Jahr eingeführte Neuerung besteht darin, dass die Kapitel auch eine Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen aus den seit dem letzten Entlastungsverfahren vom Hof angenommenen Sonderberichten enthalten. Dies bedeutet, dass der diesjährige Jahresbericht alle wichtigen Feststellungen und Empfehlungen zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans und der Europäischen Entwicklungsfonds enthält, die der Hof seit der letzten Entlastung veröffentlicht hat.

0.3. Entsprechend der Anregung des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung zur Entlastung für das Haushaltsjahr 1999 veröffentlicht der Hof die Antworten der Kommission und gegebenenfalls der übrigen Organe neben den entsprechenden Textziffern des Hofes.

*Der Hof behandelt einen breiten Ausschnitt aus dem Tätigkeitsspektrum der Europäischen Union*

0.4. Zusätzlich zu seinen Arbeiten im Hinblick auf den Jahresbericht hat der Hof 18 Sonderberichte zu einer weiten Spanne von Tätigkeitsbereichen der Europäischen Union angenommen <sup>(2)</sup>. Einer betrifft die Eigenmittel, sieben befassen sich mit verschiedenen Aspekten der gemeinsamen Agrarpolitik, drei behandeln die

Umsetzung strukturpolitischer Maßnahmen, einer bezieht sich auf die internen Politikbereiche, fünf sind aus dem Gesamthaushaltsplan finanzierten Maßnahmen aus den externen Politikbereichen, u. a. der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, gewidmet, und einer hat die Europäischen Entwicklungsfonds zum Gegenstand.

*Es gibt einige positive Feststellungen*

0.5. Die Ergebnisse der Prüfungen des Hofes lassen erhebliche positive Feststellungen erkennen. So haben beispielsweise im Agrarbereich das neue Rechnungsabschlussverfahren und das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem zu einer Verbesserung der Bewirtschaftung umfangreicher EU-Mittel beigetragen, wenngleich der erreichte Stand noch nicht vollkommen zufriedenstellend ist, und mithilfe der Milchquotenregelung wurde das Ziel der Begrenzung der Produktion auf das gewünschte Niveau erreicht. Die Strategie der Kommission für den Umgang mit BSE ist grundsätzlich zweckmäßig. Im Bereich der Strukturmaßnahmen hat die Gemeinschaftsinitiative URBAN zur Umsetzung zahlreicher Stadtentwicklungsprojekte beigetragen und den örtlichen Behörden den Zugang zu Fördermitteln der EU ermöglicht. In den externen Politikbereichen wurde festgestellt, dass die Tätigkeit der mit dem Wiederaufbau des Kosovo beauftragten Agentur sowohl wirtschaftlich als auch sparsam war. Das Tacis-Programm zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist ein Instrument, das bei der Bewältigung von Fragen im Zusammenhang mit der neuen Ostgrenze nach der nächsten Erweiterung potenziell eine sinnvolle Rolle spielen kann.

*Häufig werden jedoch wichtige Ziele nicht erreicht, und die Ergebnisbewertung ist unzulänglich*

0.6. Es wurde allerdings auch festgestellt, dass wichtige Ziele nicht erreicht oder nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Außerdem war häufig zu beobachten, dass die Kommission die Erreichung der Ziele nur unzureichend oder überhaupt nicht bewertete. In vielen Fällen, etwa bei der Gemeinschaftsinitiative URBAN und bei den strukturpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen, waren die Programmziele als solche unzulänglich definiert. Unter diesen Umständen ist die Kommission nicht in der Lage zu beurteilen, ob die Ausgaben sich lohnen und welche Änderungen notwendig sind, damit die Mittel der Union effizienter und wirksamer eingesetzt werden können. Im Rahmen des Reformprogramms der Kommission, das die Zuweisung von Ressourcen nach Maßgabe vorgegebener Prioritäten und Ziele vorsieht, wird der Ergebnis- und Erfolgsmessung ein erhöhter Stellenwert eingeräumt. Aus den Feststellungen des Hofes zu Programmen aus der jüngsten Zeit wird deutlich, dass die Kommission in diesem Bereich noch größere Herausforderungen zu meistern hat.

<sup>(1)</sup> Mit Ausnahme von Kapitel 6, das eine andere Gliederung aufweist, weil es neu ist.

<sup>(2)</sup> Anhang II dieses Berichts enthält eine vollständige Liste der in den fünf vergangenen Jahren vom Hof angenommenen Berichte und Stellungnahmen.

### *Es bestehen weiterhin Mängel in den Kontrollen von Gemeinschaftsmaßnahmen*

0.7. Hinsichtlich der Kontrollen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Gemeinschaftsmaßnahmen im Rahmen von Programmen, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam verwaltet werden, wurden anhaltende Mängel festgestellt. Dies war der Fall beim InVeKoS<sup>(3)</sup>, bei den Ausfuhrerstattungen und bei der Kontrollverordnung für Strukturmaßnahmen. Dies wurde durch die Ergebnisse der Prüfungsarbeiten im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung im Agrarbereich und im Bereich der Strukturmaßnahmen erneut bestätigt. Die Verbesserung der Kontrollbedingungen in den Mitgliedstaaten ist eine unabdingbare Voraussetzung für die ordnungsgemäße Verwendung der Unionsgelder. Dies ist auch für den Fall wichtig, dass der Hof sich für eigene Prüfungszwecke zumindest in gewissem Maße auf die Kontrollen der verschiedenen Kontroll- und Überwachungsdienststellen bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten stützen sollte.

### *Die Rechtsvorschriften bedürfen einer weiteren Vereinfachung und Harmonisierung*

0.8. Der Hof stellte wiederholt fest, dass sich durch die Vereinfachung von Rechtsvorschriften und die Harmonisierung von Systemen und Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten die Verwaltung erleichtern, die Verwaltungskosten senken und die Belastung der Zuwendungsempfänger verringern ließen. Im vergangenen Jahrzehnt wurden in verschiedenen Politikbereichen der Europäischen Union große Anstrengungen zur Vereinfachung von Vorschriften unternommen, und in einigen Bereichen wurden unzweifelhafte Fortschritte erzielt, zu denen der Hof sich geäußert hat. Aus den Berichten geht jedoch hervor, dass trotz dieser Anstrengungen weiterhin erhebliche Probleme bestehen. So bestand beispielsweise im Falle der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse eine der Zielsetzungen der Reform von 1996 in der Vereinfachung der Regelung. Trotz Vereinfachungen in einigen Bereichen hatte die anhaltende Komplexität der Verordnungen zur Folge, dass einige Maßnahmen im Rahmen der operationellen Programme unzweckmäßig und inkohärent sind<sup>(4)</sup>.

### *Einige der Vorschläge des Hofes zur Verbesserung der Mittelbewirtschaftung und der Finanzkontrolle wurden von der Kommission aufgegriffen*

0.9. Seit dem letzten Jahresbericht hat der Hof sieben Stellungnahmen angenommen, von denen vier im Amtsblatt veröffentlicht wurden<sup>(5)</sup>. Die bedeutendste davon ist die Stellungnahme Nr. 2/2001<sup>(6)</sup> zum Vorschlag der

Kommission zur Änderung der Haushaltsordnung, einem der wichtigsten Bestandteile des Reformprogramms der Kommission. In dem überarbeiteten Vorschlag der Kommission<sup>(7)</sup> werden eine Reihe der in der Stellungnahme des Hofes enthaltenen Anregungen aufgegriffen, insbesondere hinsichtlich der Klarstellung oder Verschärfung der Bestimmungen zu Haushaltsvollzug, Vorschusszahlungen, Beschaffungen, Darstellung der Rechnungsabschlüsse und Dienstgebäuden.

0.10. Außerdem begrüßt der Hof besonders die Einführung neuer Bestimmungen, die zur Schaffung eines kohärenten rechtlichen Rahmens im Bereich des Haushaltsvollzugs beitragen sollen, der sich auf das Primat der Haushaltsordnung stützt, das bisher nicht existierte, was der Hof in der Vergangenheit vielfach beanstandete<sup>(8)</sup>.

### *Doch in anderen wichtigen Grundsatzfragen blieb die Stellungnahme des Hofes unberücksichtigt*

0.11. In einigen wichtigen Grundsatzfragen, zu denen der Hof sich in seiner Stellungnahme klar geäußert hatte, blieb sein Standpunkt jedoch unberücksichtigt. Hierbei handelt es sich insbesondere um folgende Aspekte:

- die Vornahme von Mittelbindungen und das Eingehen rechtlicher Verpflichtungen in künstlichen Jahresranchen, wodurch nicht alle in einem gegebenen Haushaltsjahr getroffenen spezifischen Ausgabenentscheidungen vollständig in dem betreffenden Jahr erfasst werden und sich die Komplexität der Mittelbewirtschaftung zusätzlich erhöht;
- die unzulängliche Definition der beruflichen und finanziellen Haftung der Anweisungsbefugten für schwerwiegende Fehler, die Verluste zulasten des Haushaltsplans verursachen oder den finanziellen Interessen der Gemeinschaft schaden;
- die Einführung von Bestimmungen über die Befugnisse des Hofes, die von den geprüften Stellen restriktiv ausgelegt werden könnten;
- die Ausnahmebestimmungen für bestimmte Bereiche wie etwa die Zusatzfrist für Zahlungen des EAGFL-Garantie und die Wiedereinsetzung von Strukturfonds-Mitteln sowie

<sup>(3)</sup> Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem.

<sup>(4)</sup> Siehe Ziffern 2.146—2.150 in diesem Bericht.

<sup>(5)</sup> Siehe Anhang II dieses Berichts.

<sup>(6)</sup> ABl. C 162 vom 5.6.2001.

<sup>(7)</sup> Diese Aussagen beruhen auf dem Entwurf für einen geänderten Vorschlag zum Stand vom 10. Oktober 2001, dem Datum der formalen Annahme des Jahresberichts des Hofes.

<sup>(8)</sup> Zuletzt in seinen Stellungnahmen Nr. 4/97 (Ziffer 12) und Nr. 2/2001 (Ziffer 73).

- verschiedene Aspekte mit marginalen finanziellen Auswirkungen, die jedoch komplexe Verwaltungssysteme zur Folge haben und bei der Lektüre der Finanzausweise möglicherweise Verwirrung verursachen, wie etwa die Übertragung nicht ausgeschöpfter Mittel auf das nächste Haushaltsjahr oder die Beibehaltung der Negativreserve.

0.12. Der Hof verfolgt weiterhin auch andere Aspekte des Reformprozesses aufmerksam. Ein Versuch des Hofes, eine Gesamtbewertung des Prozesses abzugeben, wäre allerdings verfrüht, da die Änderungen in der Mittelbewirtschaftung und der Finanzkontrolle erst kürzlich in Kraft getreten sind und Entscheidungen zu Aspekten des Personalmanagements noch ausstehen.

#### *Der Haushaltsüberschuss im Jahr 2000 war höher als je zuvor*

0.13. Der Haushaltsvollzug war im Jahr 2000 insbesondere durch einen sehr hohen Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben gekennzeichnet, der sich auf 11,6 Milliarden Euro belief. Dieser Überschuss machte mehr als 14 % der Ausgaben für endgültige Zahlungen aus. Die Hauptursachen für diesen Sachverhalt waren ein Einnahmenaufkommen, das über den Haushaltsansätzen lag<sup>(9)</sup>, und niedrigere Zahlungen für Strukturmaßnahmen, insbesondere für diejenigen im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2000—2006<sup>(10)</sup>.

0.14. Bisher war es nicht Praxis der Kommission, im Wege eines Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans Anpassungen an den Einnahmen- und Ausgabenansätzen vorzunehmen, wenn erkennbar wird, dass, wie etwa im Jahr 2000, ein hoher Überschuss entsteht. Durch die Übertragung eines so hohen Überschusses auf das folgende Jahr wird die Einnahmensituation des folgenden Jahres erheblich verzerrt. Es lagen rechtzeitig Angaben vor, anhand deren die Einnahmenseite des Haushaltsplans so hätte angepasst werden können, dass der Überschuss erheblich niedriger ausgefallen wäre, doch dies ist nicht geschehen. In Kapitel 1 empfiehlt der Hof der Kommission zu prüfen, wie sie besser von dem Verfahren des Nachtrags- und Berichtigungshaushalts Gebrauch machen kann, um übermäßige Haushaltsüberschüsse zu vermeiden.

#### *Die Angaben der Kommission zur Analyse der Haushaltsführung bedürfen weiterer Verbesserungen*

0.15. Damit die Haushaltsbehörde und andere Stellen beurteilen können, wie es um die Haushaltsführung bestellt ist, sind ausreichende und zuverlässige Angaben zur Analyse der Haushaltsführung unabdingbar. Dementsprechend hat der Hof in den vergangenen Jahren

erhöhtes Augenmerk auf die Qualität der von der Kommission in Band I Teil 2 der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben zur Haushaltsführung gerichtet. Aufgrund der Bemerkungen des Hofes nahm sich die Kommission vor, die Qualität und Kohärenz der Angaben zu den einzelnen Haushaltslinien zu verbessern. Inzwischen setzt sie hierfür mehr Ressourcen ein und verbessert die Art und Weise, wie die Angaben erzeugt und zusammengefasst werden. Die Ausführungen des Hofes in den verschiedenen Kapiteln dieses Berichts lassen erkennen, dass gewisse Fortschritte erzielt wurden, jedoch weitere Anstrengungen notwendig sind. Aspekte, die weiterer Aufmerksamkeit bedürfen, betreffen beispielsweise die Frage, auf welcher Ebene die Analyse vorgenommen werden sollte und welche Einzelheiten geliefert werden sollten, die Tatsache, dass es nicht notwendig ist, Abweichungen, Mittelübertragungen usw. auszuweisen, jedoch gleichzeitig knappe Erläuterungen zu den wichtigsten zugrunde liegenden Entwicklungen abgeben werden sollen, sowie die Frage, wie sichergestellt werden soll, dass in den verschiedenen Haushaltsbereichen ein kohärenter Ansatz verfolgt wird.

#### *Umfang und Wirksamkeit der von der Kommission eingeleiteten Maßnahmen zur Weiterverfolgung von Bemerkungen des Hofes variieren*

0.16. Auf Wunsch der Entlastungsbehörde hat der Hof die Weiterverfolgung seiner Bemerkungen in früheren Jahres- und Sonderberichten fortgesetzt. Sie dient im Wesentlichen zur Ermittlung, welche Maßnahmen hauptsächlich von der Kommission auf die Bemerkungen des Hofes, die Empfehlungen des Rates und die Entschlüsse des Europäischen Parlaments hin eingeleitet wurden.

0.17. In allen geprüften Themenbereichen waren gewisse Abhilfemaßnahmen zu verzeichnen. Bezüglich Umfang und Wirksamkeit der Maßnahmen bestehen allerdings erhebliche Unterschiede. Im Allgemeinen leitete die Kommission, insbesondere wenn sie mit den vorangegangenen Bemerkungen und Vorschlägen einverstanden war, Maßnahmen zu deren Umsetzung und zur Verbesserung der Situation ein. In einigen Fällen wurden Abhilfemaßnahmen verspätet getroffen, in anderen Fällen wurden nicht genügend personelle oder finanzielle Ressourcen eingesetzt, um das angestrebte Maß an Verbesserung zu erreichen (z. B. nukleare Sicherheit in den Phare- und Tacis-Ländern<sup>(11)</sup>). Im Bereich der vom Hof geprüften Agrarmaßnahmen (gemeinsame Marktorganisationen für Schaf- und Ziegenfleisch sowie für Obst und Gemüse, Ausfuhrerstattungen) wurde eine Reihe von Änderungen an den Vorschriften vorgenommen, doch viele der vom Hof bei früherer Gelegenheit beanstandeten Probleme wurden bisher nicht in Angriff

<sup>(9)</sup> Siehe Ziffer 1.4 dieses Berichts.

<sup>(10)</sup> Siehe Ziffern 3.8 und 3.17 dieses Berichts.

<sup>(11)</sup> Siehe Kapitel 5, Ziffern 5.45—5.76.

genommen oder, falls dies der Fall war, bestehen weiterhin. Dies zeigt, dass die Einführung von Verbesserungen in der Verwaltung und Kontrolle komplexer Programme, an denen zahlreiche Einrichtungen auf verschiedenen Ebenen beteiligt sind, schwierig ist und geraume Zeit dauert. Häufig sind starre Strukturen zu überwinden, und in Bereichen geteilter oder dezentraler Verwaltung, auf die mehr als 80 % der Ausgaben des Gesamthaushaltsplans entfallen, muss die Kommission andere Stellen zum Handeln veranlassen.

0.18. Obgleich es schwierig sein kann, Änderungen herbeizuführen, sollte die Kommission alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Empfehlungen des Hofes und der Entlastungsbehörde umzusetzen.

0.19. Bisweilen werden keine Maßnahmen eingeleitet, weil die Empfehlungen des Hofes nicht akzeptiert werden. Dies war insbesondere der Fall bei einer der an alle Organe gerichteten Empfehlungen des Hofes in seinem Sonderbericht Nr. 5/2000 über die Immobilienausgaben des Gerichtshofs. Die Empfehlung, dass die Gemeinschaften die Vorzüge einer direkten Darlehensaufnahme zur Finanzierung ihrer Dienstgebäude prüfen sollten, führte dazu, dass die Kommission diese Option in ihren Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung aufnahm. Diese Anregung wurde jedoch nicht aufgegriffen<sup>(12)</sup>. Infolgedessen finanzieren mehrere Organe ihre Immobilienkäufe weiterhin mittels „special purpose vehicles“ (speziell für einen bestimmten Zweck geschaffene Rechtspersonlichkeiten), die die gleichen Hauptmerkmale wie Darlehen aufweisen, jedoch weniger transparent sind und höhere Kosten verursachen, als wenn Kredite in entsprechender Höhe direkt aufgenommen worden wären. Es ist bedauerlich, dass die Organe für diesen Zweck auf solche Lösungen zurückgreifen müssen.

*Bei der Umstrukturierung der Betrugsbekämpfungsaktivitäten der Europäischen Union waren nur langsame Fortschritte zu verzeichnen*

0.20. Der Sonderbericht Nr. 8/98 des Hofes über die spezifisch mit der Betrugsbekämpfung befassten Kommissionsdienststellen trug wesentlich zu der Debatte bei, die zur Ablösung der damaligen Einheit zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) führte. Im Zuge seiner Weiterverfolgungsarbeiten ermittelte der Hof Anfang des Jahres 2001 die erzielten Fortschritte. Die neuen Rechtsvorschriften verleihen OLAF

im Vergleich zum Vorgängerorgan zweckmäßigere administrative Rahmenbedingungen und ein höheres Maß an Unabhängigkeit. Das Amt verfügt auch über eine Rechtsgrundlage für Untersuchungen, und die Verfahren werden fortlaufend verbessert. Die Personaleinstellungen erfolgten langsamer als vorgesehen<sup>(13)</sup>. Die Hauptschwierigkeiten sind jedoch inzwischen bewältigt. Verbesserungen hinsichtlich der im Sonderbericht Nr. 8/98 beanstandeten Datenbanken und Managementinformationen wurden erst nach der Weiterverfolgungsprüfung des Hofes eingeleitet, und zur Erleichterung der Untersuchungstätigkeit innerhalb der Organe bedarf es einer Änderung der Regelungen und Verfahren des Beamtenstatuts.

0.21. Das Amt muss nun seine Arbeit so planen, dass es sich schwerpunktmäßig mit den unter die erste Säule fallenden Tätigkeitsbereichen befasst, die der Verantwortung der Kommission oder der übrigen Organe unterliegen und in denen ein unmittelbares Risiko für den Haushaltsplan besteht. Außerdem benötigt es eine Phase der Stabilität: Die Untersuchungsdienststellen der Kommission wurden in sieben Jahren zweimal umstrukturiert, und es dauert eine gewisse Zeit, bis die neuen Gegebenheiten ihre Wirkung entfalten.

0.22. Der Hof arbeitet weiterhin eng mit OLAF zusammen. Zur effizienten und wirksamen Gestaltung der Beziehungen zwischen den beiden Einrichtungen hat er formale Verfahren eingerichtet. Außerdem hat er einen konstruktiven Dialog mit dem zur Überwachung der Tätigkeit von OLAF eingerichteten Ausschuss aufgenommen.

#### *Zuverlässigkeitserklärungen*

0.23. Was die *Zuverlässigkeitserklärung zum Gesamthaushaltsplan* (siehe Kapitel 9) betrifft, vermittelt die im Amtsblatt<sup>(14)</sup> veröffentlichte korrigierte Rechnung des am 31. Dezember 2000 abgeschlossenen Haushaltsjahres, abgesehen von den Auswirkungen einiger im Bestätigungsvermerk dargelegter Sachverhalte, nach Ansicht des Hofes ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende.

0.24. Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ergab die Prüfung der wichtigsten Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Landwirtschaft und der Strukturmaßnahmen Mängel in der Funktionsweise der

<sup>(13)</sup> Siehe Ziffern 7.43—7.45.

<sup>(14)</sup> Die Kommission übermittelte Band IV der Dokumente am vorgeschriebenen Stichtag 1. Mai 2001 dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie dem Rechnungshof (veröffentlichung im Amtsblatt eingeleitet; auf der Internet-Website [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi\\_index\\_de.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_de.html) verfügbar).

<sup>(12)</sup> Der Hof unterbreitete in seiner Stellungnahme an die Regierungskonferenz vor der Änderung der Gemeinschaftsverträge in Nizza einen ähnlichen Vorschlag, der ebenfalls nicht aufgegriffen wurde.

Kontrollverfahren, mit denen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gewährleistet werden sollen.

Die Prüfung der operativen Ausgaben ergab eine unannehmbar hohe Fehlerinzidenz hinsichtlich der Zahlungsbeträge bzw. der Realität oder der Zulässigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

In Anbetracht sämtlicher Prüfungsergebnisse vertritt der Hof die Auffassung, dass die der Rechnung zugrunde liegenden Vorgänge hinsichtlich der Einnahmen, der Mittelbindungen und der Verwaltungsausgaben insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsmäßig sind, kann jedoch keine entsprechende Gewähr für die übrigen Zahlungen geben.

0.25. Was die *Zuverlässigkeitserklärung zu den Europäischen Entwicklungsfonds* (siehe Kapitel II des Berichts über die Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds) betrifft, vermittelt die Rechnung des Haushaltsjahres 2000 nach Ansicht des Hofes, abgesehen von einigen im Bestätigungsvermerk dargelegten Sachverhalten, ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende.

0.26. Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ist der Hof der Auffassung, dass die der Rechnung des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds für das am 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsmäßig sind.





BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN  
DES GESAMTHAUSHALTSPLANS



## KAPITEL 1

**Eigenmittel**

1.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	1.1-1.2
Haushaltsführung	1.3-1.10
Ausführung des Haushaltsplans	1.3-1.7
Darstellung der Eigenmittel im Haushaltsplan	1.8-1.10
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	1.11-1.94
Einleitung	1.11
Traditionelle Eigenmittel	1.12-1.68
Prüfung von Vorgängen	1.13-1.20
Antidumpingmaßnahmen der Europäischen Union	1.21-1.52
Einleitung	1.21-1.26
Prüfungsfeststellungen	1.27-1.49
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.50-1.52
Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften	1.53-1.68
Einleitung	1.53-1.54
Rechtlicher Rahmen	1.55-1.57
Von der Kommission vorgelegte Ergebnisse	1.58-1.60
Aussagekraft der vorgelegten Angaben	1.61-1.63
Kontrolltätigkeit der Kommission im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften	1.64-1.65
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.66-1.68
MwSt.- und BSP-Eigenmittel	1.69-1.92
Systemanalyse	1.70-1.74
Prüfungsfeststellungen	1.72-1.73
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.74
Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften	1.75-1.92
Bedeutung der MwSt.	1.75-1.76
Schätzung der MwSt.-Ausfälle	1.77
Rechtlicher Rahmen	1.78-1.79
Eingeschränkte Überwachung der nationalen Kontrollsysteme	1.80-1.83
Mängel im Bereich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zwischen den Mitgliedstaaten	1.84-1.87
Unzulänglichkeiten der rechtlichen Rahmenbedingungen	1.88-1.90
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.91-1.92
Gesamtfazit	1.93-1.94

---

Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	1.95-1.121
Traditionelle Eigenmittel	1.95-1.106
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998	1.96
Im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehene Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel (Sonderbericht Nr. 8/99)	1.97-1.106
Zahlungsaufschub, vorübergehende Verwendung und unvollständige Zollanmeldungen	1.97-1.98
Versandverfahren	1.99-1.100
TIR (Transports Internationaux Routiers/Internationaler Straßengüterverkehr)	1.101-1.102
Rechtsbehelfe	1.103
Bereitstellung gesicherter Eigenmittelanprüche an die Kommission	1.104
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.105-1.106
Weiterverfolgung des Qualitätsmanagements der BSP-Statistiken seitens der Kommission	1.107-1.121
Notwendigkeit einer transparenten Qualitätskontrolle der BSP-Statistiken	1.107-1.109
Zweckmäßiger Rahmen für das Qualitätsmanagement der BSP-Statistiken	1.110-1.112
Flexibilität des Managementrahmens	1.113
Unzulängliche Anwendung des Managementrahmens	1.114-1.115
Gelegentlich unvollständige Mitteilungen an die Nutzer	1.116-1.119
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.120-1.121

## EINLEITUNG

1.1. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel befasste sich der Hof bei seiner Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung schwerpunktmäßig mit der Feststellung und Einziehung von Zöllen, mit der Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Antidumpingmaßnahmen sowie mit den verfügbaren Informationen betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften. Außerdem legte der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 23/2000 <sup>(1)</sup> Bemerkungen zur Ermittlung des Zollwerts eingeführter Waren vor.

1.2. Im Bereich der MwSt.-Eigenmittel befasste sich der Hof mit den Vorkehrungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften. Im Bereich der BSP-Eigenmittel erstreckte sich die Prüfung auf die Verfahren der Kommission zur Gewährleistung der Qualität der BSP-Statistiken.

## HAUSHALTSFÜHRUNG

### *Ausführung des Haushaltsplans*

1.3. **Tabelle 1.1** liefert einen Überblick über die Gemeinschaftseinnahmen des Haushaltsjahres 2000, und **Abbildung 1.1** enthält eine Aufschlüsselung nach Einnahmenarten. **Abbildung 1.2** zeigt die Entwicklung der tatsächlich getätigten Einnahmen im Zeitraum 1989-2000.

1.4. Aus **Tabelle 1.1** geht hervor, dass zwischen den im ursprünglichen Haushaltsplan ausgewiesenen und den tatsächlich getätigten Einnahmen folgende wesentliche Änderungen eingetreten sind:

- a) Das Bruttovolumen der erhobenen Zölle <sup>(2)</sup> belief sich auf 14 568,3 Millionen Euro, während nur 12 300 Millionen Euro veranschlagt worden waren. Die MwSt.-Eigenmittel für das laufende Haushaltsjahr betragen 34 187,6 Millionen Euro, während im ursprünglichen Haushaltsplan nur 32 554,6 Millionen Euro ausgewiesen waren. In beiden Fällen war die Unterveranschlagung hauptsächlich dadurch bedingt, dass bei der Aufstellung des ursprünglichen Haushaltsplans zu niedrige Prognosen für das Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union in den Jahren 1999 und 2000 zugrunde gelegt wurden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 84 vom 14.3.2001.

<sup>(2)</sup> Die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a) und b) des Beschlusses 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 9, aufgeführten Eigenmittel.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

b) Die vorstehend genannten Entwicklungen in Verbindung mit dem Überschuss aus dem Haushaltsjahr 1999 in Höhe von 3 209,1 Millionen Euro führten zu einem starken Rückgang der BSP-Eigenmittel, die im ursprünglichen Haushaltsplan mit 43 049,8 Millionen Euro veranschlagt waren und sich tatsächlich auf 37 253,2 Millionen Euro beliefen.

c) Die tatsächlichen Einnahmen beliefen sich insgesamt auf 92 724,4 Millionen Euro (gegenüber 89 440,6 Millionen Euro im endgültigen Haushaltsplan), und die Gesamtausgaben betragen lediglich 81 105,3 Millionen Euro. Infolgedessen war der Haushaltsplan nicht mehr ausgeglichen. Der entsprechende Überschuss in Höhe von rund 11 619,1 Millionen Euro (der höchste Überschuss des vergangenen Jahrzehnts) wird notwendigerweise den im Haushaltsjahr 2001 verfügbaren Einnahmen zugeschlagen. Dadurch wird es im Jahre 2001 in einem Berichtigungs- und

1.4. c) Die Kommission wird sich künftig bemühen, den Ursprung des Haushaltsüberschusses näher zu erläutern.

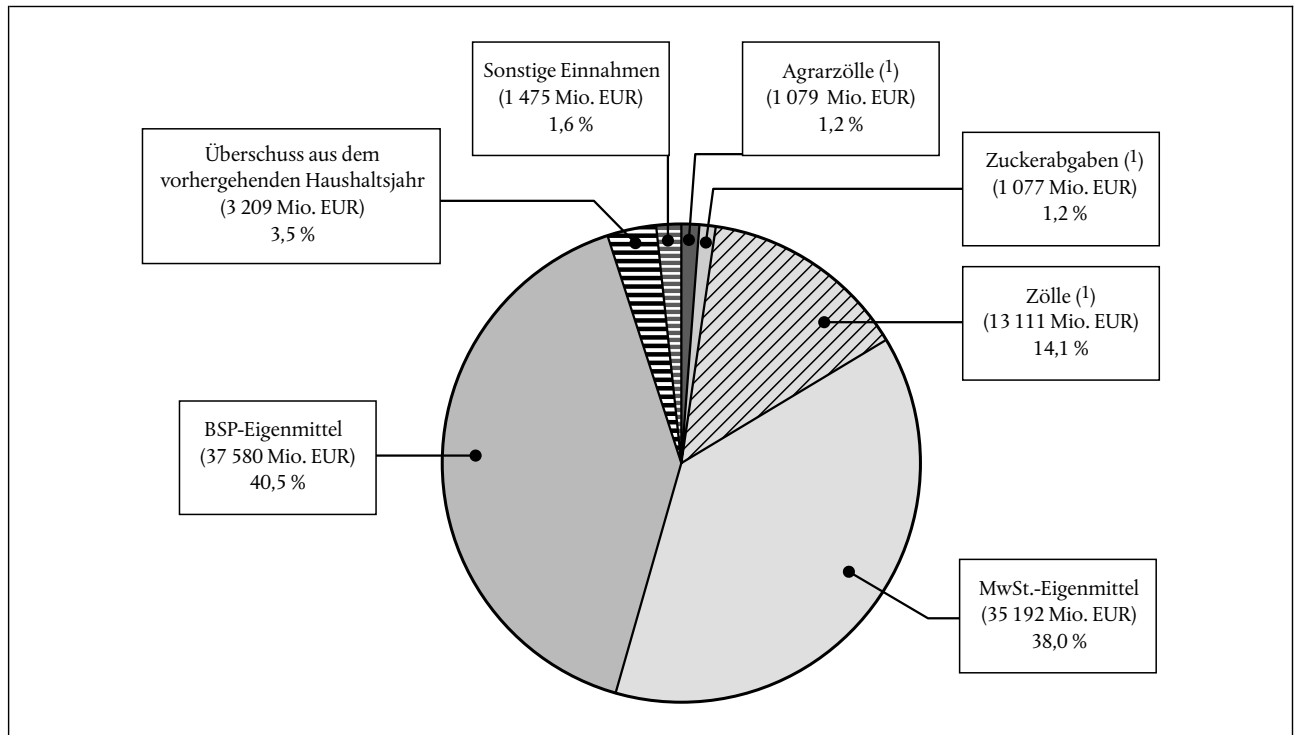
Tabelle 1.1 — Einnahmen in den Haushaltsjahren 1999 und 2000

(Mio. EUR)

Einnahmenart und entsprechende Haushaltslinie	Tatsächliche Einnahmen im Jahre 1999	Entwicklung des Haushaltsplans 2000		Tatsächliche Einnahmen im Jahre 2000	Veränderung (1999 auf 2000) (in %)
		Ursprünglicher Haushaltsplan	Endgültiger Haushaltsplan		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
<b>1. Traditionelle Eigenmittel</b>	13 857,6	13 108,4	13 703,7	15 267,2	10,2
— Agrarzölle (Kapitel 1 0)	1 187,3	1 102,2	1 102,2	1 198,4	0,9
— Zucker-, Isoglucoseabgaben (Kapitel 1 1)	1 203,5	1 162,7	1 162,7	1 196,8	-0,6
— Zölle (Kapitel 1 2)	13 006,5	12 300,0	12 961,4	14 568,3	12,0
— Erhebungskosten (Kapitel 1 9)	-1 539,7	-1 456,5	-1 522,6	-1 696,3	10,2
<b>2. MwSt.-Eigenmittel</b>	31 332,3	32 554,6	34 048,6	35 192,5	12,3
— MwSt.-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahres (Kapitel 1 3)	31 381,6	32 554,6	34 048,6	34 187,6	
— Salden in Bezug auf vorangegangene Haushaltsjahre (Kapitel 3 1)	-49,3	p.m.	p.m.	1 004,9	
<b>3. BSP-Eigenmittel</b>	37 512,0	43 049,8	37 805,1	37 580,5	0,2
— BSP-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahres (Kapitel 1 4)	37 011,7	43 049,8	37 805,1	37 253,2	
— Salden in Bezug auf vorangegangene Haushaltsjahre (Kapitel 3 2)	500,3	p.m.	p.m.	327,3	
<b>4. Haushaltsungleichgewichte</b>	-169,2	0,0	0,0	-70,9	-58,1
— Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 1 5)	-167,8	0,0	0,0	-70,8	
— Endgültige Berechnung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 3 5)	-1,4	0,0	p.m.	-0,1	
<b>5. Sonstige Einnahmen</b>	4 375,4	674,1	3 883,2	4 755,3	8,7
— Überschüsse aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr (Kapitel 3 0)	3 022,2	p.m.	3 209,1	3 209,1	6,2
— Erstattungen an die Mitgliedstaaten (Kapitel 3 3)	0,0	p.m.	p.m.	0,0	
— Sonstige Einnahmen (Titel 4 bis 9)	1 353,2	674,1	674,1	1 546,2	14,3
<b>Insgesamt</b>	<b>86 908,1</b>	<b>89 387,0</b>	<b>89 440,6</b>	<b>92 724,4</b>	<b>6,7</b>

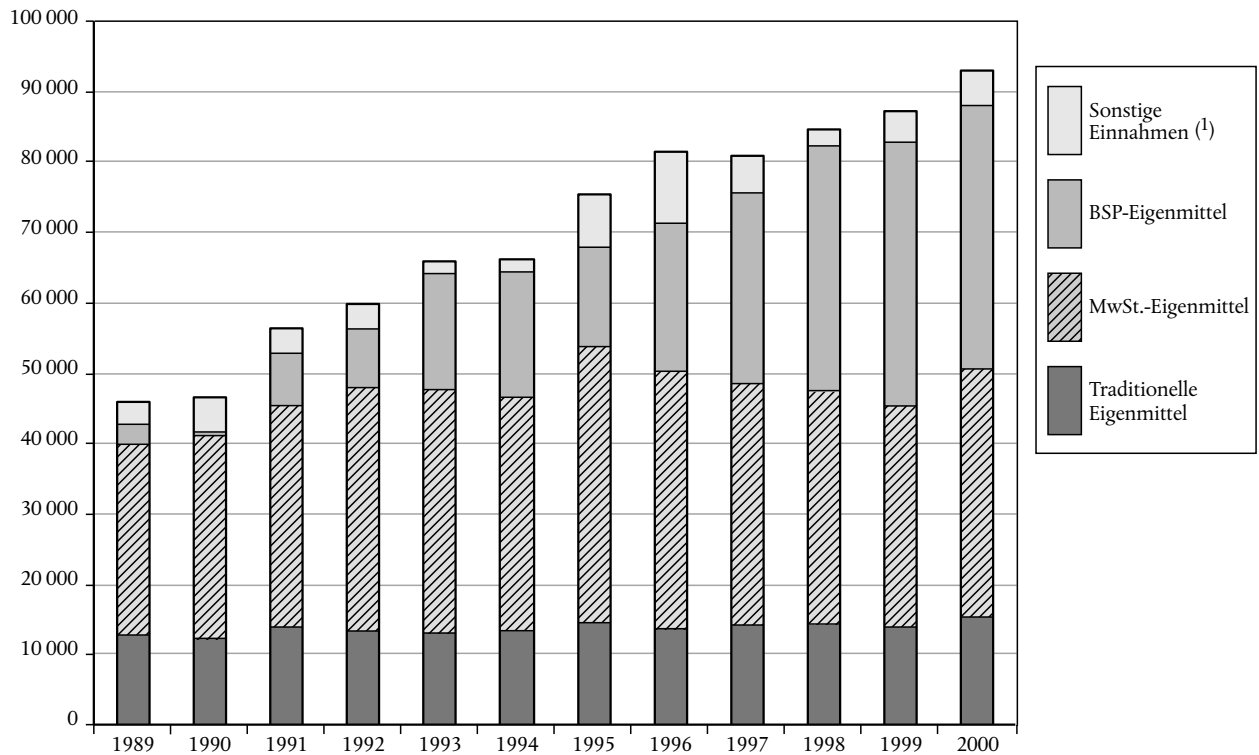
Quelle: Haushaltsplan 2000 und Haushaltsrechnung für 1999 und 2000.

**Abbildung 1.1 — Aufschlüsselung der getätigten Einnahmen (2000)**



(¹) Nach Abzug von 10 % für die den Mitgliedstaaten entstandenen Erhebungskosten.

**Abbildung 1.2 — Entwicklung der getätigten Einnahmen im Zeitraum 1989-2000 nach Eigenmittelquellen (Mio. EUR)**



(¹) Überschüsse aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr und sonstige Einnahmen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nachtragshaushalt zu erheblichen einnahmenbezogenen Änderungen kommen, da die erste Schätzung des Überschusses im ursprünglichen Haushaltsplan für 2001 auf 900 Millionen Euro lautet. Trotz der Bedeutung dieses Sachverhalts für das Haushaltsergebnis liefert die Kommission jedoch in Band I der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht keine eingehende Analyse der Ursache des Überschusses <sup>(3)</sup>.

1.5. Im Jahre 2000 kam es hauptsächlich wegen des starken Wirtschaftswachstums zu einem erheblichen Anstieg der tatsächlichen Einnahmen (+ 6,7 %). Das BSP zum Wert von 2000 lag weit über dem in der letztverfügbaren Fassung der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 (von Januar 2001) verwendeten BSP-Ansatz. Allein aufgrund dieses Sachverhalts würden sich die Mittel für Zahlungen von 1,12 % auf rund 1,10 % des BSP ändern.

1.6. **Abbildung 1.2** zeigt den volumenmäßigen Anstieg der BSP-Eigenmittel seit 1989 auf mehr als 40 % der Einnahmen im Jahre 2000. Aufgrund des neuen Eigenmittelbeschlusses <sup>(4)</sup> ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen.

1.7. Der Hof empfiehlt der Kommission zu analysieren, wie im Zuge des Haushaltsverfahrens der unzureichenden Ausschöpfung der Mittel für Zahlungen und der unerwarteten Einnahmenentwicklung insbesondere im Rahmen eines Berichtigungs- und Nachtragshaushalts besser Rechnung getragen werden kann.

**1.7.** Die Kommission überwacht das ganze Haushaltsjahr über die Erzielung der Einnahmen. Im Frühjahr erfolgt nach Konsultation der Mitgliedstaaten im Beratenden Ausschuss für eigene Mittel regelmäßig über einen Berichtigungshaushaltsplan eine erste Anpassung der Vorausschätzungen für die traditionellen Eigenmittel und die MwSt.-/BSP-Bemessungsgrundlagen. Im Herbst setzt die Kommission auf der Grundlage der verfügbaren Daten erforderlichenfalls eine erste Schätzung des voraussichtlichen Saldos des Haushaltsjahres in ein Berichtigungsschreiben zum HVE ein.

<sup>(3)</sup> Der Hof hat die von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Dieser Band enthält Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu Abweichungen zwischen dem ursprünglich genehmigten Haushaltsplan und den tatsächlichen Einnahmen. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden, und festzustellen, ob Erläuterungen möglicherweise als irreführend anzusehen sind.

<sup>(4)</sup> Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42.



### *Darstellung der Eigenmittel im Haushaltsplan*

1.8. Im Rahmen der Analyse des Haushaltsplans 2000 stellte der Hof fest, dass Lesbarkeit und Transparenz der veröffentlichten, insbesondere für die Haushaltsbehörde bestimmten Haushaltsangaben nicht immer hinreichend gewährleistet sind.

1.9. Hinsichtlich der Handhabung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne stellte der Hof fest, dass die in der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Fristen für die Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* nicht eingehalten werden. Bisweilen ermöglichen die vorgelegten Angaben keine genaue Verfolgung der vorgenommenen Änderungen.

1.10. Der Hof empfiehlt,

- a) die Darstellung der Eigenmittel im Haushaltsplan sowie den derzeit verwendeten Haushaltseingliederungsplan zu überdenken;
- b) den Einsatz von Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplänen besser zu planen.

**1.9.** Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die Bestimmungen der Haushaltsordnung in Bezug auf die Fristen für die Veröffentlichung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne (BNH) eingehalten werden.

**1.10.**

- a) Die Kommission hat die Absicht, die Empfehlung des Rechnungshofes zu berücksichtigen; sie wird der Haushaltsbehörde Änderungen in Bezug auf die Darstellung der Eigenmittel im Haushaltsplan vorschlagen.
- b) Die Kommission ist bestrebt, die Zahl der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne weitestgehend zu begrenzen; ihre Darstellung muss sich gemäß Artikel 15 der Haushaltsordnung auf die Fälle unvermeidlicher, außergewöhnlicher und unvorhersehbarer Umstände beschränken. Dagegen ist die Kommission verpflichtet, nach dem Rechnungsabschluss einen BNH vorzulegen, um in den Haushaltsplan eines bestimmten Haushaltsjahres das Ergebnis des vorhergehenden Haushaltsjahres aufzunehmen.

### SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

#### *Einleitung*

1.11. Die Zuverlässigkeitserklärung erstreckt sich nicht auf umgangene Zölle, denn diese finden gar nicht erst Eingang in die Rechnungsführung. Zur näheren Behandlung dieser Problematik hat der Hof

- a) die Arbeiten anderer Prüfer, insbesondere die Arbeiten der Kommissionsdienststellen, berücksichtigt;
- b) die Modalitäten der Ermittlung von, Berichterstattung über und Überwachung von Betrügereien und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften untersucht (siehe Ziffern 1.53-1.68 und 1.75-1.92).

### *Traditionelle Eigenmittel*

1.12. Ziel der Prüfungsarbeiten des Hofes war es zu ermitteln, ob die buchmäßig erfassten Zölle korrekt und termingerecht festgestellt worden waren und die Rechnungsführungsverfahren zuverlässig waren. Zusätzlich zur Prüfung von Vorgängen nahm der Hof eine eingehende Prüfung der Verwaltung und Erhebung von Antidumpingzöllen vor, bei denen ein besonders hoher Anreiz zur Hinterziehung besteht (siehe Ziffern 1.21-1.52).

### **Prüfung von Vorgängen**

1.13. Der Hof prüfte eine aus der Rechnungsführung der Kommission gezogene statistische Stichprobe vereinnahmter Eingangsabgaben aus elf Mitgliedstaaten. Die Prüfung beschränkte sich auf die Prüfung der den Zollbehörden der Mitgliedstaaten für die Zollabfertigung zur Verfügung stehenden Unterlagen.

1.14. Die Eingangsabgaben werden von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten festgestellt und in nationalen Buchführungssystemen erfasst, aus denen sie extrahiert und der Kommission bereitgestellt werden. Deshalb ist es wichtig, dass diese Systeme zuverlässig und prüfbar sind. In Deutschland bestehen drei verschiedene, nur teilweise koordinierte Buchführungssysteme für Zolleinnahmen, und die Bearbeitung erfolgt überwiegend manuell.

1.15. Festgestellte Ansprüche, für die keine Sicherheit geleistet wurde, und Ansprüche, die angefochten werden und durch Regelung des betreffenden Streitfalls Veränderungen unterworfen sein können, brauchen nicht bereitgestellt zu werden, sondern können statt dessen von den Mitgliedstaaten in einer gesonderten Buchführung (B-Buchführung) erfasst werden. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission vierteljährlich eine Übersicht über ihre B-Buchführung. Die Salden werden in der Vermögensübersicht unter „Forderungen gegenüber den Mitgliedstaaten“ (VII. B.2.c) ausgewiesen (siehe Ziffer 9.6 bezüglich der von der Kommission berechneten Rückstellung).

1.16. Der Gesamtsaldo der B-Buchführungen erhöhte sich um 4,3 %, nämlich von 2 168,7 Millionen Euro zum 31. Dezember 1999 auf 2 261,6 Millionen Euro zum 31. Dezember 2000. Dieser Anstieg entspricht weniger als der Hälfte des jährlichen Anstiegs im Zeitraum 1990-1999. Da im Zuge der vierteljährlichen Übersichten für die Kommission nur Änderungen von Gesamtbeträgen auszuweisen sind, ohne dass der Saldo der B-Buchführung nach Alter oder sonstigen Kriterien aufzuschlüsseln ist, brauchen die Mitgliedstaaten lediglich die von den lokalen Zollstellen gemeldeten Gesamtbeträge zusammenzufassen, ohne auf zentraler oder

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

lokaler Ebene zu analysieren, auf wie vielen Fällen welcher Art der Saldo beruht. Es ist nicht bekannt, um wie viele Einzeleinträge es sich handelt. Einige Einträge betreffen sehr hohe Beträge: 5 32,7 Millionen Euro (rund 23 % des Gesamtsaldos) entfallen auf Zollschulden aufgrund der Ermittlungen zu Buttereinfuhren aus Neuseeland<sup>(5)</sup>; gegen diese Schulden wurden Rechtsbehelfe eingelegt, und die Angelegenheit ist vor britischen Gerichten anhängig. Typischere Großeinträge betreffen zwei belgische Einträge aus dem Jahre 1995, die sich auf Zigarettenschmuggel im Jahre 1993 beziehen und zusammen 29,4 Millionen Euro (1,3 % des Gesamtsaldos) ausmachen.

1.17. Im Jahre 2000 wurden wie bereits in den Vorjahren<sup>(6)</sup> in mehreren Mitgliedstaaten Probleme bezüglich der Führung der B-Buchhaltung festgestellt. In Deutschland werden die Verfahren zur Zentralisierung der B-Buchführungen manuell abgewickelt und umfassen keine hinreichenden Prüfungen, die Gewähr für die Zuverlässigkeit bieten könnten. Ferner wurden Fälle ermittelt, in denen festgestellte Beträge nicht buchmäßig erfasst (Vereinigtes Königreich) oder nicht aufgrund von Gerichtsurteilen angepasst worden waren (Belgien). In den Niederlanden werden die Verfahren derzeit überarbeitet, um die angewandten Bestimmungen vollständig mit den rechtlichen Anforderungen in Einklang zu bringen. In Finnland ist die B-Buchführung um mindestens 0,75 Millionen Euro überbewertet, da sie eine Berechnung der potenziellen Zölle auf beschlagnahmte Waren umfasst. Bei diesen Waren ist jedoch die Zollschuld durch die Beschlagnahme und Einziehung erloschen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland) werden gesicherte Zollschulden aus unerledigten Versandvorgängen unabhängig davon, ob ein formaler Rechtsbehelf eingelegt wurde, routinemäßig in der B-Buchführung erfasst. Dies läuft den Bestimmungen der Verordnung zuwider, wonach gesicherte Beträge bereitzustellen sind.

1.18. Ein Teil der in der B-Buchführung erfassten Ansprüche ist höchstwahrscheinlich nicht einziehbar. In der Verordnung ist ein Niederschlagungsverfahren vorgeschrieben für den Fall, dass die Einziehung aus

**1.17.** Die Kommission räumt ein, dass das derzeitige gesonderte Buchführungssystem auf lokaler Ebene zu zumeist einmaligen, aber in manchen Fällen auch systematischen Fehlern aufgrund einer falschen Auslegung von Artikel 6 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 führen kann. Die Kommission trifft geeignete Maßnahmen, um Abhilfe zu schaffen, und gibt den Mitgliedstaaten weiterhin Anleitungen, wie das Verfahren anzuwenden ist.

Im Falle der speziell erwähnten Mitgliedstaaten hat eine Erhebung der Kommission in Deutschland über 282 als niedergeschlagen gemeldete Fälle ergeben, dass mehr als die Hälfte nicht die richtige buchmäßige Behandlung erfahren hatten. Sachdienliche Ratschläge für Verbesserungen wurden erteilt. Die Kommission hat auch Schwachstellen in den dänischen, niederländischen und britischen Systemen festgestellt. Verhandlungen über die geforderten Änderungen ihrer Verfahren sind im Gang. Auf Verlangen der Kommission haben die finnischen Behörden ihr System Anfang dieses Jahres geändert. Da sich die Verhandlungen mit Belgien bisher als erfolglos erwiesen haben, hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

<sup>(5)</sup> Sonderbericht Nr. 4/98 über die Einfuhr zu ermäßigtem Abschöpfungssatz in die Gemeinschaft und den Absatz von neuseeländischen Milcherzeugnissen und schweizerischem Käse, ABl. C 127 vom 24.4.1998 und ABl. C 191 vom 18.6.1998.

<sup>(6)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 1.12-1.16; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 1.10; Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans 1997, Ziffern 8.13 und 8.14, ABl. C 349 vom 17.11.1998; Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans 1996, Ziffern 19.6 und 19.7, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

von den Mitgliedstaaten nicht zu vertretenden Gründen langfristig unmöglich erscheint, sie enthält jedoch keinerlei Kriterien oder Zeitspannen, aufgrund deren die Mitgliedstaaten eine Forderung als uneinbringlich einstufen müssen.

1.19. Die Kommission hat einen Vorschlag <sup>(7)</sup> für eine Verordnung vorgelegt, wonach Beträge aus der B-Buchführung auszubuchen wären, die nach einem Zeitraum von fünf Jahren, von dem Zeitpunkt an gerechnet, zu dem dem Schuldner die Zollschuld oder — wenn dieser einen gerichtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelf eingelegt hat — die endgültige Entscheidung mitgeteilt worden ist, als uneinziehbar gelten. Solange der Rat eine solche Verordnung nicht erlässt, wird der Saldo der B-Buchführung weiterhin zahlreiche de facto uneinziehbare Beträge enthalten. Nach Ansicht des Hofes dient die Aufrechterhaltung von Beträgen in der B-Buchführung auf unbestimmte Zeit, wenn keine Aussicht auf Einziehung besteht, keinem sinnvollen Zweck; deshalb befürwortet er die Änderungsvorschläge zu der Verordnung.

1.20. Durch die geringfügigeren Fehler, die im Zuge der Prüfung von Vorgängen festgestellt wurden, werden weder die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Eingangsabgabenbeträge noch die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von deren Erhebung wesentlich infrage gestellt.

### **Antidumpingmaßnahmen der Europäischen Union**

#### Einleitung

1.21. Die Regeln der Europäischen Gemeinschaft betreffend Antidumpingmaßnahmen <sup>(8)</sup> stammen aus dem Jahre 1968 <sup>(9)</sup>. Seither wurde der rechtliche Rahmen

---

<sup>(7)</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, KOM(98) 209 endg., ABl. C 150 vom 16.5.1998, S. 20.

<sup>(8)</sup> Neben Antidumpingmaßnahmen sind in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auch Maßnahmen zum Schutz gegen Subventionen vorgesehen, die von Drittländern für Ausfuhren nach der Gemeinschaft gewährt werden. In diesem Bericht umfasst die Bezeichnung „Antidumpingmaßnahmen“ auch die Maßnahmen zum Schutz gegen subventionierte Einfuhren, die dem Inhalt, den Anwendungsverfahren und der Wirkung nach den Antidumpingmaßnahmen sehr ähnlich sind.

<sup>(9)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 459/68 des Rates vom 5. April 1968, ABl. L 93 vom 17.4.1968, S. 1.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

mehrfach geändert<sup>(10)</sup>, um mit der Entwicklung der internationalen Übereinkommen im Zusammenhang mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)<sup>(11)</sup> Schritt zu halten.

1.22. Gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates, der Grundverordnung zum Thema Antidumping, ist ein Erzeugnis als gedumpte anzusehen, wenn sein Preis bei der Ausfuhr in die Gemeinschaft niedriger ist als sein normaler Verkaufspreis im Ausfuhrland. Ein Antidumpingzoll kann erhoben werden, wenn einem Wirtschaftszweig der Gemeinschaft ein Schaden entsteht, wenn ein ursächlicher Zusammenhang mit dem Sachverhalt des Dumpings besteht und die Maßnahme im Interesse der Europäischen Union liegt<sup>(12)</sup>.

1.23. Antidumpingzölle sind Eigenmittel der Gemeinschaft und werden von den Zollbehörden auf dem gleichen Wege erhoben wie normale Zölle. Im Haushaltsjahr 2000 wurden gemeinschaftsweit Antidumpingzölle in Höhe von rund 139 Millionen Euro erhoben. Am Jahresende unterlagen 70 Erzeugnisse mit Ursprung in 38 Ländern endgültigen Antidumpingmaßnahmen.

1.24. Das Verfahren zur Einführung einer Antidumpingmaßnahme beginnt mit einer schriftlichen Beschwerde einer natürlichen oder juristischen Person, die im Namen des betroffenen Wirtschaftszweigs der Gemeinschaft handelt. Die Beschwerde muss Beweise

---

<sup>(10)</sup> Für Antidumpingmaßnahmen gilt die Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates vom 22. Dezember 1995, ABl. L 56 vom 6.3.1996, S. 1, und für Maßnahmen zum Schutz gegen subventionierte Einfuhren die Verordnung (EG) Nr. 2026/97 des Rates vom 6. Oktober 1997, ABl. L 288 vom 21.10.1997, S. 1. Für Erzeugnisse, die unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) fallen, sind in den Entscheidungen Nr. 2277/96/EGKS der Kommission vom 28. November 1996, ABl. L 308 vom 29.11.1996, S. 11, und Nr. 1889/98/EGKS vom 3. September 1998, ABl. L 245 vom 4.9.1998, S. 3, spezifische Bestimmungen festgelegt. Beide Entscheidungen folgen inhaltlich den Grundverordnungen des Rates.

<sup>(11)</sup> Zu Antidumpingmaßnahmen: „Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994“; zu Maßnahmen zum Schutz gegen subventionierte Einfuhren: „Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen“. Die 1995 gegründete Welthandelsorganisation (WTO) bildet den internationalen administrativen Rahmen für die Umsetzung der GATT-Übereinkommen.

<sup>(12)</sup> Antidumpingzölle dienen zum Ausgleich der Differenz zwischen dem gedumpten und dem normalen Ausfuhrpreis auf einem Niveau, mit dem die Schädigung des einheimischen Wirtschaftszweigs beseitigt wird.

für das Dumping, die Schädigung und den ursächlichen Zusammenhang zwischen beidem enthalten. Auf der Grundlage der Beschwerde entscheidet die Kommission binnen 45 Tagen über die Einleitung einer Untersuchung, die binnen 15 Monaten abzuschließen ist. Frühestens 60 Tage, spätestens jedoch neun Monate nach Eröffnung der Untersuchung, kann die Kommission vorläufige Antidumpingzölle auferlegen, die für einen Höchstzeitraum von neun Monaten gelten und für die stets eine Sicherheit zu hinterlegen ist. Gelangt die Kommission am Ende der Untersuchung zu dem Schluss, dass Dumping und eine dadurch verursachte Schädigung vorliegen und das Gemeinschaftsinteresse ein entsprechendes Eingreifen erfordert, schlägt sie die Einführung endgültiger Antidumpingzölle im Wege einer Ratsverordnung vor. Antidumpingzölle können rückwirkend eingeführt werden (siehe Ziffer 1.41), sofern die Zollbehörden von dieser Möglichkeit rechtzeitig in Kenntnis gesetzt wurden<sup>(13)</sup>.

1.25. Eine Untersuchung kann ohne die Auferlegung von Antidumpingzöllen eingestellt werden, wenn die Ausführer sich zur Vermeidung von Dumpingpreisen verpflichten. Die Kommission kann die Verpflichtungen der Ausführer annehmen, wenn sie davon überzeugt ist, dass das Dumping dadurch beseitigt wird. Aus Gründen im Zusammenhang mit dem Schutz von Handelsinteressen ist der genaue Inhalt der Verpflichtungen (Mindestpreise und/oder Höchstmengen für Ausfuhren nach der Gemeinschaft) nur der Kommission bekannt. Auf dem Europäischen Gipfel in Essen am 9. und 10. Dezember 1994 wurde die Kommission angewiesen, in Bezug auf Beitrittsanwärterstaaten nach Möglichkeit Preisverpflichtungen gegenüber Antidumpingzöllen den Vorrang zu geben<sup>(14)</sup>.

1.26. Der Hof prüfte die Verwaltung der Antidumpingmaßnahmen bei der Kommission und in acht Mitgliedstaaten<sup>(15)</sup>. Er führte auch Unterredungen mit Vertretern der betroffenen Wirtschaftszweige über die praktische Anwendung und die Wirksamkeit der Antidumpingmaßnahmen.

**1.25.** Die Eckdaten der Preisverpflichtungen werden vertraulich behandelt, nicht nur um die Handelsinteressen der Ausführer zu schützen, sondern auch um zu vermeiden, dass die vorgeschlagenen Preisverpflichtungen und ihre Durchsetzung zu wettbewerbswidrigem Verhalten führen.

<sup>(13)</sup> Die zollamtliche Erfassung von Einfuhren muss im Rahmen einer spezifischen Kommissionsverordnung beantragt werden.

<sup>(14)</sup> In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Essen heißt es: „Die Kommission (...) wird im Falle einer positiven Dumping- und Schadensfeststellung nach Beurteilung eines jeden Einzelfalles gegebenenfalls Preisverpflichtungen gegenüber Zöllen eindeutig den Vorrang geben.“

<sup>(15)</sup> Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich.

## Prüfungsfeststellungen

*Verwaltung und Kontrolle der Antidumpingmaßnahmen*

## Datenbank über Antidumpingfälle

1.27. Gemäß Artikel 14 Absatz 6 der Grundverordnung haben die Mitgliedstaaten der Kommission monatlich über den Einfuhrhandel bei Waren, die Gegenstand von Untersuchungen und von Maßnahmen sind, und über die Höhe der vereinnahmten Zollbeträge zu berichten. Auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten richtete die Kommission 1997 eine als „Datenbank 14/6“ bekannte Datenbank ein. Sofern diese zuverlässig ist, könnte sie zur Überwachung von Antidumpingmaßnahmen und zur Bewertung ihrer Auswirkungen sowie zur Gegenkontrolle mit den von den Mitgliedstaaten in ihren monatlichen Buchführungsübersichten über die Eigenmittel gemeldeten Beträgen verwendet werden <sup>(16)</sup>.

1.28. Der Hof verglich die von den Mitgliedstaaten für die Zwecke der Datenbank 14/6 gemeldeten Beträge mit den in den Monatsübersichten über die Eigenmittel genannten Beträgen. Dabei wurden bei allen Mitgliedstaaten erhebliche Abweichungen festgestellt. Diese sind teilweise auf objektive Faktoren wie unterschiedliche Methoden zur Datensammlung <sup>(17)</sup> und unterschiedliche Berichtszeiträume <sup>(18)</sup>, hauptsächlich jedoch auf Missverständnisse und Fehler zurückzuführen.

1.29. Die größte Differenz wurde in Bezug auf Deutschland festgestellt, wo im Jahre 1999 Antidumpingzölle in Höhe von 24 Millionen Euro erhoben und buchmäßig erfasst, jedoch 188,8 Millionen Euro für die

**1.28.** Die Kommission bestätigt die Feststellungen des Hofes auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen den beiden in dieser Ziffer erwähnten Datenquellen. Die festgestellten Unstimmigkeiten wurden bei den letztjährigen Kontrollen untersucht. Soweit die Abweichungen durch Missverständnisse bedingt waren, wurden sie mit den betreffenden Mitgliedstaaten angegangen. Da das eine System aktuelle Daten sowohl über die vorläufigen als auch die endgültigen Zölle und das andere nur Informationen über die gemäß den Verbuchungszeitplänen gemeldeten wiedereingezogenen endgültigen Zölle enthalten muss, werden sich nach Auffassung der Kommission die Abweichungen, auch wenn sie offenbar signifikant sind, stets als nicht schlüssig erweisen.

**1.29.** Die Kommission bestätigt die Feststellungen des Hofes und fügt hinzu, dass — da die Gestaltung des deutschen Meldeformulars zu den Unklarheiten beigetragen hat — die Behörden gebeten wurden, diese zu ändern.

<sup>(16)</sup> Die Monatsübersichten werden gemäß der Entscheidung 97/245/EG, Euratom der Kommission vom 20. März 1997 zur Festlegung der Modalitäten für die Übermittlung bestimmter Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission im Rahmen des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaften zuzuleiten haben, ABl. L 97 vom 12.4.1997, S. 12, übermittelt.

<sup>(17)</sup> Die Datenbank 14/6 muss zeitnahe Angaben enthalten, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr korrigiert werden. Außerdem soll die Datenbank 14/6 die vorläufigen (gesicherten) und endgültigen Antidumpingzölle enthalten, während im Falle der Eigenmittel nur tatsächlich vereinnahmte Antidumpingzölle erfasst werden.

<sup>(18)</sup> So enthält die Datenbank 14/6 beispielsweise für den Monat „n“ die Vorgänge zu dem betreffenden Monat, im Monatsabschluss der Kommission erscheinen diese jedoch erst im Monat „n + 2“.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zwecke der Datenbank 14/6 gemeldet wurden. Dies war teilweise dadurch bedingt, dass in einer Reihe von Fällen die Zollbediensteten in den Meldungen für die Datenbank 14/6 nicht den Betrag der erhobenen Zölle, sondern das Gewicht der Einfuhrwaren in Kilogramm auswiesen. Diese Fehler blieben unbemerkt, weil in Deutschland keine Abstimmung zwischen den Aufzeichnungen der Zollbehörden über die erhobenen Antidumpingzölle und dem manuellen Meldesystem für die Datenbank 14/6 vorgenommen wurde.

1.30. Wegen der Unzuverlässigkeit der Angaben und des Fehlens jeglicher Abstimmung sowohl in den Mitgliedstaaten als auch bei der Kommission konnte die Datenbank 14/6 bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes nur beschränkt genutzt werden.

Unzureichende spezifische Kontrollen von Einfuhren, die Antidumpingzöllen unterliegen

1.31. Da Antidumpingzölle weit über den normalen Zollsätzen liegen <sup>(19)</sup>, besteht ein recht hohes Risiko, dass die Einführer versuchen, sie durch falsche Angaben zum Ursprungsland oder zu den Merkmalen der Waren, zur zolltariflichen Einreihung, zum Hersteller oder Ausführer bzw. zum Einfuhrpreis zu umgehen, sofern ein Mindestpreis festgesetzt ist. Die besonderen Risiken, die mit Einfuhranmeldungen für Waren verbunden sind, die Antidumpingzöllen unterliegen, sollten von den Zollbehörden analysiert werden; außerdem sollte der Einsatz spezifischer Kontrollinstrumente und -methoden ins Auge gefasst werden.

1.32. Wegen der äußerst hohen Zahl von Einfuhrvorgängen und der wirtschaftlichen Notwendigkeit, einen reibungslosen internationalen Handelsverkehr zu gewährleisten, werden die meisten Zollanmeldungen ohne Kontrolle oder auf der Grundlage einer einfachen Inaugenscheinnahme der vom Einführer vorgelegten

**1.30.** Die Kommission kann bestätigen, dass die Zuverlässigkeit der 14/6-Datenbank im Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof noch begrenzt war. Gleichwohl wurden die verfügbaren Daten für verschiedene Anwendungen, insbesondere die Überwachung der Preisverpflichtungen, herangezogen. Außerdem haben die Kommissionsdienststellen neue Leitlinien erstellt, die am 1. Januar 2001 in Kraft getreten sind. Die beträchtlichen Anstrengungen, die in den vergangenen beiden Jahren unternommen wurden, um die Qualität der Daten zu verbessern, beginnen nun sich auszuzahlen.

Nicht übersehen werden darf der Umfang der noch anstehenden Aufgabe, nämlich die Prüfung und Aufnahme der monatlichen Anträge von 15 Mitgliedstaaten für insgesamt Zehntausende von Vorgängen in die Datenbank.

**1.31-1.34.** Innerhalb des Risikomanagementkonzepts muss das Antidumping als ein besonderer Schwerpunktbereich bezeichnet werden. 1997 hat die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten einen „Leitfaden für Risikoanalyse und Zollkontrollen“ ausgearbeitet und veröffentlicht. In Kapitel 3 Unterabschnitt 3 dieses Leitfadens sind spezifische Risikoindikatoren für Waren definiert, die Antidumping- und Ausgleichszöllen unterliegen. Es wird davon ausgegangen, dass diese Indikatoren die durch die Prüfung des Hofes aufgezeigten Risiken decken.

<sup>(19)</sup> Beispielsweise beträgt der Satz des Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter Rohrformstücke, Rohrverschlussstücke und Rohrverbindungsstücke mit Ursprung in der Volksrepublik China oder Taiwan (Verordnungen (EG) Nr. 584/96 und (EG) Nr. 763/2000 des Rates) 58,6 %, während der Zollsatz 3,7 % beträgt.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Dokumente akzeptiert. Eine spezifische Behandlung von Zollanmeldungen im Zusammenhang mit Antidumpingzöllen kann nur gewährleistet werden, wenn eine erhebliche Zahl von Vorgängen für zweckmäßige spezifische Kontrollen (körperliche Warenkontrolle, Laboranalysen, Überprüfung der Echtheit der Dokumente usw.) ausgewählt werden kann. Wenn ein EDV-System existiert, in dem alle Zollanmeldungen erfasst sind, kann die Auswahl anhand automatischer Suchprofile (Filter) erfolgen, die auf Risikoanalysen beruhen. In diesem Falle wird der Zollbedienstete, der eine mithilfe des Suchprofils ausgesonderte Anmeldung bearbeitet, darauf hingewiesen, dass die Anmeldung besondere Risiken aufweist und einer spezifischen Kontrolle zu unterziehen ist.

1.33. Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Zollverwaltung in Deutschland nicht über ein umfassendes EDV-System zur Erledigung und Erfassung sämtlicher Einfuhranmeldungen verfügt. Dieser Mangel wird nicht anderweitig kompensiert: Es gibt noch immer keine operationelle Zentralstelle für Risikoanalysen, und die Zollstellen werden nicht angemessen über die Merkmale von Einfuhren informiert, die Antidumpingzöllen unterliegen.

1.34. Die Qualität der Zollkontrollen hängt freilich vom wirksamen und zweckmäßigen Einsatz der verfügbaren Instrumente ab. In Belgien, Spanien und Frankreich wurde festgestellt, dass in einigen Fällen die angewandten Filter nicht sachgerecht auf die spezifischen Risiken im Zusammenhang mit der Einfuhr von Antidumpingmaßnahmen unterliegenden Waren zugeschnitten waren. Im Vereinigten Königreich zeigte die Zahl der bei der Prüfung des Hofes festgestellten Fehler und Unterlassungen, dass die verfügbaren Instrumente unzureichend genutzt wurden.

## Ermittlung des Einfuhrpreises

1.35. Der „Nettopreis frei Gemeinschaftsgrenze“ bildet die Grundlage für die Berechnung wertbezogener Abgaben und für die Kontrolle der Mindesteinfuhrpreise. Gemäß Artikel 147 der Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zum Zollkodex der Gemeinschaften <sup>(20)</sup> ist bei aufeinander folgenden Verkäufen vor der Bewertung (auch bei Verkäufen innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft) der zu berücksichtigende Einfuhrpreis in der Regel der Preis, der für den letzten Verkauf vor der Überführung in den zollrechtlich freien

**1.33.** Die Kommission räumt ein, dass alle nationalen Verwaltungen ihre operative Infrastruktur vorzugsweise durch stärkeren Einsatz der Informationstechnologie, insbesondere im Bereich der Risikoanalyse, laufend verbessern müssen.

**1.34.** Die vom Hof erwähnten Anomalien werden von der Kommission überwacht; sie wird alle erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergreifen.

Ferner ist festzuhalten, dass zahlreiche Tätigkeiten im Rahmen des Programms Zoll 2002 im Gang sind, um ein gemeinschaftliches Risikomanagementkonzept zu fördern. Als Teil des Plans zur Durchführung der Risikoanalyse und auf der Grundlage der früheren Arbeiten schließen diese Tätigkeiten die Entwicklung von Risikofaktoren für die Zollverfahren Eingang, Einfuhr, Ausfuhr und Versandverfahren ein.

**1.35-1.36.** Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Kommissionsdienststellen den Mitgliedstaaten bis zu einer endgültigen Stellungnahme zu dieser Frage bei verschiedenen Gelegenheiten vorläufige Anleitungen gegeben haben.

<sup>(20)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsbestimmungen zum Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verkehr festgesetzt wurde, wobei davon ausgegangen wird, dass es sich um den höchsten Verkaufspreis handelt. Durch Anwendung der Vorschrift für aufeinander folgende Verkäufe wäre es u. U. möglich, den Einfuhrpreis auf das Niveau des Mindestpreises anzuheben und somit Antidumpingzölle zu umgehen.

1.36. Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich ersuchten die Kommission um Anleitung zur Anwendung der Vorschrift über aufeinander folgende Verkäufe auf Antidumpingfälle, doch zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Kommission diesbezüglich noch keinen endgültigen Standpunkt bezogen.

## Differenzierte Antidumpingzölle

1.37. Antidumpingzollsätze können nach Maßgabe einzelner Ausführer oder Hersteller differenziert sein. Besondere Probleme ergeben sich, wenn die Ausführer und Hersteller, die in den Genuss eines ermäßigten Zollsatzes gelangen, im Wortlaut der Verordnungen nicht eindeutig bezeichnet sind. Ein Beispiel hierfür ist die Verordnung (EG) Nr. 1567/97 des Rates vom 1. August 1997 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Handtaschen aus Leder mit Ursprung in der Volksrepublik China <sup>(21)</sup>. Diese Verordnung sieht differenzierte Antidumpingzölle für Handtaschen vor, die in chinesischen Fabriken von einer Reihe von Unternehmen hergestellt werden, die nicht nach dem Recht der Volksrepublik China niedergelassen sind.

1.38. Durch Ungewissheiten bezüglich der tatsächlichen Eigentümer der chinesischen Fabriken, der korrekten Schreibweise der chinesischen Firmennamen sowie der Frage, ob die in den Ausfuhrdokumenten aufgeführten Firmen mit den in der Verordnung genannten Firmen, deren Namen leicht abgewandelt waren, identisch waren, wurden wirksame Zollkontrollen erheblich behindert.

**1.37-1.38.** Die Kommission möchte klarstellen, unter welchen besonderen Bedingungen die Antidumpingpolitik angewandt werden muss. Die Erhebung der Antidumpingzölle, einschließlich derer betreffend einzelne Ausführer, muss auf der Grundlage der einschlägigen Verordnung erfolgen. In den meisten Fällen ist dies eine unkomplizierte Sache, und die Unternehmen, die Anspruch auf einen individuellen Zoll haben, können ohne weiteres anhand der Einfuhrpapiere ermittelt werden. In dem erwähnten spezifischen Fall, der auf das Jahr 1997 zurückgeht, waren die Schwierigkeiten durch die besondere Unternehmensstruktur der ausführenden Erzeuger bedingt (hauptsächlich die Tatsache, dass mehrere in Hongkong niedergelassene Hersteller in der Volksrepublik China produzierten, und zwar über herstellende Industriezweige, die nach dem Recht der Volksrepublik China keine Rechtspersönlichkeit hatten); diese Schwierigkeiten hätten zusätzlich zu den sprachlichen Problemen (wie die Transliteration der chinesischen Namen) in den Vorschriften über die Einführung von Maßnahmen ihren Niederschlag finden müssen.

Auf jeden Fall sind kontinuierliche Anstrengungen unternommen worden, um die Antidumpingverordnungen klarer zu gestalten. Erforderlichenfalls ist die Anschrift der einzelnen Unternehmen in der Verordnung angegeben, damit die Identifizierung einfacher ist.

<sup>(21)</sup> ABl. L 208 vom 2.8.1997, S. 31. Die Liste der Unternehmen, für die differenzierte Antidumpingzölle gelten, wurde mehrmals erweitert und geändert:

- a) Verordnung (EG) Nr. 2380/1998 des Rates, ABl. L 296 vom 5.11.1998, S. 1,
- b) Verordnung (EG) Nr. 175/2000 des Rates, ABl. L 22 vom 27.1.2000, S. 25,
- c) Verordnung (EG) Nr. 133/2001 des Rates, ABl. L 23 vom 25.1.2001, S. 9.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

1.39. In einem Fall, in dem der Name des Ausführers nicht mit dem in der Verordnung aufgeführten Namen übereinstimmte, verlangten die deutschen Zollbehörden zunächst Antidumpingzölle. Später wurden die Zölle zurückgezahlt, nachdem der Einführer die Ablichtung eines vertraulichen Schreibens der Kommission an einen belgischen Rechtsanwalt vorgelegt hatte, der offensichtlich die Identität einer der Firmen geklärt hatte, die in den Genuss ermäßigter Zollsätze gelangten. In diesem Schreiben wurden die Verbindungen zwischen der ausdrücklich in der Verordnung genannten Firma, die in den Genuss des ermäßigten Zollsatzes kam, der Herstellerfirma und einer Muttergesellschaft erläutert, die die Handtaschen vermarktete.

1.40. Im Interesse einer korrekten, einheitlichen und effizienten Umsetzung der Antidumpingmaßnahmen sollten sich die Entscheidungen der Zollbehörden auf den Wortlaut der Ratsverordnungen stützen. Vertritt die Kommission die Auffassung, dass bestimmte Vorschriften eine breitere Auslegung zulassen als diejenige, die sich strikt aus dem Wortlaut ergibt, sollte sie alle nationalen Zollverwaltungen offiziell davon in Kenntnis setzen, damit die Gleichbehandlung aller Einführer gewährleistet ist. In jedem Falle sollte die Kommission für eine klare Formulierung der Antidumpingverordnungen sorgen, um wirksame Zollkontrollen zu ermöglichen.

Rückwirkende Erhebung von Antidumpingzöllen auf zollamtlich erfasste Einfuhren

1.41. Die rückwirkende Erhebung von Antidumpingzöllen auf zollamtlich erfasste Einfuhren ist für Zollbedienstete ein ungewöhnliches Verfahren. Im Zollkodex der Gemeinschaften wird der spezifische Fall der Erhebung vorläufiger Antidumpingzölle behandelt<sup>(22)</sup>. Die viel heiklere Sachlage bei rückwirkenden Antidumpingzöllen wird dort jedoch mit keinem Wort erwähnt. Wenngleich die Antidumpingverordnungen eine hinreichende Rechtsgrundlage für die rückwirkende Erhebung von Antidumpingzöllen liefern, würde die Erwähnung im Zollkodex der Gemeinschaften und insbesondere die Festlegung einer spezifischen Einziehungsfrist (wie dies bei den vorläufigen Antidumpingzöllen der Fall war) die Zollbediensteten auf diese besondere Sachlage aufmerksam machen.

<sup>(22)</sup> Artikel 218 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung der Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**1.39.** Die Kommission weist darauf hin, dass es gerechtfertigt war, dem fraglichen Ausführer einen ermäßigten Zollsatz zu gewähren; sie möchte ferner den Sachverhalt klären. Die deutschen Zollbehörden haben den landesweiten Zollsatz auf die Einfuhren von einem zu einem ermäßigten Zollsatz berechtigten Ausführer erhoben, da das Unternehmen in den einschlägigen Verkaufsunterlagen nicht mit seinem in der einschlägigen Verordnung aufgeführten vollen Namen ausgewiesen war. Der Ausführer bat die Kommission zu bestätigen, dass er tatsächlich Anspruch auf den ermäßigten Zollsatz hat. Nach Prüfung der einschlägigen Unterlagen erteilte die Kommission diese Bestätigung, die nach den üblichen Gepflogenheiten dem in Brüssel ansässigen Rechtsvertreter des Ausführers zugesandt wurde. Der Ausführer sandte diese Bestätigung sodann über den Einführer der Waren an den deutschen Zoll mit der Bitte um Gewährung des geltenden ermäßigten Zollsatzes. Die Kommission räumt ein, dass entgegen ihrer üblichen Praxis den Zollbehörden keine Kopie ihres Schriftwechsels mit dem Ausführer direkt zuzuging.

**1.40.** Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten über den TARIC Daten betreffend die veröffentlichten Antidumpingvorschriften zur Verfügung, damit eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung der Antidumpingmaßnahmen gewährleistet ist.

Die Kommission ist um klare Rechtsvorschriften bemüht. Außerdem erteilen die Kommissionsdienststellen auf Wunsch der Mitgliedstaaten Aufschluss über die anzuwendenden Rechtsvorschriften.

**1.41.** Im Zollkodex der Gemeinschaften ist die rückwirkende Erhebung von Antidumpingzöllen in den vom Rechnungshof genannten Fällen effektiv nicht erwähnt. In solchen Fällen finden die genauen Bestimmungen des Kodex, die für die nachträgliche buchmäßige Erfassung der bei der Einfuhr geschuldeten Abgaben gelten, Anwendung. So hat gemäß Artikel 220 Absatz 1 des Kodex, wenn der einer Zollschuld entsprechende Abgabebetrag nicht buchmäßig erfasst oder mit einem geringeren als dem gesetzlich geschuldeten Betrag buchmäßig erfasst worden ist, die buchmäßige Erfassung des zu erhebenden Betrags oder des nachzuerhebenden Restbetrags innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag zu erfolgen, an dem die Zollbehörden diesen Umstand feststellen und in der Lage sind, den gesetzlich geschuldeten Betrag zu berechnen sowie den Zollschuldner zu bestimmen. Der Abgabebetrag ist dem Zollschuldner innerhalb der in Artikel 221 des Kodex festgesetzten Frist mitzuteilen.

Soweit es eine allgemeine Regel für die Einziehungsfristen gibt, ist daher die Festsetzung einer besonderen Frist für diese Art von Eingangsabgabe nicht erforderlich. Ob es zweckmäßig ist, eine besondere Frist einzuführen, wird jedoch mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Ausschusses für den Zollkodex geprüft werden, wobei eine Änderung des Zollkodex der Gemeinschaften unter Umständen notwendig sein kann.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.42. In den meisten der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten gab es Probleme im Zusammenhang mit Fällen, in denen Antidumpingzölle rückwirkend auf zollamtlich erfasste Einfuhren zu erheben waren. Die wichtigsten Probleme gestalteten sich wie folgt:

- a) Da in Deutschland kein computergestütztes Erfassungssystem für alle Einfuhrmeldungen existiert, erfassen die Zollstellen die Einfuhren, indem sie einen Durchschlag der Einfuhrmeldung beiseite legen. Bei dieser Verfahrensweise kann keine Vollständigkeit gewährleistet werden: Es ist zu keinem Zeitpunkt feststellbar, ob Vorgänge übersehen wurden oder Dokumente verloren gegangen sind.
- b) Im Hamburger Hafen (Deutschland) waren nachfüllbare Taschenfeuerzeuge <sup>(23)</sup> nicht zollamtlich erfasst worden. Der Fehler wurde von den Zollbehörden erst mehrere Monate nach der Auferlegung von Antidumpingzöllen aufgedeckt. In der Zwischenzeit waren einige der Einführer zahlungsunfähig geworden, und einige andere waren unter der angegebenen Adresse nicht mehr auffindbar. Zum Zeitpunkt der Prüfung stand die Erhebung von Antidumpingzöllen in Höhe von rund 1,1 Millionen Euro noch aus.
- c) Im Hafen von Antwerpen (Belgien) wurden Einfuhren von nachfüllbaren Taschenfeuerzeugen, die rückwirkenden Zöllen unterlagen, nicht aus der Datenbank, in der alle Einfuhrmeldungen erfasst sind, ausgewählt und ausgesondert. Nach Schätzungen des Hofes sind wegen dieser Unterlassung endgültige Antidumpingzölle in Höhe von rund 1,7 Millionen Euro noch zu erheben.
- d) In Schweden wurden wegen eines Missverständnisses bezüglich der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den zentralen und den regionalen Zollbehörden Zölle in Höhe von rund 0,1 Millionen Euro nicht erhoben.
- e) In Southampton (Vereinigtes Königreich) lief wegen Funktionsmängeln im Verfahren zur zollamtlichen Erfassung die rückwirkende Erhebung von Zöllen auf die Einfuhren von Handtaschen mit Ursprung in China erst kurz vor dem Prüfbesuch des Hofes an. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes war die Erhebung ausstehender Antidumpingzölle in Höhe von rund 0,4 Millionen Euro noch im Gange.

**1.42.**

- a) *Die Kommission ist sich der dem deutschen System innewohnenden verwaltungstechnischen Risiken bewusst und hat wiederholt die Computerisierung gefordert.*
- b)-e) *Die Kommission untersucht derzeit diese Fälle und wird alle erforderlichen Maßnahmen, gegebenenfalls einschließlich der Erhebung von Zinsen auf die verspätete Feststellung, treffen.*

<sup>(23)</sup> Verordnung (EG) Nr. 971/98 der Kommission vom 7. Mai 1998, ABl. L 135 vom 8.5.1998, S. 38. Der endgültige Antidumpingzoll für zollamtlich erfasste Taschenfeuerzeuge wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 192/1999 des Rates vom 25. Januar 1999, ABl. L 22 vom 29.1.1999, S. 1, eingeführt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Unzureichende Weiterverfolgung von Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe

1.43. Aufgrund spezifischer Bestimmungen über die „gegenseitige Amtshilfe“ zwischen nationalen und europäischen Verwaltungsbehörden<sup>(24)</sup> sind die Mitgliedstaaten gehalten, die Kommission über Waren, die vermutlich Gegenstand von Vorgängen waren, die der Zollregelung zuwiderlaufen, über Methoden und Verfahren, mit denen die Zollregelung übertreten wird, sowie über Unzulänglichkeiten und Lücken bei der Anwendung der Zollvorschriften zu informieren. Informationen zu Fällen, in denen koordinierte Ermittlungen und Interventionen seitens mehrerer nationaler Verwaltungsbehörden erforderlich sind, werden den Mitgliedstaaten vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF<sup>(25)</sup>) in Form von „Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe“ zugeleitet.

1.44. Im Vereinigten Königreich, in Deutschland und in Belgien wurden Mängel bei der Weiterverfolgung dieser Mitteilungen festgestellt. Im Vereinigten Königreich waren nur drei der zehn vom Hof geprüften Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe aus jüngster Zeit angemessen weiterverfolgt worden. Dies war sowohl durch Schwachstellen in den Verwaltungsverfahren als auch durch eine allgemeine Beschränkung der Untersuchungen auf Fälle bedingt, in denen die potenziellen Einnahmeherausfälle 1 Million GBP (etwa 1,6 Millionen Euro) übersteigen. In Deutschland ist es nicht möglich, alle Zollstellen zu ermitteln, über die die mutmaßlich vorschriftswidrigen Einfuhren getätigt wurden. Die zentrale Zollverwaltung leitet die Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe an eine beschränkte Anzahl lokaler Zollstellen weiter, die nach empirischen Erkenntnissen ausgewählt werden. Sowohl in Belgien als auch in Deutschland stellte der Hof in mehreren Fällen fest, dass bereits in den Jahren 1999 und 2000 aufgrund von Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe Unregelmäßigkeiten aufgedeckt, jedoch die fälligen Beträge noch immer nicht eingezogen worden waren.

**1.43.** Die Kommission prüft im Rahmen des Jahreskontrollprogramms 2001 die Wirksamkeit der von den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten Systeme für die Amtshilfe-Mitteilungen.

**1.44.** Die Kommission hat auch die britischen Behörden von den Unzulänglichkeiten ihrer Verfahren zur Behandlung von Amtshilfe-Mitteilungen in Kenntnis gesetzt. Weitere Prüfungen der Verfahren im VK, in Belgien und in Deutschland werden 2001 durchgeführt. Die vom Hof angesprochenen Punkte werden im Rahmen dieser Kontrolle weiterverfolgt.

<sup>(24)</sup> Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung, ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1.

<sup>(25)</sup> OLAF: Office européen de lutte antifraude.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Grenzen der Wirksamkeit von Antidumpingmaßnahmen*

## Langwierige und komplizierte Verfahren

1.45. Folgende Verfahrensweisen können die Wirksamkeit von Antidumpingmaßnahmen beeinträchtigen:

- a) Die Kommission wird in der Regel aufgrund einer schriftlichen Beschwerde tätig, die bereits hinreichende Beweise für die positive Dumping- und Schadensfeststellung enthalten muss. Die Erstellung einer solchen Dokumentation beinhaltet die Verpflichtung des Wirtschaftszweigs zur zeit- und aufwendigen Ausarbeitung ausführlicher Akten und Statistiken.
- b) Selbst wenn die Kommission aufgrund der schriftlichen Beschwerde eine Untersuchung einleitet, ergeht eine Entscheidung über die Auferlegung vorläufiger Antidumpingzölle häufig erst gegen Ende der Maximalfrist von neun Monaten ab dem Beginn der Untersuchung, und für den Erlass einer Entscheidung über endgültige Antidumpingmaßnahmen wird gewöhnlich die zulässige Maximalfrist von 15 Monaten ausgeschöpft.
- c) Für jede Änderung oder Überarbeitung einer bestehenden Maßnahme gilt das gleiche langwierige Verfahren: Es bedarf einer schriftlichen Beschwerde mit vollständig dokumentierten Beweisen.

1.46. Ein Beispiel für die mit der Langwierigkeit der Verfahren verbundenen wirtschaftlichen Nachteile stammt aus dem Düngemittelsektor. Da Düngemittel hauptsächlich zur Zeit der Aussaat gekauft und verwendet werden, verlieren die Düngemittelerzeuger der Gemeinschaft, wenn das Dumping um den Beginn dieses Zeitraums herum einsetzt, ein ganzes Wirtschaftsjahr, bevor die frühestmögliche Antidumpingmaßnahme (vorläufige Zölle) getroffen wird.

1.45.

- a) *Nach den geltenden Rechtsvorschriften sind die Beschwerden zu dokumentieren. Der quasirechtliche Charakter der Antidumpinguntersuchungen beinhaltet, dass die Beschlüsse und Feststellungen auf Fakten beruhen müssen - die Kommission kann nicht auf der Grundlage aus der Luft gegriffener Behauptungen Untersuchungen einleiten oder Maßnahmen einführen.*
- b) und c) *Die Kommissionsdienststellen halten sich bei ihrer Arbeit stets an die in den einschlägigen internationalen Vereinbarungen und Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgesetzten Fristen. Die Antidumpingmaßnahmen müssen auf einer gründlichen und vollständigen Untersuchung beruhen, die Zeit in Anspruch nimmt. Würden Maßnahmen nach einer raschen und oberflächlichen Untersuchung getroffen, würde das Instrument alle Glaubwürdigkeit verlieren und bliebe unerwünschten gerichtlichen Klagen ausgesetzt. Auf jeden Fall können vorläufige Zölle erhoben werden, wenn dies gerechtfertigt ist; gewöhnlich geschieht dies in Fällen, in denen schließlich endgültige Zölle erhoben werden. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass im Falle von Überprüfungen die Maßnahmen gewöhnlich bereits bestehen.*

*Kurz, ein ordnungsgemäßes Verfahren, das die Rechte der Verteidigung mit einschließt, nimmt Zeit und Ressourcen in Anspruch, ist aber ein notwendiges Erfordernis.*

1.46. *Die Kommission betont, dass die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden müssen. Maßnahmen können erst nach einer gründlichen Untersuchung eingeführt werden. Falls Maßnahmen übereilt getroffen würden, bevor die Behauptungen der Industrie der Gemeinschaft überprüft werden, könnten die Ausführer außerdem zu Unrecht einen ganzen Vermarktungszeitraum verlieren, sollten sich die Behauptungen als unbegründet erweisen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Unzulänglichkeiten im Bereich der Verpflichtungen

1.47. Die Vertraulichkeit der Verpflichtungen verursacht den Zollbehörden Schwierigkeiten, insbesondere wenn die Einfuhren über Drittländer getätigt werden, wie dies im Falle der Verordnung (EG) Nr. 2320/97 des Rates vom 17. November 1997 zur Einführung endgültiger Antidumpingzölle auf die Einfuhren bestimmter nahtloser Rohre aus Eisen oder nicht legiertem Stahl <sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup> geschah.

1.48. In der Verordnung wird zwar die Vorlage von Bescheinigungen des ausführenden Herstellers verlangt, es ist jedoch keine Gegenkontrolle zwischen den zur Zollabfertigung vorgelegten Bescheinigungen und den Listen der ausgestellten Bescheinigungen vorgesehen, die der Kommission zu übermitteln sind, damit sie überwachen kann, dass die Ausführer die Preisverpflichtungen einhalten.

## Unzureichender Marktschutz

1.49. Die Prüfung des Hofes ergab, dass Waren, die bei der Einfuhr aus bestimmten Ländern Antidumpingzöllen unterliegen, in großen Mengen aus anderen Ländern zu Preisen eingeführt werden können, die unter den Preisen der Einfuhren liegen, für die Antidumpingzölle gelten (beispielsweise Rohmagnesium, feuerfester Schamott, Glyphosat). Im Falle des feuerfesten Schamotts war im Jahre 1999 die Menge, die aus Ländern

**1.47.** Die Kommission betont, dass die Einzelheiten der Preisverpflichtungen geschäftliche Informationen äußerst sensibler und vertraulicher Art sind (siehe auch Bemerkungen zu Ziffer 1.25). Dies hindert die Zollbehörden nicht daran, die Echtheit der vom Hof erwähnten Produktionsbescheinigungen oder anderer Formerfordernisse, die nicht unter die Geheimhaltungspflicht fallen, zu überprüfen. Die Kommission hat die Zollbehörden der Mitgliedstaaten effektiv unterstützt, um bei Zweifeln die Echtheit solcher Bescheinigungen zu ermitteln. Darüber hinaus wird die Einhaltung der Mindestpreise von den Kommissionsdienststellen überwacht.

**1.48.** Aus Gründen, die mit dem Schutz der Handelsinteressen zusammenhängen, sind — wie auch der Hof unter Ziffer 1.25 seines Berichts festgestellt hat — die Einzelheiten der Preisverpflichtungen nur der Kommission bekannt.

Der TARIC enthält Daten über die Verpflichtung, eine (in dem jeweiligen Antidumpingrecht) erwähnte Bescheinigung als Bedingung für die Anwendung eines differenzierten Antidumpingzollsatzes oder von Zollbefreiung für das fragliche Unternehmen vorzulegen.

Anhand der von den Mitgliedstaaten für die 14/6-Datenbank übermittelten Daten können zollpflichtige Einfuhren von Einfuhren unterschieden werden, die Preisverpflichtungen einzelner Ausführer unterliegen. Zusammen mit den Berichten derselben Ausführer über die Preisverpflichtungen ist ein System doppelter Kontrolle gegeben, das die Ermittlung potenzieller Probleme ermöglicht.

**1.49.** Die Tatsache, dass eine Ware, die Maßnahmen unterliegt, aus anderen Ländern zu Preisen eingeführt werden kann, die niedriger sind als die der Einfuhren, auf die Zölle erhoben werden, ist irrelevant. Ein niedriger Preis bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Ware gedumpte ist. Zweck der Antidumpingmaßnahmen ist nicht, den Markt der Gemeinschaft generell vor Niedrigpreiseinfuhren zu schützen, sondern Dumping zu beheben, das der Industrie der Gemeinschaft schadet.

<sup>(26)</sup> ABl. L 322 vom 25.11.1997, S. 1.

<sup>(27)</sup> Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2320/97 des Rates müssen die Erzeugnisse von den genannten Unternehmen hergestellt und zur Ausfuhr in die Gemeinschaft verkauft werden. Dazu muss das gültige Original einer Herstellerbescheinigung vorgelegt werden, die von einem der in der Verordnung genannten Unternehmen ausgestellt wurde. Von 11 Herstellern aus Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik, Rumänien und der Slowakischen Republik wurden Verpflichtungen angenommen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

eingeführt wurde, für die keine Antidumpingzölle galten, nahezu dreimal so hoch wie die Mengen, auf die Antidumpingzölle erhoben wurden, und die Preise waren im ersteren Falle bis zu 50 % niedriger als im letzteren Falle <sup>(28)</sup>. Somit stellt sich die Frage, ob die angewandte Antidumpingmaßnahme in Fällen wie diesem einen wirksamen Schutz des Gemeinschaftsmarkts gewährleistet.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.50. Insgesamt ergab die Prüfung des Hofes keine Hinweise auf nennenswerte Anomalien bei der Umsetzung der Antidumpingverordnungen. Bei der Kontrolle des bestehenden Systems trat jedoch sowohl bei der Kommission als auch in den Mitgliedstaaten eine Reihe von Unzulänglichkeiten zutage. Die Umgehung von Antidumpingzöllen führt nicht nur zu Ausfällen an Eigenmitteln, sondern mindert auch die Wirksamkeit der Antidumpingpolitik.

1.51. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission

- a) für die Zuverlässigkeit der Datenbank 14/6 sorgen und deren Inhalt mit den von den Mitgliedstaaten übermittelten Finanzdaten zu Eigenmitteln aus Antidumpingzöllen abgleichen (Ziffern 1.27-1.30);
- b) die Wirksamkeit der Zollkontrollen durch die Vermeidung einer mehrdeutigen oder unpräzisen Formulierung der Rechtsvorschriften für Zölle und Antidumpingzölle gewährleisten (Ziffern 1.40-1.41);
- c) den nationalen Zollbehörden geeignete Anleitungen zur Auslegung und Umsetzung der Antidumpingvorschriften geben (Ziffern 1.36 und 1.40);
- d) alle verfügbaren Informationen (wie etwa Datenbank 14/6, Eigenmittelübersichten, OWNRES, Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe, Eurostat usw.), die auf anormale Handelsströme oder -praktiken hindeuten, sammeln, analysieren und bei der Konzeption und Umsetzung ihrer Antidumpingpolitik berücksichtigen.

**1.50.** Die Antworten der Kommission wurden anhand der Ergebnisse ihrer im Jahr 2000 durchgeführten eigenen Kontrollen der Wirksamkeit und Zuverlässigkeit der Verfahren zur Berechnung und Erhebung der Antidumpingzölle in den Mitgliedstaaten erstellt. Neben den Einzelberichten an die einzelnen Mitgliedstaaten, die 35 Bemerkungen enthielten, hat die Kommission auch einen thematischen Bericht erstellt, in dem die verschiedenen festgestellten Trends zusammengefasst sind. Die Kommission hat ihre Kontrollen der Antidumpingzölle nach einem systemgestützten Konzept durchgeführt, das sich auf die Kernbereiche konzentriert, wobei natürlich eine Prüfung der Einhaltung der Vorschriften eingeschlossen ist.

**1.51.**

- a) Nach Ansicht der Kommission dürfte die Umsetzung dieser Empfehlung angesichts der unterschiedlichen Ziele und Zeitphasen der beiden Systeme kaum eine nennenswerte Verbesserung bewirken.
- b) Die Kommission ist weiterhin um klare Rechtsvorschriften bemüht; sie ist nicht der Auffassung, dass die derzeitige Formulierung der Antidumpingvorschriften missverständlich ist.

*Der Zollkodex der Gemeinschaft und die diesbezüglichen Durchführungsvorschriften wurden und werden weiterhin regelmäßig aktualisiert und vereinfacht.*

- c) Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts fällt selbstverständlich in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, aber soweit eine Klarstellung vorgenommen werden kann, wird die Kommission natürlich die Mitgliedstaaten unterstützen.
- d) Die Kommission gewährleistet eine ordnungsgemäße Inanspruchnahme der ihr zur Verfügung stehenden Informationskanäle, ist jedoch der Ansicht, dass einer der Grundsätze ihrer Antidumpingmaßnahmen aufrechterhalten werden sollte, nämlich dass sie durch Beschwerden der Industrie veranlasst werden. Maßnahmen auf eigene Initiative der Kommission haben den rechtlichen Rahmen einzuhalten und müssen die Ausnahme bleiben.

<sup>(28)</sup> Statistischen Angaben von Eurostat zufolge.



1.52. Die nationalen Zollbehörden sollten

- a) geeignete technische Instrumente zur Auswahl und Kontrolle von Zollanmeldungen im Zusammenhang mit Antidumpingzöllen einrichten und wirksam einsetzen (Ziffern 1.31-1.34);
- b) noch geschuldete rückwirkende Antidumpingzölle zügig erheben und es künftig vermeiden, entsprechende Erhebungen zu versäumen (Ziffer 1.42);
- c) Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe angemessen weiterverfolgen (Ziffer 1.44).

### Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

#### Einleitung

1.53. Im Bereich der Eigenmittel lassen sich im Gegensatz zu den Ausgaben Betrügereien und sonstige Unregelmäßigkeiten grundsätzlich nicht im Haushaltsplan erfassen und sind somit im Zuge der Prüfung des Haushaltsvollzugs nicht feststellbar. In diesem Zusammenhang möchte der Hof die Ergebnisse seiner Arbeiten im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung ins rechte Licht rücken. Deshalb legt er einen Überblick über den Stand hinsichtlich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften im Eigenmittelbereich vor.

1.54. Bei der Haushaltsfinanzierung werden Minder-einnahmen an traditionellen oder MwSt.-Eigenmitteln durch einen verstärkten Rückgriff auf BSP-Eigenmittel ausgeglichen. Als wichtigste Konsequenz ergibt sich eine veränderte Aufteilung der Finanzierungslast zwischen den Mitgliedstaaten und den Gruppen von Steuerpflichtigen. Durch etwaige Funktionsmängel im Bereich der traditionellen Eigenmittel und des gemeinsamen MwSt.-Systems werden potenziell die Grundsätze des Binnenmarktes verletzt.

#### Rechtlicher Rahmen

1.55. Artikel 280 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie die beiden Ratsverordnungen <sup>(29)</sup> bilden den Rahmen für die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum

**1.55.** *Bisher haben 13 Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert, die Kommission ermuntert die übrigen weiterhin, dies ebenso zu tun.*

---

<sup>(29)</sup> Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1, und Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sowohl im Bereich der Einnahmen als auch im Bereich der Ausgaben. Darüber hinaus wurde am 26. Juli 1995 von Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten ein Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen durch Harmonisierung der nationalen Strafrechtsvorschriften unterzeichnet. Da dieses Übereinkommen und die nachfolgenden Protokolle allerdings bis zum 7. September 2001 nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, sind sie noch immer nicht in Kraft getreten <sup>(30)</sup>.

1.56. Was insbesondere die Eigenmittel der Gemeinschaften betrifft, enthält die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 <sup>(31)</sup> mehrere Bestimmungen, mit denen die Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Übermittlung von Informationen sowohl über aufgedeckte Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten als auch über die zu deren Verhütung und Verfolgung vorgenommenen Kontrollen verpflichtet werden.

1.57. In einer Entscheidung der Kommission <sup>(32)</sup> wurde die Form der verschiedenen in der Verordnung verlangten Mitteilungen der Mitgliedstaaten festgelegt. Ferner hat die Kommission ab 1997 ein EDV-System (OWN-RES) zur Erfassung und Übermittlung der Meldebögen zu Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten eingerichtet, die Ansprüche von mindestens 10 000 Euro betreffen.

Von der Kommission vorgelegte Ergebnisse

1.58. Seit der Annahme des letzten Jahresberichts des Hofes hat die Kommission zahlreiche Informationen zur Feststellung und Erhebung traditioneller Eigenmittel und insbesondere zu den aufgedeckten Betrügereien und Unregelmäßigkeiten veröffentlicht (**Tabelle 1.2**).

1.59. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Gesamtvolumen der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Betrügereien und Unregelmäßigkeiten sich von 1999 bis 2000 verdoppelt hat, während gleichzeitig die Zahl der Fälle zurückgegangen ist.

<sup>(30)</sup> Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABL C 316 vom 27.11.1995, S. 48.

<sup>(31)</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABL L 130 vom 31.5.2000, S. 1.

<sup>(32)</sup> Entscheidung 97/245/EG, Euratom der Kommission vom 20. März 1997 zur Festlegung der Modalitäten für die Übermittlung bestimmter Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission im Rahmen des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaften zuzuleiten haben, ABL L 97 vom 12.4.1997, S. 12.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Aufgrund der unvollständigen Ratifizierung dieser Rechtsinstrumente (siehe unten) hat die Kommission am 23. Mai 2001 eine Richtlinie auf der Grundlage von Artikel 280 Absatz 4 vorgeschlagen, die einen Großteil der Bestimmungen des Übereinkommens und seiner Protokolle übernimmt und derzeit im Rat verhandelt wird. Damit die nicht übernommenen Bestimmungen gleichwohl ebenfalls in Kraft treten können, hat die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Ratifizierungsprozess fortzusetzen. Der Rat für seinen Teil hat die Mitgliedstaaten ebenfalls wiederholt zur Ratifizierung aufgefordert.*

**1.57.** *Der Beschluss der Kommission vom 20. März 1997 ist derzeit Gegenstand eines Änderungsvorschlags, mit dem die in der Praxis festgestellten Mängel behoben werden sollen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.60. Am Ende des Jahres 2000 enthielt das System OWNRES insgesamt 11 407 Fälle mit einem Gesamtvolumen von 1 482,8 Millionen Euro, wovon 362,6 Millionen Euro eingezogen werden konnten.

Aussagekraft der vorgelegten Angaben

1.61. Die Kommission betont hinsichtlich der Betrüge- reien und sonstigen Unregelmäßigkeiten, dass die von den Mitgliedstaaten seit der Annahme der Entscheidung 97/245/EG, Euratom übermittelten Zahlen nicht homogen sind und von den Mitgliedstaaten Erläuterungen zu festgestellten Anomalien einzuholen sind <sup>(33)</sup>. Diese Probleme sind besonders akut, wenn es um die Unterscheidung zwischen Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten geht. Ferner ist die Kommission der Auffassung, dass wegen der Uneinheitlichkeit der Kontrollmethoden der verschiedenen nationalen Behörden ein sinnvoller Vergleich der von den Mitgliedstaaten gelieferten Zahlenangaben nicht möglich ist <sup>(34)</sup>.

**1.61.** Die Kommission hat bei den nationalen Behörden auf homogenen Informationen bestanden. Außerdem führt sie auch Verbesserungen im Bereich der Darstellung dieser Informationen ein; so hat sie beschlossen, ab dem Haushaltsjahr 2000 die in Artikel 280 des Vertrages und in Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 vorgesehenen Berichte zusammenzulegen.

**Tabelle 1.2 — Traditionelle Eigenmittel — Von den Mitgliedstaaten gemeldete Betrüge- reien und Unregelmäßigkeiten, die Ansprüche von mehr als 10 000 Euro betreffen**

(Mio. EUR)

	Zahl der Fälle	Beträge	Prozentanteil des Haushaltsplans	Betroffene Haushaltsmittel
1996	2 149	284,4	2,09	13 583,6
1997	2 628	294,0	2,07	14 172,3
1998	2 126	249,2	1,77	14 110,7
1999	2 752	266,2	1,92	13 857,6
2000	2 403	534,5	3,50	15 267,2

Quelle: Europäische Kommission.

<sup>(33)</sup> Ziffer 2.2.1 des „Zusammenfassenden Berichts über die Mitteilungen der Mitgliedstaaten zu ihrer Kontrolltätigkeit, zu den Ergebnissen ihrer Kontrollen sowie zu Grundsatzfragen im Bereich der traditionellen Eigenmittel — Haushaltsjahr 1999 — (Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates)“, KOM(2000) 718. Danach steht beispielsweise der für Deutschland ermittelte Satz kaum im Verhältnis zu seinem großen Handelsvolumen mit Drittlandswaren, die Niederlande begründeten die Unvollständigkeit der Daten mit Problemen bei der Einführung einer neuen EDV-Anwendung usw. Im Jahre 2000 waren weiterhin Probleme hinsichtlich der Homogenität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben zu beobachten (siehe Ziffer 11 des Jahresberichts 2000 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung, KOM(2001) 255).

<sup>(34)</sup> Ziffer 2.1.2. des vorstehend genannten „Zusammenfassenden Berichts“.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

1.62. Die Entscheidung 97/245/EG, Euratom enthält keinerlei Auflagen für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Methoden und Kriterien für die Kontrolle der Zollanmeldungen vor der Abfertigung (Prozentsatz der anhand von Belegen zu kontrollierenden Anmeldungen und der körperlichen Warenkontrollen, zur Auswahl der zu kontrollierenden Anmeldungen zu verwendende Risikoprofile usw.). Gleiches gilt für die Entrichtung der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehenen Abgaben. Im Jahre 2000<sup>(35)</sup> wurden erstmals Angaben zu den Befugnissen der verschiedenen nationalen Behörden hinsichtlich der einzuziehenden Beträge geliefert. Die Einziehung seitens der Mitgliedstaaten ist jedoch häufig durch langwierige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sowie durch unterschiedliche Auslegungen des Gemeinschaftsrechts seitens der nationalen Verwaltungen gekennzeichnet<sup>(36)</sup>.

1.63. Wie die Kommission feststellt, ist es anhand der verfügbaren Angaben noch nicht möglich, die Effizienz der Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung von Betrügereien und sonstigen Unregelmäßigkeiten sowie ihre Fähigkeit zur zügigen Einziehung der ausstehenden Beträge zu beurteilen<sup>(37)</sup>.

Kontrolltätigkeit der Kommission im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

1.64. Die Kommission führt jährlich Kontrollen in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer eingehenden Risikoanalyse durch, bei der u. a. die im System OWNRES gespeicherten Angaben berücksichtigt werden. Darüber hinaus überprüft die Kommission die Übereinstimmung der nationalen Bestimmungen über die Erhebung und Bereitstellung der Eigenmittel mit dem Gemeinschaftsrecht, untersucht die von den Mitgliedstaaten übermittelten Monatsübersichten, nimmt die entsprechende buchmäßige Erfassung vor und verfolgt gezielt die Bemerkungen weiter, die der Rechnungshof den Mitgliedstaaten übermittelt oder in seinen Berichten veröffentlicht hat.

1.65. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten befasst sich OLAF auch mit Fragen zu traditionellen Eigenmitteln. Im Jahre 2000 hat OLAF nach eigenen Angaben 120 Ermittlungen zu mutmaßlichen Betrugsfällen eingeleitet. Der einzuziehende Gesamtbetrag beläuft sich auf 608,7 Millionen Euro<sup>(38)</sup>.

<sup>(35)</sup> Ziffer 8 des bereits erwähnten „Jahresberichts 2000“, KOM(2001) 255.

<sup>(36)</sup> Ziffer 7.1 des Jahresberichts 1999 der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung, KOM(2000) 718.

<sup>(37)</sup> Titel II des bereits erwähnten „Jahresberichts 2000“, KOM(2001) 255.

<sup>(38)</sup> Ziffer 12.3 des bereits erwähnten „Jahresberichts 2000“, KOM(2001) 255.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**1.62.** Die Kommissionsdienststellen überprüfen im Rahmen ihrer Kontrollen und unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen, dass die Kontrolltätigkeit der Zollverwaltungen den Erfordernissen der Gemeinschaftsvorschriften entspricht. Außerdem setzt die Kommission die ihr zur Verfügung stehenden Mittel ein, um unterschiedliche Auslegungen des Gemeinschaftsrechts zu vermeiden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.66. Mehr als fünf Jahre nach der Unterzeichnung sollte die Inkraftsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und der zugehörigen Protokolle als vorrangig angesehen werden. Dieses Ziel lässt sich freilich nur erreichen, wenn die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen bisher nicht ratifiziert haben, dies umgehend tun.

1.67. Die Angaben zur Tätigkeit der Mitgliedstaaten betreffend den Schutz der finanziellen Interessen im Bereich der traditionellen Eigenmittel sind noch nicht kohärent und vollständig. Somit ist es nicht möglich, die Fähigkeit und Effizienz der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Aufdeckung von Betrugereien und sonstigen Unregelmäßigkeiten und der Einziehung der betreffenden Beträge zu beurteilen.

1.68. Deshalb empfiehlt der Hof der Kommission,

- a) ihren Dialog mit den Mitgliedstaaten fortzusetzen und zu verstärken, um die Art der zweckmäßigen Angaben genauer zu ermitteln und zu einer zweifelsfreien Auslegung dieser Informationen zu gelangen;
- b) ihre Anstrengungen zur Bewertung und zum Vergleich der Wirksamkeit der Befugnisse und Strukturen fortzusetzen, über die die Verwaltungs- und Justizbehörden zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft verfügen. Dadurch ließe sich die Wahrscheinlichkeit der Einziehung eines erheblichen Teils der in der B-Buchführung erfassten Forderungen besser beurteilen (siehe Ziffer 9.6).

*MwSt.- und BSP-Eigenmittel*

1.69. Im Falle der MwSt.- und BSP-Eigenmittel ist der Prüfungsumfang begrenzt, weil die EU-Einnahmen auf makroökonomischen Statistiken beruhen, deren zugrunde liegende Daten nicht direkt geprüft werden können. Die Ausgaben der EU sowie die Einnahmen aus traditionellen Eigenmitteln sind dagegen das direkte Ergebnis der Aggregation zahlreicher Einzelvorgänge, deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit direkt geprüft werden kann.

**Systemanalyse**

1.70. Ausgehend vom Eingang der von den Mitgliedstaaten übermittelten makroökonomischen Aggregate (Vorausschätzungen oder Ist-Zahlen) bei der Kommission wird bei der Prüfung der MwSt.- und BSP-Eigenmittel das System der Kommission zur Handhabung der Daten bis zu deren abschließender Darstellung in der Rechnungsführung bewertet.

**1.67.** Die Kommission ist derzeit dabei, die Entscheidung 97/245/EG, Euratom zu aktualisieren, damit sie in der Praxis wirksamer angewandt werden kann.

**1.68.**

**a) und b)** Die Kommission teilt die Anliegen des Hofes.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

1.71. Die Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten makroökonomischen Angaben hat einen erheblichen Einfluss auf die letztendliche Höhe der Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten. Wegen des Fehlens eines akzeptierten Instruments zur Messung der Qualität ist es dem Hof nicht möglich, eine Bewertung der finanziellen Auswirkungen etwaiger Mängel vorzunehmen. In seinen Sonderberichten wie etwa Nr. 17/2000<sup>(39)</sup> und im Rahmen der zugehörigen Weiterverfolgung (siehe Ziffern 1.107-1.121) behandelt der Hof gesondert die schwierige Frage der Qualität.

## Prüfungsfeststellungen

1.72. Bei der Prüfung wurden einige Probleme im Bereich der Kommunikation zwischen Kommissionsdienststellen festgestellt. Das Referat, das die Mitgliedstaaten über die am Jahresende vorzunehmenden Anpassungen an ihren MwSt.- und BSP-Eigenmittelzahlungen informiert, erhielt von den für die Überprüfung zuständigen Referaten unzusammenhängende und bisweilen irreführende Angaben. Außerdem bestand Verwirrung darüber, welches Referat dafür zuständig war zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten die Eigenmittel in korrekter Höhe bereitstellten.

1.73. Ferner wurde bei der Prüfung festgestellt, dass die Kommission die verschiedenen Datenmengen (lokales System, Rechnungsführungssystem und Datawarehouse), auf denen die zu veröffentlichende Einnahmenrechnung beruht, nicht sachgerecht abstimmte (siehe Ziffer 9.46).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**1.71.** Die Kommission hat seit 1988 mit dem BSP-Ausschuss daran gearbeitet, die Qualität (d. h. die Übereinstimmung mit den ESG-Konzepten, die Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit) der für Haushaltszwecke verwendeten BSP-Daten zu gewährleisten. Die Kommission glaubt, dass in Verbindung mit den Tätigkeiten des BSP-Ausschusses die von ihren Dienststellen durchgeführten regelmäßigen Kontrollen der Einhaltung der Buchungsvorschriften durch die Mitgliedstaaten und die Verbesserung der statistischen Quellen ausreichen, um eine angemessene Qualität der BSP-Eigenmittel zu gewährleisten. Eurostat und die statistischen Ämter der Mitgliedstaaten führen in zahlreichen Bereichen der Grundlagenstatistiken Verfahren zur Qualitätssicherung ein. Die BSP-Qualität mit einem Zahlenwert zu versehen, ist jedoch, wie der Hof einräumt, sehr schwierig, und die Kommission und der BSP-Ausschuss haben bereits Vorbehalte hinsichtlich dieses Ansatzes geäußert (siehe Antwort der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 17/2000 des Hofes, Seite 20, Ziffern 63 bis 79). Die Kommission hat allerdings verschiedene Ansätze erprobt und sondiert weiterhin andere, um diese sehr schwierige Frage anzugehen.

**1.72.** Die Haushaltsbeiträge der Mitgliedstaaten werden anhand der besten verfügbaren Daten ermittelt. Erhält das für die Kontrolle der Eigenmittelgrundlagen der Mitgliedstaaten zuständige Referat präzisere Daten über diese Datenbanken, leitet es die Daten an das die Einnahmen verwaltende Referat weiter, sobald die üblichen Kontrollen abgeschlossen sind, es sei denn, es besteht die Gefahr von Unklarheiten. Die erst im November 2000 erfolgte Übermittlung bestimmter neuer MwSt.-Daten war völlig problemlos. Bei der BSP-Grundlage eines Mitgliedstaats war ein Fehler zu verzeichnen, da die späte Aufhebung eines Vorbehalts nicht berücksichtigt wurde, als der Saldo den nationalen Behörden mitgeteilt wurde. Dieser Fehler wurde berichtet; derartigen Vorgängen wird in Zukunft das besondere Augenmerk gelten. Die Kommissionsdienststellen haben ferner Schritte unternommen, um das Verfahren zu klären und zu straffen, nach dem die Einzahlungen auf das Eigenmittelkonto mit den Einziehungsanordnungen abgestimmt werden.

**1.73.** Auf der Grundlage der jüngsten technischen Verbesserungen wird zur Zeit ein neuer Ansatz für eine regelmäßige Abstimmung geprüft; für den Jahresabschluss 2000 betreffend die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen wurde ein erster begrenzter Test durchgeführt. Dieser Ansatz beruht auf einer Abstimmung zwischen den DWB- und DWC-Daten, um die verschiedenen Datenbestände in vollem Umfang abzudecken.

<sup>(39)</sup> ABl. C 336 vom 27.11.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.74. Unter Berücksichtigung des beschränkten Prüfungsumfanges erzielte der Hof eine angemessene Gewähr dafür, dass die MwSt.- und BSP-Eigenmittel richtig bemessen und eingezogen wurden. Die Verfahren zur Sicherstellung der Datenintegrität während des Buchhaltungsprozesses entsprechen allerdings nicht den aktuellen bestmöglichen Praktiken. Deshalb sollte die Kommission die Verfahren weiterhin dahin gehend verbessern, dass regelmäßig Abstimmungen der verschiedenen Datenmengen vorgenommen werden.

**Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften**

## Bedeutung der MwSt.

1.75. Der Haushalt der Europäischen Union wird zu mehr als einem Drittel aus MwSt.-Eigenmitteln finanziert. Die Beiträge der Mitgliedstaaten<sup>(40)</sup> werden durch Anwendung eines Abrufsatzes auf die in der Sechsten MwSt.-Richtlinie<sup>(41)</sup> festgelegten steuerbaren Umsätze festgesetzt. Etwaige Einnahmehausfälle durch Betrug oder durch Funktionsmängel der nationalen Systeme können sich auf die Bemessungsgrundlage für die MwSt.-Eigenmittel auswirken.

1.76. Wenngleich die Bemessungsgrundlagen einiger Mitgliedstaaten aufgrund der geltenden Bestimmungen auf 50 % des BSP begrenzt sind, wurden die MwSt.-Eigenmittel im Jahre 2000 zu rund 65,5 % aus den Beiträgen der übrigen Mitgliedstaaten<sup>(42)</sup> finanziert.

## Schätzung der MwSt.-Ausfälle

1.77. Es gibt mehrere verstreute und nicht vergleichbare Schätzwerte für die MwSt.-Ausfälle, insbesondere im Zusammenhang mit Betrug<sup>(43)</sup>. Daraus wird der allgemeine Schluss gezogen, dass das MwSt.-System insgesamt sehr betrugsanfällig ist<sup>(44)</sup>. In einem jüngst vorgelegten Dokument der Kommission über die Entwicklung der MwSt.-Einnahmen in den Mitgliedstaaten heißt es, dass Betrug absolut gesehen einen

**1.74.** Die Kommissionsdienststellen übernehmen die Verantwortung für die weitere Verbesserung der Verfahren und die Einhaltung der derzeitigen optimalen Praktiken.

**1.77.** In dem angeführten Dokument (SCAF Nr. 60) heißt es, dass im Rahmen des derzeitigen MwSt.-Systems verschiedene Arten von Betrugsfällen aufgedeckt wurden, die sowohl den reinen Binnenhandel als auch den innergemeinschaftlichen und den Welthandel beeinträchtigen. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass Betrugsfälle im innergemeinschaftlichen und internationalen Handel ein zunehmendes Problem sind. Die Kommission hat die MwSt.-Einnahmen der

<sup>(40)</sup> Beschluss 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994, ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 9.

<sup>(41)</sup> Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977, ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1.

<sup>(42)</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Finnland, Schweden.

<sup>(43)</sup> Siehe beispielsweise die Mitteilung der Kommission „Strategie zur Verbesserung des Funktionierens des MwSt.-Systems im Rahmen des Binnenmarkts“; KOM(2000) 348 endg. vom 7. Juni 2000; Dokument SCAF Nr. 26 vom 30. Juni 1997; Dokument SCAF Nr. 37 vom 2. Februar 1998.

<sup>(44)</sup> Dokument SCAF Nr. 60 vom 17. November 1998.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

beträchtlichen Einnahmenverlust verursacht <sup>(45)</sup>. Diese Ausfälle schlagen sich nur zu einem Bruchteil im Haushaltsplan nieder. Die Auswirkungen werden zum einen durch die Kappung eines Teils der MwSt.-Bemessungsgrundlagen und zum anderen durch die Anwendung des Abrufsatzes (0,8644 % im Jahre 2000) begrenzt.

## Rechtlicher Rahmen

1.78. Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten allein für die Verwaltung der MwSt. zuständig. Sie haben jedoch die Kommission über die Verfahren für die Erfassung der Steuerpflichtigen, die Ermittlung und Einziehung der MwSt. sowie die Einzelheiten und Ergebnisse ihrer Kontrollsysteme zu unterrichten. Die Kommission muss in Zusammenarbeit mit jedem Mitgliedstaat prüfen, ob gegebenenfalls Verbesserungen der Verfahren in Aussicht genommen werden können. Die Kommission hat alle drei Jahre Bericht zu erstatten <sup>(46)</sup>. Der Rat war damals zu der Auffassung gelangt, dass mit diesen Bestimmungen die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung verstärkt werden können <sup>(47)</sup>.

1.79. Die nationalen Verwaltungsbehörden arbeiten untereinander und mit der Kommission zusammen, um die Einhaltung der MwSt.-Vorschriften zu gewährleisten <sup>(48)</sup>. Zu diesem Zweck soll die Kommission die Erfahrungen der Mitgliedstaaten insbesondere hinsichtlich neuer Arten der Umgehung oder Hinterziehung von Steuern oder des Steuerbetrugs zusammenfassen, um das Funktionieren dieser Regelungen zu verbessern. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission auch Informationen zu innergemeinschaftlichen Geschäften übermitteln, wenn diese Informationen auf Gemeinschaftsebene von Interesse sein können, sowie den Wortlaut aller innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitteilen, die sie auf dem Gebiet der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden erlassen. Die Kommission hat den einzelnen Mitgliedstaaten alle Auskünfte, die ihr erteilt werden und die sie erteilen kann, zu übermitteln, sobald ihr diese zur Verfügung stehen. Ferner hat die Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über den Stand der Anwendung dieser Verordnung zu veröffentlichen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Mitgliedstaaten analysiert und ist zu dem Schluss gelangt, dass die festgestellten Betrugsfälle im innergemeinschaftlichen Handel absolut gesehen einen beträchtlichen Einnahmenverlust ausmachen, aber offenbar keine greifbaren Auswirkungen auf die MwSt.-Einnahmen haben.*

<sup>(45)</sup> Arbeitsunterlage „Trend in Member States' VAT receipts“ vom 15. Januar 2001, S. 16.

<sup>(46)</sup> Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989, ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9.

<sup>(47)</sup> Bei Annahme der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89, Artikel 12, zu Protokoll gegebene Erklärung.

<sup>(48)</sup> Artikel 11, 12 und 14 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates vom 27. Januar 1992, ABl. L 24 vom 1.2.1992, S. 1.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Geringe Überwachung der nationalen Kontrollsysteme

1.80. Seitens der Kommission ist eine Überwachung des Funktionierens und der Leistungsfähigkeit der nationalen Kontrollsysteme im Bereich der MwSt. erforderlich. Die Angaben zu den Einziehungsbemühungen der Mitgliedstaaten und zum Umfang bestimmter Phänomene im Zusammenhang mit der MwSt.-Hinterziehung sind allerdings über verschiedene Kommissionsdienststellen verteilt und werden nicht zusammengeführt. So geben die Arbeiten der Kommission beispielsweise keinerlei Aufschluss über etwaige Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einziehung und des Ausmaßes betrügerischer Handlungen.

1.81. Die Tätigkeit der Kommission ist hauptsächlich auf die Veröffentlichung eines Berichts alle drei Jahre ausgerichtet<sup>(49)</sup>. Die verschiedenen Berichte enthalten eine Zusammenfassung der nach Versand eines Fragebogens von den Mitgliedstaaten eingegangenen Antworten, die Kommission nimmt jedoch keine unabhängige Analyse dieser Angaben vor. Anhand der Berichte ist es nicht möglich, die Wirksamkeit der verschiedenen nationalen Kontrollsysteme zu vergleichen und ihre Entwicklung zu bewerten. Sie sind nämlich uneinheitlich gegliedert und enthalten allgemeine Feststellungen und Empfehlungen, die mitunter von einem Bericht zum nächsten identisch sind. Die Einrichtung eines Risikoanalyse-Systems beispielsweise ist eine der Empfehlungen der Kommission, die seit 1992 in verschiedenen Berichten zu finden ist, ohne dass jedoch zu dieser Frage eine spezifische Beurteilung für jeden Mitgliedstaat vorgenommen worden wäre.

1.82. Einige der in diesen Berichten angesprochenen Probleme waren bereits Gegenstand von Bemerkungen des Hofes. Die Kommission hatte beispielsweise zugesagt, das Kontrollsystem der einzelnen Mitgliedstaaten zu analysieren und zu bewerten<sup>(50)</sup>. Eine solche Analyse spiegelt sich jedoch in dem letzten Bericht nicht wider<sup>(51)</sup>.

**1.80.** Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über die MwSt.-Eigenmittel müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über die „Einzelheiten und Ergebnisse ihrer MwSt.-Kontrollsysteme“ unterrichten. Die Kommission betont, dass sich die Kontrollverfahren im Laufe der Zeit nur langsam ändern. Informationen über diese Verfahren werden daher sporadisch erteilt, und die Kommission hat weder die Verpflichtung noch die Ressourcen, sie laufend zu überwachen. Die Tatsache, dass sich die Informationssysteme auf verschiedene Kommissionsdienststellen verteilen, ist durch die Zuständigkeiten und die entsprechenden Erfordernisse dieser Dienststellen gerechtfertigt. Nach Meinung der Kommission koordinieren ihre Dienststellen ihre Tätigkeiten gut genug, um die vom Hof angesprochenen Risiken zu vermeiden, außerdem versorgen sie einander mit den Informationen, die sie für ihre jeweiligen Aufgaben benötigen.

**1.81.** Nach Auffassung der Kommission ist es nicht Zweck ihrer Berichte über die MwSt.-Eigenmittel, die Wirksamkeit der verschiedenen nationalen MwSt.-Kontrollsysteme zu vergleichen und ihre Entwicklung zu bewerten. Diese Analysen werden am besten in der für die Entwicklung und Umsetzung der Steuerpolitik der Europäischen Union zuständigen Generaldirektion durchgeführt, die auf jeden Fall eng an der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung der Eigenmittelkontrollen beteiligt ist. Die aufeinander folgenden Berichte hatten unterschiedliche Schwerpunkte, da die Kommission die Fragen in den Vordergrund gestellt hat, die zu dem jeweiligen Zeitpunkt besondere Aufmerksamkeit verdienen. Zum Beispiel gab es naheliegende Gründe, weshalb sich der 2000 veröffentlichte Bericht auf die seit 1993 angewandte innergemeinschaftliche MwSt.-Übergangsregelung konzentrieren sollte. Darüber hinaus hat die Kommission eine Zeit lang die Einführung und Verfeinerung der Risikoanalyse-Systeme in den nationalen MwSt.-Behörden aktiv gefördert. Ein weiteres Seminar in der auf die Entwicklung dieser Technik ausgerichteten Veranstaltungsreihe, auf dem alle Mitgliedstaaten, die Bewerberländer und die Kommission vertreten sein werden, findet im September 2001 im Rahmen des Fiscalis-Programms statt.

**1.82.** Die Kommission möchte daran erinnern, dass sie dem Rat und dem Europäischen Parlament am 28. Januar 2000 einen Bericht vorgelegt hat, der eine umfassende Prüfung der MwSt.-Kontrollsysteme der einzelnen Mitgliedstaaten beinhaltet, und dass sie daher ihre Verpflichtung erfüllt hat (KOM(2000) 28 endg.). Der Bericht enthält Empfehlungen zur Verbesserung der MwSt.-Kontrolle und der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden. Diese Empfehlungen beruhen auf einer eingehenden Überprüfung der Kontrollsysteme der einzelnen Mitgliedstaaten; angesprochen werden 63 spezifische Fragen in Bereichen wie Kontrollbefugnisse, Kontrollprogramme, Auswahlmethoden, Strafen, Zahl der Kontrollen, Kontrollbeamte, multilaterale Kontrollen usw.

<sup>(49)</sup> Siehe Ziffer 1.78.

<sup>(50)</sup> Ziffern 3.22-3.26 des Sonderberichts Nr. 9/98 und Antwort der Kommission, ABl. C 356 vom 20.11.1998.

<sup>(51)</sup> KOM(2000) 28 endg. vom 28. Januar 2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.83. Was die Verfolgung der Entwicklung der MwSt.-Einnahmen betrifft, beanstandete der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 <sup>(52)</sup>, dass die diesbezügliche Tätigkeit der Kommissionsdienststellen unvollständig und schlecht koordiniert ist. Im Februar 2001 legte die Kommission einen ersten Bericht über die Entwicklung der MwSt.-Einnahmen vor. Darin heißt es, dass einige Mitgliedstaaten, vornehmlich Deutschland und Italien, Schwierigkeiten bei der MwSt.-Erhebung haben <sup>(53)</sup>. Zusätzliche Analysen erscheinen angebracht.

Mängel im Bereich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zwischen den Mitgliedstaaten

1.84. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im MwSt.-Bereich wurden auf Gemeinschaftsebene mehrere Instrumente eingeführt:

- a) der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) <sup>(54)</sup> und der zugehörige Unterausschuss für Betrugsbekämpfung (SCAF), die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission, der den Vorsitz führt, zusammensetzen;
- b) das Programm Fiscalis, mit dem das Funktionieren der Systeme der indirekten Besteuerung im Binnenmarkt verbessert werden soll (40 Millionen Euro über fünf Jahre) <sup>(55)</sup>;
- c) der Informationsaustausch im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 und der Richtlinie 77/799/EWG <sup>(56)</sup>;

<sup>(52)</sup> Ziffern 1.19-1.26, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

<sup>(53)</sup> Siehe vorstehend erwähntes Dokument „Trend“, S. 16.

<sup>(54)</sup> Eingerichtet aufgrund von Artikel 10 der vorstehend zitierten Verordnung (EWG) Nr. 218/92.

<sup>(55)</sup> Entscheidung Nr. 888/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 1998, ABl. L 126 vom 28.4.1998, S. 1.

<sup>(56)</sup> Vorgesehen in Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92.

Darüber hinaus wurden diese Empfehlungen von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Steuerbetrug“ des Rates übernommen. Der Rat „Wirtschafts- und Finanzfragen“ hat auf seiner Tagung vom 5. Juni 2000 die Schlussfolgerungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und die Kommission aufgefordert, sobald wie möglich geeignete Vorschläge für eine intensivere Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Steuerbetrug vorzulegen.

**1.83.** In dem Arbeitsdokument der Kommission über die Entwicklung der MwSt.-Einnahmen, das dem Hof vorgelegt wurde, heißt es abschließend, es bestehe kein Grund zu der Annahme, dass die Betrugsfälle im innergemeinschaftlichen Handel erkennbare Auswirkungen auf die MwSt.-Einnahmen haben. Bei einigen Mitgliedstaaten wurden jedoch Regelwidrigkeiten festgestellt. Dies könnte darauf hindeuten, dass sie Schwierigkeiten bei der Erhebung der MwSt. haben. Eine Analyse der Trends bei den MwSt.-Einnahmen muss sich jedoch zwangsläufig auf annähernde Schätzungen stützen, daher ist bei der Auslegung der Daten Vorsicht geboten. Die Kommission wird diese Regelwidrigkeiten im Rahmen der MwSt.-Eigenmittelkontrollen weiter prüfen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) der Beratungsausschuss zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung (Cocolaf)<sup>(57)</sup>;
- e) sonstige allgemeine Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Rahmen des Binnenmarkts (5,65 Millionen Euro im Jahre 2000).

1.85. Was Betrugsfälle angeht, ist die Kommission auf die Angaben angewiesen, die die Mitgliedstaaten bereit sind, im Rahmen der Ausschüsse vorzulegen. Das Funktionieren des SCAC und des SCAF wird allerdings durch rechtliche und administrative Probleme beeinträchtigt. Gemäß Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 ist die Kommission dafür zuständig, die notwendigen Maßnahmen vorzuschlagen, und zwar selbst dann, wenn die Ausschüsse nicht zu einem offiziellen Standpunkt gelangen. Hinzu kommen weitere Probleme wie etwa das begrenzte Mandat der nationalen Vertreter und die vom SCAF geäußerten Zweifel hinsichtlich seiner Befugnis, wie auch immer geartete Empfehlungen abzugeben<sup>(58)</sup>. Diese Schwierigkeiten führen dazu, dass die Entscheidungsprozesse sich langwierig gestalten und immer wieder die gleichen Fragen auf der Tagesordnung stehen.

1.86. Das Programm Fiscalis umfasst insbesondere den Austausch von Bediensteten und Fortbildungsmaßnahmen. In Ermangelung klar definierter Erfolgskriterien ist es schwierig, die Wirkung in Bezug auf die Verbesserung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu ermitteln.

1.87. Als Ausgleich für die Abschaffung der Zollkontrollen und zur Vermeidung von Steuerausfällen seit dem Inkrafttreten der so genannten MwSt.-Übergangsregelung wurde ein computergestütztes System zum automatischen Informationsaustausch über den Wert innergemeinschaftlicher Warenlieferungen (MIAS) zwischen den nationalen Behörden eingerichtet. Trotz der seither erzielten Verbesserungen sind die vom Hof aufgezeigten Probleme<sup>(59)</sup> im Zusammenhang mit MIAS noch immer nicht gelöst worden: Das System ist schwerfällig, ist zur frühzeitigen Unterbindung der

**1.85.** Anders als bei den traditionellen Eigenmitteln sind die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verpflichtet, die Kommission über Betrug im MwSt.-Bereich zu unterrichten (Anzahl der aufgedeckten Fälle, Beträge, um die es geht, usw.).

Die Kommission räumt ein, dass die Beschlussfassungsverfahren im SCAC langwierig sind. Dies ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die meisten Beschlüsse über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung im Konsensverfahren im Wege rechtlich nicht verbindlicher Beschlüsse gefasst werden müssen. Die Kommission betont, dass zu den Zielen des neuen Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt. (KOM(2001) 294 endg. vom 18. Juni 2001) die Umwandlung des SCAC in einen Regelungsausschuss gehört, der über alle Fragen mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.

**1.86.** Das Fiscalis-Programm verfügt für die Erreichung seiner Ziele über eine Reihe von Instrumenten: Seminare, Beamtenaustausch, multilaterale Kontrollen, Fortbildungstätigkeiten und DV-Systeme. Für alle Tätigkeiten müssen Ziele gesetzt worden sein, bevor die Genehmigung erteilt wird; die Ergebnisse können einzeln an diesen Zielen gemessen werden. Außerdem wurde gemäß der Fiscalis-Entscheidung selbst eine Zwischenbewertung des Programms durchgeführt, die den Berichten über die Auswirkungen des Programms in den einzelnen Mitgliedstaaten uneingeschränkt Rechnung trägt.

**1.87.** Die Kommission weist in ihrem Ersten Bericht gemäß Artikel 14 darauf hin, dass das MIAS technisch ordnungsgemäß funktioniert. Ob Informationen vorliegen, hängt davon ab, welche Fristen den Unternehmen für die Dateneingabe vorgeschrieben werden. Diese Fristen sind in der Sechsten MwSt.-Richtlinie geregelt und daher keine Unzulänglichkeit des Systems selbst. Eine Verkürzung der den Unternehmen vorgeschriebenen Fristen wird als unverhältnismäßig angesehen, da sich dadurch der Verwaltungsaufwand der Unternehmen beträchtlich erhöhen, die Betrugsmöglichkeiten aber nicht wesentlich verringern würden.

<sup>(57)</sup> Entscheidung 94/149/EG der Kommission vom 23. Februar 1994, ABl. L 61 vom 4.3.1994, S. 27.

<sup>(58)</sup> Bezüglich der Zweifel des Unterausschusses, ob er Empfehlungen an den SCAC richten darf, siehe SCAF Nr. 220 vom 28. September 1999, Ziffer 8.

<sup>(59)</sup> Sonderbericht Nr. 9/98, Ziffern 3.10-3.11, 3.18-3.21.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Machenschaften von Großbetrügnern unwirksam und deckt bestimmte Tätigkeiten (Dienstleistungen, Erwerbe von Neufahrzeugen durch für die Zwecke der MwSt. nicht erfasste Personen, Fernverkäufe) nicht ab.

## Unzulänglichkeiten der rechtlichen Rahmenbedingungen

1.88. Auf nationaler Ebene wird der innergemeinschaftliche Austausch sachdienlicher Informationen für die Zwecke der Betrugsbekämpfung häufig durch die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz personenbezogener Daten behindert. Aufgrund der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften<sup>(60)</sup> sind die Mitgliedstaaten jedoch befugt, die Rechte von Privatpersonen, insbesondere zur Verfolgung von Straftaten und zur Wahrung eines finanziellen Interesses des betreffenden Mitgliedstaates oder der Europäischen Union in Steuerangelegenheiten, zu beschränken<sup>(61)</sup>. Darüber hinaus stellte die im Jahre 1999 eingesetzte Ad-hoc-Gruppe des Rates weitere Unzulänglichkeiten im Bereich der Betrugsbekämpfung fest<sup>(62)</sup>.

1.89. Auf Gemeinschaftsebene erstreckt sich das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften gemäß der Auslegung im Lichte des erläuternden Berichts zu diesem Übereinkommen nicht auf die MwSt.-Eigenmittel mit der Begründung, dass diese nicht unmittelbar für die Gemeinschaften erhoben werden. Gleiches gilt für die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95<sup>(63)</sup> zum gleichen Thema. Jede Maßnahme, die eine Verbesserung

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Was die Möglichkeiten der Heranziehung von MIAS-Informationen zur rechtzeitigen Aufdeckung einiger spezifischer Arten von Betrugsfällen angeht, so ist die Kommission der Ansicht, dass es zusätzlicher Kontrollmaßnahmen bedarf, um derartigen Betrugsfällen Einhalt zu gebieten, und dass die Risikoanalyse sowohl auf der Stufe der Erfassung als auch der Erstattung sowie eine raschere und direktere Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden wichtige Instrumente sind, die eingesetzt werden könnten. Der neue Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (KOM(2001) 294 endg.) wird neue Möglichkeiten für einen raschen Informationsaustausch bieten.*

*Die Kommission beabsichtigt, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu intensivieren, um die derzeitigen Unzulänglichkeiten des Systems zu bewältigen. In dem neuen Vorschlag über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt. werden (außerhalb des MIAS-Systems) auch in diesem Bereich in größerem Umfang Möglichkeiten des Informationsaustauschs in Betracht gezogen.*

**1.88.** *Die Kommissionsdienststellen sind sich der vom Hof angesprochenen Probleme im Zusammenhang mit dem Austausch und der Verarbeitung personenbezogener Daten bewusst. Sie sind der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten von Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr Gebrauch machen sollten, die Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten vorsieht. Dieses Problem sowie alle sonstigen von der Ad-hoc-Gruppe „Steuerbetrug“ des Rates ermittelten rechtlichen Hindernisse werden in dem neuen Vorschlag für eine Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt. behandelt.*

<sup>(60)</sup> Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

<sup>(61)</sup> Artikel 13 Absatz 1 Buchstaben d) und e) der vorstehend genannten Richtlinie.

<sup>(62)</sup> Beispielsweise wurden Bedienstete der Zollverwaltungen anderer Mitgliedstaaten an der Teilnahme gehindert.

<sup>(63)</sup> ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

der Betrugsbekämpfung ermöglicht, einschließlich der Annahme einer gemeinsamen Definition, dürfte sich in einem finanziellen Nutzen zugunsten des Gemeinschaftshaushalts niederschlagen.

1.90. Bei der Einrichtung von OLAF im Jahr 1999 war sich die Kommission des Fehlens einer geeigneten Rechtsgrundlage und der Abneigung einiger Mitgliedstaaten, die Legitimität der von OLAF betriebenen Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung von MwSt.-Betrug anzuerkennen, bewusst<sup>(64)</sup>. Bei dieser Gelegenheit wurde allerdings keine präzisere und angemessenere Rechtsgrundlage vorgeschlagen. Kürzlich ließ die Kommission verlauten, dass „zu den Faktoren, durch die sich die Betrugsrisiken erhöhen könnten, (...) ihres Erachtens auch das Fehlen einer klaren Rechtsgrundlage für eine internationale Koordinierung der MwSt.-Ermittlungen durch OLAF/Kommission (gehört)“<sup>(65)</sup>.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.91. Die Mitgliedstaaten sind allein für die Verwaltung der MwSt. zuständig, doch die Kommission hat die Aufgabe, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu fördern und zu koordinieren. Nach Ansicht des Hofes macht die Kommission von den Informationen und dem Handlungsspielraum, über die sie verfügt, nicht hinreichend Gebrauch, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu verbessern und für eine systematische Überwachung des Funktionierens und der Leistungsfähigkeit der nationalen Systeme zu sorgen.

1.92. Angesichts der vorstehenden Ausführungen gibt der Hof folgende Empfehlungen ab:

- a) Die Kommission sollte für einen integrierten Ansatz im Bereich der Überwachung der nationalen MwSt.-Systeme sorgen, der sich auch auf die Einziehungs- und Betrugsproblematik erstreckt.

**1.90.** *Um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch auf Gemeinschaftsebene in den für grenzüberschreitenden Betrug anfälligen Bereichen zu verbessern, hat die Kommission in ihr Arbeitsprogramm 2001 die Ausarbeitung eines Vorschlags für eine Verordnung des Parlaments und des Rates zur Einführung eines Systems der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor rechtswidrigen Handlungen, einschließlich in den Bereichen Mehrwertsteuer und Geldwäsche, aufgenommen.*

**1.91.** *Die Mitgliedstaaten tragen die Hauptverantwortung für die MwSt.-Kontrolle. Der derzeitige Rechtsrahmen der Gemeinschaft für die Zusammenarbeit der Verwaltungen auf dem Gebiet der MwSt. bietet der Kommission jedoch nicht eine Koordinierungsfunktion. Die Verordnung (EWG) Nr. 218/92 (MIAS) und die Richtlinie Nr. 77/799/EWG sehen einen Rahmen für den Informationsaustausch der Mitgliedstaaten untereinander, nicht aber für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vor. Die Rolle der Kommission beschränkt sich darauf, die Funktionsweise der Systeme zu bewerten und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs zu bieten. Darüber hinaus verleiht Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 der Kommission nicht die Aufgabe, die MwSt.-Kontrolle zu erleichtern oder zu koordinieren. Die Kommission hat weder die Verpflichtung noch die Ressourcen, in diesem Bereich mehr zu tun.*

**1.92.**

- a) *Die Kommission nimmt diese Empfehlung zur Kenntnis.*

<sup>(64)</sup> Antwort der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 9/98, Ziffer 3.39.

<sup>(65)</sup> Siehe Antwort der Kommission auf den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 1.59, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Die Berichte der Kommission sollten mehr Aufschluss über ihre Überwachung der Leistungsfähigkeit und der Weiterentwicklung der nationalen Kontrollsysteme geben.
- c) Die im Rahmen der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden eingerichteten institutionellen Strukturen sollten überarbeitet werden. Ihre Zweckbestimmung sollte verdeutlicht und die Verfahren sollten verbessert werden. Die Kommission sollte die Zweckmäßigkeit ihrer Programme für die Tätigkeit der nationalen Behörden unter Beweis stellen. Außerdem sollte sie die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten nachweisen.
- d) Mithilfe des Entwurfs für eine neue Rechtsgrundlage, in der die gegenwärtigen Instrumente der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und der gegenseitigen Unterstützung zusammengefasst werden, dürfte es möglich sein, die angesprochenen Schwierigkeiten zu überwinden und die jeweiligen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission zu klären. Die rechtlichen Probleme, die den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der Kommission behindern, wie etwa der Schutz personenbezogener Daten, sollten geklärt werden.

*Gesamtfazit*

1.93. Die im Bereich der traditionellen Eigenmittel vorgenommenen Prüfungen und Systemanalysen lieferten zufriedenstellende Gesamtergebnisse bezüglich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der in der Buchführung der Mitgliedstaaten erfassten zugrunde liegenden Vorgänge. Durch die bei der Prüfung von Vorgängen und Systemen festgestellten Fehler wurde die Genauigkeit der in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Einnahmen nicht wesentlich beeinträchtigt. Somit gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die ausgewiesenen Beträge korrekt dargestellt sind und sich auf rechtmäßig und ordnungsmäßig erhobene Zölle beziehen. Dennoch haben spezifische Probleme hinsichtlich der Führung der B-Buchhaltung weiterhin einer Lösung (Ziffern 1.17-1.19).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Die Kommission interessiert sich zunehmend für diese Frage. Zum Beispiel sind die Hinweise in dem Jahresbericht 1999 des Hofes auf die in zwei Mitgliedstaaten durchgeführten Studien über die Heranziehung statistischer Methoden zur Aufdeckung von Risikosektoren Gegenstand ständiger Erörterungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.
- c) Mit dem neuen Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt. wird die Funktionsweise der derzeitigen Systeme geändert. Im Falle des Fiscalis-Programms stimmt die Kommission völlig mit dem Hof darin überein, dass es wichtig ist, die Wirkung der Programmwerkzeuge bewerten zu können. Daher hat die Kommission unlängst eine Bewertung durchgeführt, bei der sie zu dem Schluss gelangt, dass das Programm ein geeignetes Instrument ist, um eine bessere Zusammenarbeit der Steuerbehörden zu erreichen.
- d) Um die Zusammenarbeit der Verwaltungen auf dem Gebiet der MwSt. zu intensivieren, hat die Kommission am 18. Juni 2001 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer angenommen. Mit diesem Vorschlag wird ein einziger Rechtsrahmen geschaffen, der für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten klare und verbindliche Regeln festlegt. Der Rechtsrahmen sieht direktere Kontakte zwischen den Dienststellen vor, um die Zusammenarbeit wirksamer zu gestalten und zu beschleunigen. Er erleichtert auch einen intensiveren und rascheren Informationsaustausch der Steuerverwaltungen untereinander, so dass Steuerbetrug wirksamer bekämpft werden kann.

**1.93.** Die Kommission ist besorgt über die Strukturängel im System der gesonderten Buchführung; sie sondiert weiterhin alle Möglichkeiten, wie sich die Gesamtleistung verbessern ließe.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.94. Was die MwSt.- und BSP-Eigenmittel betrifft, erlangte der Hof hinreichend Gewähr dafür, dass die Eigenmittel korrekt bemessen und erhoben wurden. Die Kontrollen hinsichtlich der Datenintegrität im computer-gestützten Rechnungsführungssystem der Kommission bedürfen allerdings weiterhin der Verbesserung. Der Hof unterstreicht, dass bei Zöllen und der MwSt. wie bei allen Steuerregelungen das Risiko der Hinterziehung besteht (Ziffern 1.53-1.68 und 1.75-1.92).

**WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER  
BEMERKUNGEN***Traditionelle Eigenmittel*

1.95. Die meisten Bemerkungen, über deren Weiterverfolgung nachstehend berichtet wird, wurden vom Rat in seinen Empfehlungen zur Entlastung und vom Parlament in seinen Entschlüssen<sup>(66)</sup> aufgegriffen.

**Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998**

1.96. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 beanstandete der Hof, dass die gesonderten Buchführungen der Mitgliedstaaten mit erheblichen Fehlern behaftet waren. Wie in ihrer Antwort angekündigt, befasste sich die Kommission bei ihren Kontrollen gezielt mit den gesonderten Buchführungen der Mitgliedstaaten. Ferner strengte sie zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland an, von denen sie eines bereits in ihrer Antwort auf die Bemerkungen des Hofes angekündigt hatte. Im Laufe des Jahres 2000 wurden Maßnahmen, die zu entsprechenden Verfahren führen können, auch gegen Österreich, Belgien und Dänemark eingeleitet, um diese Länder zur Änderung ihrer Buchführungspraktiken zu veranlassen, die als nicht mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in Einklang stehend angesehen werden.

**Im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehene Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel (Sonderbericht Nr. 8/99)**

Zahlungsaufschub, vorübergehende Verwendung und unvollständige Zollanmeldungen

1.97. Der Hof hatte mehrere punktuelle Anomalien bezüglich spezifischer Sachverhalte beanstandet. Dabei

---

<sup>(66)</sup> Insbesondere in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2001 zum Sonderbericht Nr. 8/99 des Rechnungshofes.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

ging es im Wesentlichen um eine unsachgerechte Überwachung der Einhaltung der Vorschriften für die Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr im Rahmen eines vereinfachten Anmeldeverfahrens, die unzureichende Überwachung der bei der vorübergehenden Verwendung von Waren hinterlegten Sicherheiten und die Überschreitung der Fristen für die Bereinigung unvollständiger Anmeldungen.

1.98. Insbesondere im Rahmen ihrer eigenen Kontrollen hat die Kommission den Bemerkungen des Hofes Rechnung getragen und dafür gesorgt, dass die Mitgliedstaaten die beanstandeten Anomalien beheben. Im Rahmen des Beratenden Ausschusses für eigene Mittel hat sie die Mitgliedstaaten an ihre aus den Bestimmungen des Zollkodex der Gemeinschaften hinsichtlich der Bürgerschaft im Falle eines Zahlungsaufschubs erwachsenden Pflichten erinnert.

## Versandverfahren

1.99. Der Hof hatte mehrere Anomalien bei der Anwendung der Bestimmungen über die Überwachung von Gesamtbürgerschaften, der Befreiung von der Sicherheitsleistung und der Inanspruchnahme von Sicherheiten im Rahmen des Versandverfahrens beanstandet. Die Kommission hat von den Mitgliedstaaten die notwendigen Auskünfte und Erläuterungen eingeholt, um die etwaigen finanziellen Auswirkungen der festgestellten Anomalien ermitteln zu können. In Form einer dem Beratenden Ausschuss für eigene Mittel vorgelegten Mitteilung ersuchte sie die Mitgliedstaaten, auf die korrekte Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften bezüglich der Ermittlung, Bewertung und jährlichen Überprüfung der Höhe der Gesamtbürgerschaft im Rahmen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens zu achten.

1.100. In ihrer Antwort auf die Bemerkungen des Hofes hatte die Kommission behauptet, sie sei nicht in der Lage gewesen, die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu einer Anpassung der Bestimmungen über die Gesamtbürgerschaft zu erhalten. Den Mitgliedstaaten zufolge dürfte das neue computergestützte Versandsystem eine befriedigende Lösung der Probleme im Zusammenhang mit den Sicherheitsleistungen bieten. Ein spezifisches Modul des neuen Systems würde nämlich die Überwachung der Verwendung der einzelnen Bürgerschaftsarten ermöglichen. Die Rechtsvorschriften für die Einrichtung und den Einsatz eines solchen Systems dürften im April 2001 erlassen werden. Die Kommission sieht die vollständige Umsetzung des neuen Systems für Juni 2003 vor.

**1.100.** *Vier Mitgliedstaaten und drei Vertragsstaaten des Übereinkommens über das gemeinsame Versandverfahren, die schon jetzt das NSTI anwenden, bereiten sich darauf vor, ab 1. Dezember 2001 neue Funktionen in das System aufzunehmen.*

*Drei weitere Mitgliedstaaten sowie drei Vertragsstaaten treffen Anstalten, sich im zweiten Halbjahr 2002 dem System auf derselben Funktionalitätsstufe anzuschließen, die zu diesem Zeitpunkt von der erstgenannten Gruppe erreicht wurde.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

TIR (Transports Internationaux Routiers/Internationaler Straßengüterverkehr)

1.101. In Deutschland hatte der Hof beanstandet, dass theoretisch gesicherte Ansprüche aus der Einfuhr mit Carnets TIR in der gesonderten Buchführung erfasst waren. Dementsprechend hätten diese Beträge an den Gemeinschaftshaushalt abgeführt werden müssen. Deshalb leitete die Kommission Deutschland im November eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu, in der darauf hingewiesen wurde, dass diese Vorgehensweise ordnungswidrig ist. Im Januar 2001 widerlegte dieser Mitgliedstaat jedoch die Argumente der Kommission.

1.102. Darüber hinaus leitete die Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung des TIR-Übereinkommens ein, die zu Änderungen an diesem Übereinkommen führten. Die Änderungen betreffen das System der Sicherheitsleistung und wurden vom Verwaltungsausschuss für das TIR-Übereinkommen in seiner Sitzung vom 19. Oktober 2000 angenommen. Sie müssen noch vom Generalsekretär der Vereinten Nationen den Vertragsparteien zur Zustimmung zugeleitet werden und dürften nach Ablauf einer Frist von 15 Monaten nach dem Datum der Mitteilung in Kraft treten.

## Rechtsbehelfe

1.103. Der Hof hatte auf Fälle hingewiesen, in denen die Vorschriften des Zollkodex hinsichtlich der Sicherheitsleistung insbesondere bei Einreichung einer Verwaltungsklage gegen die Entscheidung der Zollverwaltung fehlerhaft angewandt wurden. Die Kommission hat diesbezüglich Nachprüfungen in den Mitgliedstaaten angestellt, um sich ein Bild von den verschiedenen Sachverhalten zu machen. Ende 2000 legte sie dem Beratenden Ausschuss für eigene Mittel einen ersten zusammenfassenden Bericht vor und setzte die Analyse der gesammelten Informationen fort.

Bereitstellung gesicherter Eigenmittelansprüche an die Kommission

1.104. In dem Sonderbericht wurde beanstandet, dass die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze bei der Erfassung gesicherter Zollschulden in der A- oder der B-Buchführung anwandten. Entsprechende Probleme waren bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 angesprochen worden und werden angemessen weiterverfolgt (siehe Ziffer 1.96).

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.105. Die Kommission hat sich bemüht, die Untersuchung der vom Hof beanstandeten Fälle fortzusetzen und die Mitgliedstaaten zur Behebung der festgestellten

**1.101.** Die Kommission setzt dieses Vertragsverletzungsverfahren fort.

Anomalien zu veranlassen. Wenngleich sich die Bemerkungen des Hofes mehrheitlich auf die Verwaltungstätigkeit der Mitgliedstaaten beziehen, ist die Kommission für die einheitliche und kohärente Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zuständig. In dieser Hinsicht gehen die von ihr angestrebten Vertragsverletzungsverfahren in die richtige Richtung. Was das Versandverfahren betrifft, lassen sich die Ergebnisse der Umstellung auf EDV erst nach der Umsetzung beurteilen.

1.106. Der Hof ermuntert die Kommission nachdrücklich dazu, weiterhin sämtliche Mitgliedstaaten für ein Vorhaben zu mobilisieren, das als wesentliche Voraussetzung für die Behebung der wichtigsten Probleme des Versandverfahrens dargestellt wurde.

*Weiterverfolgung des Qualitätsmanagements der BSP-Statistiken seitens der Kommission*

#### **Notwendigkeit einer transparenten Qualitätskontrolle der BSP-Statistiken**

1.107. Das Bruttosozialprodukt (BSP) stellt die wichtigste statistische Größe für das MwSt.- und BSP-Eigenmittelsystem der Gemeinschaften dar. In diesem Zusammenhang betonte der Hof in seinen früheren Berichten die Notwendigkeit einer systematischen und transparenten Überprüfung der Erstellung der BSP-Statistiken<sup>(67)</sup>, die einen zuverlässigen und kontrollierbaren Rahmen gewährleisten sollte<sup>(68)</sup>.

1.108. In seiner Empfehlung zu der der Kommission zu erteilenden Entlastung für das Haushaltsjahr 1999 unterstützte der Rat die Empfehlungen des Hofes, wonach die Kommission Maßnahmen ergreifen sollte, um besser darlegen zu können, wie sie die BSP-Statistiken überprüft, und um die Transparenz dieses Prozesses zu verbessern.

1.109. Die jüngste Prüfung umfasste eine Untersuchung der bestehenden Systeme und Normen im Bereich

---

<sup>(67)</sup> Sonderbericht Nr. 17/2000 über die Überprüfung der Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der BSP-Angaben der Mitgliedstaaten durch die Kommission, Ziffer 82.

<sup>(68)</sup> Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel, Ziffer 5.11.

der Qualitätskontrolle, eine Bewertung der vom Management ausgeübten Kontrolle in Bezug auf zwei Vorbehalte zu BSP-Eigenmitteln, die vier Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Niederlande und Schweden) betrafen <sup>(69)</sup>, und eine Untersuchung der Art und Weise, wie die Nutzer von BSP-Statistiken über deren Qualität informiert werden.

### **Zweckmäßiger Rahmen für das Qualitätsmanagement der BSP-Statistiken**

1.110. Ein verbindliches Regelwerk bildet die Grundlage sowohl für die bilaterale als auch für die multilaterale Überprüfung und Bewertung von BSP-Statistiken:

- a) Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates, in der die Modalitäten für die bilaterale Überprüfung zwischen der Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt sind;
- b) Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates, die den Rahmen für die multilaterale Überprüfung liefert, der sich auf einen Ausschuss von Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Kommissionsvertreters stützt (den BSP-Ausschuss).

1.111. Außerdem schafft die Kommission im Einvernehmen mit dem BSP-Ausschuss eine solide Grundlage für das Qualitätsmanagement der BSP-Statistiken, indem sie Kommissionsentscheidungen trifft oder Leitlinien und Empfehlungen vorschlägt (z. B. Entscheidung 94/168/EG, Euratom der Kommission über die Vollständigkeit des BSP und Empfehlungen des BSP-Ausschusses zur Abgrenzung zwischen Vorleistungen und Konsum).

1.112. Auch freiwillige Initiativen sind von Bedeutung. Die so genannte Qualistat-Initiative wurde von der Kommission zur Verbesserung der Qualität der Statistiken im Einklang mit international anerkannten Normen (z. B. ISO) und den von einigen Mitgliedstaaten angewandten bestmöglichen Praktiken begründet. Die Initiative umfasst Qualitätskontrollen in Bezug auf Ergebnisse und Verfahren, wobei beide Elemente zur Erzielung eines höheren Qualitätsniveaus und eines besseren Verständnisses der Erstellung von BSP-Statistiken eingesetzt werden können.

---

<sup>(69)</sup> Die Kommission macht einen Vorbehalt geltend, wenn sie bei der Durchsicht der Verzeichnisse der von den Mitgliedstaaten zur Ermittlung ihres BSP herangezogenen Quellen und Methoden eine erhebliche Abweichung zwischen den Gemeinschaftsnormen und den nationalen Praktiken feststellt.

### Flexibilität des Managementrahmens

1.113. Der BSP-Ausschuss ist anpassungsfähig und hat bei der Planung seiner Tätigkeit für die kommenden Jahre wesentlichen Änderungen Rechnung getragen, so etwa

- a) der Notwendigkeit einer neuen Richtlinie nach der Ratifizierung des neuen Eigenmittelbeschlusses (beispielsweise zur Ersetzung des Bruttosozialprodukts durch das Bruttonationaleinkommen);
- b) dem zunehmenden Stellenwert von Qualitätsaspekten bei der Kommission und der entsprechenden Beteiligung an freiwilligen Initiativen.

### Unzulängliche Anwendung des Managementrahmens

1.114. Im Bereich der Qualitätsbewertung und der Berichterstattungspraktiken wird der Rahmen nicht systematisch angewandt. Bei der Prüfung zeigte sich, dass in der Dokumentation über die Behandlung einiger BSP-Vorbehalte nicht immer klare und präzise Verweise auf die zugrunde liegenden Nachweise vorhanden waren. In einigen Fällen gab es lediglich einen allgemeinen Verweis auf Unterlagen und Prüfbesuche. Verweise auf Absätze in diesen Unterlagen und Prüfungsberichten würden eine erheblich bessere Grundlage für die Durchsicht und Prüfung schaffen. Außerdem würde dadurch der Wissenstransfer bei Personalwechseln erleichtert.

1.115. Wegen dieser Unzulänglichkeiten ist das Urteil der Kommission nicht leicht zu bewerten. Dieser Mangel an Transparenz kann dazu führen, dass die Überprüfung sich weniger effizient gestaltet und die Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden. Das Prüfungsgutachten des Hofes zur Verwaltung der BSP-Eigenmittel als der vierten Einnahmequelle ist dem der Zuverlässigkeitserklärung gewidmeten Kapitel 9 dieses Berichts zu entnehmen (siehe Ziffer 9.56).

### Gelegentlich unvollständige Mitteilungen an die Nutzer

1.116. Gemäß internationalen Normen (z. B. ISO 8402) ist Qualität definiert als Maßstab dafür, wie gut ein Erzeugnis oder eine Dienstleistung die Bedürfnisse des Nutzers erfüllt. Der Hof hat geprüft, ob diese Bedürfnisse von den Nutzern <sup>(70)</sup> ausdrücklich formuliert und von den Statistikdiensten der Kommission befriedigt werden.

**1.114.** Die Kommission verbessert derzeit die Präsentation der Dokumentation in ihren Kontrollunterlagen; ein Merkmal werden bessere Querverweise zwischen den Dokumenten sein.

**1.115.** Die Kommission ist natürlich bestrebt, einen offensichtlichen Mangel an Transparenz zu beheben; sie ist der Ansicht, dass ihre Dienststellen bei ihren eigenen Arbeiten wie auch als Reaktion auf frühere Bemerkungen des Hofes in dieser Hinsicht wesentliche Fortschritte gemacht haben.

---

<sup>(70)</sup> Der BSP-Ausschuss, die mit der Einnahmenverwaltung befassten Kommissionsdienststellen und die Entlastungsbehörde.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.117. Die Kommission liefert dem BSP-Ausschuss Unterlagen, auf die er sein Gutachten zu den BSP-Statistiken stützt. Dieses Gutachten beruht weitgehend auf zwei Dokumenten, die jeweils die von der Kommission jährlich bei den einzelnen Mitgliedstaaten beschafften Angaben enthalten (die so genannten BSP-Fragebogen), sowie auf den von der Kommission selbst im Laufe des Jahres erstellten Berichten und Analysen.

1.118. Es hat sich allerdings gezeigt, dass der Inhalt der Antworten auf die jüngsten BSP-Fragebogen sich erheblich von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheidet und es keine klaren Verweise auf die vorangegangenen Antworten zu den Fragebogen gibt. Außerdem ist nicht erkennbar, auf welchen Berichten und Analysen das Gutachten des BSP-Ausschusses beruht.

1.119. Gelegentlich sind die den Nutzern übermittelten Angaben unvollständig. So missinterpretierte beispielsweise im Jahre 2000 die für die Einnahmenverwaltung zuständige Kommissionsdienststelle Angaben der Statistikdienststelle zu den BSP-Eigenmitteln hauptsächlich wegen der unzureichenden Erläuterung der Zahlen (der so genannten Metadaten). Infolgedessen wurde von Belgien ein Beitrag in falscher Höhe verlangt.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.120. Auf Gemeinschaftsebene besteht bereits ein zweckmäßiger und anpassungsfähiger Rahmen für das Qualitätsmanagement von BSP-Statistiken. In der Praxis macht die Kommission jedoch von diesem Rahmen nicht systematisch Gebrauch, wodurch u. U. die Transparenz des Qualitätskontrollprozesses und die Bewertung der BSP-Statistiken beeinträchtigt werden. Außerdem sind die Mitteilungen an die Nutzer bezüglich der Qualität der BSP-Statistiken gelegentlich unvollständig.

1.121. Aus diesen Gründen spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

- a) Die Kommission sollte die bestehenden Normen bzw. Leitlinien für die Überprüfung und Berichterstattung systematisch anwenden.

**1.118.** *Der Kommission ist der Wunsch des Hofes bekannt, dass sich das Gutachten des BSP-Ausschusses ausdrücklicher auf die vielen Einzelberichte beziehen sollte, die dem Gesamtgutachten zugrunde liegen. Die Kommission wird zusammen mit dem BSP-Ausschuss die Durchführbarkeit dieses Vorschlags prüfen.*

**1.119.** *Die Kommission räumt ein, dass bei der Auslegung der BSP-Daten für Belgien ein einzelner besonderer Fehler unterlaufen ist, so dass eine zu hohe Zahlung verlangt wurde. Dieser Fehler ist seither korrigiert worden. Die zuständigen Dienststellen werden künftig die BSP-Daten einer Prüfung unterziehen, mit der insbesondere sichergestellt werden soll, dass eine derartige Situation nicht wieder auftreten kann und dass die Berechnung der Saldenberichtigungen mit den von Eurostat offiziell übermittelten Daten völlig übereinstimmt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der BSP-Eigenmittel ist die Kommission gezwungen, die Verfahren für den Empfang und die Überprüfung der statistischen Daten der Mitgliedstaaten, auf denen die Einnahme beruht, zu überwachen.*

**1.120.** *Die Kommission wendet ihres Erachtens systematisch den gesamten „Managementrahmen“ an. Antworten auf die spezifischen Bemerkungen des Hofes werden vorstehend unter den Ziffern 1.114, 1.115, 1.118 und 1.119 erteilt. Die Kommission führt Verfahren ein, um ihren BSP-Kontrollprozess für die Nutzer transparenter zu gestalten.*

**1.121.**

- a) *Die Normen und Leitlinien für die BSP-Überprüfung und -Berichterstattung sind von der Kommission im Benehmen mit den im BSP-Ausschuss vertretenen Sachverständigen der Mitgliedstaaten für volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ausgearbeitet worden. Sie sind konsequent angewandt worden, und dies wird auch in Zukunft der Fall sein.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Die Kommission sollte den Nutzern zu den Zahlen und Fachgutachten systematisch relevante Zusatzinformationen liefern.
- c) Anlässlich der Ausarbeitung der neuen Richtlinie zur Ersetzung des Bruttosozialprodukts durch das Bruttonationaleinkommen sollten die Mitgliedstaaten zur periodischen Berichterstattung über die Qualität ihrer BSP-Statistiken verpflichtet werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) *Die Kommission (Eurostat) ist stets bestrebt, den Daten oder technischen Gutachten Zusatzinformationen beizufügen, die für die Nutzer relevant sind. Allerdings sei daran erinnert, dass der Bedarf der Nutzer unterschiedlich ist: Verwaltungsräte in den für Haushalt zuständigen Dienststellen der Kommission, Statistiker im BSP-Ausschuss, Prüfer beim Hof usw.*
- c) *Im Rahmen der derzeitigen Erörterungen über eine künftige BSP-Richtlinie prüft die Kommission mit dem BSP-Ausschuss, ob ein periodischer Qualitätsbericht der Mitgliedstaaten realisierbar wäre und welchen Inhalt er haben könnte.*

## KAPITEL 2

**Gemeinsame Agrarpolitik**

2.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	2.1-2.4
Haushaltsführung	2.5-2.28
Der ursprüngliche Haushaltsplan wurde endgültiger Haushaltsplan	2.5-2.6
Ausgaben in Höhe von 98,7 % der Ansätze	2.7
Vorläufig eingesetzte Mittel wurden annulliert	2.8
310 Millionen Euro wurden vorschriftswidrig in die Währungsreserve eingestellt	2.9-2.11
Einstellung umfangreicher Einnahmen in den Ausgabenteil des Haushaltsplans	2.12-2.16
Bei Vorauszahlungen wurden erneut umfangreiche Kürzungen vorgenommen	2.17-2.19
Haushaltsführung zu stark durch Mittelübertragungen gekennzeichnet	2.20-2.26
EDV-gestütztes Verwaltungssystem AGREX wird geändert	2.27
Schlussfolgerung	2.28
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	2.29-2.52
Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen	2.29-2.49
Wesentliche Fehler	2.31
Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten	2.32-2.35
Systematische Verwaltungsfehler	2.36-2.41
Sonstige Verwaltungsfehler	2.42-2.44
Formale Fehler	2.45-2.49
Schlussfolgerung	2.50-2.52
Rechnungsabschluss	2.53-2.97
Einleitung	2.53-2.54
Konformitätsentscheidungen	2.55-2.84
Berichtigungen	2.55-2.57
Verfahrensmängel	2.58-2.59
Einzelne Berichtigungen	2.60-2.76
Fehlende Folgemaßnahmen aufgrund der Bemerkungen des Hofes	2.77-2.84
Rechnungsabschlussentscheidung für 2000	2.85-2.96
Späte Übermittlung von Unterlagen und Zahlungsdaten	2.85-2.87
Einschränkung der Rechnungen und erfolgte Berichtigungen	2.88-2.90
Bedenken in Bezug auf die Zulassung	2.91-2.96
Schlussfolgerung	2.97
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	2.98-2.185
Warenkontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden	2.98-2.106

	Ziffer
Empfehlungen des Rates der Europäischen Union	2.101
Vorschläge des Europäischen Parlaments	2.102
Weiterverfolgung der Bemerkungen des Hofes durch die Kommission	2.103-2.106
Gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch	2.107-2.129
Einleitung	2.107-2.110
Prüfung des Hofes	2.111-2.112
Leistung wird nicht gemessen	2.113
Mangelhaftes System zur Festsetzung der Preise und Prämien	2.114-2.116
Verspätete und unvollständige Prämienstatistiken	2.117
Unklare individuelle Rechte und nicht genutzte Quoten	2.118-2.119
Zweifelhafte Grundlage für die zusätzliche Prämie für Mutterschafe und Ziegen in benachteiligten Gebieten; fehlende regelmäßige Überprüfung der eingestuften Gebiete	2.120-2.121
Wechselbeziehungen zu anderen Gemeinschaftsmaßnahmen	2.122-2.123
Durch den jüngsten Kommissionsvorschlag werden nicht alle vom Hof aufgezeigten Mängel behoben	2.124-2.127
Schlussfolgerung	2.128
Empfehlungen	2.129
Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse durch die Kommission	2.130-2.185
Einleitung	2.130-2.133
Schwerpunkt der Erzeugung im Süden und immer noch starke Zersplitterung	2.134-2.135
Verordnungsrechtlicher Rahmen und haushaltsmäßige Bedeutung	2.136-2.137
Vom Hof in früheren Berichten dargelegte Hauptprobleme und die Reform von 1996	2.138-2.142
Durchführung der Reform von 1996 nur teilweise erfolgreich	2.143-2.178
Vom Hof aufgezeigte Mängel durch die Änderungen von 2000 nicht vollständig beseitigt	2.179-2.180
Schlussfolgerung	2.181-2.182
Empfehlungen	2.183-2.185
Wichtigste Bemerkungen in den Sonderberichten	2.186-2.211
Reform des Rechnungsabschlusses	2.187-2.190
Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)	2.191
Milchquoten	2.192-2.194
Sonderbericht über BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie)	2.195-2.197
Erstattungen für die Verwendung von Stärke aus Kartoffeln und Getreide und Beihilfen für Kartoffelstärke	2.198-2.200
Ausfuhrerstattungen — Bestimmungsland und Vermarktung (Sonderbericht Nr. 7/2001)	2.201-2.207
Gemeinsamkeiten in den Feststellungen und Schlussfolgerungen der oben genannten Berichte	2.208-2.211



## EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel bezieht sich auf die Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (EAGFL-Garantie) sowie die zulasten von Kapitel B2-5 1 <sup>(1)</sup> („Kontrollen und sonstige Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft“) verbuchten Ausgaben.

2.2. Diese Ausgaben werden fast in vollem Umfang über die Zahlstellen der Mitgliedstaaten getätigt. Die Kommission überweist ihnen monatlich auf der Grundlage der im Vormonat gemeldeten Zahlungen einen bestimmten Vorschussbetrag. Diese Zahlungen werden — vorbehaltlich etwaiger Berichtigungen beim Rechnungsabschluss nach Abschluss des Haushaltsjahres — monatlich als Ausgaben verbucht.

2.3. Dieses Kapitel umfasst fünf Teile zu folgenden Themen:

- a) Haushaltsführung;
- b) spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung;
- c) Rechnungsabschluss;
- d) Weiterverfolgung früherer Bemerkungen;
- e) wichtigste Bemerkungen in den Sonderberichten.

2.4. Über die Bemerkungen in diesem Kapitel hinaus hat der Hof zur gemeinsamen Agrarpolitik Sonderberichte und Stellungnahmen veröffentlicht. Diese sind in Anhang II aufgelistet.

## HAUSHALTSFÜHRUNG

### *Der ursprüngliche Haushaltsplan wurde endgültiger Haushaltsplan*

2.5. Im Haushaltsjahr 2000 beliefen sich die ursprünglich für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie

---

<sup>(1)</sup> Die unter dem Titel „Haushaltsführung“ (Ziffern 2.5-2.28) aufgeführten Zahlenangaben beziehen sich nur auf Teileinzelplan B1 des Haushaltsplans. Die ursprünglichen Verpflichtungsermächtigungen für Kapitel B2-5 1 beliefen sich auf 51,5 Millionen Euro. Im Laufe des Haushaltsjahres ergaben sich keine Änderungen an der Mittelausstattung; die Mittelbindungen beliefen sich auf 49 Millionen Euro (95,1 %).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

(EAGFL-Garantie) in den Teileinzelplan B1 eingesetzten Mittel auf 41 469 Millionen Euro <sup>(2)</sup> (einschließlich der Währungsreserve <sup>(3)</sup> in Höhe von 500 Millionen Euro) (siehe **Tabelle 2.1**); das sind 49 % aller im Haushaltsplan ausgewiesenen operationellen Mittel für Zahlungen. Diese 41 469 Millionen Euro entsprachen 99,4 % der Obergrenze der Finanziellen Vorausschau (41 738 Millionen Euro) und 89,1 % des Betrages der Agrarleitlinie (46 549 Millionen Euro).

**Tabelle 2.1 — EAGFL-Garantie 2000**

(Mio. EUR)

Rubrik der Finanziellen Vorausschau: 1. Teileinzelplan B1: EAGFL-Garantie <sup>(1)</sup>							
	Rubrik insgesamt	Davon:					
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-5	B1-6
		Pflanzliche Erzeugnisse	Tierische Erzeugnisse	Nebenausgaben	Entwicklung des ländlichen Raums	Flankierende Maßnahmen	Währungsreserve
<b>Obergrenze der Finanziellen Vorausschau</b>	41 738						
<b>Entwicklung des Haushaltsplans</b>							
Ursprüngliche Mittel <sup>(2)</sup>	41 494	25 867	9 521	1 501	4 084	21	500
Endgültig verfügbare Mittel	41 469	25 909	9 328	1 238	4 184	0	810
<b>Ausführung des Haushaltsplans</b>							
Verwendete Mittel <sup>(3)</sup>	40 437	25 813	9 276	1 172	4 176	0	0
% der endgültig verfügbaren Mittel	98	100	99	95	100	0	0
Auf 2001 übertragene Mittel	0	0	0	0	0	0	0
% der endgültig verfügbaren Mittel	0	0	0	0	0	0	0
Annulierte Mittel	1 062	98	52	94	8	0	810
% der endgültig verfügbaren Mittel	2	0	1	8	0	0	100

<sup>(1)</sup> Nicht getrennte Mittel.<sup>(2)</sup> Einschließlich der vorläufig eingesetzten Mittel (B0-4 0) und der Währungsreserve in Höhe von 500 Millionen Euro.<sup>(3)</sup> Mittelbindungen.

Quelle: Haushaltsrechnung 2000.

<sup>(2)</sup> — Ausgenommen die vorläufig eingesetzten Mittel in Höhe von 24,9 Millionen Euro.

— Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2000, ABL L 40 vom 14.2.2000.

<sup>(3)</sup> Mit der Währungsreserve soll die negative Entwicklung (ab 200 Millionen Euro) des Wechselkurses zwischen dem Dollar und dem Euro gegenüber der für die Haushaltsansätze verwendeten Parität ausgeglichen werden. Umgekehrt müssen alle Einsparungen aufgrund der günstigen Entwicklung dieser Parität von über 200 Millionen Euro in die Währungsreserve eingestellt werden.

2.6. Im Laufe des Haushaltsjahres wurden diese ursprünglichen Mittel nicht durch Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne geändert<sup>(4)</sup>. Die endgültigen Mittel beliefen sich demnach auf 41 469 Millionen Euro.

#### *Ausgaben in Höhe von 98,7 % der Ansätze*

2.7. Die Ausgaben beliefen sich auf 40 437 Millionen Euro; das entspricht 98,7 % des Betrags der verfügbaren Mittel ohne die Währungsreserve (siehe **Tabelle 2.1**) und 87 % des Betrags der Agrarleitlinie. Auf die pflanzlichen Erzeugnisse entfielen 63,8 % der Ausgaben, auf die tierischen Erzeugnisse 22,9 %, auf die Nebenausgaben 3 % und auf die Entwicklung des ländlichen Raums 10,3 %. Die Aufteilung nach Art der Ausgaben sah folgendermaßen aus: 70 % entfielen auf Direktbeihilfen, 13,9 % auf Erstattungen, 10,5 % auf Strukturmaßnahmen und 3,2 % auf Interventionsmaßnahmen. Bei den im Wesentlichen mit der Entwicklung des ländlichen Raums verbundenen Strukturmaßnahmen war eine Zunahme festzustellen, wohingegen die Direktbeihilfen und die Interventionsmaßnahmen leicht rückläufig sind.

#### *Vorläufig eingesetzte Mittel wurden annulliert*

2.8. Die vorläufig eingesetzten Mittel (24,9 Millionen Euro), die ursprünglich für „Sonstige Veterinärmaßnahmen sowie Maßnahmen im Bereich des Tierschutzes und der öffentlichen Gesundheit“ — in Höhe von 4 Millionen Euro — und für „Unterstützung für die Bewirtschaftung der Fischbestände zugunsten der gemeinsamen Fischereipolitik“ — in Höhe von 20,9 Millionen Euro — vorgesehen waren, wurden nicht verwendet und mussten daher am Ende des Haushaltsjahres annulliert werden.

#### *310 Millionen Euro wurden vorschriftswidrig in die Währungsreserve eingestellt*

2.9. Angesichts der Entwicklung der Dollar/Euro-Parität<sup>(5)</sup> waren bei verschiedenen Posten Überschüsse in Höhe von 510 Millionen Euro zu verzeichnen. Wie in der Verordnung betreffend die Haushaltsdisziplin vorgesehen<sup>(6)</sup>, wurden die über den Freibetrag von 200 Millionen Euro hinausgehenden Beträge — 310 Millionen Euro — auf die Währungsreserve übertragen.

<sup>(4)</sup> Der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan Nr. 1 enthielt lediglich eine geänderte Verteilung der Mittelansätze zwischen B1-4 0 8 und den Posten B1-4 0 8 0 und B1-4 0 8 1. Der BNH wurde am 2.8.2000 festgestellt und erst am 17.4.2001 im Amtsblatt veröffentlicht.

<sup>(5)</sup> Der Haushaltsplan wurde auf der Grundlage der Parität 1 Euro = 1,12 Dollar erstellt, doch belief sich der durchschnittliche Kurs im Bezugszeitraum (1.8.1999—31.7.2000) auf 1 Euro = 0,99 Dollar.

<sup>(6)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 des Rates vom 26. September 2000 betreffend die Haushaltsdisziplin, Artikel 11, ABl. L 244 vom 29.9.2000, S. 27.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.10. Die in der Verordnung für die Beantragung von Mittelübertragungen vorgesehene Frist wurde allerdings nicht eingehalten. Die Kommission legte dem Rat den Antrag, der bis Ende Oktober 2000 hätte gestellt werden müssen, erst am 10. Januar 2001 vor. Es steht fest, dass in Anbetracht der derzeitigen Rechtslage und des von der Kommission angewandten Verfahrens diese Frist niemals eingehalten werden kann.

2.11. Überdies entnahm die Kommission bei der Übertragung auf die Währungsreserve von den 310 Millionen Euro den Hauptanteil bei Kapitel B1-3 7 „Rechnungsabschluss früherer Haushaltsjahre und Kürzung bzw. Aussetzung von Vorauszahlungen“ und nicht bei den Posten, bei denen diese Einsparungen erzielt wurden (siehe **Tabelle 2.2**). Die Kommission wartete also die letzten Meldungen der Mitgliedstaaten ab, um die Posten zu ermitteln, bei denen noch Mittel verfügbar waren. Durch diese vom Hof bereits in einer früheren Bemerkung beanstandete <sup>(7)</sup> Vorgehensweise werden der Haushaltsbehörde nicht alle Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel vorgelegt, die ihr hätten unterbreitet werden müssen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.10. Auch wenn insgesamt ausreichende Mittel für die Übertragung von 310 Mio. EUR auf die Währungsreserve zur Verfügung standen, konnte erst nach Übermittlung genauer Informationen über die Ausführung bei jeder Haushaltslinie durch die Mitgliedstaaten festgestellt werden, bei welchen Posten diese Mittel verfügbar waren; dies war aber zum Zeitpunkt der Aufstellung des Berichts noch nicht der Fall. Sobald feststand, dass auf den einzelnen Haushaltslinien des EAGFL-Abteilung Garantie die notwendigen Mittel zur Verfügung standen, sollte die Kommission der Haushaltsbehörde den Übertragungsantrag vorlegen. Die Kommission hat dieses Verfahren eingehalten, da es ihrer Ansicht nach zwar unter Umständen zu einer verzögerten Vorlage des Übertragungsantrags führte, andererseits aber mit den Prinzipien einer effizienten Haushaltsführung übereinstimmte und die Inanspruchnahme anderer Verfahren wie eines Berichtigungs- und Nachtragshaushalts überflüssig machte.

2.11. Die Verordnung betreffend die Haushaltsdisziplin schreibt nicht vor, dass Übertragungen in die Währungsreserve ausschließlich und gänzlich aus den Linien erfolgen müssen, deren Ausgaben von Schwankungen der €//\$-Parität beeinflusst werden. So heißt es im zweiten Satz von Artikel 11 Absatz 1 dieser Verordnung: „Ergeben sich aufgrund eines Anstiegs des Dollars gegenüber dem Euro im Verhältnis zur Haushaltspartität Einsparungen bei der Abteilung Garantie, so sind diese bis zu einer Höhe von 500 Mio. EUR in den Jahren 2000 und 2001 und von 250 Mio. EUR im Jahr 2002 nach der Währungsreserve zu übertragen“. Nur wenn aufgrund eines Wertverlustes des Dollars gegenüber dem Euro zusätzliche Haushaltskosten anfallen, werden Mittelübertragungen auf die vom Wertverlust des Dollars betroffenen Linien des EAGFL, Abteilung Garantie, vorgenommen (dritter Satz von Artikel 11 Absatz 1).

**Tabelle 2.2 — Übertragung auf die Währungsreserve**

Haushaltskapitel	Herkunft der Einsparungen	Tatsächliche Entnahmen
B1-1 0 Ackerkulturen	371	0
B1-1 1 Zucker	48	48
B1-1 3 Baumwolle	44	0
B1-1 8 Sonstige landwirtschaftliche Sektoren (Reis)	6	0
B1-3 0 Nicht-Anhang-I-Erzeugnisse	35	0
B1-3 2 Inseln und Gebiete in Randlage	7	0
B1-3 7 Rechnungsabschluss früherer Haushaltsjahre	0	262
<b>Insgesamt</b>	<b>510</b>	<b>310</b>

Quelle: Mittelübertragung Nr. 79/2000.

<sup>(7)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 2.28.

### *Einstellung umfangreicher Einnahmen in den Ausgaben- teil des Haushaltsplans*

2.12. Gemäß dem Grundsatz der Gesamtdeckung<sup>(8)</sup> dürfen die Einnahmen nicht zur Deckung bestimmter Ausgaben dienen, und Einnahmen und Ausgaben dürfen nicht gegeneinander verrechnet werden. Dennoch sind im Jahresabschluss noch Negativbeträge in Höhe von insgesamt 3 798,3 Millionen Euro (über 9 % der Ausgaben) (gegenüber 3 057,7 im Jahr 1999 und 2 498 im Jahr 1998)<sup>(9)</sup> bei den Ausgaben<sup>(10)</sup> des EAGFL-Garantie enthalten. Der Hof vertritt in seiner Stellungnahme Nr. 1/2001<sup>(11)</sup> — die er anlässlich des Verordnungsentwurfs zur Änderung der Haushaltsordnung abgegeben hat — die Auffassung, dass diese negativen Ausgaben im allgemeinen Voranschlag der Einnahmen ausgewiesen werden müssten.

2.13. Für die Posten mit negativem Saldo ergibt sich ein Betrag von insgesamt 1 899,4 Millionen Euro, während sich die im Haushaltsplan ausgewiesenen erwarteten Einnahmen nur auf 1 220 Millionen Euro (+ 55 %) belaufen. Von diesen 1 899,4 Millionen Euro entfallen 568 Millionen Euro (29,9 %) auf den Rechnungsabschluss der vorangehenden Haushaltsjahre, 510 Millionen Euro (26,9 %) auf die Kürzung von Vorauszahlungen und 161 Millionen Euro (8,5 %)<sup>(12)</sup> auf die wegen Überschreitung der Milchquoten erhobenen zusätzlichen Abgaben.

<sup>(8)</sup> Siehe Artikel 4 und 27 der Haushaltsordnung.

<sup>(9)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.10 und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 2.11.

<sup>(10)</sup> 27 Haushaltsposten (fast 14 % der Posten) umfassen negative Ausgaben.

<sup>(11)</sup> Stellungnahme Nr. 1/2001, ABl. C 55 vom 21.2.2001.

<sup>(12)</sup> In diesem Betrag von 161 Millionen Euro ist die Zusatzabgabe Italiens für das Haushaltsjahr 2000 (245,9 Millionen Euro), die zu einer Kürzung von Vorauszahlungen führte, nicht enthalten (siehe Ziffern 2.17 und 2.19).

In früheren Berichten und Übertragungsanträgen hat die Kommission mit Bezug auf die Auswirkungen der Schwankungen des Dollarkurses (z. B. in dem Bericht und Übertragungsantrag für 1998 — SEK (1998) 1893 endg. vom 13.11.1998) darauf verwiesen, dass Einsparungen in den einzelnen Sektoren nicht bedeuten, dass am Ende des Haushaltsjahres notwendigerweise Beträge in gleicher Höhe zur Verfügung stehen. Neben dem Dollarkurs haben andere Faktoren entscheidenden Einfluss auf den endgültigen Mittelbedarf für das Haushaltsjahr bei den einzelnen Posten, wie beispielsweise das Ausfuhrvolumen, die Weltmarktpreise in Dollar oder Zahlungsschwankungen. Auf diese Faktoren hat die Kommission in ihrer Antwort auf Ziffer 2.28 des Jahresberichts des Rechnungshofes für 1998 hingewiesen (ABl. C 349 vom 3.12.1999, S. 53).

**2.12.** Nach Auffassung der Kommission sollten Negativausgaben nicht in den allgemeinen Einnahmenvoranschlag aufgenommen werden. Da es sich dabei um Rückzahlungen von Beträgen handelt, die bereits vom EAGFL finanziert wurden, sollten sie als zweckgebundene Ausgaben des EAGFL behandelt werden, wie in der Neufassung der Haushaltsordnung vorgeschlagen wurde.

**2.13.** Die Differenz von 680 Mio. EUR zwischen den im Haushaltsplan ausgewiesenen Negativausgaben (1 220 Mio.) und den aktuellen Negativausgaben (1 899,4 Mio.) entstand hauptsächlich dadurch, dass die Einnahmen aus Verkäufen von Interventionsgütern (+ 383 Mio. EUR) und aus Kürzungen der Vorauszahlungen (+ 410 Mio. EUR) höher ausfielen als erwartet.

Einnahmen aus diesen Haushaltsposten sind naturgemäß schwer zu veranschlagen, da sie im Fall der Verkäufe aus der öffentlichen Lagerhaltung von sehr sensiblen Marktbedingungen abhängen und die Preise durch unvorhersehbare Krisen wie BSE und MKS beeinflusst werden. Bei den Kürzungen der Vorauszahlungen resultieren die Beträge aus der Nichteinhaltung der Rechtsvorschriften seitens der Mitgliedstaaten (Nichtbeachtung der Zahlungsfristen, fehlende Kontrollen) oder aus Fehlverhalten der Marktakteure (Betrug, Unregelmäßigkeiten, Milchabgaben); diese Beträge werden aus den von den Mitgliedstaaten angegebenen Ausgaben einbehalten und in den Haushaltsplan der Gemeinschaft eingestellt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.14. Einnahmen sind auch durch die Gewinne aus dem Verkauf von landwirtschaftlichen Lagerbeständen zu verzeichnen, die insbesondere auf pessimistischen Wertberichtigungen beruhen (Differenz zwischen dem Ankaufspreis und dem geschätzten Absatzpreis). Die entsprechenden Einnahmen belaufen sich auf 588 Millionen Euro <sup>(13)</sup>.

2.15. Schließlich entfallen von diesen 1 899,4 Millionen Euro 72 Millionen Euro auf 21 Haushaltsposten, für die Einnahmen von insgesamt lediglich 50 Millionen Euro veranschlagt waren.

2.16. Diese allgemeine Unterbewertung der Einnahmen führt bei der Kommission zu einer Erhöhung der verfügbaren Mittel, d.h. einer größeren Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung.

*Bei Vorauszahlungen wurden erneut umfangreiche Kürzungen vorgenommen*

2.17. Kennzeichnend für das Haushaltsjahr 2000 sind (wie für das Haushaltsjahr 1999) umfangreiche Kürzungen der Vorauszahlungen. Die Kürzungen wurden bei einigen Mitgliedstaaten entweder wegen Unzulänglichkeiten bei der Anwendung des integrierten Systems und bei der Durchführung der Kontrollen (Griechenland: 75,2 Millionen Euro) oder wegen nicht erfolgter Zahlung der wegen Überschreitung der Milchquoten fälligen Zusatzabgabe (Griechenland: 7,5 Millionen Euro; Italien: 380,6 Millionen Euro; Portugal: 20,6 Millionen Euro; Spanien: 6,2 Millionen Euro) vorgenommen.

<sup>(13)</sup>

Haushaltsjahr 2000

(Mio. EUR)

	Erzielte Gewinne	Verfügbare Mittel
Magermilchpulver	- 291	- 63
Rindfleisch	- 95	- 130
Butter und Rahm	- 47	- 12
Olivenöl	- 16	- 18
Reis	- 9	- 6
Getreide	- 130	25
	- 588	- 204

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.14. Wie in Ziffer 2.13 ausgeführt, unterliegen die Einnahmen aus Verkäufen von Interventionsgütern zahlreichen Faktoren, wie u.a. der Wertberichtigung. Aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1883/78 werden die Lagerbestände am Ende des Wirtschaftsjahres auf das erwartete Niveau der Verkaufspreise wertberichtigt, um zu vermeiden, dass potenzielle Verluste auf die nachfolgenden Wirtschaftsjahre übertragen werden. „Gewinne“ bei anschließenden Verkäufen, die höher als veranschlagt ausfallen, können auf unerwartet niedrige Interventionskäufe, höhere Verkaufspreise oder höheres Verkaufsvolumen als vorgesehen zurückzuführen sein, Faktoren, die sich alle direkt aus der Marktentwicklung ergeben.

2.15. Die genannten 21 Haushaltsposten betreffen Einziehungen aufgrund von Betrug und Unregelmäßigkeiten, die naturgemäß schwer vorausgeschätzt werden können. Es wäre unvorsichtig, derartige Einnahmen zu überschätzen, ohne dass Belege dafür vorliegen.

2.16. Die Kommission geht bei der Einschätzung des Haushaltsbedarfs vorsichtig und kompromisslos vor. Die vom Hof gerügten Unterbewertungen erfolgten hauptsächlich bei Posten, bei denen Verkäufe aus der öffentlichen Lagerhaltung verbucht werden, die stark von Schwankungen der Marktbedingungen beeinflusst werden, die wiederum bei Aufstellung des Haushaltsplans nicht leicht abzusehen sind, sowie Kürzungen der Vorauszahlungen, die naturgemäß kaum vorausgesagt werden können.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.18. Die Italien betreffenden 380,6 Millionen Euro beziehen sich auf das Wirtschaftsjahr 1999-2000 (245,9 Millionen Euro) und das Wirtschaftsjahr 1998-1999 (134,7 Millionen Euro). Die Kürzung der Vorauszahlungen für das Wirtschaftsjahr 1999-2000 ist auf die Übermittlung fehlerhafter Angaben zurückzuführen. Durch diese Sachlage war die Kommission gezwungen, diesen Betrag bei Posten „Kürzung von Vorauszahlungen“ anstelle des Postens „Zusatzabgabe“ zu verbuchen, was einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltspezialität darstellt und zu einer mangelhaften Transparenz der Rechnungslegung führt. Die Kürzung der Vorauszahlungen um 134,7 Millionen Euro wurde (aufgrund der verspäteten Übermittlung der Angaben für das Haushaltsjahr 1999) in den Haushaltskonten des Haushaltsjahres 2000 verbucht, womit gegen den Grundsatz der Jährlichkeit verstoßen wird <sup>(14)</sup>.

2.19. Der Umfang dieser Kürzungen von Vorauszahlungen (509 Millionen Euro gegenüber 464 Millionen Euro im Jahr 1999) belegt das Fortbestehen von Schwachstellen in den Systemen der betroffenen Mitgliedstaaten.

*Haushaltsführung zu stark durch Mittelübertragungen gekennzeichnet*

2.20. Der Hof hat die in Band I der Haushaltsrechnung zum Haushaltsjahr 2000 von der Kommission vorgelegten Finanzangaben in Bezug auf die Haushaltsführung des Haushaltsjahres einer prüferischen Durchsicht <sup>(15)</sup> unterzogen.

<sup>(14)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.15.

<sup>(15)</sup> Der Hof hat die von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Dieser Band enthält Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu Abweichungen zwischen dem ursprünglich genehmigten Haushaltsplan und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zwischen den endgültig verfügbaren und den verwendeten Mitteln. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden und festzustellen, ob Erläuterungen möglicherweise als irreführend anzusehen sind.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.18.** Die Kürzung um 245,9 Mio. EUR für Italien für das Wirtschaftsjahr 1999/2000 ist damit zu erklären, dass Italien unter Verstoß gegen die Bestimmungen, die die fällige Zahlung bis zum 1. September des jeweiligen Jahres vorschreiben, den vollen Betrag der Zusatzabgabe für Milch für dieses Wirtschaftsjahr nicht eingenommen bzw. dem EAGFL nicht überwiesen hat.

Bei Verstößen gegen die Rechtsvorschriften zieht die Kommission Beträge ein, indem sie die Vorauszahlungen unter einem bestimmten Haushaltsposten (B1-3 7 0 1) kürzt. Wie der Hof ausführt, steht der Kommission in solchen Fällen keine andere Möglichkeit zur Verfügung.

Ein überarbeiteter Fragebogen, den die Mitgliedstaaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres 1999 vorgelegt haben, gab Anlass zu der zusätzlichen Kürzung um 134,7 Mio. EUR für das Wirtschaftsjahr 1998-1999. Aufgrund der verspäteten Übersendung der Informationen konnte dieser Betrag im Haushaltsjahr 1999 nicht mehr eingezogen werden. Um eine Wiederholung dieses Problems aufgrund der für 1999-2000 übermittelten Daten zu vermeiden, ging die Kommission bei der vorgenannten Kürzung um 245,9 Mio. EUR von Hochrechnungen der Angaben zu früheren Jahren aus und nicht einfach von dem anfänglichen Fragebogen, den der Mitgliedstaat vorgelegt hatte.

**2.19.** Die umfangreichsten Kürzungen bei den 509 Mio. EUR sind durch die Nichtzahlung der Milchabgabe (414,8 Mio. EUR) begründet und betreffen nur vier Mitgliedstaaten.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.21. Band I gibt kein vollständiges und genaues Bild des Haushaltsvollzugs im Haushaltsjahr wieder:

- a) Die Gründe für die Mittelübertragungen werden nicht erläutert.
- b) Der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan wird nicht erwähnt.
- c) Erläuterungen zu den Abweichungen zwischen Haushaltsvollzug und endgültigem Haushaltsplan fehlen fast völlig.
- d) Die Darstellung der Zahlen ist uneinheitlich (mal in Millionen, mal gerundet, mal unverändert; Abweichungen zwischen Haushaltsvollzug und Haushaltsplan werden mal erwähnt, mal wird schweigend darüber hinweggegangen) und manchmal sogar fehlerhaft <sup>(16)</sup>.
- e) Nur das Kapitel „Entwicklung des ländlichen Raums“ stimmt mit den Anweisungen des Rechnungsführers der Kommission überein.

2.22. Auch Band II vermittelt kein genaues Bild des Haushaltsvollzugs. So wurden die ordnungsgemäß zulasten der Posten B1-4 0 8 0 („Hauptsächliche Maßnahmen im Agrarsektor“) und B1-4 0 8 1 verbuchten Ausgaben („Andere Maßnahmen“) in Artikel B1-4 0 8 („Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“) zusammengefasst, wodurch die im BNH Nr. 1 beschlossene Trennung dieser Ausgaben nicht erkennbar ist.

2.23. Im Verlauf des Haushaltsjahres wurden bei 175 von 218 Haushaltsposten Mittelübertragungen vorgenommen. Die Bewegungen insgesamt — d.h. die Summe der Mittelübertragungen — beliefen sich auf 8 189 Millionen Euro (19,7 % der endgültigen Mittel). Das entspricht einer erheblichen Steigerung gegenüber den vorherigen Haushaltsjahren (10,2 % im Jahr 1999 und 5,2 %

**2.23.** *In einem Jahr mit einer besonders knappen Haushaltsausführung in Höhe von 98,7 % der Mittelausstattung ist normalerweise mit hohen Übertragungen zu rechnen. Dem entspricht die Tatsache, dass die erforderlichen Übertragungen einschließlich der Beträge für die Entwicklung des ländlichen Raums nach Erhalt der endgültigen monatlichen Erklärung den Betrag von 4 437,06 Mio. EUR ausmachten. Wie der*

<sup>(16)</sup> Im Kapitel „Rechnungsabschluss“ ist von Ausgaben die Rede, obwohl es sich um Einnahmen handelt, und im Artikel „Interventionen in Form von Einlagerung von Rindfleisch“ wird eine Ausgabenminderung erwähnt, bei der es sich eigentlich um Einnahmen handelt. In das Kapitel „Sonstige Maßnahmen“ ist ein fehlerhafter Betrag als ursprünglicher Betrag eingesetzt. Im Kapitel „Nahrungsmittelhilfeprogramme“ ist ein fehlerhafter Ausgabenbetrag ausgewiesen. In der Tabelle „Evolution des crédits et des dépenses en 2000“ (Entwicklung der Mittel und Ausgaben im Jahr 2000) sind einige fehlerhafte Summen angegeben.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

im Jahr 1998) <sup>(17)</sup>. Die Kommission begründet das Finanzvolumen dieser Mittelübertragungen teilweise durch die fehlerhafte Anfangsausstattung im Kapitel „Entwicklung des ländlichen Raums“.

2.24. Die Anzahl der Mittelübertragungen wird allerdings durch die unterschiedliche Qualität der Mittelvorausanschätzungen und der Überwachung der Ausgaben durch die Mitgliedstaaten beeinflusst. Einige Mittelübertragungen wurden vorgenommen, um Zusatzausgaben tätigen zu können, die aufgrund von Verzögerungen bei den Auszahlungen oder bei der Programmausführung entstanden waren. So musste Posten B1-1 2 2 0 (Erstattungen bei Olivenöl — „Verbrauchsbeihilfen“) für die Ausgaben des Wirtschaftsjahres 1997/1998 fünf Mal aufgestockt werden, und zwar in Höhe von insgesamt 19,6 Millionen Euro. Bei Posten B1-1 0 6 2 („Fünfjährige Flächenstilllegung“) wurden die Mittelansätze für die Ausgaben des Zeitraums 1988/1992 sechs Mal aufgestockt, und zwar in Höhe von insgesamt 10,6 Millionen Euro. Die Kommission sollte bei den Mitgliedstaaten zuverlässigere Zahlungsvorausanschätzungen einfordern, damit sich diese kontinuierliche Anpassung der Mittelansätze erübrigt.

2.25. Aus Opportunitätsgründen vorgenommene Mittelübertragungen, auf die bereits im Jahresbericht 1999 <sup>(18)</sup> eingegangen wurde, traten im Jahr 2000 noch häufiger auf. Bei 32 Haushaltsposten (Gesamtbetrag 226,8 Millionen Euro <sup>(19)</sup> — gegenüber 41,6 Millionen Euro im Jahr 1999 <sup>(18)</sup>) mussten Entnahmen durch spätere Nachspeisung oder Umschichtung ausgeglichen werden.

<sup>(17)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.6 und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 2.4.

<sup>(18)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.21.

<sup>(19)</sup> Bei folgenden Posten wurden entweder Entnahmen oder Aufstockungen vorgenommen, die später durch Mittelbewegungen in umgekehrter Richtung ausgeglichen wurden: B1-1 0 0 0, 1 0 0 1, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 4 0, 1 0 4 1, 1 0 4 3, 1 0 5 0, 1 0 5 1, 1 0 5 2, 1 0 5 4, 1 0 5 5, 1 0 6 0, 1 2 3 0, 1 5 0 2, 1 5 1 5, 1 6 1 1, 1 6 2 2, 1 6 2 3, 1 7 1 0, 1 7 5 0, 1 8 0 0, 1 8 5 1, 1 8 5 4, 2 0 2 4, 2 0 3 4, 2 1 2 5, 2 1 2 9, 3 0 1 2, 3 0 1 3, 3 0 1 9, 3 9 9 0.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Hof erläutert, wurde im Jahr 2000 zum ersten Mal die Ausgabenklärung im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes abgegeben, und allein auf dieses Kapitel entfallen bei 18 Haushaltsposten Übertragungen in Höhe von 3 878 Mio. EUR.*

**2.24.** *Wie im Jahresbericht 1999 ausgeführt, hat die Kommission bereits mit der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 Maßnahmen eingeleitet, um Berichtigungen vorzunehmen, wenn die tatsächlichen Ausgaben erheblich von den Vorausanschätzungen abweichen.*

*Die Haushaltsposten B1-1 0 6 2 und B1-1 2 2 0 betreffen zwei Maßnahmen, die vor dem Haushaltsjahr 2000 abgeschlossen waren und für die daher im Haushaltsplan 2000 keine Mittel vorgesehen waren. Die Mitgliedstaaten haben die Zahlungen langsamer ausgeführt als vorausgesehen, weshalb einige Mittelübertragungen vorgenommen werden mussten, um die in der Erklärung ausgewiesenen Ausgaben in den Haushaltsplan einzutragen. Da davon alte Maßnahmen betroffen waren, wurden die Übertragungen vorsichtshalber nur für tatsächlich getätigte Ausgaben beantragt, nicht aber für die von den Mitgliedstaaten veranschlagten Ausgaben.*

**2.25.** *Um Ausgaben monatlich in den Haushaltsplan eintragen zu können, statt sie vorübergehend auszusetzen, müssen zuweilen Mittelübertragungen vorgenommen und anschließend die ursprüngliche Lage wiederhergestellt werden. Solche Bewegungen können bei bestimmten Haushaltslinien unumgänglich sein, wie z. B. bei den Haushaltslinien für „Sonstige Kosten im Rahmen der öffentlichen Lagerhaltung“, bei denen innerhalb eines bestimmten Zeitraums Verluste auftreten können, die später aufgrund von Marktbewegungen in Gewinne verwandelt werden (siehe Ziffer 2.26) oder aufgrund von Buchungsberichtigungen durch die Mitgliedstaaten. So waren bei dem Haushaltsposten B1-1 0 5 1, der während des Jahres aufgestockt wurde, am Ende des Wirtschaftsjahres überschüssige Mittel verfügbar, weil ein Mitgliedstaat in der endgültigen monatlichen Ausgabenklärung Ausgaben in Höhe von 19,4 Mio. EUR von diesem Posten auf andere Posten übertragen hatte.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.26. Andere Mittelbewegungen lassen auch auf eine unzulängliche Mittelüberwachung schließen. Die Anfangsausstattung für Getreide bei „Sonstige Kosten im Rahmen der öffentlichen Lagerhaltung“ in Höhe von 25 Millionen Euro wurde zunächst um 13 Millionen Euro aufgestockt, danach erfolgten sechs Entnahmen in Höhe von insgesamt 166,1 Millionen Euro; der Saldo der (negativen) endgültigen Mittel betrug schließlich – 128,1 Millionen Euro. Die Kommission sollte sich folglich um eine straffere Verwaltung im Bereich der Mittelübertragungen bemühen.

#### *EDV-gestütztes Verwaltungssystem AGREX wird geändert*

2.27. In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 1997, 1998 und 1999 <sup>(20)</sup> hatte der Hof den fehlenden Fortschritt beim Ersatz des EDV-gestützten Systems für die Verwaltung der Agrarausgaben (AGREX) durch ein neues System beanstandet. Im Jahr 2000 hat die Kommission begonnen, ein neues System aufzubauen, dessen Inbetriebnahme für 2002 vorgesehen ist.

#### *Schlussfolgerung*

2.28. Die Ausgaben bei Teileinzelplan B1 beliefen sich auf 40 437 Millionen Euro, d.h. 98,7 % der endgültigen Mittel (siehe Ziffer 2.7). Die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2000 war erneut durch den beachtlichen Umfang der Mittelübertragungen gekennzeichnet (8 189 Millionen Euro, also über 19 % der ursprünglichen Mittel) (siehe Ziffer 2.23) sowie durch die Einbeziehung umfangreicher Einnahmen bzw. negativer Ausgaben (3 798 Millionen Euro, also mehr als 9 % der Ausgaben) (siehe Ziffer 2.12). Sowohl bei den Mittelübertragungen als auch beim Betrag der negativen Ausgaben war gegenüber dem Haushaltsjahr 1999 eine beträchtliche Erhöhung festzustellen (um das Doppelte bzw. ein Viertel). Durch diese umfangreichen Mittelübertragungen war bei den meisten Haushaltslinien natürlich eine hohe Ausschöpfungsrate zu verzeichnen. Sie sind jedoch ein Zeichen für die unterschiedliche Qualität sowohl der Einnahmenvorausschätzungen (siehe Ziffern 2.12-2.16) als auch der Ausgabenvorausschätzungen (siehe Ziffern 2.23-2.26). Die Kommission sollte sich daher

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.26.** Es ist äußerst schwierig, das Endresultat von Haushaltslinien vorzuschätzen, bei denen die „Gewinne oder Verluste“ beim Verkauf von Interventionsgütern verbucht werden, wie diejenige, auf die der Hof hinweist, die von sehr sensiblen Marktbedingungen und Preisschwankungen bestimmt werden. Bei der genannten Haushaltslinie beliefen sich die tatsächlichen Ausgaben am 31.1.2000 auf 41 Mio. EUR, was eine Aufstockung um 16 Mio. EUR gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan erforderlich machte, um die Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Unter Berücksichtigung der Gewinnvorausschätzung der Mitgliedstaaten in Höhe von 3,5 Mio. EUR wurde die beantragte Aufstockung allerdings auf 13 Mio. EUR beschränkt.

*Anschließende Verbesserungen der Marktbedingungen/ Verkäufe führten zu höheren Einnahmen als vorgesehen (siehe Erläuterungen zu Ziffer 2.14).*

**2.28.** Die Zunahme der Übertragungen war auf zahlreiche Faktoren zurückzuführen, wie die erstmalige Einbeziehung der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raumes (siehe Ziff. 2.23) und die veränderten Märkte für Erzeugnisse der öffentlichen Lagerhaltung (siehe Ziff. 2.25); zudem musste ein sehr hoher Grad der Haushaltsausführung erreicht werden (98,7 %). Hohe Einnahmen infolge des Rechnungsabschlussverfahrens, Kürzungen der Vorauszahlungen und Interventionsverkäufe trugen zu dem Anstieg der negativen Ausgaben bei.

*Infolge besonders günstiger Marktbedingungen für Getreide, Magermilchpulver und Butter mussten die Vorausschätzungen der Einnahmen und Ausgaben bei diesen Erzeugnissen geändert werden.*

*Die Kommission sieht die Notwendigkeit, die Qualität der Vorausschätzungen zu verbessern, und hat bereits Berichtungen bei der Entwicklung des ländlichen Raums veranlasst,*

<sup>(20)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997, Ziffern 2.24-2.25, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffern 2.33-2.34, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.23.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

zusammen mit den Mitgliedstaaten bemühen, die Qualität dieser Vorausschätzungen zu verbessern und einige Verfahren der Haushaltsführung zu überprüfen (siehe Ziffern 2.23-2.26). Schließlich sollte die Praxis im Hinblick auf die negativen Ausgaben (insbesondere im Rahmen der in Arbeit befindlichen Neufassung der Haushaltsordnung) — wie vom Hof in seiner Stellungnahme Nr. 1/2001 vorgeschlagen — geändert werden (siehe Ziffern 2.12-2.16).

## SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

*Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen*

2.29. Die Zahlungen zulasten der Mittel des Teileinzelplans B1 des Haushaltsplans für 2000 (40 437 Millionen Euro, siehe **Tabelle 2.1**) wurden zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung einer Stichprobenprüfung unterzogen, die sich auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bezieht. Die ausgewählten Vorgänge wurden bei der Zahlstelle, bei der zuständigen örtlichen Behörde und beim Endbegünstigten untersucht <sup>(21)</sup>.

2.30. Die Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sind in Kapitel 9 zusammengefasst (Ziffern 9.8 und 9.24). Die Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge und die dazugehörigen Erläuterungen sind den folgenden Ziffern zu entnehmen.

**Wesentliche Fehler**

2.31. Der Hof prüfte das gesamte Spektrum der Agrarausgaben (wovon 66 % unter das InVeKoS fallen). Die Prüfung deckte sämtliche Aspekte der Vorgänge ab — von den Zahlungen der Kommission über die Zahlstellen in den Mitgliedstaaten bis hin zu den Endbegünstigten (in den meisten Fällen Landwirte). Wesentliche Fehler sind Fehler, die sich auf den Wert des ausgewählten Vorgangs auswirken. Bei den Prüfungen wurde keine Verbesserung der früheren Lage festgestellt.

<sup>(21)</sup> Zur Überprüfung der Realität des Vorgangs, seiner Übereinstimmung mit den Zuschussfähigkeitskriterien und den sonstigen Verordnungsbestimmungen sowie der Richtigkeit des Beihilfebetrags und seiner Verbuchung.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*ein Bereich, in dem die tatsächlichen Ausgaben erheblich von den Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten abwichen.*

*Bei den negativen Ausgaben bestätigt die Kommission erneut ihren mit der Neufassung der Haushaltsordnung vorgelegten Vorschlag, diese Beträge künftig als zweckgebundene Einnahmen zu behandeln (siehe Ziffer 2.12).*

*2.31. Die Kommission teilt nicht die Ansicht des Rechnungshofes über die als wesentlich bewerteten Fehler, sondern meint, dass die Gemeinschaftsregelung eingehalten wurde. Nach Ansicht der Kommission sind bei diesen Fällen insgesamt keinerlei Unregelmäßigkeiten aufgetreten.*

*In zahlreichen anderen Fällen wird die Kommission die Mitgliedstaaten um Erläuterungen bitten, um die Frage, ob bei einigen Vorgängen Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind, genauer prüfen zu können.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bei anderen Fehlern, die der Rechnungshof als wesentlich einstuft, geht es zumeist um geringfügige Beträge, auch wenn der Rechnungshof einige davon als völlig fehlerhaft einstuft. Aus verständlichen Gründen der Kostenwirksamkeit werden diese geringen Beträge nicht weiterverfolgt. Bei einigen Fehlern, die den Dienststellen der Kommission bekannt sind, werden im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens finanzielle Berichtigungen vorgenommen.

Im Zusammenhang mit den Fehlern kann sich die Kommission demnach nicht völlig der Meinung des Rechnungshofes anschließen.

Allerdings betont die Kommission, dass sie alle Bemerkungen des Rechnungshofes gebührend berücksichtigt und gegebenenfalls im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens Berichtigungen vornimmt, sobald die einschlägige Informationen der Mitgliedstaaten eingehen.

**Fehler auf der Ebene der Endbegünstigten**

2.32. Bei den Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen (90 % der Ausgaben) wird der überwiegende Teil dieser Fehler von den Endbegünstigten verursacht und ist größtenteils auf — oft nur geringfügig — überhöhte Flächenangaben bei den pflanzlichen Erzeugnissen (etwa die Hälfte der Fehler) oder zu hohe Angaben zum Viehbestand bei den Tierprämien (etwa ein Fünftel der Fehler) zurückzuführen.

2.33. Überhöhte Flächenangaben traten in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich) auf. Zu hohe Angaben zum Viehbestand wurden dagegen im Wesentlichen in zwei Mitgliedstaaten festgestellt (Italien und Vereinigtes Königreich).

2.34. Andere Fehler beruhen auf einer vorschriftswidrigen Anwendung der Verordnungen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die besondere Verwendung eines bezuschussten Erzeugnisses (Butter für Backwaren, Spanien) nicht berücksichtigt wird oder wenn Auslagerungen in Nebenlager als Lieferungen nach außen betrachtet werden (Beihilfe für Trockenfutter, Frankreich).

2.35. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums (10 % der Ausgaben) tritt ein Großteil der Fehler auf der Ebene des Endbegünstigten auf. Sämtliche Fehler beziehen sich auf die Agrarumweltmaßnahmen und beruhen entweder auf überhöhten Flächenangaben oder auf der Nichteinhaltung der Verordnungsbestimmungen.

**2.32.** Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofes über die Geringfügigkeit der fraglichen Beträge, und zwar auch in den Fällen, in denen der Rechnungshof auf den hohen Anteil der Fehler bei den Vorgängen hinweist.

**2.33.** Bei den überhöhten Angaben zu den Flächen und zum Viehbestand handelt es sich zumeist um geringfügige Beträge.

**2.34.** Der Fall der Butter für Backwaren wird geprüft, um festzustellen, ob es sich um einen systematischen Fehler handelt, und gegebenenfalls im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens bearbeitet.

Im Fall der Beihilfe für Trockenfutter — in Frankreich — stimmt die Kommission der rechtlichen Interpretation der Regelung durch den Rechnungshof nicht zu, da es sich ihrer Ansicht nach nicht um Fehler handelt.

**2.35.** Im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raumes werden einige Fälle noch in Erwartung der Antworten der Mitgliedstaaten geprüft.

**Systematische Verwaltungsfehler**

2.36. Bei der Untersuchung einiger festgestellter Fehler erwiesen sich diese als systematische Fehler. Sie beeinträchtigen sämtliche Vorgänge einer bestimmten, von einer zwischengeschalteten Stelle verwalteten Ausgabenkategorie. Die wichtigste Art von aufgedeckten systematischen Fehlern sind ungerechtfertigte Abzüge bei Beihilfezahlungen.

2.37. In Griechenland wurde erneut <sup>(22)</sup> bei sämtlichen Beihilfen für Zitrusfrüchte, Baumwolle <sup>(23)</sup>, Olivenöl und Tabak eine 3 %ige Abgabe zugunsten des obligatorischen Versicherungsfonds ELGA einbehalten. Insgesamt belief sich die Abgabe auf fast 64 Millionen Euro. Bei Olivenöl wird noch eine weitere Abgabe — in Höhe von einem Prozent der gezahlten Beihilfe — erhoben, die an den nationalen Erzeugerverband geht (rund 8 Millionen Euro).

2.38. In Italien nehmen drei nationale Verbände <sup>(24)</sup> im Namen der örtlichen Erzeugervereinigungen Abzüge von den Zahlungen an ihre Mitglieder vor. Allein bei einem der drei Verbände beliefen sich diese Abgaben auf fast 4 Millionen Euro.

2.39. In Schweden schließlich mussten die Landwirte wie im Vorjahr <sup>(25)</sup> die Kosten für die kartografische Erfassung der Flächen tragen, noch ehe sie einen Beihilfeantrag gestellt hatten. Durch diese Vorgehensweise, die einem Abzug vom Beihilfebetrug entspricht, wurden dem Mitgliedstaat rund 3,6 Millionen Euro erstattet. Es ist jedoch festzustellen, dass diese Praxis ab dem Wirtschaftsjahr 2000 eingestellt wurde.

2.40. Zusätzlich zu diesen auf nationaler Ebene erhobenen Abgaben wurden auf lokaler Ebene von den Genossenschaften oder den Erzeugerorganisationen noch weitere Abzüge vorgenommen. Dies gilt für:

- Ackerkulturen (2 %, Griechenland);
- Olivenöl (1 % + Pauschalabgabe, Griechenland);
- Obst und Gemüse (1 %, Griechenland) und hektarbezogener Pauschalabzug (Spanien);
- Tabak (3,5 % Deutschland, 2,63 %, Griechenland).

<sup>(22)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.29.

<sup>(23)</sup> Bei der Beihilfe für Baumwolle wird die Abgabe von den Spinnereien einbehalten und anschließend an den ELGA zurückgezahlt.

<sup>(24)</sup> CNO, Unasco und Unaprol.

<sup>(25)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.30.

**2.36.** *Diese Fehler im Zusammenhang mit ungerechtfertigten Abzügen, die der Kommission bereits bekannt und auf die Praktiken der Mitgliedstaaten zurückzuführen sind, wurden ihnen bereits im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens mitgeteilt.*

**2.37.** *Die Kommission kennt die Situation in Griechenland und ergreift die notwendigen Folgemaßnahmen.*

**2.38.** *Die Kommission kennt die Situation in Italien und ergreift die notwendigen Folgemaßnahmen.*

**2.39.** *Im Hinblick auf die Situation in Schweden ist zu beachten, dass die Regelung von Anfang an Abzüge für die Kosten der kartographischen Erfassung der Flächen der Ackerkulturen verbietet. Die schwedischen Behörden haben diesem Vorgehen ein Ende gesetzt. Die Kommission wird die erforderliche finanzielle Berichtigung vornehmen.*

**2.40.** *Für Griechenland wird die Berichtigung bereits ab dem Haushaltsjahr 1994 im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens vorgenommen. Bei Obst und Gemüse verbietet die Regelung nach Meinung der Kommission diese Abzüge nicht. Für Deutschland und Spanien werden weitere Maßnahmen vorbehalten.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.41. Diese Praktiken sind nicht mit den Gemeinschaftsverordnungen vereinbar, in denen festgelegt ist, dass die Beihilfe den Begünstigten mit Ausnahme der ausdrücklich vorgesehenen Abzüge in vollem Umfang ausgezahlt werden muss. Außerdem stellen sie einen Verstoß gegen den allgemeineren Grundsatz der Gleichbehandlung aller Landwirte der Union dar.

**Sonstige Verwaltungsfehler**

2.42. Bei rund einem Zehntel der wesentlichen Fehler handelt es sich um sonstige Fehler auf der Ebene der örtlichen Verwaltung, d.h. auf der Ebene der Verwaltung der Beihilfen für eine bestimmte Region. So wurde beispielsweise eine Ausgleichsbeihilfe für eine Erzeugungsmenge gewährt, die über der zulässigen Verordnungsmenge lag (Rücknahme von Zitrusfrüchten, Griechenland).

2.43. Bei rund einem Viertel der wesentlichen Fehler handelt es sich um Fehler auf der Ebene der zentralen Verwaltung, d.h. der Verwaltung der Beihilfen für das gesamte mitgliedstaatliche Gebiet. Beispielsweise nahmen die spanischen Behörden bei Vorauszahlungen nicht den vorgesehenen Abzug vor. Der Abzug erfolgte erst bei Zahlung des Restbetrags, wurde also auf ein anderes Haushaltsjahr verschoben (Beihilfe für die Erzeugung von Tafeloliven) <sup>(26)</sup>. Ebenso hat Frankreich gegen einen Spediteur noch nicht die verordnungsrechtlich vorgesehenen Strafen bei Lieferverzug verhängt (Nahrungsmittelhilfe für Russland, November 1999).

2.44. Andere Fehler schließlich beruhen auf Berechnungsfehlern (Verwendung des falschen Wechselkurses bei den Tierprämien, Vereinigtes Königreich), auf der falschen Auslegung der Verordnungen (Nichtanwendung von Beihilfekürzungen in Bezug auf die nicht vermarkteten Mengen Bananen, Frankreich) <sup>(27)</sup>.

**Formale Fehler**

2.45. Die formalen Fehler wirken sich nicht auf den Betrag der geprüften Vorgänge aus. Sie sind auf die Nichteinhaltung von Bestimmungsbestimmungen zurückzuführen, die den Wert des Vorgangs nicht unmittelbar beeinflusst. Ein solcher Verstoß gegen die Rechtsvorschriften kann jedoch — insbesondere, wenn er eine

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.41.** *Mit Ausnahme der Bemerkungen der Kommission zu den vorstehenden Ziffern wird die Nichteinhaltung der Regelung äußerst aufmerksam und kontinuierlich geprüft.*

**2.42.** *Im Fall der Rücknahme von Zitrusfrüchten in Griechenland geht die Kommission davon aus, dass die Regelung dieses Vorgehen nicht verbietet.*

**2.43.** *In dem spanischen Fall wurde der Abzug bei Zahlung des Restbetrags vorgenommen.*

*In dem französischen Fall wird die Kommission die erforderlichen Folgemaßnahmen einleiten.*

**2.44.** *Der falsche Wechselkurs im Vereinigten Königreich wird unter Berücksichtigung der Antwort dieses Mitgliedstaates geprüft. In diesem Fall werden wie auch in dem Fall der Nichtanwendung der Beihilfekürzungen für nicht vermarktete Mengen von Bananen in Frankreich Folgemaßnahmen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens erfolgen.*

**2.45.** *Sobald ein formaler Fehler eine Bestimmung über die Kontrollen betrifft, wendet die Kommission die Leitlinien für Pauschalberichtigungen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens an.*

<sup>(26)</sup> Die nationale Dienstvorschrift wurde seitdem geändert und sieht nun vor, dass die Abgabe auf die Vorauszahlung angewandt wird.

<sup>(27)</sup> Die Beihilfe darf nur für das tatsächlich vermarktete Obst gezahlt werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kontrollbestimmung betrifft — erhebliche Konsequenzen haben, denn er kann sogar dazu führen, dass sich die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einiger Vorgänge nicht überprüfen lässt.

2.46. Der Hof stellte immer noch sehr häufig formale Fehler fest (ohne Berücksichtigung der Mehrfachfehler bei einem einzigen Vorgang). Die meisten formalen Fehler werden auf der Ebene der zentralen oder örtlichen Verwaltung in den Mitgliedstaaten verursacht.

## Kontrollen der Kommission

2.47. Hinsichtlich der Verwaltung der Zahlungen durch die Kommission ergab die Analyse der monatlichen Auszahlungsanordnungen, dass in acht von zwölf Monaten (Gesamtvolumen 33 286 Millionen Euro, d.h. 82,4 % der Zahlungen) der Sichtvermerk für diese Auszahlungsanordnungen außerhalb der vorgeschriebenen Fristen erteilt wurde. Ein Extrembeispiel ist eine Mittelbindung von Dezember 1999 (6 924 Millionen Euro), die am 30. Mai 2000 verbucht wurde, obwohl die Verbuchung nach Maßgabe der Verordnungsvorschriften bis zum 20. März hätte erfolgen müssen. Ähnliche Feststellungen wurden in den Jahren 1998 und 1999 getroffen <sup>(28)</sup>.

## Kontrollen der Mitgliedstaaten

2.48. In den Jahren 1999 und 2000 prüfte der Hof den Stand der Umsetzung des InVeKoS im Jahre 1998 auf Kommissionsebene und in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Irland, Portugal, Spanien und Vereinigtes Königreich). Die Prüfung bezog sich insbesondere auf die Flächenbeihilferegelung und die Rinderprämien. Die Bemerkungen des Hofes sind in einem Sonderbericht dargelegt <sup>(29)</sup>. Obwohl der endgültige Stichtag für die vollständige Umsetzung des InVeKoS der 1. Januar 1997 war, stellte der Hof bei seiner Prüfung in den besuchten Mitgliedstaaten anhaltende Schwachstellen fest. Dabei handelte es sich hauptsächlich um unzulängliche Gegenkontrollen in Bezug auf Flächen und Tiere, unvollständige oder nicht dem aktuellen Stand entsprechende Datenbanken und mangelhafte Vor-Ort-Kontrollen. Außerdem wichen die Praktiken der einzelnen Mitgliedstaaten voneinander ab, obwohl die Kommission eine Reihe von Auslegungen und Empfehlungen zu den komplizierten Rechtsvorschriften herausgegeben hatte. Die Kommission muss ihre Anstrengungen fortsetzen, die Qualität der von ihr angeforderten und von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen zu verbessern, diese auszuwerten und zur gezielteren Steuerung der Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten zu verwenden.

2.47. Die Kommission erkennt zwar an, dass weitere Fortschritte erzielt werden müssen, sieht aber auch eine Verbesserung der Situation bei der Überschreitung der Fristen für die Erteilung der Sichtvermerke für Zahlungsanordnungen. Seit August 2000 traten nur zweimal Verzögerungen auf, und zwar jeweils von einem bzw. fünf Tagen.

2.48. Vgl. Antwort der Kommission unter Ziffer 2.66.

<sup>(28)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.33.

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 2.49.

<sup>(29)</sup> Sonderbericht Nr. 4/2001, ABl. C 214 vom 31.7.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.49. Die in diesem Kapitel genannten wesentlichen, systematischen und formalen Fehler sind ein Zeichen für die in vielen Mitgliedstaaten immer noch bestehenden Systemschwächen. So wurde bei der Prüfung des Hofes eine Reihe von Lücken aufgedeckt:

- a) Lücken bei den für die Durchführung der Verwaltungskontrollen erforderlichen Angaben:
- i) Im Rahmen des InVeKoS wurden EDV-Dateien zu den Tierprämien (Frankreich und Vereinigtes Königreich), zu Getreide und Baumwolle (Griechenland) und zur Ölkartei (Olivenöl, Italien) nicht aktualisiert.
  - ii) Die Ölkartei war unvollständig (Olivenöl, Griechenland).
  - iii) Die Grundbücher waren nicht zuverlässig (Verarbeitungsbeihilfe für Zitrusfrüchte und Rücknahmemaßnahmen für Zitrusfrüchte, Griechenland).
  - iv) Die von den Erzeugervereinigungen (Trockenfutter, Frankreich; Rücknahme von Zitrusfrüchten, Griechenland) oder von den Tierhaltern (Deutschland, Frankreich, Irland, Niederlande und Vereinigtes Königreich) geführten Unterlagen waren lückenhaft oder wiesen Unstimmigkeiten auf.
- b) Lücken bei der Durchführung der Verwaltungskontrollen:
- i) Die örtlichen Verwaltungsstellen (Ackerkulturen, Vereinigtes Königreich) oder die Erzeugervereinigungen (Verarbeitungsbeihilfe für Zitrusfrüchte, Griechenland; Olivenöl, Spanien) nahmen keine systematischen Verwaltungskontrollen in Bezug auf die Zuschussfähigkeit vor.
  - ii) Es wurden keine ausreichenden Abstimmungen (zwischen Buchbeständen und Ist-Beständen: Stärke, Frankreich) zwischen den Anträgen, den Grundbuchangaben und den Datenbanken (Tabakprämie, Deutschland; Baumwolle und Verarbeitung von Zitrusfrüchten, Griechenland) vorgenommen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.49.** Die Kommission räumt ein, dass in einigen Mitgliedstaaten Systemschwächen bestehen. Sie stimmt aber nicht den Ausführungen des Rechnungshofes darüber zu, dass diese Schwachstellen fortbestehen, da sie entweder der Kommission bekannt sind oder aber zu pauschalen und punktuellen finanziellen Berichtigungen bzw. dringenden Empfehlungen für die gewünschten Verbesserungen geführt haben.

- a) Für die Ausführung der Verwaltungskontrollen erforderliche Angaben:
- i) fehlen zuverlässige Alternativkontrollen, werden Pauschalberichtigungen vorgenommen;
  - ii) Ölkartei in Griechenland: Berichtigungen wurden bereits im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens vorgenommen;
  - iii) nicht zuverlässige Grundbücher: Berichtigungen wurden bereits vorgenommen;
  - iv) bei erwiesenen Lücken und Unstimmigkeiten in den Unterlagen werden Berichtigungen vorgenommen.
- b) Ausführung der Verwaltungskontrollen:
- i) bei Fehlen systematischer Prüfungen werden Sanktionen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens verhängt;
  - ii) bei unzureichenden Abstimmungen zwischen den Abgaben werden Kontrollen vorgenommen und Folgemaßnahmen bei dem Rechnungsabschlussverfahren ergriffen.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

c) Lücken bei der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen:

- i) Die Mindestquote für Vor-Ort-Kontrollen in Bezug auf Baumwolle (Griechenland), Olivenöl (Portugal), Tierprämien und Rücknahmen von Obst und Gemüse (Frankreich), die öffentliche Lagerhaltung (kostenlose Verteilung, Frankreich) und die Verarbeitung von Zitrusfrüchten (Italien) wurde nicht eingehalten.
- ii) Die vorgeschriebene jährliche Rotation bei den zu kontrollierenden Anträgen (Olivenöl, Spanien) wurde nicht eingehalten<sup>(30)</sup>.
- iii) Die Kontrollen wurden nicht unangemeldet vorgenommen (Tierprämien, Vereinigtes Königreich).
- iv) Die Messungen für Olivenöl waren nicht erschöpfend (Portugal) und die Kontrollen bezüglich Butter nicht vorschriftskonform (Frankreich).

c) *Die Ausführung der Vor-Ort-Kontrollen ist der Hauptgrund für Berichtigungen bei dem Rechnungsabschlussverfahren.*

### Schlussfolgerung

2.50. Bei den Prüfungen wurde keine Verbesserung der früheren Lage festgestellt. Dies gilt für die wesentlichen Fehler (zu Unrecht gezahlte Beträge) (siehe Ziffern 2.31-2.44) und insbesondere für die unter das InVeKoS fallenden Maßnahmen sowie für die formalen Fehler, die nach wie vor häufig auftreten (siehe Ziffern 2.45-2.49) und von erheblichem Ausmaß sind.

2.51. Diese Fehler sind ein Indiz für bestimmte Unzulänglichkeiten bei einigen wesentlichen Faktoren des InVeKoS (siehe Ziffern 2.48 und 2.49). Daher sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten die Funktionsweise des Systems überprüfen und verbessern.

2.52. Schließlich sollte die Kommission das Problem der auf nationaler Ebene zu Unrecht vorgenommenen Abzüge von den an die Erzeuger gezahlten Beihilfen untersuchen (siehe Ziffern 2.36-2.41) und es insbesondere nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates<sup>(31)</sup> einer endgültigen Lösung zuführen.

**2.50.** *Bei zahlreichen wesentlichen Fehlern teilt die Kommission die Meinung des Rechnungshofes nicht, wie sie in Ziffer 2.31 erläutert hat. Sie kann daher den Ausführungen des Rechnungshofes nicht vollständig zustimmen.*

**2.51.** *Die Kommission nimmt die Aufforderung des Rechnungshofes zur Kenntnis, die Funktionsweise des InVeKoS zu überprüfen und zu verbessern; sie wird ihre Bemühungen dabei fortsetzen.*

**2.52.** *Die Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 deckt einen sehr großen Teil der Frage der zu unrecht vorgenommenen Abzüge bei den Erzeugerbeihilfen ab, da sie vorschreibt, dass die Zahlungen vollständig an die Begünstigten gehen. Für die übrigen Sektoren gelten die Verordnungen für die jeweiligen GMO. Die Regelung für die Sektoren Baumwolle und Obst und Gemüse (Rücknahmen) verbietet nach Ansicht der Kommission diese Abzüge für das Haushaltsjahr 2000 nicht.*

<sup>(30)</sup> Mindestens zwei Drittel der Überprüfungen müssen sich auf Anträge beziehen, die in den beiden vorangehenden Jahren nicht kontrolliert wurden.

<sup>(31)</sup> Artikel 2 sieht vor, dass die Zahlungen den Begünstigten in vollem Umfang gewährt werden, ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 113.

## RECHNUNGSABSCHLUSS

### Einleitung

2.53. Die Kommission muss die Rechnungsabschlussentscheidung vor dem 30. April jedes Jahres treffen. Die Rechnungsabschlussentscheidung bezieht sich auf die „Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit“ der für das vorangehende EAGFL-Jahr übermittelten Rechnungen. Die Kommission kann auch entscheiden, Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen, wenn diese nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind. Solche Konformitätsentscheidungen (auch Übereinstimmungsentscheidungen) unterliegen keinen Fristen und decken mehrere Jahre ab. Allerdings können sich die Berichtigungen rückwirkend nicht auf Ausgaben beziehen, die über vierundzwanzig Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat.

2.54. Im Verlauf des Jahres 2000 traf die Kommission zwei Konformitätsentscheidungen (die vierte und fünfte), um Ausgaben im Zusammenhang mit dem Zeitraum 1996-1998 von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen<sup>(32)</sup>. Die Rechnungsabschlussentscheidung für 2000 ist im Mai 2001 getroffen worden<sup>(33)</sup>. Diese Entscheidungen waren Gegenstand der Prüfung des Hofes.

### Konformitätsentscheidungen

#### Berichtigungen

2.55. Die Kommission nimmt nur dann Pauschalberichtigungen vor, wenn die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Systemmängel (einmalige Berichtigungen) nicht festgestellt werden können. Der angewandte Satz hängt vom Schweregrad der Kontrollmängel ab (siehe **Tabelle 2.3**), obwohl dies in gewisser Hinsicht auch eine Frage der Beurteilung ist. In der Praxis sind einmalige Berichtigungen unter dem Gesichtspunkt des Wertes relativ gering, beispielsweise machen sie weniger als 5 % der Gesamtberichtigungen im Rahmen der vierten Konformitätsentscheidung aus. Einmalige Berichtigungen werden in der Regel bei buchführungstechnischen „Fehlern“ vorgenommen wie

*2.55. Der Hof weist darauf hin, dass die Festlegung der Pauschalberichtigungen oft eine Frage der Beurteilung ist. Die vom Hof vorgelegte Tabelle (siehe Tabelle 2.3) reicht als solche daher noch nicht zur Beurteilung der vorgeschlagenen Höhe der finanziellen Berichtigungen aus. Die Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Berichtigung sind im Arbeitspapier VI/5330/97 niedergelegt, das in allen Punkten zu berücksichtigen ist. So wird in dem Abschnitt „Weitere Berücksichtigung der tatsächlichen finanziellen Verluste“ (Seite 10 der Leitlinien) erläutert, dass die Berichtigung, die sich aus der Anwendung der vom Hof in Tabelle 2.3 zusammengefassten Kriterien ergibt, aber auch im Lichte weiterer Informationen überprüft werden sollte. Es wird außerdem ausdrücklich darauf*

<sup>(32)</sup> Entscheidung 2000/216/EG der Kommission vom 1. März 2000, ABl. L 67 vom 15.3.2000, S. 37, und Entscheidung 2000/449/EG der Kommission vom 5. Juli 2000, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 49.

<sup>(33)</sup> Entscheidung 2001/474/EG der Kommission vom 8 Mai 2001, ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 27.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

etwa Zahlungen nach den in den Verordnungen festgelegten Fristen, nicht abgerechnete Vorauszahlungen, zu hohe Anträge, Nichteinhaltung von Obergrenzen. Pauschalberichtigungen finden eher im Falle allgemeinerer Systemmängel Anwendung, die nicht genau beziffert werden können und daher umstrittener sind und im Laufe des Schlichtungsverfahrens häufig angefochten werden. In einigen Fällen ist der Hof mit der Höhe der angewandten Pauschalberichtigung nicht einverstanden. Im Folgenden werden die Gründe hierfür erläutert.

2.56. Aus **Tabelle 2.4** ist die Verteilung der von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossenen Ausgaben pro Haushaltsjahr ersichtlich. Im Jahre 2000 wurden insgesamt 597,7 Millionen Euro (229,2 + 350,5 Millionen Euro, vierte bzw. fünfte Konformitätsentscheidung) ausgeschlossen, wovon der Hauptteil auf die Haushaltsjahre 1996-1998 entfällt. Die Berichtigungen betreffen hauptsächlich Ackerkulturen, Tierprämien und die Qualität der Warenkontrollen bei Erzeugnissen, die für Ausfuhrerstattungen in Betracht kommen.

2.57. Es wäre noch verfrüht, wenn man die Haushaltsjahre 1996-1998 mit dem Zeitraum vor der Reform des Rechnungsabschlussverfahrens vergliche, da die Kommission im Jahre 2001 weitere Entscheidungen getroffen hat, die einen Einfluss auf die betreffenden Haushaltsjahre haben.

### Verfahrensmängel

Verzögerungen bei der Mitteilung der Feststellungen

2.58. Der Hof bemerkte in den Vorjahren, dass bei der Übermittlung der Berichte über Prüfbesuche und der Mitteilung der Feststellungen durch die Kommission

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*hingewiesen, dass der Mitgliedstaat immer die Möglichkeit hat, durch zusätzliche Überprüfungen oder die Übermittlung zusätzlicher Informationen nachzuweisen, dass das Versäumnis nicht so schwerwiegend war wie ursprünglich angenommen. Demnach müssen diese Elemente bei der Prüfung der finanziellen Berichtigungen der Kommission berücksichtigt werden.*

**Tabelle 2.3 — Berichtigungen: Anwendung von Pauschalsätzen <sup>(1)</sup>**

Kriterien für eine finanzielle Berichtigung	Erhebliche Schwachstellen bei der Anwendung der EG-Rechtsvorschriften, durch die dem EAGFL tatsächliche finanzielle Verluste drohen.
Anwendung eines Pauschalsatzes von 2 %	Die Schlüsselkontrollen sind zufriedenstellend, doch die nachgeordneten Kontrollen sind teilweise oder gänzlich unwirksam.
Anwendung eines Pauschalsatzes von 5 %	Zahl, Häufigkeit und Intensität der Schlüsselkontrollen entsprechen nicht immer den Anforderungen in den Rechtsvorschriften. Daher erhebliches Risiko, dass dem Fonds Verluste entstehen.
Anwendung eines Pauschalsatzes von 10 %	Eine oder mehrere Schlüsselkontrollen funktionieren nicht, so dass die Förderfähigkeit eines Antrags und seine Ordnungsmäßigkeit nicht festgestellt werden können. Daher hohes Risiko, dass dem Fonds Verluste entstehen.
Anwendung eines Pauschalsatzes von 25 %	In dem Mitgliedstaat oder in einer seiner Regionen ist kein Kontrollsystem für eine Maßnahme eingerichtet, und es gibt Anzeichen für häufige Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle. Daher Risiko, dass dem Fonds hohe Verluste entstehen.
Anwendung höherer Pauschalsätze	Bei Schwachstellen, die dazu führen, dass die meisten Zahlungen vorschriftswidrig sind.

<sup>(1)</sup> Kommissionsdokument VI/5330/97.

Tabelle 2.4 — Berichtigungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses (1996-2000)

(Mio. EUR)

Beträge	1996	1997	1998	1999	2000	
Rechnungsabschlusssentscheidungen						
Gemeldete Ausgaben (einschließlich B1-3 7 0)	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	
Ursprünglich abgetrennte Ausgaben <sup>(1)</sup>	25 986,7	107,8	2 453,5	—	7 489,7	
<b>Abgeschlossene Ausgaben</b>	<b>39 062,5</b>	<b>40 884,3</b>	<b>38 857,4</b>	<b>40 726,2</b>	<b>32 920,9</b>	
Berichtigungen in der ersten Rechnungsabschlusssentscheidung	1,1	- 1,0	0,9	1,6	3,2	
Berichtigungen in der zweiten Rechnungsabschlusssentscheidung	9,9	- 0,1	2,6	—		
<b>Gesamtbetrag der Berichtigungen in den Rechnungsabschlusssentscheidungen</b>	<b>11,0</b>	<b>- 1,1</b>	<b>3,5</b>	<b>1,6</b>	<b>3,2</b>	
<b>Konformitätsentscheidungen</b>						<b>Insgesamt</b>
<i>des Jahres 1999</i>						
Erste Konformitätsentscheidung 1999/186/EG	82,5	7,1	0,0	0,0	0,0	<b>89,6</b>
Zweite Konformitätsentscheidung 1999/351/EG	12,7	17,4	2,6	0,0	0,0	<b>32,7</b>
Dritte Konformitätsentscheidung 1999/603/EG	68,8	33,1	0,0	0,0	0,0	<b>101,9</b>
<i>des Jahres 2000</i>						
Vierte Konformitätsentscheidung 2000/216/EG <sup>(2)</sup>	81,2	83,9	64,1	0,0	0,0	<b>229,2</b>
Fünfte Konformitätsentscheidung 2000/449/EG <sup>(3)</sup>	143,1	105,6	80,4	0,7	20,7	<b>350,5</b>
<b>Gesamtbetrag der Berichtigungen in den Konformitätsentscheidungen</b>	<b>388,3</b>	<b>247,1</b>	<b>147,1</b>	<b>0,7</b>	<b>20,7</b>	
<b>Gesamtbetrag der Berichtigungen <sup>(4)</sup></b>	<b>399,3</b>	<b>246,0</b>	<b>150,6</b>	<b>2,3</b>	<b>23,9</b>	
Berichtigungen wegen verspäteter Zahlungen	25,2	27,2	15,6	0,0	0,0	
Sonderabgabe für Milch	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>Gesamtbetrag der Berichtigungen abzüglich verspäteter Zahlungen und Sonderabgaben für Milch</b>	<b>374,1</b>	<b>218,8</b>	<b>135,0</b>	<b>2,3</b>	<b>23,9</b>	
<b>Prozentsatz der Berichtigungen in den gemeldeten Ausgaben</b>	<b>1,0 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>0,3 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,1 %</b>	

<sup>(1)</sup> Von 1996 bis 1998 entsprechen diese Abtrennungen den Ausgaben der Zahlstellen, deren Rechnungen in der ersten Instanz nach Abschluss des Bescheinigungsberichts nicht abgeschlossen werden konnten oder von der Bescheinigenden Stelle nicht hinlänglich geprüft wurden. Diese Ausgaben wurden später im Rahmen einer zweiten Rechnungsabschlusssentscheidung abgeschlossen, nachdem weitere Prüfungstätigkeiten in Bezug auf die Rechnungen der Zahlstellen erfolgt sind.

Im Jahre 2000 entsprechen die Abtrennungen den Ausgaben der Zahlstellen, welche die Tabelle X nicht rechtzeitig vorlegten.

<sup>(2)</sup> Die in Bezug auf Ausfuhrerstattungen vorgenommenen Berichtigungen wurden auf die EAGFL-Jahre 1996 bis 1998 verteilt, indem sie durch 3 dividiert wurden, da im zusammenfassenden Bericht der Kommission keine Einzelangaben enthalten waren.

<sup>(3)</sup> Die Berichtigung von 20,7 Mio EUR für 2000 bezieht sich auf einen Betrugsfall bei Ausfuhrerstattungen in Frankreich für die EAGFL-Jahre 1988 bis 1990.

<sup>(4)</sup> Ab 1996 ist dieser Gesamtbetrag noch vorläufig, da noch immer Konformitätsentscheidungen ausstehen.

NB: — Beträge in Kursivschrift sind noch vorläufig.

— Bei den Wechselkursen handelt es sich um die von der Kommission in ihren zusammenfassenden Berichten benutzten Wechselkurse.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verzögerungen auftraten <sup>(34)</sup>. Eine ähnliche Feststellung kann im Hinblick auf die Konformitätsentscheidungen dieses Jahres beispielsweise in Bezug auf Fleisch in Deutschland und Frankreich getroffen werden. Angesichts der „24-Monate-Regel“ <sup>(35)</sup> ist es wichtig, dass die Mitteilung der Feststellungen den Mitgliedstaaten rechtzeitig zugeht.

## Versäumte Übermittlung von Daten durch den Mitgliedstaat

2.59. Spanien hat der Kommission erneut <sup>(36)</sup> nicht die geforderten finanziellen und statistischen Daten vorgelegt (InVeKoS-Inspektionen). Die Ergebnisse der im Rahmen des InVeKoS vor Ort vorgenommenen Inspektionen bilden zusammen mit der unabhängigen Bestätigung der Bescheinigenden Stelle, dass die Inspektionen korrekt durchgeführt wurden, ein wesentliches Element der Gewährleistung, dass das InVeKoS in der Praxis ordnungsgemäß angewandt wird. Die versäumte Übermittlung der entsprechenden Daten stellt damit eine äußerst ernsthafte Angelegenheit dar, die das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Systems untergräbt. Die Kommission sollte daher erwägen zwingend vorzuschreiben, dass die verlangten statistischen Daten übermittelt und von der Bescheinigenden Stelle systematisch überprüft werden <sup>(37)</sup>.

**Einzelne Berichtigungen**

## Ausfuhrerstattungen

2.60. In den Jahren 1996 und 1997 führte die Kommission eine Untersuchung der Qualität der Warenkontrollen bei erstattungsfähigen Ausfuhren durch. Diese unangekündigt durchzuführenden Warenkontrollen <sup>(38)</sup> stellen Schlüsselkontrollen dar, und wenn

**2.59.** Die Kommission stellt ebenfalls mit Bedauern fest, dass Spanien es wiederholt versäumt hat, seiner Verpflichtung nachzukommen, der Kommission rechtzeitig zuverlässige Daten zu übermitteln, was vor allem dazu geführt hat, dass die Übermittlung von Angaben zu den Anträgen, Kontrollen und Sanktionen im Rahmen des InVeKoS von 2000 an in einer Verordnung vorgeschrieben wurde. Es wird ebenfalls darauf aufmerksam gemacht, dass solche Mängel bei dem Rechnungsabschlussverfahren festgehalten werden.

Der Vorschlag, statistische Informationen durch die bescheinigenden Stellen überprüfen zu lassen, wird in zahlreichen Mitgliedstaaten bereits praktiziert. Die bescheinigenden Stellen berichten über Aspekte, die beispielsweise Gegenstand von Kontrollen sein könnten, was dann im Rechnungsabschlussverfahren weiterverfolgt wird.

Die Kommission wird geeignete Maßnahmen prüfen.

<sup>(34)</sup> Siehe Ziffern 2.45 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, ABl. C 342 vom 1.12.2000, und 2.77 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

<sup>(35)</sup> Die Kommission kann lediglich diejenigen Ausgaben ausschließen, die innerhalb eines Zeitraums von 24 Monaten vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission ihre Feststellungen mitteilt. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates (Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates, ABl. L 94 vom 28.4.1970, S. 13, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95, ABl. L 125 vom 8.6.1995, S. 1).

<sup>(36)</sup> Siehe Anmerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.47, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

<sup>(37)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 22/2000, Ziffer 49, ABl. C 69 vom 2.3.2001.

<sup>(38)</sup> Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates, ABl. L 42 vom 16.2.1990, S. 6.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

eine Schlüsselkontrolle nicht in der nach der Verordnung vorgeschriebenen Zahl, Häufigkeit oder Intensität durchgeführt wird (siehe **Tabelle 2.3**), sollte eine 5 %ige Berichtigung vorgenommen werden.

2.61. Die Kommission stellte fest, dass in Dänemark<sup>(39)</sup> Verfahren angewandt werden, die de facto darauf hinausliefen, dass der Ausführer vor der Abgabe der Ausfuhranmeldung Kenntnis davon erhielt, ob eine Warenkontrolle stattfinden wird (oder nicht), wodurch die Wirkung der Schlüsselkontrolle unterlaufen wird. Nach Ansicht des Hofes hätte die Anwendung der Kriterien der Kommission zu einer 10 %igen Pauschalberichtigung (zusätzliche 29 Millionen Euro) führen können (die Schlüsselkontrolle war völlig unwirksam) (siehe **Tabelle 2.3**). Überdies war die Anwendung von Sanktionen im Falle eines Ausführers, der eine höhere als die ihm zustehende Ausfuhrerstattung beantragt hat, gefährdet<sup>(40)</sup>.

## Überschreitung der Grundflächen

2.62. Im Rahmen der Reform von 1992 wurde jeder Mitgliedstaat verpflichtet — unter Berücksichtigung von Faktoren wie Bodenfruchtbarkeit und Bewässerung — einen Regionalisierungsplan einschließlich der Erträge pro Region zu erstellen sowie „Grundflächen“ (Anbauflächen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen im Zeitraum 1989-1991) festzulegen. Im Falle einer Überschreitung dieser Grundflächen muss die den Landwirten gezahlte Beihilfe entsprechend gekürzt werden.

2.63. Die mit den gemeinsamen Marktorganisationen betrauten Kommissionsdienststellen überprüfen jährlich, ob die Grundfläche überschritten wurde. In Frankreich, Spanien und im Vereinigten Königreich stellte die Kommission fest, dass die Überschreitung keine Kürzung der den Landwirten gezahlten Beträge nach sich gezogen hat. Sie beschloss daher für das Erntejahr 1996 den zu viel gezahlten Beträgen entsprechende Berichtigungen in Höhe von 7,7 Millionen Euro. Dies bedeutete jedoch, dass Verzögerungen von mehreren Jahren entstanden (1996-2000) bis die betroffenen Mitgliedstaaten

**2.61.** Bei dem Audit in Dänemark stellte die Kommission fest, dass Warenkontrollen durchgeführt worden waren. Trotz einiger Schwachstellen stimmt die Kommission der Feststellung des Rechnungshofes, diese Kontrollen seien nicht korrekt durchgeführt worden, nicht zu. Auch wenn diese Schwachstellen die Wirksamkeit der Kontrollen zwar tatsächlich einschränken, ist die Situation doch anders, als wenn überhaupt keine Schlüsselkontrolle stattgefunden hätte. Eine Pauschalberichtigung von 10 % gemäß den Leitlinien zu den finanziellen Berichtigungen (Dokument VI 5330/97) ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine oder mehrere Schlüsselkontrollen gar nicht vorgenommen wurden, was in Dänemark zutraf. Daher geht die Kommission davon aus, dass die Anwendung einer Pauschalberichtigung von 5 % gerechtfertigt war und mit den genannten Leitlinien übereinstimmte, wonach eine Berichtigung in Höhe von 5 % gerechtfertigt ist, wenn zwar alle Schlüsselkontrollen vorgenommen wurden, jedoch nicht in der vorgeschriebenen Zahl, Häufigkeit oder Intensität ... (siehe auch die allgemeinen Erläuterungen unter Ziffer 2.55).

**2.63.** Die Mitgliedstaaten müssen feststellen, ob die Grundfläche überschritten wurde oder nicht. Die mit den gemeinsamen Marktorganisationen betrauten Kommissionsdienststellen kontrollieren, ob die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Flächen glaubwürdig sind. Werden die mitgeteilten Flächen nicht als glaubwürdig betrachtet, wird im Rahmen des normalen Rechnungsabschlussverfahrens eine gründlichere Untersuchung anberaunt, die finanzielle Konsequenzen haben kann, indem die Ausgaben aus der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden. Verstöße gegen Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 werden im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nicht anders behandelt als Verstöße gegen die Verordnung (EWG) Nr. 3887/92, da der Berichtigungssatz immer ausgehend von dem tatsächlichen Verlust für den Gemeinschaftshaushalt berechnet wird. Die Kommission wird prüfen, ob es rechtlich möglich ist, in diesen Umständen bestimmte Sanktionen einzuführen.

<sup>(39)</sup> In Dänemark wurden die Warenkontrollen beim Zoll auf der Grundlage einer vor der Verladung an die Zollbehörde gesandten Vorankündigung durchgeführt. Stellt die Zollbehörde fest, dass die Informationen über die Vorankündigung falsch ist, kann der Händler danach die Ausfuhrmeldung vervollständigen und korrigiert vorlegen. Die Ausfuhranmeldung bildet die Rechtsgrundlage für das Anrecht, eine Ausfuhrerstattung zu erhalten.

<sup>(40)</sup> Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission, ABl. L 351 vom 14.12.1987 (gültig bis 30. Juni 1999), geändert durch Verordnung (EG) Nr. 495/97, ABl. L 77 vom 19.3.1997, S. 12.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

sanktioniert wurden. Für den Fall, dass eine Überschreitung festgestellt wird <sup>(41)</sup> und keine Kürzung der Beihilfe stattgefunden hat, sollte die Kommission die Einführung von Sanktionen in Erwägung ziehen <sup>(42)</sup>.

2.64. Die Kommission legte ferner den falschen Beihilfesatz zugrunde, um die Berichtigung für Spanien zu berechnen, die infolgedessen 2,4 Millionen Euro zu niedrig war, was rund 1 % der Gesamthöhe der Berichtigung (206 Millionen Euro) entspricht.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem — Flächenbeihilfe

2.65. Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS <sup>(43)</sup>) sollte ab 1. Januar 1997 voll operationell sein. Nach Maßgabe des Rates werden für den Fall, dass eine oder mehrere Komponenten des InVeKoS vor diesem Zeitpunkt funktionsfähig sind, diese von den Mitgliedstaaten für ihre Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit eingesetzt <sup>(44)</sup>.

2.66. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 <sup>(45)</sup> gelangte der Hof im Gegensatz zur Kommission zu der Schlussfolgerung, dass es sich bei den in der Verordnung vorgesehenen Gegenkontrollen und Vor-Ort-Kontrollen um Schlüsselkontrollen handelt, die sich ergänzen sollten. Wenn folglich ein Mitgliedstaat versäumt, eine dieser Kontrollen durchzuführen, sollte nach Ansicht des Hofes eine 5 %ige Pauschalberichtigung vorgenommen werden. Dem Hof ist nicht klar, weshalb die Kommission offensichtlich die Position vertritt, bei den zur Verhinderung doppelter Zahlungen erforderlichen Gegenkontrollen handle es sich um eine Nebenkontrolle.

**2.66.** Die Kommission hat sich bereits in ihrer Antwort auf den Jahresbericht 1999 gegen die Ansicht des Rechnungshofes ausgesprochen.

Schlüsselkontrollen sind physische und administrative Kontrollen, mit denen das Vorliegen des Antragsgegenstandes überprüft werden soll. Schlüsselkontrollen im Ackerkulturrektor werden entweder vor Ort oder durch Gegenkontrollen mit unabhängigen Daten wie den Liegenschaftsbüchern vorgenommen.

Zusatzkontrollen sind administrative Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Anträge korrekt zu bearbeiten. Eine Kontrolle, mit der überprüft werden soll, ob für das gleiche Projekt ein zweifacher Antrag vorliegt, ist folglich keine Schlüsselkontrolle, sondern eine Zusatzkontrolle im Ackerkulturrektor, da damit nicht das Vorliegen eines Antragsgegenstandes überprüft werden soll.

<sup>(41)</sup> Mit Wirkung ab dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 sollen diese Informationen der Kommission bis spätestens zum 31. Oktober des betroffenen Wirtschaftsjahres übermittelt werden, Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2316/1999 der Kommission, ABl. L 280 vom 30.10.1999, S. 43.

<sup>(42)</sup> Der Hof hat auch festgestellt, dass für Rinder keine Rahmenregelung existiert, die der für die Grundflächen geltenden vergleichbar wäre, siehe Ziffern 54 b) und 67 im Sonderbericht Nr. 4/2001, ABl. C 214 vom 31.7.2001.

<sup>(43)</sup> Eingeführt durch die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates, ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 1, und durchgeführt durch die Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission, ABl. L 391 vom 31.12.1992, S. 36.

<sup>(44)</sup> Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates, ABl. L 335 vom 5.12.1992, S. 1).

<sup>(45)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 2.50-2.51, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem — Tierprämien

2.67. Ab dem 1. Januar 1997 — nach der vollständigen Umsetzung des InVeKoS — sollten die Mitgliedstaaten die Kennzeichnung und Registrierung sämtlicher Tiere nach Maßgabe der Ratsrichtlinie 92/102/EG<sup>(46)</sup> zum Abschluss gebracht haben. Ein vollständiges Kennzeichnungs- und Registrierungssystem, das den Mitgliedstaaten ermöglicht, Verwaltungskontrollen (Gegenkontrollen) wie auch wirksame Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen<sup>(47)</sup>, ist der Eckpfeiler der Kontrollen bei den Tierprämien.

2.68. Die Berichtigungen im Zusammenhang mit Tierprämien stehen hauptsächlich im Zusammenhang mit dem vollständigen oder teilweisen Versäumnis, wirksame Kennzeichnungs- und Registrierungssysteme einzurichten.

2.69. In Portugal war kein Bestandsverzeichnis (Schlüsselkontrolle) für Schafe und Ziegen eingerichtet worden, was ein erhöhtes inhärentes Risiko für den EAGFL bedeutete. Ferner wurde festgestellt, dass die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen nicht zufriedenstellend war. Obwohl die Kommission eine 5 %ige Berichtigung für 1995 anwandte, verhängte sie für die Ausgaben der Jahre 1996 und 1997 lediglich eine 2 %ige Berichtigung.

2.70. Die Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft) hatte festgestellt, dass sich die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen zwischen 1994 und 1999 lediglich langsam verbessert hatte. Nach Ansicht des Hofes reichten die Fortschritte nach den Kriterien der Kommission (siehe **Tabelle 2.3**) nicht aus, um die Verringerung von 5 % auf 2 % ab 1996 zu rechtfertigen. Eine Pauschalberichtigung in Höhe von 5 % (zusätzliche 3,6 Millionen Euro) hätte auch für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 Anwendung finden sollen.

**2.69 und 2.70.** Portugal: Mutterschaftsprämie

*Aus folgenden Gründen teilt die Kommission nicht die Auffassung des Rechnungshofes:*

- Das Kontrollniveau stieg bei den Vor-Ort-Kontrollen insgesamt von 10,6 % im Jahr 1995 auf 13,7 % im Jahr 1996 — ein Anstieg um 29 %, wobei im Jahr 1996 ein Anteil von 30 % der Tiere bei Vor-Ort-Kontrollen inspiert wurden, was darauf zurückzuführen ist, dass das Risikoanalyseverfahren erheblich verbessert wurde, nachdem die Kommission sich kritisch dazu geäußert hatte;
- im Jahr 1995 hat Portugal erstmals ein privates Unternehmen mit der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen der landwirtschaftlichen Betriebe betraut, was zu besonders mangelhaften Kontrollen führte, während die Kontrollqualität sich in den nachfolgenden Jahren offensichtlich gesteigert hat;
- nach den Auditbesuchen zur Durchführung des Rechnungsabschlusses in den Jahren 1994 und 1995 wurde viel Kritik laut, die 1996 zu positiven Ergebnissen führte, nachdem der portugiesischen Kontrollstelle INGA Zeit gelassen wurde, ihr Kontrollsystem vollständig neu zu organisieren. Das galt beispielsweise für die erheblich verbesserte Risikoanalyse bei der Auswahl der kontrollierten Erzeuger im Jahr 1996, die zu dem vorgenannten hohen Anteil kontrollierter Tiere führte.

*Daher hält die Kommission eine niedrigere Pauschalberichtigung für die Jahre nach 1995 für gerechtfertigt.*

<sup>(46)</sup> ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 32.

<sup>(47)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 4.45-4.55, ABl. C 348 vom 18.11.1997.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.71. Im Zusammenhang mit den Mutterkuhprämien lag kein Grund dafür vor, das für den EAGFL entstehende Risiko für das Wirtschaftsjahr 1996 geringer einzuschätzen als für das Wirtschaftsjahr 1997. In beiden Wirtschaftsjahren war das Kennzeichnungs- und Registrierungssystem nicht funktionsfähig, und die von den portugiesischen Behörden festgestellte Fehlerrate lag 1996 bei 18,3 % und 1997 bei 19,7 %. Beide Raten deuten darauf hin, dass die Schlüsselkontrollen (wie auch immer definiert) versagt haben und eine 5 %ige Berichtigung gerechtfertigt war. Die Anwendung der Kriterien der Kommission (siehe **Tabelle 2.3**) hätte anstelle der angewandten 2 %igen Berichtigung für 1996 eine 5 %ige Pauschalberichtigung (zusätzliche 1,7 Millionen Euro) begründet (Höhe der Berichtigung für 1997).

## Flankierende Maßnahmen

2.72. Gegenkontrollen zur Vermeidung von Doppelanträgen stellen auch eine Schlüsselkontrolle bei flankierenden Maßnahmen dar. In Spanien und Italien hatte die Kommission festgestellt, dass Beihilfeanträge im Rahmen der flankierenden Maßnahmen nicht anhand der InVeKoS-Datenbank gegengeprüft worden waren. Nach Ansicht des Hofes wäre bei Anwendung der Kriterien der Kommission (siehe **Tabelle 2.3**) statt der verhängten 2 %igen Berichtigung eine 5 %ige Pauschalberichtigung für Spanien (zusätzliche 5,7 Millionen Euro) und für Italien (zusätzliche 12 Millionen Euro) begründet gewesen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.71. Portugal: Mutterkuhprämie**

*Nach Auffassung der Kommission hat sich die Situation bei der Einhaltung der geltenden Vorschriften im Jahr 1997 gegenüber 1996 eindeutig verschlechtert.*

*Zunächst einmal ist zu beachten, dass eine Pauschalberichtigung von 5 % bei einigen Hochrisikogruppen angewendet wurde (Kampftiere, Ausgaben für Mutterkuhprämien im Antragsjahr 1996). Zudem wurde eine Pauschalberichtigung von 5 % in beiden Jahren für die Sonderprämie für männliche Rinder angewendet, wobei auf die eingehende Prüfung der Gesamtlage des Rinderprämienbereichs durch die Kommissionsdienststellen hinzuweisen ist.*

*In den Leitlinien für die Festlegung der Pauschalberichtigung im Rechnungsabschlussverfahren wurde folgendes festgesetzt: „Wird in der Verordnung ausdrücklich eine besondere Kontrolle gefordert, hat der Mitgliedstaat keine andere Wahl als diese Kontrolle auch vorzunehmen ...“. Da das InVeKoS erst zum 1. Januar 1997 abgeschlossen sein musste, wird die Durchführung in Portugal erst von diesem Datum an als besonders mangelhaft angesehen.*

*Unter diesen Umständen geht die Kommission davon aus, dass eine niedrigere Pauschalberichtigung für das Antragsjahr 1996 gerechtfertigt war.*

**2.72.** *Die Verordnungen (EWG) Nr. 2078/92 und (EG) Nr. 746/96 schrieben nicht vor, die flankierenden Maßnahmen stärker in das InVeKoS einzubeziehen, insbesondere nicht für die Flächenangaben. Da die Flächendatenbank des InVeKoS oft kaum in Einklang mit den Agrarumweltmaßnahmen zu bringen ist, konnten die Gegenkontrollen nicht immer zu definitiven Angaben der deklarierten Flächen führen. Aus diesem Grund wurden diese Gegenkontrollen zu obligatorischen Kontrollen erklärt (wie in Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 746/96 vorgesehen), im Hinblick auf die Schwere des Risikos aber zu Sekundärkontrollen, die durch weitere Kontrollen ergänzt werden mussten. Der Kontext hat sich ab 2000 geändert, da die Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 eine stärkere Einbeziehung der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raumes in das InVeKoS vorsah und sich das InVeKoS geändert hat. Um diese Entwicklungen zu berücksichtigen, wurde in Anhang 8 zu dem Dokument AGRI/17933/2000 darauf hingewiesen, dass in allen geeigneten Fällen Gegenkontrollen der Parzellen, die Gegenstand einer Beihilfe sind, mit den Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Vermeidung doppelter Beihilfezahlungen Schlüsselkontrollen sind. Diese Bestimmung ist ab 1. Januar 2001 anzuwenden.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Obst und Gemüse

*Unzulängliche Unterlagen zur Begründung des Standpunktes der Kommission*

2.73. Im Anschluss an einen Prüfbesuch der GD Finanzkontrolle im September 1997 in Frankreich wurde festgestellt, dass ein Unternehmen eine Beihilfe für die Verarbeitung von Pfirsichen und Birnen in Sirup erhielt, die es für die Herstellung von Obstsalat und Marmelade verwendete. Die Beihilfe wird jedoch nur für Pfirsiche und Birnen in Sirup als Enderzeugnis gewährt<sup>(48)</sup>. Unterlagen aus der Kommissionsakte deuten darauf hin, dass die Kommission zwar einen Betrug vermutete, der Fall jedoch nicht dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zugewiesen wurde. Die Entscheidung, diese Unregelmäßigkeit nicht als Betrugsfall zu behandeln, wurde nicht dokumentiert. Die vorgenommenen Berichtigungen beliefen sich auf 2,3 Millionen Euro für 1996, 2,6 Millionen Euro für 1997 und 1,8 Millionen Euro für 1998.

## Flachs

*Ungenauigkeit der Verordnungen*

2.74. Im Vereinigten Königreich wurde im Rahmen von zwei Prüfbesuchen der Kommission aufgezeigt, dass Produktionsbeihilfe für eine Flachssorte gewährt worden war, die normalerweise für eine Beihilfe nicht in Betracht kommt<sup>(49)</sup>. Die britischen Behörden hatten diese Flachssorte — in Übereinstimmung mit der Verordnung — zu Testzwecken zugelassen<sup>(50)</sup>. Ab 1994/1995 wurde sie auf weitläufigen Flächen angebaut: 1 903 Hektar in den Jahren 1994/1995, 5 407 Hektar 1995/1996 und 7 990 Hektar 1996/1997. Der Kommission wurde jedoch nicht der Nachweis über

Außerdem ist zu beachten, dass die Verpflichtung zur Gegenkontrolle mit Wirkung vom 1. Januar 1997 eingeführt wurde. Die vorgeschlagene Berichtigung bezieht sich auf die Jahre 1997 und 1998, d.h. auf einen Zeitraum, der als Übergangszeit zu betrachten ist, wobei die Kommission mit dem Berichtigungssatz von 2 % ein gewisses Verständnis zeigen wollte. Diese Einstellung war dadurch gerechtfertigt, dass die Einrichtung von Gegenkontrollen erhebliche Anstrengungen erforderte, insbesondere weil beispielsweise in Italien die beiden Maßnahmen nicht von der gleichen Zahlstelle bearbeitet wurden.

**2.73.** Die Kommission akzeptiert die Kritik des Rechnungshofes, der darauf hinwies, dass dieser Fall eindeutiger Belege erforderte.

<sup>(48)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1558/91, ABl. L 144 vom 8.6.1991, S. 31.

<sup>(49)</sup> Die Flachssorte „Klasse“ ist in Anhang A zur Verordnung (EWG) Nr. 1164/89, ABl. L 121 vom 29.4.1989, S. 4, nicht aufgeführt.

<sup>(50)</sup> Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

durchgeführte Tests erbracht, die im Hinblick auf die Flachsfaserherstellung hätten durchgeführt werden müssen.

2.75. Die Kommission war der Auffassung, dass die als Versuchsflächen bezeichneten Saatflächen zu ausgedehnt waren und 100 Hektar nicht überschreiten sollten. Daher beschloss sie Berichtigungen von 1,45 Millionen Euro für das Haushaltsjahr 1995, von 5,9 Millionen Euro für 1996 und von 8,1 Millionen Euro für 1997. Daraufhin wurde der Europäische Gerichtshof mit der Angelegenheit befasst und hob die Berichtigungen durch sein Urteil von November 2000 auf. Als Gründe führte er an, die Kommission verfüge über keinerlei Rechtsgrundlage, um die Größe einer Versuchsfläche festzulegen, da diese weder in den Verordnungen noch in einer Richtlinie festgelegt sei. Ferner könne durch kein Element bewiesen werden, dass die Aussaat im Hinblick auf die geplante Prüfung unverhältnismäßig sei<sup>(51)</sup>. Außerdem vertrat der Gerichtshof die Auffassung, das Fehlen von Tests sei nicht relevant, da Bedingung für die Gewährung der Beihilfe die Aussaat sei, nicht jedoch die Verarbeitung der Ernte<sup>(52)</sup>.

2.76. Die Beihilfe für Flächen, auf denen Sorten ausgesät wurden, die zur Prüfung vorliegen, wurde erst ab dem Wirtschaftsjahr 1998/1999 abgeschafft. Wäre die Verordnung präziser gewesen, hätte ein Großteil der Beihilfe nicht ausbezahlt werden müssen, oder aber die Kommission hätte Berichtigungen vornehmen können. Der EAGFL hätte in den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 rund 15,5 Millionen Euro einsparen können (siehe auch Ziffern 2.77-2.84).

### Fehlende Folgemaßnahmen aufgrund der Bemerkungen des Hofes

#### Beihilfe für Faserflachs

2.77. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1992<sup>(53)</sup> hatte der Hof der Kommission empfohlen, dass jede zusätzliche Stimulierung der Faserflachsproduktion vermieden werden solle, da zu jenem Zeitpunkt bereits eine Überproduktion bestand, für die kein Absatzmarkt existierte. Im Jahre 1993 wurden die Verordnungen über den Anbau von Flachs und Hanf abgeändert. Die Produktionsbeihilfe für Saatgut wurde der Hektarbeihilfe hinzugefügt. Dieser neue Satz führte tatsächlich zu einer Verdopplung der Hektarbeihilfe und war bei weitem attraktiver als die Beihilfe für andere landwirtschaftliche Kulturpflanzen.

**2.76.** Die Behörden des Vereinigten Königreichs haben es versäumt, der Kommission rechtzeitig das Ausmaß der Versuchsflächen, auf denen die genannten Sorten ausgesät wurden, mitzuteilen. Erst nach dem Kontrollbesuch der Rechnungsabschlussstelle der Kommission wurde die Größe der Aussaatflächen bekannt. Danach wurden finanzielle Berichtigungen für die gesamte die Versuchsfläche übersteigende Fläche angewendet. Außerdem schlug die Kommission eine geänderte Rechtsvorschrift vor, die der Rat mit Wirkung vom Wirtschaftsjahr 1998/1999 beschloss.

**2.77-2.84.** Die Kommission erfuhr erstmals von den Schwierigkeiten, als ihre Dienststellen die Zunahme der Faserflachsanbauflächen in Spanien ab 1994 bemerkten. In der Folge hat das Referat Rechnungsabschluss der Generaldirektion Landwirtschaft im Juli 1995 eine Dienstreise unternommen, bei der Unregelmäßigkeiten im Faserflachssektor in Spanien festgestellt wurden, die unter den Begriff der „Prämienjagd“ fallen. Das wurde in weiteren Berichten vom Juni bestätigt. Im Juli 1998 nahm die UCLAF an einer Dienstreise nach Spanien teil, bei der es hauptsächlich um Hanf ging, wobei aber einige Untersuchungen sich auch mit Faserflachs befassten, die Unregelmäßigkeiten im Faserflachssektor ergaben. Um die Probleme in diesem Sektor auszuräumen, ergriff die Kommission Legislativmaßnahmen, die wie folgt zusammengefasst werden können:

<sup>(51)</sup> Rechtssache C-148/99, Urteil vom 9. November 2000.

<sup>(52)</sup> Artikel 3 bis 8 der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89.

<sup>(53)</sup> ABL C 309 vom 16.11.1993.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.78. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995 <sup>(54)</sup> bemerkte der Hof eine sprunghafte Zunahme der Anbauflächen für Flachs sowie der damit verbundenen Ausgaben zwischen 1994 und 1995. Ferner stellte er das Auftreten zweier neuer Großerzeugerländer, Spanien und Vereinigtes Königreich, fest. In Anbetracht dessen, dass die erzeugten Mengen die Bedürfnisse des Marktes bei weitem überschritten, empfahl der Hof der Kommission, sich aktiv um diesen Markt zu kümmern, um die Marktüberschüsse abzubauen. Zwischen den Wirtschaftsjahren 1992/1993 und 1999/2000 sind in Spanien die Aussaatflächen für Flachs von 0 auf 126 000 Hektar angestiegen. In Spanien obliegt die Kontrolle der gemeinsamen Marktorganisation für Flachs den Regionalregierungen.

2.79. Schon beim Prüfbesuch des für den Rechnungsabschluss zuständigen Kommissionsreferats in Spanien im Juli 1995 <sup>(55)</sup> trat das Risiko der Erzeugung nur um der Beihilfe willen klar zutage. Durch die im Juni 1997 <sup>(56)</sup> von der für Flachs zuständigen Marktabteilung der Kommission vorgenommenen Prüfbesuche sowie durch den gemeinsam mit OLAF im Juli 1998 <sup>(57)</sup> durchgeführten Prüfbesuch wurde dieser Eindruck bestätigt <sup>(58)</sup>. Für die Haushaltsjahre 1994 und 1995 wurde für Spanien wegen Mängeln bezüglich der Verwaltung der Maßnahme eine Pauschalberichtigung angewandt <sup>(59)</sup>. Diese Berichtigung wurde in den nachfolgenden Haushaltsjahren nicht beibehalten, da die Kommission aufgrund des gemeinsamen Prüfbesuchs mit OLAF im Jahre 1998 zu der Auffassung gelangte, dass die spanischen Behörden die Situation in Bezug auf die Einhaltung der in den Verordnungen festgelegten Verpflichtungen verbessert hatten.

2.80. Die Verordnungsvorschriften enthielten weder eine Forderung in Bezug auf die Verarbeitung des Flachstrohs noch waren ein Mindestertrag an Stroh pro Hektar, ein Mindestertrag an Faserflachs pro verarbeiteter

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Im Februar 1996 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Reform des Beihilfesystems vor, der hauptsächlich eine garantierte Höchstfläche und unterschiedliche Beihilfeniveaus für gerauften oder für geschnittenen Flachs vorsah. Der Rat hat diesen Vorschlag nicht angenommen.
- Angesichts dieser Umstände machte die Kommission im Dezember 1997 einen neuen Vorschlag, wonach die Verarbeitung von Stroh vorgeschrieben werden sollte. Dieser Vorschlag wurde vom Rat angenommen; er trat 1997/1998 in Kraft.
- Mit Zunahme der deklarierten Flächen führte die Kommission mit Wirkung von 1998/1999 einen erforderlichen Mindestertrag ein.
- Im November 1998 wurde die Rechtsvorschrift dahingehend geändert, dass Faserflachs und Hanf im Rahmen des InVeKoS deklariert werden mussten; außerdem wurden die Kontrollen und Sanktionen verschärft.
- Im November 1999 legte die Kommission einen neuen Reformvorschlag für diesen Sektor vor, der schließlich im Juli 2000 vom Rat angenommen wurde; er soll im Juli 2001 in Kraft treten.

<sup>(54)</sup> ABl. C 340 vom 12.11.1996.

<sup>(55)</sup> Kontrollbericht (17-21. Juli 1995) vom 31.1.1996.

<sup>(56)</sup> Bericht über die Erzeugung und die Flachsverarbeitungsindustrie in Spanien (11. und 12. Juni 1998), 97/2358a.

<sup>(57)</sup> Untersuchungsbericht (27-31. Juli 1998) vom 26.11.1998.

<sup>(58)</sup> Überdies wurde festgestellt, dass zwischen 1994 und 1996 das erzeugte Flachsstroh nicht verarbeitet werden konnte, da Spanien nicht über die erforderlichen Verarbeitungskapazitäten verfügte. In der Folge ist das Flachsstroh anscheinend zu Fasern verarbeitet worden, doch da hierfür kein Absatzmarkt vorhanden war, wurde es nicht in den Handel gebracht. Darüber hinaus lagen die festgestellten Erträge weit unter den Erträgen der traditionellen Erzeugerländer. Ferner waren die Fasern von minderer Qualität.

<sup>(59)</sup> 10 % der von Spanien zulasten des Haushaltspostens B1-1 4 0 0 für die Haushaltsjahre 1994 (2,3 Millionen PTA) und 1995 (40,4 Millionen PTA) gemeldeten Ausgaben.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Tonne Stroh oder eine Mindestqualität für Flachsstroh festgelegt. Bereits 1996 beschloss die Kommission, Änderungen der bestehenden Rechtsvorschriften vorzuschlagen. Sie versuchte, ein System einer garantierten Höchstfläche einzuführen, das es ermöglicht hätte, die Flächen zu begrenzen, doch wurde dieser Vorschlag vom Rat nicht angenommen. Ab dem Wirtschaftsjahr 1997/1998 war die Gewährung der Beihilfe an eine Verarbeitungsverpflichtung vonseiten des Käufers oder Erzeugers geknüpft. Ferner mussten die verarbeitenden Betriebe formell zugelassen werden. Ende 1998 stand für die Generaldirektion Landwirtschaft fest, dass die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Flachs und Hanf einer grundlegenden Reform bedurfte, um den vor Ort festgestellten Missbräuchen insbesondere in Spanien und in geringerem Umfang auch in anderen Mitgliedstaaten Einhalt zu gebieten. Jedoch bestand die einzige unmittelbar getroffene Maßnahme darin, ab dem Wirtschaftsjahr 1998/1999 einen Mindestertrag an Flachsstroh je Hektar festzulegen, der sich je nach Erntemethode unterschied. Auch diese Vorschriften hatten keinerlei Auswirkungen: Die Flächen stiegen weiterhin an, und das Flachsstroh wurde verarbeitet, aber nicht vermarktet.

2.81. In den Jahren 1999 und 2000 wurden einige Bestände an Flachsstroh und Faserflachs durch Brände ungeklärten Ursprungs vernichtet. Dies deutete auf gravierende Unregelmäßigkeiten in Spanien hin. Im Juli 1999 leitete der mit Korruptionsbekämpfung betraute spanische Generalstaatsanwalt auf Ersuchen von OLAF Strafverfolgung ein.

2.82. Das für den Rechnungsabschluss zuständige Kommissionsreferat schlug auf der Grundlage von Sitzungen und von den spanischen Behörden erhaltenen Informationen — eine Dienstreise vor Ort fand nicht mehr statt — wegen Prämienjagd eine Pauschalberichtigung von 10 % der von Spanien im Verlauf der Haushaltsjahre 1996 bis 1998 gemeldeten Ausgaben vor (7,2 Millionen Euro), und zwar gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft. Die Mitteilung über die Berichtigung, die dem Juristischen Dienst der Kommission im März 2000 vorgelegt wurde, ist noch nicht übermittelt worden. Im April 2001 erklärte der Juristische Dienst, er sei mit der Berichtigung nicht einverstanden, da sämtliche von der Verordnung geforderten Bedingungen erfüllt seien und die Berichtigung nicht aufgrund von Kriterien erfolgen könne, die den Vorschriften im Nachhinein hinzugefügt worden sind. Überdies konnte sich eine Berichtigung wegen der 24-Monate-Frist nur auf Ausgaben ab Juli 1997 beziehen, denn die Mitteilung der Feststellungen wurde den spanischen Behörden im Juli 1999 übermittelt.

2.83. Im Juli 2000 unternahm das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat einen Prüfbesuch im Zusammenhang mit der Verwaltung der Maßnahmen

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Probleme des Faserflachssektors in Spanien wurde notorisch, als sich in den Betrieben der verarbeitenden Unternehmen mehrere Brände in den Lagern mit nicht verarbeitetem und verarbeitetem Flachs ereigneten (April-Mai 1999), bei denen Verdacht auf Brandstiftung bestand. Anschließend haben die Kontrollstellen der spanischen autonomen Regionen einen Vergleich zwischen der deklarierten Gesamtzeugung von Faserflachs bei den Erzeugern, die an diese Verarbeiter zuliefern, und der technischen Kapazität der Verarbeiter angestellt, der zahlreiche Unstimmigkeiten zutage brachte. Für die Haushaltsjahre 1996 bis 1998 ist das Rechnungsabschlussverfahren noch nicht abgeschlossen. Für 1999 wird die finanzielle Berichtigung die Erkenntnisse einer Untersuchung des OLAF von 2000 berücksichtigen. Daher haben die spanischen Behörden im Oktober 1999 (FEGA — d.h. die koordinierende Stelle der Zahlstelle der autonomen Regionen) einen zusätzlichen Aufschub (bis zum 30. April 2000) zur Zahlung der Beihilfe beantragt, da sie bei zahlreichen Fällen „gemutmaßter Unregelmäßigkeiten“ weitere Untersuchungen vornehmen mussten. Die Kommission hat diesem Aufschub zugestimmt.*

*Die GD AGRI nahm im Juni 2000 zusammen mit der GD AUDIT (FEGA und Castilla-León) einen Kontrollbesuch vor, um die Ausgaben in der Kampagne 1998/1999 zu überprüfen. Gleichzeitig unternahm das OLAF zahlreiche Auditmissionen in Spanien zur Untersuchung der gemutmaßten Betrugsfälle. Im Dezember 2000 teilte die spanische „Fiscalia Anticorrupcion“ dem OLAF die Ergebnisse der Untersuchung mit. OLAF schloss seinen Bericht im März 2001 ab. Zur Zeit dauert das Rechnungsabschlussverfahren zur Berücksichtigung dieser Ergebnisse noch an. Die Kommission verweist darauf, dass die 24-Monate-Frist für finanzielle Berichtigungen nicht für die finanziellen Auswirkungen von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen gilt, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind (Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999). Daher hält die Kommission die Schlussfolgerungen des Rechnungshofes hinsichtlich des Verlustes für den EAGFL für verfrüht.*

*Die Kommission hat eine Berichtigung von 10 % für Schwachstellen des Kontrollsystems in den Jahren 1994 und 1995 beschlossen. Das Rechnungsabschlussverfahren für die Haushaltsjahre 1996 bis 1998 dauert noch an. Für 1999 bilden die Ergebnisse der Untersuchung des OLAF die Grundlage für eine finanzielle Berichtigung. Daher geht die Kommission davon aus, dass sie die in Spanien festgestellten Mängel in angemessener Weise behandelt hat und noch behandelt. Wie oben bereits erläutert (2.77-2.84), hat sich die Kommission seit Februar 1996 bemüht, Änderungen der Verordnung vorzuschlagen, die aber vom Rat abgelehnt wurden.*

in Spanien, insbesondere mit den Kontrollen der Verarbeitungsbetriebe. Bei dieser Gelegenheit trat zutage, dass die spanischen Behörden erhebliche bei Kontrollen festgestellte Unregelmäßigkeiten nicht rechtzeitig mitgeteilt hatten<sup>(60)</sup>. Diese Feststellung hätte viel früher getroffen werden und eine fundierte Rechtsgrundlage für Berichtigungen für die Haushaltsjahre 1996 bis 1998 bilden können. Überdies könnte sich eine Berichtigung nach Maßgabe der 24-Monate-Frist wegen dieses Versäumnisses lediglich auf die ab März 1999 getätigten Ausgaben beziehen (die Mitteilung über die Feststellungen wurde den spanischen Behörden im März 2001 zugestellt).

2.84. Infolge des Zusammenwirkens einer ausgesprochen lückenhaften verordnungsrechtlichen Regelung, der Gleichgültigkeit gegenüber den Empfehlungen des Hofes und der unzureichenden Überwachung vonseiten der Kommission war die Prämienjagd in Verbindung mit der Beihilfe für Faserflachs in Spanien während des Zeitraums 1994 bis 2000 an der Tagesordnung. Ferner liegen Hinweise dafür vor, dass es möglicherweise zu weit verbreiteten gravierenden Unregelmäßigkeiten gekommen ist. Wären die Verordnungen angemessen gewesen, hätte ein Großteil der Spanien gewährten Beihilfen, rund 180 Millionen Euro, für die EAGFL-Jahre 1994 bis 2000 nicht gezahlt werden müssen (siehe auch Ziffer 2.76).

### *Rechnungsabschlussentscheidung für 2000*

#### **Späte Übermittlung von Unterlagen und Zahlungsdaten**

2.85. Die Berichte und Rechnungen der Bescheinigenden Stelle für vier Zahlstellen — Wallonien (Belgien), FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria), Navarra und Rioja (Spanien) — sind nach der Frist des 10. Februar 2001 übermittelt worden. Eine Zahlstelle (FEGA) ist wegen eines Ausfalls der von der Kommission zur Verfügung gestellten Hardware FAUDIT-ED (EDV-System für die öffentliche Lagerhaltung) nicht in der Lage gewesen, die Jahresrechnungen rechtzeitig zu erstellen. Die anderen Verzögerungen waren darauf zurückzuführen, dass für die Bescheinigung keine angemessenen Ressourcen bereitgestellt worden waren. Dennoch standen die entsprechenden Unterlagen rechtzeitig zur Verfügung, so dass die Kommission ihre Entscheidung treffen konnte.

2.86. Zum Zeitpunkt der Konsultation mit den Mitgliedstaaten hatten 19 Zahlstellen der Kommission noch nicht die gemäß den Gemeinschaftsvorschriften verlangten einzelnen Zahlungsdaten übermittelt<sup>(61)</sup>.

<sup>(60)</sup> Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89.

<sup>(61)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2390/1999 der Kommission, ABl. L 295 vom 16.11.1999, S. 1.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Infolgedessen schlug die Kommission vor, die Jahresrechnungen dieser Zahlstellen von der Entscheidung abzutrennen<sup>(62)</sup>. Zwei Zahlstellen stellten daraufhin die Daten unverzüglich zur Verfügung. Die Entscheidung erging am 8. Mai, wobei alle Ausgaben in Bezug auf die 17 anderen Zahlstellen (7 490 Millionen Euro) abgetrennt wurden.

2.87. Durch die Tatsache, dass einige Zahlstellen bestimmte Zahlungsdaten nicht vorlegten, wird die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit<sup>(63)</sup> der Rechnungen nicht infrage gestellt. Nach Auffassung des Hofes ist dies kein Grund für eine Abtrennung von Ausgaben. Die Kommission sollte sich bemühen, die Mitgliedstaaten auf anderem Wege zur rechtzeitigen Übermittlung der erforderlichen Daten zu verpflichten und sollte Verzögerungen der Rechnungsabschlussentscheidung vermeiden.

#### **Einschränkung der Rechnungen und erfolgte Berichtigungen**

2.88. Die Bescheinigenden Stellen müssen ein allgemeines Konfidenzniveau von 95 % erreichen. Die meisten Zahlstellen stützten sich allein auf vertiefte Prüfungen, doch einige reduzierten den aufgrund von vertieften Prüfungen zu erlangenden Sicherheitsgrad auf 70 % und bezogen die restliche Sicherheit aus anderen Quellen<sup>(64)</sup>. Bei der überwiegenden Mehrzahl der Prüfungen der Rechnungen wurde das wertbezogene Stichprobenverfahren (MUS) angewandt<sup>(65)</sup>. Die allgemeine Schlussfolgerung geht dahin, dass die von den Bescheinigenden Stellen in den Rechnungen der Zahlstellen<sup>(66)</sup> aufgedeckte Fehlerrate im Jahr 2000 1 % (412 Millionen Euro) des gemeldeten Gesamtbetrages nicht überschritt. Sechs

**2.87.** Die Mitgliedstaaten sind aufgrund der Verordnung gehalten, der Kommission Zahlungsdaten zu den Einzelvorgängen zu übermitteln. Zwei Mitgliedstaaten haben die erforderlichen Angaben nicht übersandt, was sich auf die Effizienz des gesamten Rechnungsabschlussverfahrens auswirkt, da einige Kontrollen in diesen Mitgliedstaaten gar nicht oder nicht vollständig durchgeführt werden können. Das ist gegenüber den Mitgliedstaaten, die die erforderlichen Angaben gemacht haben, zweifellos unfair. Daher hielt es die Kommission für falsch, die Rechnungsdaten der Zahlstellen anzunehmen, die keine Zahlungsangaben zu Einzelvorgängen vorgelegt hatten.

Die Kommission nimmt indes die Bemerkungen des Rechnungshofes zur Kenntnis und wird die künftig in ähnlichen Fällen erforderlichen Maßnahmen sorgfältig prüfen.

<sup>(62)</sup> Eine Abtrennung ist eine formale Entscheidung. Sie hat keine finanziellen Folgen. Die abgetrennten Ausgaben werden zu einem späteren Zeitpunkt abgerechnet, nachdem der Kommission die Ergebnisse zusätzlicher Arbeiten oder zusätzliche Informationen unterbreitet wurden.

<sup>(63)</sup> Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission, ABl. L 158 vom 8.7.1995, S. 6.

<sup>(64)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 22/2000, Ziffer 39, ABl. C 69 vom 2.3.2001.

<sup>(65)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 22/2000, Ziffern 33-35.

<sup>(66)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 22/2000, Ziffer 24.

Zahlstellen — Wallonien (Belgien), Baden-Württemberg (Deutschland), Navarra (Spanien), SDE (Service déconcentré de l'Etat), OFIVAL (Office Interprofessionnel des Viandes) (Frankreich) und IFADAP (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas) (Portugal) — wurde eine wesentliche Fehler-rate bescheinigt.

2.89. Insgesamt schränkten die Bescheinigenden Stellen die Rechnungen von 23 Zahlstellen ein (siehe **Tabelle 2.5**). Zahlreiche Einschränkungen betrafen geringfügige technische Details, doch wurden in Bezug auf zehn Zahlstellen Beträge in Höhe von 89 Millionen Euro ermittelt. Wenn die Zahlstelle geeignete Schritte einleitet, um die festgestellten Mängel zu beheben und zu viel gezahlte Beträge wieder einzuziehen, verhängt die Kommission keine Berichtigungen.

2.90. Der Gesamtwert der auf der Grundlage der Bescheinigung der Rechnungen erfolgten Berichtigungen liegt bei 3,2 Millionen Euro. Im Hinblick auf die Berichtigungen, die auf den Ergebnissen von statistisch bestimmten Stichproben basieren, geht die Praxis der Kommission dahin, nach dem wahrscheinlichsten Fehler (most likely error (MLE)) zu berichtigen. Die Berichtigung sollte sich auf den wahrscheinlichsten Fehler stützen, welcher lediglich anhand der Überzahlungen hochgerechnet wird, und es sollte gegenüber den Bescheinigenden Stellen deutlich gemacht werden, dass zu wenig gezahlte Beträge auszunehmen sind<sup>(67)</sup>. Die auf der Grundlage des wahrscheinlichsten Fehlers vorgenommenen Berichtigungen wurden in die Rechnungsabschlussentscheidung nicht einbezogen und werden im Rahmen des Konformitätsverfahrens berücksichtigt werden (rund 35 Millionen Euro). Diese Berichtigungen hätten in die Rechnungsabschlussentscheidung eingehen müssen.

### Bedenken in Bezug auf die Zulassung

2.91. Die Rechnungen der SDE (Frankreich) sind im dritten aufeinander folgenden Jahr eingeschränkt worden. Unbeachtet der Beanstandungen in der Vergangenheit haben die französischen Behörden die SDE vorübergehend mit der Zuständigkeit für die Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums betraut<sup>(68)</sup>. Die Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung lagen bei 187 Millionen Euro, wovon 8,9 Millionen Euro eingeschränkt wurden. Die Bescheinigende Stelle schränkte insgesamt 43 Millionen Euro (4,69 % der

**2.90.** Die Kommission nimmt die Kommentare des Rechnungshofes zur Kenntnis, wonach Berichtigungen ausgehend von Hochrechnungen der Fehler in dem Rechnungsabschlussverfahren hätten vorgenommen werden sollen. Sie wird sorgfältig prüfen, ob dies im Rahmen des derzeitigen Rechtsrahmens künftig möglich ist.

<sup>(67)</sup> Der Leitfaden Nr. 8 der Kommission bezieht sich zur Berechnung des wahrscheinlichsten Fehlers lediglich auf Überzahlungen.

<sup>(68)</sup> Ab 2001 wird die CNASEA für die Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums zuständig sein.



Tabelle 2.5 — Von den Zahlstellen im Jahre 2000 gemeldete Beträge

Nr.	Mitgliedstaaten	Zahlstelle	Gemeldete Beträge (Mio. EUR) <sup>(1)</sup>	in % des Gesamtbetrages	Eingeschränkte Rechnungen <sup>(2)</sup>
1	I	AIMA	5 077,38	12,32	x
2	F	ONIC	4 302,99	10,44	x
3	EL	GEDIDAGEP <sup>(3)</sup>	2 611,06	6,34	x
4	UK	MAFF	2 281,53	5,54	
5	IRL	DAF	1 628,21	3,95	
6	E	Andalucia <sup>(3)</sup>	1 598,26	3,88	
7	DK	EU-Direktorat	1 336,59	3,24	
8	F	ONIOL	1 094,91	2,66	
9	F	SDE	919,59	2,23	x
10	A	AMA	904,33	2,19	
			<b>21 754,85</b>	<b>52,80</b>	
11	D	Bayern, Landwirtschaft	836,13	2,03	
12	D	Hamburg-Jonas	801,22	1,94	
13	F	ONILAIT	797,00	1,93	
14	E	Castilla y León <sup>(3)</sup>	757,05	1,84	
15	S	SJV	751,42	1,82	
16	SU	MMM	727,56	1,77	
17	UK	IBEA	707,01	1,72	
18	F	OFIVAL	700,57	1,70	x
19	E	Castilla La-Mancha <sup>(3)</sup>	664,13	1,61	
20	B	BIRB	663,38	1,61	
21	E	FEGA	601,97	1,46	
22	D	Niedersachsen	596,57	1,45	x
23	F	FIRS	564,18	1,37	
24	D	BLE	550,20	1,34	
25	P	INGA	538,03	1,31	x
26	UK	SERAD	535,70	1,30	
27	NL	PZ	522,48	1,27	
28	E	Extremadura <sup>(3)</sup>	504,80	1,23	
29	NL	HPA	445,78	1,08	x
30	E	Aragón <sup>(3)</sup>	381,41	0,93	
31	D	Baden-Württemberg	375,76	0,91	x
32	D	Mecklenburg-Vorpommern	356,48	0,87	
33	D	Brandenburg	341,70	0,83	
34	D	Sachsen-Anhalt	339,04	0,82	
35	I	DCCC	319,82	0,78	
36	D	Sachsen	289,41	0,70	x
37	UK	WOAD	282,66	0,69	
38	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	277,02	0,67	
39	F	CNASEA	275,46	0,67	
40	NL	LASER	266,18	0,65	
41	D	Nordrhein-Westfalen LWK Münster	250,68	0,61	
42	D	Schleswig-Holstein	248,50	0,60	x
43	E	Cataluna <sup>(3)</sup>	248,19	0,60	x
44	D	Thüringen	242,17	0,59	x
45	F	ONIFLHOR	230,75	0,56	x
46	UK	DARD	226,18	0,55	
47	D	Hessen	184,19	0,45	x
48	F	ONIVINS	174,56	0,42	x
49	D	Rheinland-Pfalz	150,21	0,36	x
50	E	Canarias <sup>(3)</sup>	142,45	0,35	
51	P	IFADAP	135,49	0,33	
52	F	ODEADOM	135,16	0,33	
53	I	ENR	127,86	0,31	
54	E	Valencia <sup>(3)</sup>	125,23	0,30	
55	E	Navarra <sup>(3)</sup>	114,05	0,28	x
56	D	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	92,81	0,23	
57	E	Galicia <sup>(3)</sup>	87,41	0,21	
58	NL	PVE	82,24	0,20	
59	E	Murcia <sup>(3)</sup>	81,49	0,20	
60	A	ZA Salzburg	70,84	0,17	x
61	IRL	DMNR	53,08	0,13	x
62	NL	DLG	50,96	0,12	
63	E	Madrid <sup>(3)</sup>	45,64	0,11	
64	A	BMLFUW Pras B10	42,15	0,10	
65	NL	PT	41,67	0,10	
66	E	Asturias <sup>(3)</sup>	41,17	0,10	
67	E	Pais Vasco <sup>(3)</sup>	38,87	0,09	
68	E	La Rioja <sup>(3)</sup>	29,13	0,07	
69	F	SAV	27,87	0,07	
70	L	Ministère de l'agriculture	20,64	0,05	
71	E	Baleares	18,55	0,05	
72	E	Cantabria <sup>(3)</sup>	18,50	0,04	
73	D	Bayern, St. MLU	16,80	0,04	
74	D	Saarland	15,20	0,04	x
75	UK	FC	13,52	0,03	
76	B	Vlaamse Gemeenschap	9,27	0,02	
77	D	Hamburg	9,17	0,02	
78	F	OFIMER	8,32	0,02	
79	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	7,93	0,02	
80	B	Organisme payeur de la Région wallone	5,57	0,01	x
81	D	Nordrhein-Westfalen LfA	2,88	0,01	x
82	UK	CCW	2,63	0,01	
83	D	Berlin	1,88	0,00	
84	A	BMLF Abt. VI. B.8 (Wein)	1,37	0,00	
85	D	Bremen	1,24	0,00	
86	E	FROM	0,36	0,00	
		<b>Insgesamt</b>	<b>41 199,78</b>	<b>100,00</b>	<b>23</b>

<sup>(1)</sup> Einige Mitgliedstaaten ziehen in der Haushaltsposten B1-3 7 0 0 (Rechnungsabschluss) verbuchte negative Beträge nicht automatisch von den von ihnen gemeldeten Beträgen ab. Bei den in dieser Tabelle ausgewiesenen Beträgen handelt es sich um die tatsächlich von den Mitgliedstaaten gemeldeten Beträge.

<sup>(2)</sup> Wegen Rechenfehlern, Einschränkungen des Prüfungsumfanges und anderer Vorbehalte eingeschränkte Rechnungen.

<sup>(3)</sup> Von der Rechnungsabschlussentscheidung vom 8. Mai 2001 abgetrennt.

NB: Wechselkurse für Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone:

Dänemark: 7,4619, Griechenland: 340,75, Schweden: 9,0455, Vereinigtes Königreich: 0,6156.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

gemeldeten Ausgaben) ein und kam zu der Schlussfolgerung, dass die SDE wesentliche Zulassungskriterien nicht erfüllt, nicht funktionsfähig ist und eine Prüfung nicht zulässt. Sowohl der Hof als auch die Kommission<sup>(69)</sup> sind der Auffassung, dass die französischen Behörden der SDE die Zulassung entziehen sollten. Ein diesbezügliches Versäumnis sollte eine Kürzung der Vorauszahlungen zur Folge haben.

2.92. Für Wallonien werden seit 1996 vereinfachte Zulassungsverfahren angewandt. In Anbetracht der gestiegenen Ausgaben, die von dieser Zahlstelle verwaltet werden, hat die Kommission eine Überprüfung der Zulassung verlangt.

2.93. Im Allgemeinen bleibt die Lage in Bezug auf die ausstehenden Forderungen nach wie vor unbefriedigend, wobei im Zusammenhang mit Valencia (Spanien), der DCCC (Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate) und der AGEA (Agenzia per le ErogaZIONI in Agricoltura — Italien) und dem Welsh Office (Vereinigtes Königreich) besondere Bedenken bestehen. Der Gesamtwert der wiedereinzuziehenden Forderungen liegt bei 2 014 Millionen Euro. Die Fortschritte von OLAF bei der Wiedereinziehung der Forderungen waren beschränkt. Laut Angaben von OLAF liegt der Gesamtbetrag der ausstehenden Forderungen bei 2 210 Millionen Euro. Es ist nicht möglich, diesen Betrag mit dem von den Zahlstellen berichteten Gesamtbetrag abzustimmen, da dieser nicht nur die gemäß Verordnung (EWG) Nr. 595/91 gemeldeten Forderungen umfasst und überdies zeitliche Unterschiede bestehen. OLAF hat sich bemüht, alle vor 1995 erfassten Forderungen abzuschließen. Der infrage stehende Betrag liegt bei 944 Millionen Euro. Mit Blick auf Berichtigungen in Konformitätsentscheidungen muss OLAF (gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95) die betroffenen Mitgliedstaaten von den ihnen anzulastenden Beträgen und von den Beträgen, die zulasten des EAGFL abgeschrieben werden können, unterrichten. Im Juni 2001 hatte OLAF 10 Mitgliedstaaten davon in Kenntnis gesetzt, dass es beabsichtige, eine Rechnungsabschlussentscheidung vorzuschlagen, wodurch diese Mitgliedstaaten mit 5,5 Millionen Euro belastet und 63 Millionen Euro abgeschrieben würden. Italien, auf das der größte Anteil der gemeldeten Forderungen entfällt (68 %), erhielt die Mitteilung, dass möglicherweise 67 Millionen Euro abgeschrieben und dem nationalen Haushalt ein Betrag von bis zu 331 Millionen Euro angelastet werden. Die erste Konformitätsentscheidung mit Berichtigungen über den Mitgliedstaaten anzulastende Forderungen wird vermutlich nicht vor Ende 2001 ergehen.

**2.92.** *Das Zulassungsverfahren für die Zahlstelle für Wallonien wurde inzwischen vorgenommen. Die Bescheinigende Stelle kommt in ihren Schlussfolgerungen zu dem Ergebnis, dass die Struktur der Zahlstelle verbessert wurde und mit den EU-Rechtsvorschriften in Einklang steht.*

**2.93.** *Das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat hat mehrfach das Schuldenmanagement der Zahlstellen geprüft, und eine weitere Untersuchung wird im Jahr 20001 durchgeführt. Es trifft zu, dass die Situation für die Schuldner in zahlreichen Zahlstellen weiterhin unbefriedigend ist, es konnten aber einige Verbesserungen erzielt werden. Ein verbessertes Schuldenmanagement hat für das Referat Rechnungsabschluss hohe Priorität.*

<sup>(69)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.66, ABl. C 342 vom 1.12.2000, und Sonderbericht Nr. 22/2000, Ziffer 18.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.94. Die Bescheinigenden Stellen der meisten deutschen Zahlstellen waren „von der Zahl- und der Koordinierungsstelle [nicht] funktionell unabhängig“<sup>(63)</sup>. Im Anschluss an eine Anfrage der Kommission ist dieses Problem von den deutschen Behörden behoben worden; daher müssten sämtliche Bescheinigenden Stellen zum Zeitpunkt der Bescheinigungsrunde des Jahres 2001 funktionell unabhängig sein.

2.95. Im Anhang zur Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission heißt es, dass „Zahlungen in bar.. nicht zulässig [sind]“<sup>(70)</sup>. In Griechenland erhalten die meisten Landwirte dennoch Barzahlungen. Im Falle eines Schecks stellen sie diesen, wenn sich in der Nähe ihres Heimatdorfes keine Bank befindet, zugunsten der Genossenschaft aus, deren Vertreter ihn dann bei einer Bank einlöst. Dieser verteilt das Bargeld an die Landwirte, welche die Zahlungslisten unterzeichnen müssen, um zu bestätigen, dass sie bezahlt worden sind. Beträge von weniger als 100 000 DRA werden direkt bar ausgezahlt. Der Prüfungspfad verschwindet in dem Moment, in dem die Schecks eingelöst wurden.

2.96. Die griechischen Behörden, denen die mit diesem System verbundenen Mängel bekannt sind, sagten zu, Zahlungen im Wege von Banküberweisungen einzuführen, doch ist auf diesem Gebiet bislang wenig unternommen worden. Die Kommission setzte die griechischen Behörden von der Notwendigkeit in Kenntnis, für das nächste Wirtschaftsjahr in Bezug auf alle Regelungen direkte Zahlungen einzuführen, und drohte im Falle der Zuwiderhandlung, Geldstrafen zu verhängen. Die von der Kommission eingeleiteten Schritte sind von grundlegender Bedeutung, um einen angemessenen Prüfungspfad sicherzustellen.

### Schlussfolgerung

2.97. Trotz der Einführung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens im Jahre 1996 deckte die Kommission während ihrer Konformitätsprüfungen in Bezug auf die Ausgaben der EAGFL-Jahre 1996, 1997 und 1998 nach wie vor eine Reihe von erheblichen Schwachstellen der zugrunde liegenden Systeme auf (siehe auch Ziffern 2.17-2.19 bezüglich der Kürzungen von Vorauszahlungen). Nach Ansicht des Hofes hätte die Kommission in einigen Fällen im Rahmen der Berichtigungen in Konformitätsentscheidungen höhere Pauschalsätze anwenden müssen, so dass die Berichtigungen höher ausgefallen wären (siehe Ziffern 2.61, 2.64, 2.70-2.72). Die Rechnungsabschlussentscheidung hätte rechtzeitig getroffen werden müssen, da die

**2.97.** *Wie der Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 22/2000 und in Ziffer 2.194 festgestellt hat, führte die Reform zu größerer Transparenz in den Mitgliedstaaten und ist als großer Erfolg zu betrachten. Die Kommission ist überzeugt, dass die Reform des Rechnungsabschlussverfahrens zusammen mit anderen Entwicklungen wie dem InVeKoS das Risiko für den Gemeinschaftshaushalt erheblich verringert haben. Die Kommission glaubt, die pauschalen Berichtigungssätze ordnungsgemäß gemäß Artikel 7 Absatz 4 Unterabsatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 und von Dokument VI/5330/97 angewendet zu haben. Wie unter 2.55 erläutert, berücksichtigt die Kommission bei den finanziellen Berichtigungen alle Elemente der Leitlinien und stützt sich nicht nur auf eine Übersicht von Kriterien.*

<sup>(70)</sup> Der Wortlaut der französischen Fassung der Verordnung ist nicht korrekt („Zahlungen werden nicht sofort geleistet“).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Tatsache, dass die Zahlstellen es versäumten, Angaben zu einzelnen Zahlungen zu übermitteln, keine ausreichende Grundlage für eine Abtrennung der Ausgaben darstellt. Außerdem sind die Schwachstellen in den Rechtsvorschriften für Flachs ungeachtet wiederholter Bemerkungen vonseiten des Hofes erst dann behoben worden, als gravierende Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden. Wären die Rechtsvorschriften angemessen gewesen, hätte ein Großteil der Beihilfe für Spanien und das Vereinigte Königreich (rund 195,5 Millionen Euro) für die EAGFL-Jahre 1994 bis 2000 nicht gezahlt werden müssen (siehe Ziffern 2.76 und 2.84).

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER  
BEMERKUNGEN*Warenkontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen,  
für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden*

2.98. In seinem Sonderbericht Nr. 20/98 <sup>(71)</sup> legte der Hof Empfehlungen zur Verbesserung der Rahmenregelung für die Kontrolle von Ausfuhrerstattungen vor. Die wichtigsten Empfehlungen lauteten:

- wirksamerer Einsatz von Risikoanalyseverfahren bei der Auswahl der zu kontrollierenden Ausfuhrerstattungen;
- Erfassung und Bewertung solcher Warenkontrollen und Berichterstattung über die Ergebnisse;
- Einführung von Kontrollprüfplänen, die auf die Art des ausgeführten Erzeugnisses zugeschnitten sind;
- systematische Überprüfung der Erzeugnisse auf ihre gesunde und handelsübliche Qualität;
- Einführung der Verpflichtung zum Einsatz von Risikoanalyseverfahren und Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser Methode auf alle Maßnahmen und Regelungen mit Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt, damit die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungsressourcen effizienter einsetzen können.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Abtrennung der Ausgaben einiger Zahlstellen stimmt mit Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 sowie Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 und mit der Verordnung (EG) Nr. 2390/1999 überein.*

*Bei spanischem Flachs hat die Kommission eine 10 %ige Berichtigung aufgrund der Schwachstellen im Kontrollsystem in den Jahren 1994 und 1995 beschlossen. Für die Wirtschaftsjahre 1996 bis 1998 dauert das Rechnungsabschlussverfahren noch an. Für 1999 bilden die Ergebnisse der OLAF-Untersuchung die Grundlage für eine finanzielle Berichtigung. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass sie die in Spanien aufgedeckten Mängel angemessen behandelt hat und weiter behandelt. Wie vorstehend erläutert (2.77-2.84), hat die Kommission bereits im Februar 1996 Änderungen der Verordnung vorgeschlagen, die aber vom Rat abgelehnt wurden.*

<sup>(71)</sup> Sonderbericht Nr. 20/98, ABl. C 375 vom 3.12.1998 (im Folgenden „SB 20/98“).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.99. In dem Bericht wurde die Kommission außerdem aufgefordert, die von ihr aufgedeckten Mängel in den Systemen der Mitgliedstaaten zügiger weiterzuverfolgen.

2.100. In den folgenden Absätzen wird im Einzelnen dargelegt, wie Rat und Parlament diese Empfehlungen bewerteten und welche Maßnahmen die Kommission daraufhin einleitete.

**Empfehlungen des Rates der Europäischen Union**

2.101. Im Bericht der Gruppe „AGRIFIN“ über den Sonderbericht Nr. 20/98 des Hofes vom 5. Februar 1999 nahm der Rat der Europäischen Union die wichtigsten Bemerkungen des Hofes an und empfahl der Kommission die Durchführung folgender Maßnahmen:

- a) Die Kommission sollte die einschlägigen Angaben über die Methoden in den Mitgliedstaaten sammeln, damit die Qualität der Kontrollen in der gesamten Gemeinschaft durch den Austausch von Erfahrungen verbessert werden kann.
- b) Die Kontrollen sollten in geeigneter Weise durch Analysen im Ausschuss „Handelsregelungen“ verbessert werden, wobei auch die praktischen Erfahrungen der betroffenen Generaldirektion und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) berücksichtigt werden sollten.
- c) Die Intensität der Warenkontrollen bei Ausfuhren sollte unter Zugrundelegung einer vorsichtigen Risikoanalyse festgelegt werden; bei Standarderzeugnissen und weniger risikobehafteten Erzeugnissen sollten weniger strenge Kontrollen stattfinden.

**Vorschläge des Europäischen Parlaments**

2.102. In seinem Bericht vom 4. März 1999 über die Entlastung für das Haushaltsjahr 1997 erklärte sich das Europäische Parlament mit den wichtigsten Bemerkungen des Hofes einverstanden und stellte folgende Forderungen an die Kommission:

- a) Sie sollte eine angemessene Rechtsgrundlage schaffen, die entsprechend der Empfehlung des Hofes eine bessere Koordinierung zwischen Warenkontrollen und nachträglichen Kontrollen <sup>(72)</sup> ermöglicht. Aus

<sup>(72)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates, ABl. L 388 vom 30.12.1989, S. 18.

**2.102.**

- a) *Folgende Unterabsätze sollten eingefügt werden:*

— *„die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, jährlich Bewertungen der Durchführung und Wirksamkeit von Warenkontrollen vorzulegen (SB 20/98, Ziffer 4.4 sechster Gedankenstrich);*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- Gründen der Wirksamkeit sollte eine solche Koordination Vorrang haben vor Subsidiaritätsüberlegungen.
- b) Es sollte stärker auf die Wirksamkeit der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen geachtet werden.
- c) Risikoanalyseverfahren und die jährliche Bewertung der Durchführung und Wirksamkeit der Kontrollen sollten in den Mitgliedstaaten verpflichtend gemacht werden.
- d) Alle für Laboruntersuchungen genommenen Proben sollten systematisch auf ihre handelsübliche Qualität untersucht werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- *die Mitgliedstaaten, die sich für die Risikoanalyse ausgesprochen haben, können die Anzahl der Laboruntersuchungen vermindern, wenn aufgrund wiederholter zufriedenstellender Testergebnisse eine hohe Sicherheit gegeben ist (SB 20/98, Ziffer 4.4 neunter Gedankenstrich)*“.

**Weiterverfolgung der Bemerkungen des Hofes durch die Kommission**

2.103. Die Kommission leitete als Reaktion auf einige Bemerkungen und Empfehlungen des Hofes folgende Maßnahmen ein:

- Sie nahm finanzielle Berichtigungen <sup>(73)</sup> in Höhe von 188 Millionen Euro vor, die verschiedene Mitgliedstaaten betrafen, welche die Vorschriften zu den Warenkontrollen nicht eingehalten hatten <sup>(74)</sup> (**Tabelle 2.6**) (SB 20/98, Ziffer 2.6).
- Sie informierte die Mitgliedstaaten im Rahmen des Ausschusses „Handelsregelungen“ über die Wichtigkeit des Einsatzes von Risikoanalysen (SB 20/98, Ziffer 4.4, dritter Gedankenstrich).

<sup>(73)</sup> Entscheidung 2000/216/EG der Kommission vom 1. März 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 488), ABl. L 67 vom 15.3.2000, S. 37; Entscheidung 2000/449/EG der Kommission vom 5. Juli 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 1847), ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 49.

<sup>(74)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates vom 12. Februar 1990 über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden, ABl. L 42 vom 16.2.1990, S. 6.

**Tabelle 2.6 — Insgesamt infolge der Entscheidungen 2000/216/EG und 2000/449/EG der Kommission vorgenommene Berichtigungen**

Haushaltsjahr	Mitgliedstaat	Sektor	Haushaltsposten	Gründe	Finanzielle Auswirkungen (EUR) <sup>(1)</sup>
1996-1998	Belgien	Ausfuhrerstattungen	2100	Nichteinhaltung des Mindestkontrollsatzes im Rindfleischsektor	186 173
1996-1998	Dänemark	Ausfuhrerstattungen	Verschiedene	Unzulängliche Qualität der durchgeführten Zollkontrollen	29 077 014
1996-1998	Deutschland	Ausfuhrerstattungen	Verschiedene	Nichteinhaltung des Mindestkontrollsatzes, Unzulänglichkeit der Qualitätskontrollen	21 872 394
1996-1998	Griechenland	Ausfuhrerstattungen	Verschiedene	Unzulängliche Qualität der durchgeführten Zollkontrollen	1 031 894
1996-1998	Frankreich	Ausfuhrerstattungen	Verschiedene	Unzulängliche Qualität der durchgeführten Zollkontrollen	99 083 770
1996-1998	Italien	Ausfuhrerstattungen	Verschiedene	Nichteinhaltung der Kontrollsätze, Unzulänglichkeit der durchgeführten Zollkontrollen	31 847 349
1996-1998	Luxemburg	Ausfuhrerstattungen	Verschiedene	Unzulänglichkeit der Mengenkontrollen (Wiegung)	5 466
1996-1998	Vereinigtes Königreich	Ausfuhrerstattungen	Verschiedene	Unzulängliche Qualität der Kontrollen im Getreidesektor	5 171 461
<b>Insgesamt</b>					<b>188 275 521</b>

<sup>(1)</sup> Berichtigung, die 5 % der Gesamtausgaben für Erstattungen für die Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse entsprach. Dies gilt für alle Länder bis auf Luxemburg, für das eine Berichtigung in Höhe von 2 % der Gesamtausgaben für Erstattungen für die Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse vorgenommen wurde.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, ein einheitliches System zur Klassifizierung der Risiken bei verschiedenen Waren anzuwenden (SB 20/98, Ziffer 4.4 vierter Gedankenstrich).
  
- Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, ein Überwachungs- und Rückmeldesystem in ihr nationales Risikoanalyseverfahren aufzunehmen, damit sichergestellt ist, dass zielgerichtete Kontrollen durchgeführt oder zufriedenstellende Erklärungen für ihre Nichtdurchführung dokumentiert werden (SB 20/98, Ziffer 4.4 fünfter Gedankenstrich).
  
- Sie erlaubte den Mitgliedstaaten, die sich für den Einsatz von Risikoanalyseverfahren entschieden hatten, bei Standarderzeugnissen <sup>(75)</sup> und bei Zollstellen, die nur mit wenigen Wirtschaftsteilnehmern und einer beschränkten Palette von Erzeugnissen zu tun haben <sup>(76)</sup>, eine Verringerung der Kontrollintensität (SB 20/98, Ziffer 3.7).
  
- Sie verpflichtete die Mitgliedstaaten dazu, jährliche Bewertungen über die Durchführung von Warenkontrollen vorzunehmen (SB 20/98, Ziffer 4.4 sechster Gedankenstrich).

2.104. Andere Punkte, auf die der Hof hingewiesen hatte, veranlassten die Kommission jedoch nicht zur Einleitung von Maßnahmen:

- Sie schlug nicht vor, zum Zeitpunkt der Ausfuhr eine von den Zolllabors durchgeführte routinemäßige Untersuchung <sup>(77)</sup> der auszuführenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf ihre gesunde und handelsübliche Qualität verpflichtend zu machen (SB 20/98, Ziffer 4.4 achter Gedankenstrich).

**2.104.**

*Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 2221/95 wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 2655/1999 eingeführt. Allerdings wäre eine von den Zolllabors durchgeführte routinemäßige Untersuchung aller aufgrund von Verordnung (EWG) Nr. 386/90 gezogenen Proben auf ihre gesunde und handelsübliche Qualität in einigen Fällen unmöglich (beispielsweise Hormone in Fleisch und Glykol in Wein).*

<sup>(75)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2221/95 der Kommission vom 20. September 1995 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates hinsichtlich der Warenkontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, ABl. L 224 vom 21.9.1995, S. 13.

<sup>(76)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2655/1999 der Kommission vom 16. Dezember 1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2221/95 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates hinsichtlich der Warenkontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die eine Erstattung gewährt wird, und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3122/94 zur Festlegung der Kriterien für die Risikoanalyse bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die eine Erstattung gewährt wird, ABl. L 325 vom 17.12.1999, S. 12.

<sup>(77)</sup> Dies würde für alle gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates entnommenen Proben gelten.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

- Sie erwog nicht die Schaffung eines Rechtsrahmens, der eine bestmögliche Kombination von Warenkontrollen und nachträglichen Kontrollen ermöglichen würde (SB 20/98, Ziffer 4.1).
- Sie nahm keine Bewertung der Wirksamkeit der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen vor (SB 20/98, Ziffer 4.3).
- Sie schlug nicht vor, den Einsatz der Risikoanalyse verpflichtend zu machen, da Griechenland und Italien wegen mangelnder EDV-Ressourcen nicht in der Lage waren, die Risikoanalyse in die Praxis umzusetzen (SB 20/98, Ziffer 4.4, erster Gedankenstrich).
- Sie bemühte sich nicht darum, die Mitgliedstaaten zur jährlichen Meldung ihrer Warenkontrollstrategien zu verpflichten, in denen auch nach Risikoeinschätzungen differenzierte Kontrollsätze angegeben sind (SB 20/98, Ziffer 4.4, zweiter Gedankenstrich).
- Sie verpflichtete die Mitgliedstaaten nicht, die bei den Ausfuhrerstattungen aufgedeckten Unregelmäßigkeiten in spezifischen Datenbanken zu erfassen (SB 20/98, Ziffer 4.4, siebter Gedankenstrich).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Mitgliedstaaten sollten im Jahresbericht die Maßnahmen beschreiben, die sie zur verbesserten Koordinierung mit Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 eingeleitet haben. Die Dienststellen der Kommission werden zusammen mit den Mitgliedstaaten prüfen, wie eine ausgewogenere Kombination von Warenkontrollen und nachträglichen Kontrollen erreicht werden kann.*

*Im Rahmen des EAGFL-Rechnungsabschlussverfahrens wurden in verschiedenen Mitgliedstaaten in den Jahren 1999 und 2000 Kontrollbesuche durchgeführt, um spezifische Zollverfahren zu bewerten. Bei diesen Besuchen ging es in einigen Mitgliedstaaten auch um die für Kontrollzwecke zu treffende Auswahl von Sendungen. Dieser Aspekt wird in Zukunft im Rahmen der Jahresberichte stärker berücksichtigt.*

*Aufgrund der kritischen Bemerkungen einiger Mitgliedstaaten (beispielsweise Griechenlands, das nicht in der Lage ist, ein Risikoanalysesystem anzuwenden, weil es nicht über das erforderliche Computersystem verfügt) wurde die Risikoanalyse zumindest nicht zwingend vorgeschrieben. Um die Mitgliedstaaten aber zu veranlassen, ein solches System einzuführen, gelten die Vereinfachungen in Artikel 5a der Verordnung (EG) Nr. 2221/95 (beispielsweise Kürzung des Kontrollsatzes für Nicht-Anhang-I-Erzeugnisse) für Mitgliedstaaten, die ein Risikoanalysesystem anwenden.*

*Wie mehrere Mitgliedstaaten bemerkten, müssen die Warenkontrollen mit einer gewissen Flexibilität durchgeführt werden. Es ist zuweilen auch erforderlich, strategische Programme im Verlauf eines Jahres zu ändern, um sich neuen Umständen anzupassen.*

*Aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission eine Liste der Unregelmäßigkeiten zu übermitteln, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind. Das OLAF richtet derzeit eine Anwendung ein, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Unregelmäßigkeiten elektronisch festzustellen und mitzuteilen. Das Ergebnis wird es den Mitgliedstaaten erlauben, ihre eigenen Datenbanken mit sämtlichen Informationen über diese Fälle anzulegen, einschließlich der Informationen, die der Rechnungshof vorschlägt.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.105. Die Kommission befolgte einen Teil der Empfehlungen des Hofes. Eine Verbesserung der Kontrollen machte sie nicht unbedingt verpflichtend, sondern zu einer Option, indem sie die Mitgliedstaaten aufforderte, Risikoanalyseverfahren einzusetzen.

2.106. Zur Verbesserung der Effizienz der Zollkontrollen ist es nach wie vor erforderlich, die oben ausgesprochene Empfehlung, den Einsatz von Risikoanalyseverfahren verpflichtend zu machen, allgemein in allen Kontrollbereichen mit finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt der Union umzusetzen <sup>(78)</sup>.

**2.106.** Die Kommission stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass sich die Risikoanalysen auf alle Kontrollbereiche mit finanziellen Auswirkungen auf den EU-Haushaltsplan erstrecken müssen. Im Anschluss an das Zollseminar 2000, das mit den Mitgliedstaaten zur Prüfung der Risikoanalyse abgehalten wurde, hat die Kommission mit den Mitgliedstaaten an einem Plan zur Durchführung der Risikoanalyse gearbeitet, der sich mit dem Risikomanagementprozess befasst. Dieser Plan wird nun ausgeführt. Damit werden u.a. folgende Ergebnisse erzielt:

- Harmonisiertes Modell für die Risikoanalyse,
- Inventar der Risikoparameter für Wirtschaftsakteure,
- Risikoinformationsaustausch mit dem Ziel eines raschen Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten.

*In Anbetracht ihrer Meinung zu den Risiken, die bei der Einführung der Risikoanalyse durch Rechtsvorschriften für zahlreiche Kontrollen bestehen, hat sich die Kommission mit dieser Frage im Rahmen des vorgenannten Durchführungsplans befasst.*

### Gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch

#### Einleitung

2.107. Die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch (GMO) wurde 1980 eingeführt. Ihre wichtigste Maßnahme besteht in der Zahlung einer jährlichen Erzeugerprämie. Es hat keine größeren Änderungen der Regelung seit der Einführung der erzeugerspezifischen Obergrenzen für die Bewilligung des Prämienanspruchs im Wirtschaftsjahr 1993 gegeben.

<sup>(78)</sup> Vorwort (Ziffer 5) zu Sonderbericht Nr. 13/98 über die Prüfung des Einsatzes von Risikoanalysetechniken bei Zollkontrollen und der Warenabfertigung und Sonderbericht Nr. 20/98 über die Prüfung von Warenkontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden, Abl. C 375 vom 3.12.1998.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.108. Die jährlichen Haushaltsausgaben waren erheblichen Schwankungen unterworfen (2 210 Millionen Euro 1993, 1 425 Millionen Euro 1997, 1 894 Millionen Euro 1999). Der sich auf die Ausgaben auswirkende Hauptfaktor war die Höhe der Marktpreise, während die Anzahl der prämierten Tiere mit rund 72,5 Millionen im Zeitraum 1993-1999 unverändert geblieben ist.

2.109. Im Zeitraum 1993-1998 sind Bruttoinlandsproduktion und Bruttoinlandsverbrauch von Schaf- und Ziegenfleisch mit durchschnittlich 1,14 bzw. 1,36 Millionen Tonnen stabil geblieben. Die Gemeinschaft verfügt daher über eine Selbstversorgungsrate von etwa 84 %, und das Angebotsdefizit wird durch Einfuhren aus Drittländern ausgeglichen. Die Kommission vertritt keinen offiziellen Standpunkt zur gewünschten Höhe der EU-Erzeugung, doch hat die Begrenzung der individuellen Prämienrechte de facto eine hemmende Wirkung auf die Binnenerzeugung.

2.110. Am 16. Mai 2001 kündigte die Kommission eine vereinfachte und stärker marktorientierte Regelung für den Schaf- und Ziegenfleischsektor an und unterbreitete einen neuen Vorschlag für eine Verordnung des Rates <sup>(79)</sup>.

### Prüfung des Hofes

2.111. Die Verwaltungsaspekte der GMO für Schaf- und Ziegenfleisch wurden auf Kommissionsebene und in sechs Haupterzeugerländern der EU <sup>(80)</sup> überprüft, auf die zusammengenommen über 90 % der entsprechenden Ausgaben entfallen. Das Ziel der Prüfungsarbeiten des Hofes bestand in der Untersuchung der derzeitigen Funktionsweise der Prämienregelung und der Überprüfung, in welchem Ausmaß vorher ermittelte Probleme nach wie vor einer Lösung bedürfen. Ferner untersuchte der Hof, inwieweit der jüngste Vorschlag zur Behebung der im Verlauf der Prüfung aufgezeigten Mängel beiträgt.

2.112. Die Ergebnisse der letzten Prüfung des Hofes in diesem Markt, welche den Zeitraum bis zu den Wirtschaftsjahren 1992/1993 abdeckte, wurden im Sonderbericht Nr. 3/95 <sup>(81)</sup> veröffentlicht. In jenem Bericht beanstandete der Hof insbesondere die mangelnden eindeutigen Zielsetzungen für die GMO, den zur Festsetzung des Prämienbetrags verwendeten Mechanismus sowie das System für die Feststellung der Preise.

<sup>(79)</sup> KOM(2001) 247 endg.

<sup>(80)</sup> Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien und Vereinigtes Königreich.

<sup>(81)</sup> ABL C 285 vom 28.10.1995.

**2.109.** *Die generelle Stabilität des Schafffleischmarktes und das Gleichgewicht zwischen Selbstversorgung und Einfuhren einerseits und dem Verbrauch andererseits zeigt, dass die Erzeugung in der Gemeinschaft ein angemessenes Niveau erreicht hat.*

**2.110.** *Vor Aufstellung ihrer Reformvorschläge hat die Kommission die Regelung geprüft. Ausgehend von dieser Studie und ihren eigenen Überlegungen insbesondere über das Funktionieren der Mutterschafprämie hat die Kommission ihren Vorschlag unterbreitet.*

### Leistung wird nicht gemessen

2.113. Die allgemeinen Ziele der GMO sind in Artikel 39 des Vertrages niedergelegt und betreffen insbesondere die Stabilisierung des Marktes und die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der entsprechenden landwirtschaftlichen Gemeinschaft<sup>(82)</sup>. In diesem Zusammenhang ist in der Verordnung (EG) Nr. 2467/98<sup>(83)</sup> ein „Ausgleich für Einkommensverluste“ vorgesehen. Obgleich die Kommission über Dienste und statistische Quellen verfügt, welche Einkommen und landwirtschaftliche Tätigkeit messen, hat sie die oben genannten Zielsetzungen nicht in konkrete sektorspezifische Ziele umgesetzt. Ferner hat sie keine Indikatoren aufgestellt, anhand deren Zielverwirklichung und Leistung gemessen werden könnten.

### Mangelhaftes System zur Festsetzung der Preise und Prämien

2.114. Im Rahmen der Prämienregelung für Mutter-schafe werden ein Grundpreis und ein gewogener durchschnittlicher Marktpreis für die Gemeinschaft festgelegt. Liegt der durchschnittliche Marktpreis unter dem Grundpreis, wird eine Prämie gewährt, die dem Unterschied zwischen beiden Preisen entspricht. Die Prämie soll einen Einkommensausfall der Landwirte ausgleichen.

2.115. Seit 1989 bis zur Änderung der Vorschriften durch die Verordnung (EG) Nr. 1669/2000 des Rates<sup>(84)</sup> war vorgeschrieben, dass der Grundpreis vom Rat auf Vorschlag der Kommission jährlich festzusetzen ist, wobei Faktoren wie die Marktlage, Entwicklungsaussichten für Erzeugung und Verbrauch, Kosten der Erzeugung, die Marktlage bei anderen tierischen Erzeugnissen und gesammelte Erfahrungen zu berücksichtigen sind. Die Kommission konnte nicht nachweisen, inwieweit diese Faktoren, wenn überhaupt, berücksichtigt wurden. Tatsächlich ist der Grundpreis in Höhe von 504,07 Euro pro 100 kg Schlachtkörpergewicht während der letzten sechs Jahre unverändert geblieben, und für 2001 und die darauf folgenden Jahre wird trotz der zahlreichen Änderungen bei den für diesen Preis ausschlaggebenden Faktoren derselbe Grundpreis beibehalten. Die Kommission war nicht in der Lage, Angaben dazu vorzulegen, wie der Grundpreis berechnet wurde.

**2.113.** *Der Lammfleischpreis ist ein Marktindikator und der „Einkommensverlust“ ist ein Versuch, einen sehr einfachen abgeleiteten Indikator aufzustellen, der Aufschluss über die Höhe des Einkommensausfalls gibt. Es gibt einige Einkommensindikatoren in den statistischen Systemen, die aber nur schwer zu verwenden sind, da ihre Vorausschätzungen am Ende des Wirtschaftsjahres, wenn die Landwirte die Prämienzahlung benötigen, nicht vorliegen.*

**2.115.** *Die Kommission erarbeitet regelmäßig Berichte über den Stand und die Entwicklung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in der Gemeinschaft, die sich auch mit dem Einkommen der Schafhalter befassen. Dabei werden sowohl Einkommensindikatoren des INLB (Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen) und von Eurostat zugrunde gelegt. Diese Berichte werden bei allen Änderungen der Agrarpolitik berücksichtigt.*

*Der Grundpreis dient bei der Festsetzung der Prämie als Grundlage zur Berechnung eines Niveaus, das den Erzeugern ein angemessenes Einkommen gewährleistet. Außerdem werden bei der Festsetzung des Grundpreises Haushaltszwänge berücksichtigt, die in den letzten Jahren jeden Ausgabenanstieg eingeschränkt haben.*

<sup>(82)</sup> Dritter Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 2467/98 des Rates vom 3. November 1998.

<sup>(83)</sup> ABl. L 312 vom 20.11.1998, S. 1.

<sup>(84)</sup> ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 8.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.116. In den geprüften Mitgliedstaaten wurden die Systeme für die Feststellung, Erfassung und Übermittlung der Marktpreise an die Kommission überprüft. Diese Preise sind die Grundlage für die Bestimmung des durchschnittlichen Marktpreises der Gemeinschaft und infolgedessen der Höhe der Gemeinschaftsunterstützung. Es wurden zahlreiche Mängel und Unstimmigkeiten festgestellt, welche die Zuverlässigkeit des Systems und die Genauigkeit der zugrunde gelegten Daten infrage stellen:

- a) Die den verschiedenen repräsentativen Märkten zugewiesenen Wiegungskoeffizienten und die zwecks Übermittlung der Preise herangezogenen Kategorien von Lämmern — beides in der Verordnung festgelegt — spiegeln die tatsächliche Lage und die in den Mitgliedstaaten vorherrschenden Verkaufsmuster nicht wider<sup>(85)</sup>. Die Gemeinschaftsausgaben könnten reduziert werden, wenn die Marktpreise für repräsentative Gewichtskategorien festgestellt und Koeffizienten angewandt würden, welche die Produktionsströme widerspiegeln<sup>(86)</sup>.
- b) In den besuchten Mitgliedstaaten fanden sich wenige Nachweise über die bei der Auswahl der repräsentativen Märkte zugrunde gelegten Kriterien und über die Wiegungskoeffizienten. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass das Fehlen angemessener Belege über die Art und Weise, wie die Preise berechnet wurden, ein systeminhärenter Mangel ist. Die nationalen Behörden nehmen keine regelmäßige Kontrolle oder Überprüfung im Hinblick auf die Quelle und Genauigkeit der ihnen übermittelten Daten vor.
- c) In Griechenland, Spanien und Italien sind die zwecks Übermittlung der Preise (laut Verordnung) heranzuziehenden Gewichtskategorien für Lammfleisch nicht

<sup>(85)</sup> Lammfleisch wird auf verschiedenen Wegen verkauft, z. B. auf Viehmärkten, direkt an die Schlachthöfe, an Händler im Betrieb selbst und an Genossenschaften. Nicht alle diese Vorgehensweisen werden von der Verordnung anerkannt. Darüber hinaus spiegeln die in der Verordnung festgelegten für die einzelnen Märkte geltenden Koeffizienten die Durchgangsmengen nicht immer wider. Beispielsweise gilt laut Verordnung für das Vereinigte Königreich ein Wiegungskoeffizient von 97 % für Viehmärkte und von 3 % für Schlachthöfe. Während der Prüfung wurde festgestellt, dass 50 % der Lämmer auf Viehmärkten und 50 % direkt an Schlachthöfe verkauft werden.

<sup>(86)</sup> Auf der Grundlage einer zufällig ausgewählten Stichprobe von Wochen und bei Anwendung angepasster Koeffizienten, welche die derzeitige Lage in lediglich drei Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Irland und Frankreich) widerspiegeln, wird geschätzt, dass die für das Wirtschaftsjahr 1999 gezahlte Prämie für Mutterschafe/Ziegen um mindestens 52 Millionen Euro, d.h. rund 3,4 % des gezahlten Betrages verringert wäre.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.116.** Bei der Prüfung des Problems der Preisnotierungen ist die Kommission zu ähnlichen Schlüssen wie der Rechnungshof gekommen. Um einen wirklich repräsentativen Preis zu erhalten, müsste die relative Gewichtung des Durchschnittes auf den einzelnen Märkten über einen gewissen Zeitraum hinweg geprüft werden. Selbst wenn es genauer wäre, könnte ein derartiges System nur dann funktionieren, wenn aktuelle detaillierte Angaben zu den Schlachtungen vorlägen. Damit würde das System wesentlich bürokratischer als es derzeit ist, was die Verwaltungskosten noch erhöhen würde.

Die Bemerkung unter Buchstabe c) zu den Gewichtskategorien weist auf eine Schwierigkeit beim Erlangen vergleichbarer Preisinformationen hin. Aus diesem Grund wurde der Begriff der Standardqualität geprägt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

repräsentativ für den Markt und die inländische Erzeugung. In diesen Ländern sind die bevorzugten kleineren Lamm- und Ziegenschlächtkörper, für die höhere Preise erzielt werden, vom Übermittlungsverfahren ausgenommen<sup>(87)</sup>. Dies kann durch Preisstatistiken von Eurostat bestätigt werden, aus denen hervorgeht, dass diese Preise die im Rahmen der GMO festgelegten Preise um mehr als 60 % überschreiten<sup>(88)</sup>.

- d) Mit Ausnahme der auf Viehmärkten festgestellten Preise beziehen sich alle anderen Quellen der Marktpreise im Allgemeinen nicht auf die von den Erzeugern, wohl aber auf die von Klein- und Großhändlern erzielten Preise. Die übermittelten Preise sollten die vom Erzeuger erzielten Preise widerspiegeln.
- e) Es bestehen Unterschiede in der Verwaltungspraxis der einzelnen Mitgliedstaaten und sogar innerhalb der Mitgliedstaaten<sup>(89)</sup>, was die Vergleichbarkeit der übermittelten Preise beeinträchtigt.

**Verspätete und unvollständige Prämienstatistiken**

2.117. Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2700/93 der Kommission<sup>(90)</sup> übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich bis zu einem bestimmten Zeitpunkt die statistischen Angaben zu den

**2.117.** *Das Problem, fristgerecht über statistische Angaben der Mitgliedstaaten zu verfügen, besteht nicht nur im Schaf- und Ziegenfleischsektor. In diesem Sektor wird die Situation nicht gerade dadurch verbessert, dass die Verpflichtungen zur Vorlage von Informationen nicht klar formuliert sind. Die Reform dieser Regelung bietet eine Gelegenheit, die Texte zu verbessern und die Anforderungen klarer zu formulieren.*

<sup>(87)</sup> Laut Eurostat-Statistiken zu den 1999 geschlachteten Lämmern lag das Durchschnittsgewicht je Tierkörper bei 9,73 kg in Griechenland, 11,07 kg in Spanien und 6,62 kg in Italien. Die Verordnung (EWG) Nr. 1481/86 der Kommission sieht vor, dass für die Marktpreise in diesen drei Ländern Lämmer maßgeblich sind, deren Schlachtgewicht zwischen 12 und 16 kg liegt.

<sup>(88)</sup> New-Cronos-Daten für das Mästen von Lämmern zwischen 2 und 12 Monaten, was der durch die GMO gedeckten Kategorie vergleichbar ist, vom Lebendgewicht auf das Schlachtkörpergewicht umgerechnet.

<sup>(89)</sup> Beispielsweise beziehen sich die auf dem Markt von Rungis (Frankreich) festgestellten Preise auf Großhandelspreise, während die auf dem Markt von Athen festgestellten Preise um 10 % verringert werden, um die Großhändlermarge zu berücksichtigen. Die auf dem Markt von Rom festgestellten Preise beziehen sich nicht auf Geschäftsvorgänge innerhalb des Marktes, sondern auf Preise, die telefonisch bei Schlachthäusern ermittelt wurden. In Spanien handelt es sich bei den für bestimmte Regionen gemeldeten Preisen um Richtpreise für die kommende Woche und nicht um tatsächliche Preise. In einigen Mitgliedstaaten werden die Informationen über die Preise telefonisch eingeholt oder durch einen Ausschuss festgesetzt, während die Preise in anderen Mitgliedstaaten auf detaillierten von den Viehmärkten und Schlachthäusern erhaltenen Belegen beruhen.

<sup>(90)</sup> ABl. L 245 vom 1.10.1993, S. 99.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prämienanträgen. Im Zeitraum 1997-1999 hatten lediglich Deutschland, Irland und das Vereinigte Königreich die Angaben zum festgesetzten Zeitpunkt mitgeteilt. Zur Zeit der Prüfung bewegten sich die Verzögerungen bei den anderen Mitgliedstaaten zwischen drei und achtzehn Monaten. Ferner verfügte die Kommission nicht über die vollständigen Angaben in Bezug auf zahlreiche in den letzten drei Jahren gestellte Anträge auf Gewährung einer Mutterschaftprämie. Die für die Verwaltung und Kontrolle der Regelung erforderlichen Unterlagen stehen eindeutig nicht rechtzeitig zur Verfügung.

**Unklare individuelle Rechte und nicht genutzte Quoten**

2.118. Die Lage im Hinblick auf die Gesamtsumme der individuellen Rechte ist unklar, und es war unmöglich, durch Vergleich der Gesamtzahl der in jedem Mitgliedstaat vergebenen Rechte mit den in internen Kommissionsunterlagen aufgeführten Zahlenangaben eine Bestätigung zu erhalten. Während für Österreich, Finnland und Schweden nationale Gesamtobergrenzen für die Prämienrechte festgesetzt sind, bestehen für die anderen Mitgliedstaaten keine offiziell festgelegten Obergrenzen. Aktuelle Zahlenangaben der Kommission deuten darauf hin, dass im Vereinigten Königreich in den Jahren 1994 und 1996 Prämien für eine Anzahl von Tieren gewährt wurden, welche die Gesamtsumme der individuellen Rechte überschritt <sup>(91)</sup>.

2.119. Von 1993 bis 1999 beläuft sich die durchschnittliche Inanspruchnahme der Quoten auf Gemeinschaftsebene auf rund 91,7 %. Wegen der Komplexität der Verwaltung des Systems und der geltenden nationalen Verfahren können die Quoten unabhängig von der Nachfrage niemals voll und ganz ausgeschöpft werden.

**Zweifelhafte Grundlage für die zusätzliche Prämie für Mutterschafe und Ziegen in benachteiligten Gebieten; fehlende regelmäßige Überprüfung der eingestufteten Gebiete**

2.120. Schaf- und Ziegenaufzucht wird überwiegend in benachteiligten Gebieten betrieben (etwa 80 % der Tiere), wo wenige Alternativen bestehen. Zusätzlich zur Mutterschaftprämie erhalten die Erzeuger, die in diesen Gebieten Landwirtschaft betreiben, eine besondere Beihilfe. Die Beihilfe besteht aus einer Pauschalprämie pro

*2.118. Die Obergrenzen der einzelnen Mitgliedstaaten sind die Summe der Ansprüche der einzelnen Landwirte, die ausgehend von den während eines Referenzjahres eingebrachten Prämienanträgen berechnet werden. Zur Klärung der Situation wird im Rahmen der Reform der Regelung vorgeschlagen, in einem Anhang zur Grundverordnung die nationalen Obergrenzen zu veröffentlichen*

*2.119. Ein geringer Anteil der Quote kann zunächst in der nationalen Reserve verbleiben. Außerdem schöpfen möglicherweise nicht alle Erzeuger ihre Quoten voll aus. Die Gründe dafür können struktureller oder wirtschaftlicher Natur sein und sind nicht in allen Fällen auf die komplexen Verwaltungsverfahren zurückzuführen. So lag die Quotenausschöpfung im Jahr 1999 zwischen 59 % in Finnland und 70 % in Deutschland bis zu 98 % bzw. 99 % in Spanien bzw. dem Vereinigten Königreich.*

*2.120. Die Pauschalzusatzprämie für Erzeuger in benachteiligten Gebieten, die „Rural World Premium“, wurde ursprünglich zum Schutz dieser Erzeuger vor Schwankungen des Prämienbetrags nach der Einführung von Stabilisatoren eingesetzt. Dabei wurde eingeräumt, dass die Erzeuger in ihrer Reaktion auf veränderte Marktbedingungen weniger flexibel*

<sup>(91)</sup> Die Rechnungsabschlussdienste der Kommission ermitteln in dieser Angelegenheit.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Mutterschaf/Ziege, die seit 1995 unverändert geblieben ist <sup>(92)</sup>. Im Verlauf der Prüfung konnten keine Belege zur Begründung der Höhe dieser Prämie beigebracht werden. Außerdem verfügt die Kommission über keinerlei Daten, die Aufschluss geben über die voneinander abweichenden Erzeugungskosten und Einkommen von Erzeugern, die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten und jenen, die Landwirtschaft in anderen Gebieten betreiben.

2.121. Die erstmals 1975 erstellten Verzeichnisse der benachteiligten Gebiete in jedem Mitgliedstaat sind mehrfach abgeändert worden. In allen Fällen brachte die Änderung eine Erhöhung der als benachteiligt erachteten Flächen mit sich. Die als benachteiligt eingestufte Gesamtfläche, die in Prozenten der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) ausgedrückt wird, lag 1975 bei 33,9 %, 1988 bei 49,2 % und 1998 bei 55,2 %. Es liegt kein Hinweis dafür vor, dass der Mitgliedstaat oder die Kommission planmäßig oder in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung des Status der als benachteiligt eingestuften Gebiete vornehmen.

### Wechselbeziehungen zu anderen Gemeinschaftsmaßnahmen

2.122. Es bestehen Wechselbeziehungen zwischen der Schaf- und Ziegenaufzucht und Gemeinschaftsmaßnahmen wie der Entwicklung des ländlichen Raums und den besonders für die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten geltenden Umweltschutzmaßnahmen. Die Bedingungen für die Zulassung zu diesen Maßnahmen und die Höhe der Gemeinschaftsunterstützung haben Auswirkungen auf die Schafzucht und die

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

waren und dass der Einkommensverlust infolge des Stabilisierungseffekts wahrscheinlich ungünstige Auswirkungen haben könnte. Die Evaluierungsstudie ergab, dass die Erzeugern in benachteiligten Gebieten generell im Vergleich zu den übrigen Erzeugern durchschnittlich besser abschnitten. Daher kann dies als erfolgreiches Instrument angesehen werden.

**2.121.** Im Hinblick auf das Einstufungsverfahren ist zu beachten, dass die Kommission aufgrund der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über benachteiligte Gebiete (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, mit der die Verordnung (EG) Nr. 950/97 ersetzt wurde) nur befugt ist, zu prüfen, ob die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Änderungen der Verzeichnisse der benachteiligten Gebiete die Kriterien der Gemeinschaftseinstufung beachten. Diese Verordnung sieht nicht vor, dass der Status der bereits klassifizierten Gebiete regelmäßig überprüft wird oder dass die Kommission befugt ist, eine Änderung der genehmigten Liste vorzuschlagen oder abzulehnen, wenn die Einstufungskriterien eingehalten wurden.

Der Anstieg des Anteils der benachteiligten Gebiete an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche zwischen 1975 und 1988 ist hauptsächlich auf den Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals zurückzuführen, und der Anstieg zwischen 1988 und 1998 auf die Erweiterung infolge des Beitritts Österreichs, Finnlands und Schwedens, da in all diesen sechs Ländern der Anteil an benachteiligten Gebieten sehr hoch ist.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Fläche der benachteiligten Gebiete vergrößern und infolgedessen die Anzahl beihilfefähigen Landwirte ansteigen kann, hat die Kommission mit ihrem Vorschlag zur Reform der Regelung vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung, welche Gebiete die zusätzliche Beihilfe erhalten sollen, zusätzliche Kriterien berücksichtigen. Diese Gebiete dürfen in keinem Fall außerhalb der benachteiligten Gebiete liegen.

**2.122.** Die Kommission ist sich der Wechselbeziehungen zwischen der Schaf- und Ziegenhaltung und den von der EU kofinanzierten Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raumes bewusst. Die Auswirkungen einiger dieser Maßnahmen (z. B. : Investitions- und Niederlassungsbeihilfen) auf die wirtschaftliche Lage der Schaf- und Ziegenhalter sollte zwar nicht unterbewertet werden, die Kommission möchte aber auf Folgendes aufmerksam machen:

<sup>(92)</sup> 6,641 Euro pro Mutterschaf an Erzeuger schwerer Lämmer und 5,977 Euro pro Mutterschaf/Ziege an Erzeuger leichter Lämmer/Ziegen.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

Einkommen der Erzeuger. Der Hof stellte fest, dass die einzelstaatlichen Behörden wie auch die Kommissionsdienststellen die Wirkung, welche die verschiedenen Regelungen auf den Haushalt, die Erzeugung und die landwirtschaftlichen Einkommen haben, nicht eingeschätzt hatten.

2.123. Im Sonderbericht Nr. 14/2000 des Hofes<sup>(93)</sup> über die Ökologisierung der GAP wurde das Problem der Überweidung im Sektor für Schaf- und Ziegenfleisch in bestimmten Regionen Griechenlands, Irlands und des Vereinigten Königreiches behandelt (Ziffern 23 und 24). Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2467/98 des Rates sieht vor, dass die Mitgliedstaaten geeignete Umweltschutzmaßnahmen anwenden können, mit denen den spezifischen Gegebenheiten der Flächen Rechnung getragen wird, die für die Haltung prämiener berechtigter Schafe und Ziegen genutzt werden. Griechenland (Region Attika) und das Vereinigte Königreich ergriffen einige Maßnahmen gemäß dieser Bestimmung, während Irland zur Beseitigung des Problems der Überweidung auf Gemeindeland bis zur Ausarbeitung der Rahmenpläne für Gemeindeland unter der Umweltschutzregelung für ländliche Gebiete (Rural Environmental Protection Scheme - REPS) einen vorübergehenden nationalen Rahmenplan 1998<sup>(94)</sup> einführte.

**Durch den jüngsten Kommissionsvorschlag werden nicht alle vom Hof aufgezeigten Mängel behoben**

2.124. Im Mittelpunkt des Kommissionsvorschlags steht vor allem die Festsetzung der Prämie. In der Ankündigung ihres neuen Vorschlags räumte die Kommission ein, dass die Methode für die Berechnung der Prämienhöhe fehlerhaft war, was hauptsächlich auf das komplizierte System und die uneinheitliche Vorgehensweise der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

2.125. Die Kommission schlug eine Pauschalprämie von 21 Euro pro Tier vor, die auf den Durchschnittsprämien im Zeitraum von 1998 bis 2000 beruht. Durch diese Pauschalprämie werden zwar die Unklarheiten und Unwägbarkeiten des alten Systems beseitigt, doch ist sie keineswegs ein Spiegelbild der Marktlage.

<sup>(93)</sup> ABl. C 353 vom 8.12.2000.

<sup>(94)</sup> Im Hinblick auf bestimmtes Gemeindeland sieht der vorübergehende nationale Rahmenplan eine unverzügliche 30 %ige Verringerung der Anzahl der Schafe und für die Jahre 1999 und 2000 ein Einfrieren der Quotenrechte auf 70 % der Berechtigung für 1998 vor.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- 1) Agrarumweltmaßnahmen sind nur ein Ausgleich für die den Landwirten entstandenen Ausgaben oder Verluste aufgrund der Erfüllung der Verpflichtungen, die über gute landwirtschaftliche Praktiken hinausgehen;
- 2) Ausgleichszahlungen werden für benachteiligte Gebiete gewährt, deren anhaltende naturgegebenen Nachteile die landwirtschaftliche Erzeugung erschweren.

**2.123.** Bei der Erarbeitung des Vorschlags für die Reform der Regelung wurde den Auswirkungen der Schaf- und Ziegenhaltung auf die Umwelt große Aufmerksamkeit gewidmet. Im Rahmen der Regelungen zur Erfüllung von Umweltauflagen in der Landwirtschaft aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Auswirkung der landwirtschaftlichen Sektoren auf die Umwelt zu analysieren. Dazu müssen sie jährliche Fortschrittsberichte über die Durchführung der Maßnahmen und Sanktionen einschließlich der Folgenabschätzung anfertigen.

In dem Vorschlag zur Reform der Regelung hat die Kommission vorgeschlagen, einen Bericht aufzustellen, der insbesondere die Berichte der Mitgliedstaaten berücksichtigt, anhand derer sich die Einhaltung von Umweltauflagen gut überprüfen ließe.

**2.125.** Bei der Festsetzung der Pauschalprämie wurden die Durchschnittsprämien für 1998, 1999 und 2000 zugrunde gelegt. Diese Zahl (20,6 EUR) und die Zusatzprämie für die Entwicklung des ländlichen Raumes von 6,641 EUR wurden auf 21 EUR bzw. 7 EUR abgerundet. Bei der Vorlage des Vorschlags hat die Kommission den Grundsatz der Haushaltsneutralität und die Notwendigkeit beachtet, den Rahmen der finanziellen Vorausschau für Agrarausgaben, der bei der Reform im Zuge der Agenda 2000 vereinbart wurde, einzuhalten.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.126. Ein weiterer Aspekt des Kommissionsvorschlags betrifft die Einführung von spezifischen nationalen Quoten. Dies entspricht dem vom Hof vorgebrachten Kritikpunkt im Hinblick auf die bestehende Lage (siehe Ziffer 2.118) und ist deshalb zu begrüßen.

2.127. Im neuen Vorschlag nicht behandelte, vom Hof aber gerügte Mängel, betreffen die fehlenden konkreten, quantifizierten Ziele (siehe Ziffer 2.113) und das Versäumnis der Mitgliedstaaten, grundlegende Statistiken bezüglich der Prämienanträge zu übermitteln (siehe Ziffer 2.117).

### Schlussfolgerung

2.128. Hinsichtlich der derzeitigen Regelung ergibt die Prüfung des Hofes, dass viele der im Sonderbericht Nr. 3/95 aufgezeigten Mängel fortbestehen. Die damaligen Empfehlungen sind nicht befolgt worden, was durch nicht eindeutig definierte Ziele und die mangelnde regelmäßige Beurteilung ihrer Verwirklichung (siehe Ziffer 2.113), die Unzulänglichkeiten bei der Festsetzung des Grundpreises, des Marktpreises und in der Folge der Prämienhöhe (siehe Ziffern 2.114-2.116), das Versäumnis der Mitgliedstaaten, Prämienstatistiken mitzuteilen (siehe Ziffer 2.117) und die fehlende regelmäßige Überprüfung des Status der benachteiligten Gebiete (siehe Ziffer 2.121) zum Ausdruck kommt.

### Empfehlungen

2.129. Zusätzlich zu ihrem neuen Vorschlag sollte die Kommission:

- a) konkrete und quantifizierte Ziele festlegen, an denen die Leistung der Regelung gemessen werden kann;
- b) die Grundlage für die von ihr vorgeschlagene Pauschalprämie überprüfen;
- c) sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Übermittlung von Statistiken zum festgesetzten Zeitpunkt nachkommen;

**2.128.** *Wie vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 3/95 empfohlen, hat die Kommission die Regelung geprüft und die Studie darüber im Jahr 2000 abgeschlossen. Ausgehend von der Evaluierungsstudie und ihren eigenen Überlegungen insbesondere über die Mutterschafregelung beschloss die Kommission, ihren Vorschlag zur Reform der Regelung vorzulegen, um die bestehenden Mängel unter Berücksichtigung der jüngsten Erfahrungen und der Perspektiven des Schafffleischmarktes zu berichtigen.*

*Die Kommission stimmt zahlreichen Bemerkungen des Rechnungshofes zu, die einigen der Ergebnisse in dem Bericht über diese Evaluierung entsprechen, wie insbesondere über die Preisnotierungen und die Methode zur Berechnung der Prämie. Bei einigen im Sonderbericht Nr. 3/95 aufgezeigten Mängeln wurden Lösungen gesucht. So wird beispielsweise vorgeschlagen, die Mastregelung abzuschaffen.*

*Übereinstimmend mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über benachteiligte Gebiete prüft die Kommission, ob bei den von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Änderungen des Verzeichnisses der benachteiligten Gebiete die Einstufungskriterien der Gemeinschaft berücksichtigt werden.*

**2.129.** *In ihren Schlussfolgerungen weist die Evaluierungsstudie auf eine Reihe von Optionen hin, wie u.a. die Beibehaltung des Status Quo, die Verbesserung des derzeitigen Systems oder die Änderung der Regelung. Die Ergebnisse der Evaluierungsstudie lassen es nicht als sinnvoll erscheinen, den Status Quo beizubehalten. Die für die Bemühungen um Verbesserung der derzeitigen Regelung erwartete Verwaltungsarbeit wurde ebenfalls als nicht akzeptabel betrachtet. Die möglichen Ergebnisse waren ungewiss. Eine Verbesserung des derzeitigen Systems setzt eine Qualität der Daten und Informationen voraus, wie sie zumindest kurzfristig nicht erreichbar ist.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) den fortlaufenden Status der als benachteiligt bezeichneten Gebiete überprüfen und
- e) die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen den Schaf- und Ziegenfleischsektor betreffenden Gemeinschaftsmaßnahmen mit dem Ziel überprüfen, Vorschläge zur Verbesserung ihrer Wirkung zu unterbreiten.

*Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse durch die Kommission*

**Einleitung**

2.130. In seinem Jahresbericht 1994<sup>(95)</sup> stellte der Hof bei bestimmten Erzeugnissen ein zunehmendes Ungleichgewicht auf den Märkten für Obst und Gemüse und Schwachstellen bei den Kontrollen fest, die sich im Haushalt mit hohen Rücknahmekosten niederschlugen. Im Jahre 1996 leitete die Kommission eine Reform der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) ein, die am 1. Januar 1997 in Kraft trat<sup>(96)</sup>.

2.131. In seinem Jahresbericht 1998<sup>(97)</sup> beurteilte der Hof, inwieweit mit den neuen Reformmaßnahmen auf seine Beanstandungen eingegangen worden war. Die tatsächliche Durchführung der Reform war seinerzeit nicht Teil der Prüfung. Änderungen der GMO wurden im Dezember 2000<sup>(98)</sup> eingeleitet und traten für das Wirtschaftsjahr 2001/2002 in Kraft.

<sup>(95)</sup> Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1994, Kapitel 2, ABl. C 303 vom 14.11.1995.

<sup>(96)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse; Verordnung (EG) Nr. 2201/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse; Verordnung (EG) Nr. 2202/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 zur Einführung einer Beihilferegelung für Erzeuger bestimmter Zitrusfrüchte, ABl. L 297 vom 21.11.1996.

<sup>(97)</sup> Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1998, Kapitel 2, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

<sup>(98)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2699/2000 des Rates vom 4. Dezember 2000, ABl. L 311 vom 12.12.2000, S. 9.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Im Vorschlagsentwurf, der der Haushaltsbehörde vorgelegt wurde, wird anerkannt, dass sich einige Aspekte der Regelung bewährt haben, wie beispielsweise die individuellen Obergrenzen, die zum Erhalt von Gleichgewicht und Stabilität in dem Sektor beigetragen haben. Außerdem wird anerkannt, dass der derzeitige Mechanismus zwar zuweilen schwerfällig ist, aber ein angemessenes Prämienniveau ermöglicht.*

*Die wichtigste Änderung der Regelung betrifft den Ersatz der Ausgleichszahlungen durch die Pauschalzahlung. Diese Zahlung wird stabil und vorhersehbar sein und kann als bekannte feste Größe die Vorausplanung und das Betriebsmanagement erleichtern. Damit können die Erzeuger rascher auf Marktsignale reagieren. Mit dieser Änderung, die ebenfalls die Verwaltung der Prämienregelung erleichtert, werden schwerfällige Preisnotierungsverfahren und komplexe Berechnungen vermieden. Da der Vorschlag die Beziehung zwischen Prämie und Preisen und Erzeugung aufhebt, entspricht er eher den Zielen der WTO. Der Wechsel zu einer festen Prämie wird eine größere Haushaltssicherheit ermöglichen, da es nicht mehr wie in der Vergangenheit zu Schwankungen der Prämienhöhe kommen wird.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.132. In diesem Bericht wird untersucht, inwieweit mit der Durchführung der Maßnahmen der Reform von 1996 auf die früher angesprochenen Probleme eingegangen wurde. Außerdem wird untersucht, inwieweit die jüngsten Änderungen bestehende Schwachpunkte beseitigen sollen.

2.133. Die Prüfung konzentrierte sich auf die Kernpunkte der Reform, mit denen das strukturelle Ungleichgewicht abgebaut sowie die Rolle der Erzeugerorganisationen (EO), die Mitgliedschaft in den EO, ihre Finanzierung und ihre operationellen Programme gestärkt werden sollen. Geprüft wurde auch die Verwaltung der Rücknahmen vom Markt und die Verarbeitung bestimmter Früchte (Pflirsiche, Birnen und Zitrusfrüchte). Die Prüfungen an Ort und Stelle fanden in den fünf Haupterzeugermittgliedstaaten (Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande und Spanien) statt, in denen die höchsten EAGFL-Ausgaben für Betriebsfonds, operationelle Programme, Rücknahmen oder die Verarbeitung anfallen.

#### **Schwerpunkt der Erzeugung im Süden und immer noch starke Zersplitterung**

2.134. Die derzeitige EU-Jahreserzeugung von frischem Obst und Gemüse beläuft sich auf rund 30 bzw. 55 Millionen Tonnen. Die EU-Erzeugung konzentriert sich hauptsächlich auf die südlichen Mitgliedstaaten, von denen Italien mit 25 Millionen Tonnen der größte Erzeuger ist, gefolgt von Spanien mit 21 Millionen Tonnen. Vom Wert her entfallen 50 % der insgesamt in der EU vermarkteten Erzeugung auf diese beiden Mitgliedstaaten (siehe **Tabelle 2.7**). Seit 1980 ist das Erzeugungsvolumen der EU bei Obst um 12 % und bei Gemüse um 20 % angestiegen. Der Verbrauch von frischem Obst und Gemüse blieb mit rund 29 bzw. 41 Millionen Tonnen unverändert, während bei verarbeitetem Obst, insbesondere bei Saft, ein Zuwachs zu verzeichnen ist.

2.135. Kennzeichnend für die Erzeugung von frischen Erzeugnissen sind beträchtliche Mengenschwankungen in Abhängigkeit von den jeweiligen Witterungsverhältnissen. Während der Markt auf der Nachfrageseite von einer kleinen Zahl von Großhändlern beherrscht wird, sind die Anbieter immer noch weit verstreut und zersplittert.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.132.** Die Kommission erinnert daran, dass die Vorschläge, die sie im Juli 2000 dem Rat vorgelegt hat, vorbehaltlich ihres in Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 vorbereiteten Berichts darauf abzielten, „vier wichtige Probleme, bei denen dringender Handlungsbedarf bestand,“ zu lösen, nämlich die mangelnde Flexibilität der damals geltenden Regelung für verarbeitete Tomaten, die Höhe der Garantiemengen (Quoten bzw. Schwellen) für verarbeitete Tomaten, Birnen und Zitrusfrüchte, die Vereinfachung der Regelung für die Betriebsfonds und die Verbesserung der Verwaltung der Ausfuhrerstattungen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**Verordnungsrechtlicher Rahmen und haushaltsmäßige Bedeutung**

2.136. Für den Sektor gelten zwei GMO, die eine für frisches und die andere für verarbeitetes Obst und Gemüse. Im Rahmen dieser GMO werden hauptsächlich folgende Maßnahmen durchgeführt:

- a) Schaffung von Anreizen für die Erzeuger, sich Erzeugerorganisationen anzuschließen, um die Erzeugung zu steigern und die Verkäufe über sie abzuwickeln;
- b) Finanzierung von Rücknahmen überschüssiger Erzeugnisse mit dem Ziel der Preisstabilisierung;
- c) für eine begrenzte Palette von frischem Obst und Gemüse für die Verarbeitung Zahlung von Produktionsbeihilfen an die Erzeuger; vor den Änderungen von 2000 wurde die Produktionsbeihilfe für Pfirsiche und Birnen an die Verarbeiter gezahlt, unter der Voraussetzung, dass sie den Erzeugern, mit denen sie Verträge abgeschlossen haben, einen festgesetzten Mindestpreis zahlten.

**Tabelle 2.7 — Wert der vermarkteten Erzeugung von frischem Obst und Gemüse der Mitgliedstaaten, Wert der über die Erzeugerorganisationen vermarkteten Erzeugung**

(Mio. EUR)

Mitgliedstaaten	Insgesamt vermarktete Erzeugung		Insgesamt über die Erzeugerorganisationen vermarktete Erzeugung	
	Durchschnittlicher Wert 1999/2000	%	Wert	Anteil am Gesamtwert der vermarkteten Erzeugung
	(1)	(2)	(3)	(4 = 3:1)
B	1 038,43	3	738,14	71
DK	167,50	1	48,54	29
D	1 735,84	6	593,97	34
EL	2 159,38	7	325,00	15
E	6 768,57	22	3 391,51	50
F	4 889,19	16	2 709,93	55
IRL	186,51	1	17,62	9
I	8 700,00	28	2 347,84	27
L	5,00	0	0,00	0
NL	2 279,00	7	1 618,61	71
A	344,11	1	59,88	17
P	782,49	3	61,13	8
FIN	174,61	1	22,51	13
S	166,22	1	67,02	40
UK	1 740,96	6	457,91	26
<b>EU insgesamt</b>	<b>31 137,81</b>	<b>100</b>	<b>12 459,61</b>	<b>40</b>

Quelle: Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96, [KOM(2001) 36 endg].

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.137. Seit 1996 beliefen sich die Gemeinschaftsausgaben für Obst und Gemüse (Bananen ausgenommen) <sup>(99)</sup> jährlich auf rund 1 300 Millionen Euro, was 3 % der Gesamtausgaben im Rahmen des EAGFL-Garantie entspricht (siehe **Tabelle 2.8**). Der Wert der Erzeugung entspricht etwa 15 % der gesamten landwirtschaftlichen Erzeugung der EU. Der Trend bei den Ausgaben für Rücknahmen war insgesamt rückläufig; sie schwankten zwischen rund 100 und 300 Millionen Euro und beliefen sich im Jahre 2000 auf 169 Millionen Euro. Die Ausgaben für die durch die Reform von 1996

**Tabelle 2.8 — Gesamtausgaben für die GMO für Obst und Gemüse im Zeitraum 1994-2000**

(Mio. EUR)

Haushaltslinie	Titel	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	<b>Frisches Obst und Gemüse</b>							
1-1500	Ausfuhrerstattungen	187	203	73	67	41	23	33
1-1501	Rücknahmen	390	360	164	294	138	91	169
1-1502	Betriebsfonds der EO	2	0	0	6	239	256	270
1-1504	Haselnüsse	0	0	0	0	4	5	10
1-1505	Rodung	0	127	108	0	67	20	0
1-1506	Förderungsmaßnahmen	9	6	7	0	0	0	0
1-1507	Schalenfrüchte	89	75	80	77	110	94	107
1-1508	Bananen	138	116	203	206	208	178	235
1-1509	Sonstige Interventionen	9	11	21	19	34	15	9
<b>1-150</b>	<b>Frisches Obst und Gemüse insgesamt</b>	<b>824</b>	<b>898</b>	<b>656</b>	<b>669</b>	<b>841</b>	<b>682</b>	<b>833</b>
	<b>Verarbeitetes Obst und Gemüse</b>							
1-1510	Ausfuhrerstattungen	30	36	25	17	18	17	13
1-1511	Produktionsbeihilfe — Tomaten	362	377	357	372	328	322	279
1-1512	Produktionsbeihilfe — Obst	97	111	138	144	87	94	84
1-1513	Produktionsbeihilfe — getrocknete Weintrauben	109	122	130	121	115	128	122
1-1514	Produktionsbeihilfe — Ananaskonserven	4	5	17	4	6	8	5
1-1515/1503	Ausgleich — Zitrusfrüchte	130	282	235	244	113	203	215
1-1516	Produktionsbeihilfe — Himbeeren	1	1	1	1	0	1	1
1-1517	Spezifische Maßnahmen (Spargel)	0	0	0	0	3	2	1
1-1519	Sonstige Interventionen	0	0	0	0	0	0	0
<b>1-151</b>	<b>Verarbeitetes Obst und Gemüse insgesamt</b>	<b>733</b>	<b>934</b>	<b>903</b>	<b>903</b>	<b>670</b>	<b>775</b>	<b>720</b>
1-159	Sonstige (= wiederingezogene Beträge)	0		0	-3	0	0	-2
	<b>Frisches und verarbeitetes Obst und Gemüse insgesamt</b>	<b>1557</b>	<b>1832</b>	<b>1559</b>	<b>1569</b>	<b>1511</b>	<b>1457</b>	<b>1551</b>

Quelle: Sincom.

<sup>(99)</sup> Die GMO für Bananen ist Gegenstand einer gesonderten Prüfung.

geschaffenen und durch die Erzeugerorganisationen verwalteten Betriebsfonds stiegen von 239 Millionen Euro im Jahre 1998 auf 270 Millionen Euro im Jahre 2000 an.

**Vom Hof in früheren Berichten dargelegte Hauptprobleme und die Reform von 1996**

2.138. Mit der Reform von 1996 sollten einige der folgenden vom Hof im Jahre 1994 festgestellten Probleme beseitigt werden:

- a) Fehlen oder Unzulänglichkeit der EO-Fonds,
- b) geringe Mitgliederzahlen der EO,
- c) unannehmbar hohes Rücknahmeniveau bei bestimmten Erzeugnissen und unzulängliche Rücknahmeverfahren,
- d) Unwirksamkeit der Festsetzung der Preise und der Beihilfen für verarbeitete Erzeugnisse,
- e) begrenzte Wirksamkeit der Schwellenregelung <sup>(100)</sup> als Instrument zur Verringerung der Überschusserzeugung,
- f) unzulängliche Kontrollen und unangemessene Überwachung.

Die eingeleiteten Änderungen sind in den Ziffern 2.139-2.142 aufgeführt.

**Stärkung der Rolle der Erzeugerorganisationen (EO)**

2.139. Ziel der Reform von 1996 war es, einen größeren Teil der Erzeugung auf den Markt zu bringen, um so die Rücknahmen zu verringern. Aus diesem Grund sah die Reform eine Stärkung der Rolle der Erzeugerorganisationen vor sowie Anreize für die Landwirte, sich diesen Organisationen anzuschließen. Für anerkannte EO wurden Betriebsfonds eingeführt, die von der

**2.139.** Die Kommission weist darauf hin, dass sich die beiden Einsatzmöglichkeiten der Betriebsfonds, nämlich die Finanzierung der operationellen Programme und die der Rücknahmen, zur Erreichung des gleichen Ziels, nämlich der Marktsteuerung, gegenseitig ergänzen, und zwar einmal im Hinblick auf die konjunkturelle Entwicklung und zum anderen auf die Marktstrukturen.

<sup>(100)</sup> Überschreiten die aus dem Handel gezogenen oder die verarbeiteten Mengen die festgesetzten Grenzen (Interventionsschwellen und Verarbeitungsschwellen), werden die Rücknahmevergütungen und Produktionsbeihilfen im folgenden Jahr gesenkt. Die Schwellenregelung war unwirksam, da sie sich nicht unmittelbar auf die Erzeugung auswirkte.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinschaft und den Erzeugern selbst finanziert wurden. Die Betriebsfonds sollten hauptsächlich für die Durchführung von durch die Mitgliedstaaten genehmigten operationellen Programmen zur Anpassung der Erzeugung an die Nachfrage und zur Verbesserung der Qualität und Vermarktung eingesetzt werden. Sie konnten auch für Ergänzungen zu den Gemeinschaftszahlungen für Rücknahmen dienen sowie für Ausgleichszahlungen für die Rücknahmen anderer vom Markt genommener Erzeugnisse, die nicht für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kamen.

## Verringerung der Höhe der Beihilfen

2.140. Durch die Reform von 1996 wurden die für Rücknahmen infrage kommenden Mengen begrenzt, die Höhe der Beihilfen wurde gekürzt und die Regelung vereinfacht. Außerdem sah die GMO vor, dass Erzeugnisse nur nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten vernichtet werden sollten und gab der kostenlosen Verteilung, dem Absatz zwecks Futtermittelherstellung, der Verarbeitung und der Verwendung zu anderen als Ernährungszwecken den Vorzug. Die Interventionsschwellen wurden als Ergänzungsmaßnahme für einen Übergangszeitraum (bis 2002) beibehalten.

2.141. Um den EO einen Anreiz zu verschaffen, ihre Erzeugnisse in die Verarbeitung zu geben, anstatt sie vom Markt zu nehmen, wurde die Produktionsbeihilfe für Zitrusfrüchte direkt an die EO gezahlt. Demgegenüber ging die Beihilfe für verarbeitete Pfirsiche und Birnen weiterhin an die Verarbeiter. Bei einer Überschreitung der Verarbeitungsschwelle bei Zitrusfrüchten wurde die Beihilfe an die EO gekürzt<sup>(101)</sup>, bei verarbeiteten Pfirsichen und Birnen die Beihilfe an die Verarbeiter.

## Verbesserung der Kontrollen und der Überwachung

2.142. Zu den beschlossenen Änderungen zur Verbesserung der Kontrollen und der Überwachung gehörten neue und strengere Kriterien für die Anerkennung der Erzeugerorganisationen. Zudem wurde die förmliche Genehmigung der operationellen Programme durch die Mitgliedstaaten und die Überwachung ihrer Durchführung eingeführt. Für Rücknahmen wurden neue Vorschriften vorgesehen. Außerdem sollte eine besondere Inspektorengruppe aus nationalen Bediensteten und Kommissionsbediensteten eingesetzt werden, die die einheitliche Durchführung der Kontrollen in den Mitgliedstaaten überwachen sollte. Schließlich war die Kommission aufgrund der Reformvorschriften verpflichtet, dem Rat spätestens am 31. Dezember 2000 einen Bericht über die Durchführung der Reform von 1996 vorzulegen.

---

<sup>(101)</sup> Schwellenüberschreitungen ziehen proportionale Kürzungen der in den folgenden Jahren gezahlten Beihilfesätze nach sich.



**Durchführung der Reform von 1996 nur teilweise erfolgreich**

Unterschiedliche Leistung der Erzeugerorganisationen

*Probleme im Zusammenhang mit der Finanzierung der Erzeugerorganisationen*

2.143. Für die Kofinanzierung der Betriebsfonds der EO durch die Gemeinschaft galt eine doppelte Obergrenze: Der Beitrag der Gemeinschaft an jede EO durfte 4,5 % des Wertes ihrer vermarkteten Erzeugung nicht überschreiten, wobei jedoch der Gesamtbeitrag an alle EO nicht über 2,5 % des Gesamtwertes der durch sämtliche Erzeugerorganisationen der EU vermarkteten Erzeugung liegen durfte. Damit konnten die jedes Jahr verfügbaren Beträge erst nach der Durchführung des Programms für das betreffende Wirtschaftsjahr mitgeteilt werden. Die einzelnen EO hatten also keine Garantie, eine Zahlung in Höhe von 4,5 % zu erhalten, was Unsicherheiten in Bezug auf die zu erwartende Unterstützung schaffte.

2.144. Der Wert der über die EO vermarkteten Erzeugung ist von EO zu EO sehr unterschiedlich (siehe **Tabelle 2.7**): Der durchschnittliche Wert der von den EO vermarkteten Erzeugung reicht von 1,46 Millionen Euro in Portugal bis zu 145 Millionen Euro in den Niederlanden (siehe **Tabelle 2.9**). Überdies erhielten etwa 10 % der EO 50 % der Gesamtbeihilfe der Gemeinschaft, wobei der Durchschnitt bei fast 2 Millionen Euro pro Erzeugerorganisation lag. Demgegenüber erhielten 47 % der EO weniger als 100 000 Euro <sup>(102)</sup>.

2.145. Infolgedessen erreichten die Mittel die einzelnen Mitgliedstaaten nicht entsprechend dem Umfang und Wert der Gesamterzeugung. Dies liegt daran, dass sowohl die Zahl der Erzeugerorganisationen als auch der Organisationsgrad der Landwirte in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist, so dass in Bezug auf den Anteil der über die Erzeugerorganisationen vermarkteten Erzeugung an der Gesamterzeugung große Unterschiede zu verzeichnen sind. So erhielten beispielsweise die Niederlande, auf die rund 7 % des Wertes der Gesamterzeugung in der Gemeinschaft entfällt, 15 % der Betriebsfondsmittel. Dagegen erhielten Italien und Griechenland, deren Erzeugung vom Wert her 28 % bzw. 7 % ausmacht, 21 % bzw. weniger als 1 % dieser Mittel (siehe **Tabelle 2.10**). Auch auf regionaler Ebene

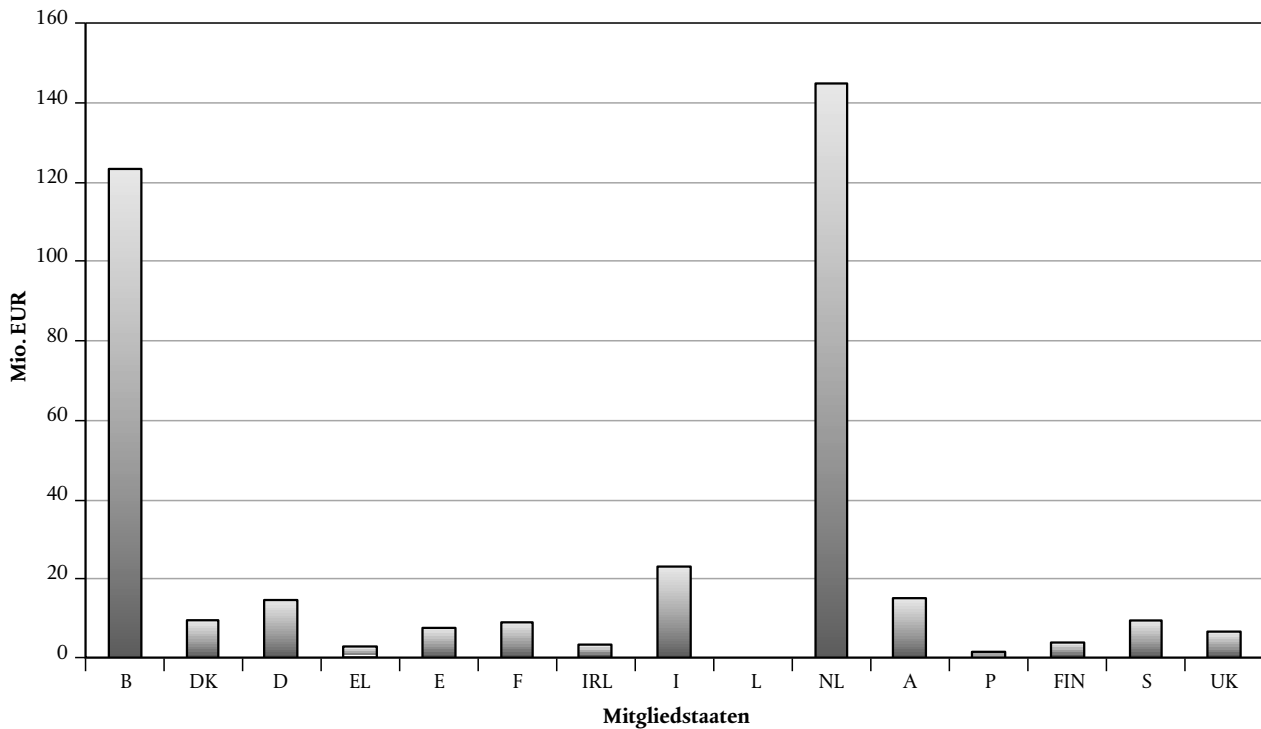
**2.144.** In ihrer Mitteilung an den Rat und das Parlament vom Juli 1994 <sup>(1)</sup> über Entwicklung und Zukunft der Obst- und Gemüsepolitik der Gemeinschaft hatte die Kommission angeregt, die Beihilfen für Erzeugerorganisationen ihrer Größe entsprechend degressiv zu staffeln. Dieses Konzept, das den besonderen Schwierigkeiten der kleinen Erzeugerorganisationen Rechnung tragen sollte, stieß auf soviel Kritik, dass die Kommission es nicht für sinnvoll ansah, es erneut in ihre Vorschläge vom Oktober 1995 aufzunehmen. Außerdem steht der Umsatz einer Erzeugerorganisation nicht in direktem Zusammenhang mit der Anzahl oder dem Umsatz ihrer Mitglieder. So können einer „großen“ Erzeugerorganisation zahlreiche kleine Einzelerzeuger angehören.

**2.145.** Ein Hauptelement dieser Reform bestand darin, den größten Teil der Gemeinschaftsfinanzierung auf die Erzeugerorganisationen zu konzentrieren. Um die Aufteilung der Gemeinschaftshilfe auf die Mitgliedstaaten zu beurteilen, sollte diese Beihilfe daher mit dem Wert der in jedem Mitgliedstaat über die Erzeugerorganisationen vermarkteten Erzeugung verglichen werden. Dabei ergibt sich für den Zeitraum 1997/2000 im Mittel folgende Situation:

<sup>(102)</sup> Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, KOM(2001) 36 endg., Ziffer 2.5, S. 24.

<sup>(1)</sup> Dok. KOM(94) 360 endg. vom 27.7.1994.

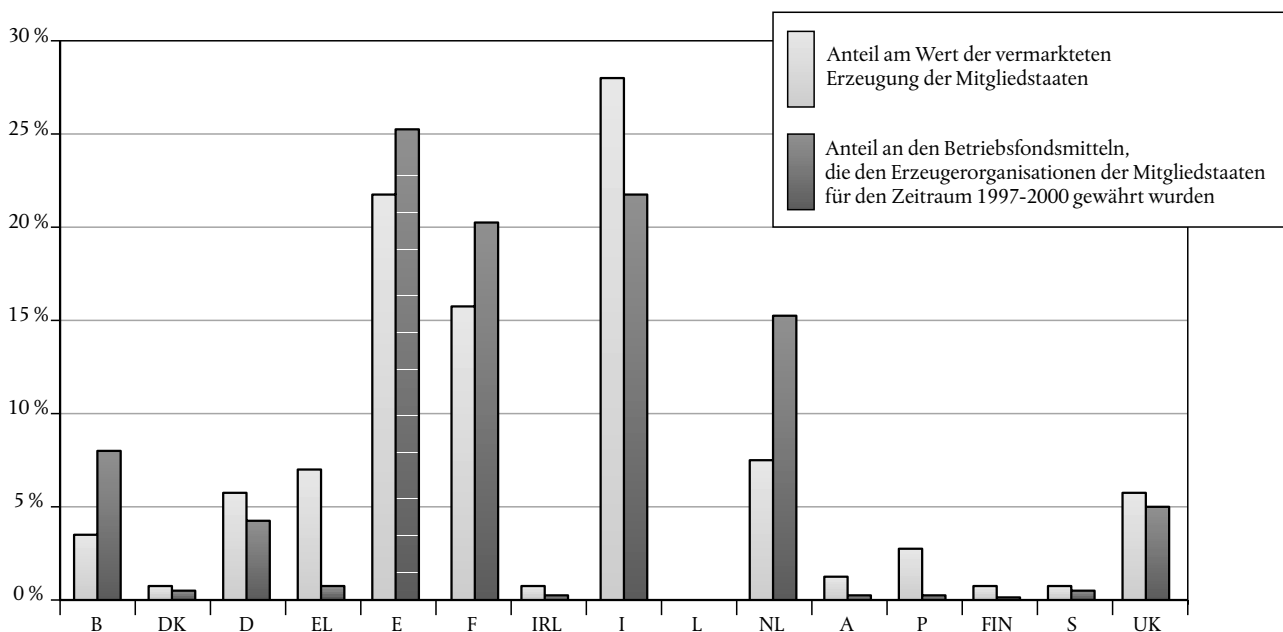
**Tabelle 2.9 — Durchschnittlicher Wert der über die Erzeugerorganisationen mit operationellen Programmen vermarkteten Erzeugung von frischem Obst und Gemüse**



NB: Diese Abbildung zeigt, dass der durchschnittliche Wert der in Belgien und in den Niederlanden durch die Erzeugerorganisationen vermarkteten Erzeugung mindestens sechs- bis siebenmal so hoch war wie in den anderen Mitgliedstaaten.

Quelle: Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96, KOM(2001) 36 endg.

**Tabelle 2.10 — Frisches Obst und Gemüse: Anteil am Wert der vermarkteten Erzeugung der Mitgliedstaaten im Vergleich zum Anteil an den ihren Erzeugerorganisationen für den Zeitraum 1997-2000 gewährten Betriebsfondsmitteln**



NB: Diese Abbildung zeigt, dass zwischen dem Wert der vermarkteten Erzeugung der Mitgliedstaaten und den ihren Erzeugerorganisationen gewährten Mitteln kaum eine Beziehung besteht.

Quelle: Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96, KOM(2001) 36 endg. und Finanzberichte 1997-2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

innerhalb der Mitgliedstaaten stand die Verteilung der Mittel in keinem Verhältnis zum Wert der Erzeugung. Beispielsweise gingen in Italien 90 % der Mittel an die Erzeugerorganisationen im Norden, obwohl sich die Erzeugung auf die Mitte und den Süden konzentriert.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Mitglied-staat	Anteil der Erzeugung der EO des Mitgliedstaates an der Gesamterzeugung der EO (%)	Anteil des Mitgliedstaates an der Gemeinschaftshilfe für die Betriebsfonds (%)
Belgien	6	7
Dänemark	0,5	0,4
Deutschland	5	4
Griechenland	2	0,9
Spanien	25	26
Frankreich	22	22
Irland	0,2	0,2
Italien	20	21
Niederlande	14	14
Österreich	0,4	0,3
Portugal	1	0,2
Finnland	0,2	0,0
Schweden	0,5	0,4
Vereinigtes Königreich	4	4

Diese Angaben lassen erkennen, dass nur bei Portugal und Griechenland echte Schwierigkeiten bestehen. In diesen beiden Mitgliedstaaten ist die Position der Erzeugerorganisationen — wie es die Kommission bereits in ihrem Bericht vom Dezember 2000 festgestellt hat — im Hinblick auf die vermarktete Erzeugung schwächer, und die Zahl dieser Erzeugerorganisationen, die Betriebsfondsmittel beantragen, ist niedriger als in den übrigen Mitgliedstaaten. Diese Situation gilt allerdings nur bei der für den Frischmarkt bestimmten Erzeugung. Dagegen ist die Gemeinschaftshilfe für Verarbeitung und Ausfuhr in den Mittelmeerländern höher als in den übrigen Mitgliedstaaten.

In ihrer Mitteilung vom Juli 1994 hatte die Kommission davon abgeraten, für den Obst- und Gemüsektor generell Hektarbeihilfen einzuführen, was es erlauben würde, die Beihilfe auf die von jedem einzelnen Erzeuger erbrachte Menge abzustimmen. Mit dem Beschluss und der Annahme der Reform vom Oktober 1996 haben sich der Rat und das Parlament in diesem Punkt der Position der Kommission angeschlossen.

*Unangemessene und widersprüchliche Maßnahmen im Rahmen der operationellen Programme — eine Folge der Komplexität der Verordnungen*

2.146. In den Durchführungsbestimmungen war vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten für die Genehmigung der von den EO vorgelegten operationellen Programme zuständig waren. Diese Verfahren waren jedoch komplex und schwerfällig. In einigen Fällen ließen sie den Mitgliedstaaten und den EO einen erheblichen Spielraum und konnten leicht falsch ausgelegt werden. Ein Zeichen dafür sind die über 130 Erläuterungen, die die

**2.146. bis 2.149.** Die Kommission erinnert daran, dass mit dem Ziel, das Prinzip der Subsidiarität zu wahren und ein realitätsfernes und rein technokratisches Vorgehen zu vermeiden, beschlossen worden war, die operationellen Programme stufenweise durchzuführen, damit die Erzeugerorganisationen die Gemeinschaftshilfen möglichst sinnvoll zur Lösung ihrer eigenen konkreten und lokalen Probleme einsetzen konnten. Das geschah zunächst mit der Verordnung (EG)

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Kommission zur Beantwortung der zahlreichen Anfragen der Mitgliedstaaten herausgab <sup>(103)</sup>.

2.147. Die Kommission setzte die Kriterien für die operationellen Programme nicht genau genug fest. Zwei Jahre nach ihrer Einführung hatte sie lediglich eine „nicht erschöpfende“ Liste der nicht erstattungsfähigen Maßnahmen vorgelegt <sup>(104)</sup>. Außerdem wurden einige Ausnahmen in Bezug auf die Nichterstattungsfähigkeit der allgemeinen Erzeugungskosten, der allgemeinen Kosten und einzelner Maßnahmen zugelassen, die einer beschränkten Zahl von Mitgliedern einen direkten Vorteil verschafften. Dies hatte zur Folge, dass die Bestimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und sogar in den einzelnen Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt und vage formulierte Programme genehmigt wurden.

2.148. Da die Kommission nicht festlegte, wie die Ausgaben der EO klassifiziert werden sollten, wandten die Mitgliedstaaten/Regionen unterschiedliche Verfahrensweisen an. Ungleichartige Maßnahmen wurden in derselben Kategorie geführt, so dass es schwierig war, zuverlässige Angaben für die Bewertung herauszufiltern.

2.149. Aufgrund der Ungenauigkeit einiger von der Kommission in der Verordnung (EG) Nr. 1647/98 zugelassener Ausnahmen wurden in den Mitgliedstaaten einige Unstimmigkeiten festgestellt. In den in Spanien, Frankreich und Italien besuchten EO entfiel ein großer Teil der Programme auf die Erstattung von allgemeinen Kosten und Gemeinkosten, was zulasten von Maßnahmen zur direkteren Verbesserung ihrer Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit ging. Beispiele für hohe Personalausgaben gab es insbesondere in der Region Emilia-Romagna, wo diese Ausgaben in manchen Fällen mehr als 50 % der Gesamtausgaben des Programms ausmachten. Bei den vier in Andalusien besuchten EO entfielen rund 70 % der Programmkosten auf allgemeine Kosten und Personalausgaben. Hohe Erstattungen der EO an einzelne Mitglieder wurden in Frankreich festgestellt. Außerdem tätigten die französischen EO nur äußerst geringe EDV-Ausgaben, obwohl ein eindeutiger Bedarf an höheren Investitionen in EDV-Technologien bestand.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nr. 411/97, die nur einen allgemeinen Rahmen absteckte, anschließend mit „Auslegungsvermerken“, die eine bessere Erkenntnis der tatsächlichen Situation erlaubten, und schließlich mit der Verordnung (EG) Nr. 1647/98, mit der eine nicht erschöpfende Liste der nicht förderfähigen Ausgaben festgelegt wurde, sowie mit der Verordnung (EG) Nr. 609/2001, die festlegt, welche Maßnahmen und Ausgaben erstattungsfähig sind und welche nicht.

*Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Kommission die einzelnen Ausgaben der Erzeugerorganisationen nicht mit ausreichender Präzision eingestuft und den „eindeutigen Bedarf an höheren Investitionen in EDV-Technologien in den operationellen Programmen in Frankreich“ nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet habe. Dazu erinnert die Kommission daran, dass sie vermeiden wollte, im Bereich der operationellen Programme die Rolle der Erzeugerorganisationen ohne Erfolgsgarantie zu übernehmen.*

*Die Kritik des Rechnungshofes an der fehlenden Logik bei den Rücknahmen und dem Bau von Treibhäusern und Neuanpflanzungen wird begrüßt. Dieser Punkt, der in der Vergangenheit vielleicht nicht genügend beachtet wurde, bedarf einer erneuten Prüfung.*

<sup>(103)</sup> Aufgrund von Anfragen der Mitgliedstaaten zu bestimmten Verordnungsvorschriften übermittelt die Kommission diesen Mitgliedstaaten Erläuterungen. Diese werden in der Regel von der Kommission verabschiedet und in den Sitzungen des Verwaltungsausschusses an alle Mitgliedstaaten verteilt. Erläuterungen haben keine bindende Wirkung.

<sup>(104)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1647/98 der Kommission, ABl. L 210 vom 28.7.1998, S. 59.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.150. Einige Maßnahmen in den operationellen Programmen waren nicht mit der Marktlage vereinbar. Beispielsweise finanzierten einige EO in Spanien Neuanpflanzungen von Orangenbäumen und den Bau von Treibhäusern für Tomaten/Paradeiser, obwohl sie zuvor 30 % ihrer Orangenerzeugung und 40 % ihrer Tomatenerzeugung vom Markt zurückgenommen hatten.

*Viele Erzeuger vom Nutzen der Erzeugerorganisationen immer noch nicht überzeugt*

2.151. Im Rahmen der Reform wurde erwartet, dass die Mitgliederzahlen der EO aufgrund der für sie bereitgestellten neuen Finanzmittel steigen würden. In Griechenland und Süditalien zogen die Erzeuger es jedoch weiterhin vor, ihre Erzeugnisse individuell zu verkaufen, anstatt Erzeugerorganisationen beizutreten. Darüber hinaus zeigte die beschränkte Verwendung operationeller Programme durch Erzeugerorganisationen in diesen Regionen, dass diese einfach Ausgleichsbeihilfen für Rücknahmen oder für die Verarbeitung beantragten, ohne sich ernsthaft zu bemühen, ihre Erzeugung der Marktlage anzupassen.

2.152. Einzelerzeuger, die sich keiner Organisation angeschlossen hatten und nicht verpflichtet waren, deren Vorschriften zu befolgen, durften immer noch Rücknahme- und Verarbeitungsbeihilfen beantragen, doch galt für sie der leicht verminderte Satz von 90 %. Außerdem durften sie ihre Erzeugung immer noch auf den lokalen Märkten verkaufen, wo sie manchmal günstigere Sätze erzielten, als sie von den lokalen Erzeugergemeinschaften angeboten wurden.

*Anteil der über die Erzeugergemeinschaften vermarkteten Erzeugung noch zu niedrig, um in den Genuss der potenziellen Vorteile zu gelangen*

2.153. Auf europäischer Ebene stieg der Wert der über die EO vermarkteten Erzeugung (organisierter Verkaufswert) zwischen 1997 und 1999 um lediglich 5 % auf 40 % der Gesamterzeugung an, womit das von der Kommission ursprünglich vorgesehene Ziel von 60 % bei weitem nicht erreicht wurde. In den einzelnen Mitgliedstaaten schwankte die Höhe des organisierten Verkaufswertes zwischen rund 70 % in den Niederlanden, wo die Erzeuger einen hohen Organisationsgrad erreicht haben, und nur 8 % in Portugal, wo dies nicht der Fall ist (siehe **Tabelle 2.7**). Auf regionaler Ebene gab es ähnliche Schwankungen. Beispielsweise reichte das Spektrum des organisierten Verkaufswertes in Italien von rund 62 % im Norden über 31 % im Süden bis zu lediglich 7 % in der Mitte.

2.151. Die Kommission bedauert, dass einige Erzeugerorganisationen nicht effizient gearbeitet haben. Sie verweist darauf, dass die gemeinsame Marktorganisation den Erzeugerorganisationen als oberstes Ziel vorgegeben hat, die Erzeugung den quantitativen und qualitativen Markterfordernisse anzupassen. Sie erinnert daran, dass die Mitgliedstaaten für die Anerkennung bzw. die Verweigerung der Anerkennung der Erzeugerorganisationen zuständig sind. Sie wird ihre Kontrollen verstärken, um die vom Hof dargelegte Situation zu beheben.

2.152. Rücknahmen dienen nicht dazu, das Einkommen der „braven“ Erzeuger, die einer Erzeugerorganisation angehören, zu vermehren, sondern sollen als makroökonomische Maßnahme die konjunkturellen Schwankungen der Gesamterzeugung auffangen und ihre kurzfristige Anpassung an die Nachfrage erleichtern. Ein völliger Ausschluss der Einzelerzeuger würde diese dazu veranlassen, den Markt mit eindeutig überschüssigen Erzeugnissen zu „überfrachten“. Das würde sich zum Schaden aller ungünstig auf den Marktpreis, vor allem aber auf die Mitglieder der Erzeugerorganisationen auswirken, deren Bemühungen damit bestraft würden. Die gleiche Überlegung gilt für die Verarbeitungsbeihilfen.

2.153. Dass ein Anteil von 60 % der gemeinschaftlichen Obst- und Gemüseerzeugung von den Erzeugerorganisationen vermarktet wird, ist nur eine Vorausschätzung, die als Berechnungsgrundlage für die Aufstellung des Finanzbogens in der Anlage zu dem Reformvorschlag von 1995 diente; darauf wurde in der Begründung des Vorschlags an den Rat vom Juli 2001 hingewiesen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verwaltung der Rücknahmen immer noch unzulänglich und Beihilfekürzungen bei Überschusserzeugung unwirksam

2.154. Mit der Reform von 1996 wurden die Ausgaben für Rücknahmen erfolgreich verringert. Im Jahre 2000 beliefen sie sich auf 10 % (169 Millionen Euro) der Ausgaben im Rahmen der GMO, während es 1994 noch 25 % (390 Millionen Euro) gewesen waren. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten fielen in den Ländern, wo sich die Erzeuger noch keinen Erzeugerorganisationen angeschlossen hatten, weiterhin hohe Rücknahmeausgaben an. Beispielsweise beliefen sich die Rücknahmevergütungen in Griechenland und Italien im Jahre 2000 auf rund 52 Millionen Euro gegenüber lediglich 1,7 Millionen Euro in den Niederlanden. Es waren die gleichen Erzeugnisse betroffen wie 1994, nämlich Äpfel, Pfirsiche, Nektarinen, Orangen und Blumenkohl/Karfiol. Zusammengenommen entfielen auf diese Erzeugnisse im Jahre 2000 mehr als 75 % der Rücknahmevergütungen. Dies ist ein Zeichen für eine unzulängliche Anpassung dieser Märkte. Im Wirtschaftsjahr 1999/2000 lagen die Rücknahmen von Pfirsichen, Nektarinen und Blumenkohl/Karfiol über den jeweiligen Interventionsschwellen. Auf europäischer Ebene sind nach wie vor strukturelle Überschüsse zu verzeichnen, insbesondere bei Nektarinen und Pfirsichen.

2.155. Die von der Kommission berechneten Beihilfekürzungen<sup>(105)</sup> bei Überschreitung der Rücknahmeschwellen waren derart gering, dass keine Abschreckungswirkung bestand. So zog im Wirtschaftsjahr 1997/1998 eine 6,3 %ige Überschreitung der Interventionsschwelle bei Blumenkohl/Karfiol eine Kürzung der Beihilfe um lediglich 0,34 % nach sich. Dadurch konnten ein erheblicher Anstieg der Erzeugung im folgenden Jahr und weitere Überschreitungen der Schwellen — 7,8 % im Jahre 1998/1999 und 51 % im Jahre 1999/2000 — nicht verhindert werden. Die daraufhin vorgenommenen Kürzungen der Beihilfe beliefen sich lediglich auf 0,4 % bzw. 2,36 %. Das Gleiche galt für

**2.154.** Die Kommission hält es für verfrüht, endgültige Schlüsse über die Auswirkungen der Reform von 1996 auf die Rücknahmen bereits nach Ablauf der drei ersten Jahre ihrer Anwendung zu ziehen. Die Rücknahmen beschränkten sich jeweils auf 60 %, 50 % und 40 % der in diesen drei ersten Jahren vermarkteten Mengen, während die endgültige Obergrenze ab dem Wirtschaftsjahr 2002/2003 für Zitrusfrüchte bei 5 %, für Äpfel und Birnen bei 8,5 % und für die übrigen betroffenen Erzeugnisse bei 10 % der tatsächlich vermarkteten Mengen lag. Das gilt vor allem für den Sektor der Pfirsiche und Nektarinen, d.h. für mehrjährige Pflanzungen, deren Anpassung auf lange Sicht zu planen ist.

**2.155.** Die Kommission betont, dass die mit der Reform von 1996 angestrebte Senkung der Rücknahmen entweder durch Kürzung des Anteils der rücknahmefähigen Mengen oder durch schrittweise Senkung des Betrags der Rücknahmevergütung erreicht werden kann. Die Interventionsschwellen wurden während des Übergangszeitraums bei hoher Begrenzung der Rücknahmemengen (60, 50, 40 %) nur beibehalten, um zu vermeiden, dass die Erzeuger in den ersten Jahren der Anwendung der Reform leichteren Zugang zu Rücknahmen erhielten als vor der Reform. Daher hat die Kommission folgerichtig weiter die Interventionsschwellen in gleicher Weise angewendet wie früher der Rat.

<sup>(105)</sup> Die Kommission berechnet die Kürzungen der Beihilfe, indem sie die über der Interventionsschwelle liegenden Rücknahmemengen mit der Gesamterzeugung dividiert. Die Beihilfe des folgenden Jahres wird um den sich ergebenden Betrag gekürzt. Im Wirtschaftsjahr 1998/1999 beispielsweise war die Schwelle für Rücknahmen von Blumenkohl/Karfiol auf 111 300 Tonnen festgesetzt worden. Die zurückgenommenen Mengen beliefen sich auf 120 064 Tonnen, d.h. die Schwelle wurde um 8 764 Tonnen (7,8 %) überschritten. Die Beihilfe hätte daraufhin um 7,8 % gekürzt werden müssen. Die von der Kommission berechnete Kürzung der Beihilfe war jedoch wesentlich geringer, da sie die überschüssige Menge (8 764 Tonnen) mit der Gesamterzeugung dividierte (2 226 908 Tonnen), wodurch sich eine Kürzung von nur 0,4 % ergab. Im folgenden Jahr wurde die Beihilfe lediglich um diesen Prozentsatz gekürzt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nektarinen, wo eine Überschusserzeugung von 150 % im Jahre 1999/2000 zur Verhängung einer Strafe von lediglich 15 % führte. Dieser Ansatz ist zwar nicht vorschriftswidrig, für die Zwecke der Marktverwaltung jedoch unwirksam. Dies System der Beihilfekürzung unterschied sich von dem System, das die Kommission bei Verarbeitungsbeihilfen anwandte: Dort wurden die Beihilfen entsprechend der über den Schwellenwert hinausgehenden Erzeugung gekürzt. Wäre ein solches System für die Wirtschaftsjahre 1997/1998, 1998/1999 und 1999/2000 auch bei Blumenkohl/Karfiol angewandt worden, hätte die Beihilfe um 6,3 %, 7,8 % bzw. 51 % gekürzt werden müssen, wodurch der EU-Haushalt um rund 1,8 Millionen Euro entlastet worden wäre.

2.156. Die von der Kommission vorgelegten Angaben über Rücknahmen wiesen Unstimmigkeiten auf. Die Kommission veröffentlichte<sup>(106)</sup> für Rücknahmen von Blumenkohl/Karfiol in den Jahren 1997/1998, 1998/1999 und 1999/2000 Zahlen von 118 908 Tonnen, 120 064 Tonnen bzw. 170 502 Tonnen. Diese Zahlen beruhten auf den Angaben der Mitgliedstaaten und wurden von der Kommission ungeprüft zur Berechnung der über die Schwelle hinausgehenden Mengen und der entsprechenden Kürzungen der Rücknahmevergütung im folgenden Wirtschaftsjahr herangezogen. Schließlich zahlte die Kommission jedoch auf der Grundlage der tatsächlichen Rücknahmen von 172 181 Tonnen, 116 696 Tonnen und 184 042 Tonnen für diese Wirtschaftsjahre Rücknahmevergütungen in Höhe von 16 Millionen Euro, 10,3 Millionen Euro und 15,4 Millionen Euro, ohne dass die richtigen Kürzungen der Vergütung angewandt wurden. Bei Anwendung der bei der Verarbeitungsbeihilfe verwendeten Kürzungsmethode wäre die Beihilfe für Blumenkohl/Karfiol im Jahre 1998/1999 statt auf 88,49 Euro pro Tonne auf 63,27 Euro pro Tonne gekürzt worden. Dadurch wären zusätzliche Mittel in Höhe von rund 2,9 Millionen Euro eingespart worden. Für 1999/2000 hätten bei Anwendung derselben Methode zusätzliche 3,5 Millionen Euro eingespart werden können. Die Zahlen über die Rücknahmen von Pfirsichen und Nektarinen im Wirtschaftsjahr 1999/2000 weisen ebenfalls Unstimmigkeiten auf.

**2.156.** Die Rücknahmevergütung durch die Gemeinschaft bei Überschreiten der Interventionsschwelle kann nur vor Beginn des Wirtschaftsjahres gekürzt werden, da die Erzeuger andernfalls zu Recht vorbringen könnten, Maßnahmen, die sich auf ihre Investitionen auswirkten, seien ihnen verspätet mitgeteilt wurden, was wiederum der Gerichtshof der Kommission vorwerfen könnte.

Die Feststellung des Überschreitens der Schwelle muss von einem zeitlich versetzten Zeitraum ausgehen, der zwar ebenso lang ist wie das Wirtschaftsjahr (gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2200/96), aber nicht genau mit dem Wirtschaftsjahr übereinstimmen muss. So wird die Überschreitung der Schwelle bei Blumenkohl/Karfiol für den Zeitraum vom 1. März bis zum 28. Februar festgestellt, während das Wirtschaftsjahr für Blumenkohl/Karfiol vom 1. Mai bis zum 30. April dauert. Die im Amtsblatt genannten 118 909 t, auf die der Hof hinweist, entsprechen den Rücknahmen, die die Mitgliedstaaten der Kommission im April 1998 für den Zeitraum vom 1. März 1997 bis zum 28. Februar 1998 mitgeteilt haben. Die vom Hof genannten 172 181 t entfallen auf einen ganz anderen Zeitraum, nämlich auf die Zeit vom 1. Mai 1997 bis zum 30. April 1998.

Selbst bei Zugrundelegung eines anderen — versetzten — Zeitraums kann es passieren, dass bei Prüfung der Einhaltung der Interventionsschwellen durch die Kommission die Mitgliedstaaten in dem Bestreben, die Fristen einzuhalten, Angaben über die Rücknahmen machen, die bei einzelnen Erzeugnissen anschließend berichtet werden müssen. Wie vorstehend ausgeführt, kann die Kommission nach dem Prinzip des Vertrauensschutzes die Rücknahmevergütung während des Wirtschaftsjahres nicht mehr ändern, auch wenn sie aktuellere Angaben erhält. Sie hat allerdings gegenüber einem Mitgliedstaat, der zu niedrig angesetzte Angaben vorgelegt hat, ein Rechnungsabschlussverfahren eingeleitet.

<sup>(106)</sup> ABl. L 151 vom 21.5.1998, S. 24; ABl. L 124 vom 18.5.1999, S. 3; ABl. L 108 vom 5.5.2000, S. 8.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.157. Nach Angaben der Kommission wurden im Durchführungszeitraum 1997-2000 rund 24 Millionen Euro (3,6 %) aus den Betriebsfonds der EO für die Ergänzung der Gemeinschaftszahlungen verwendet sowie für Ausgleichszahlungen für Rücknahmen von Erzeugnissen, für die keine gemeinschaftliche Rücknahmevergütung gewährt wird. Die dem Hof von den Mitgliedstaaten vorgelegten Angaben unterschieden sich in manchen Fällen von den Angaben der Kommission <sup>(107)</sup>. Dies wies auf Unstimmigkeiten bei der Klassifizierung und bei den Beträgen der Ausgaben für Rücknahmen hin, was hinsichtlich der für Rücknahmevergütungen infrage kommenden Mengen zu einem Verstoß gegen die Verordnung (EG) Nr. 2200/96 führen kann.

2.158. Die von der Kommission eingeleiteten Maßnahmen für eine häufigere kostenlose Verteilung von Rücknahmen waren nicht effektiv genug. Folglich wurde der größte Teil der Rücknahmen im Zeitraum 1997-2000 weiterhin vernichtet. Eine von externen Beratern der Kommission vorgenommene Bewertung <sup>(108)</sup> zeigte, dass lediglich 2 % der vom Markt genommenen Äpfel und Orangen kostenlos verteilt wurden.

Unstimmigkeiten bei der Verwaltung der Beihilfe für verarbeitete Pfirsiche und Birnen

2.159. Vor der Einführung der Änderungen im Jahr 2000 ließ die Verordnung der Kommission bei der Festsetzung des Mindestpreises, den die Verarbeiter den Erzeugern zahlen müssen, einigen Spielraum. Die Verordnung schrieb jedoch vor, dass die Verarbeitungsbeihilfe, die den Verarbeitern aus Gemeinschaftsmitteln gezahlt wird, auf der Differenz zwischen dem Mindestpreis und dem Weltmarktpreis beruhen muss, ohne dass diese Differenz überschritten wird <sup>(109)</sup>. Jegliche Schwankung des Mindestpreises oder des Weltmarktpreises wirkte sich daher auf die Höhe der Beihilfe aus.

2.160. Die von der Kommission für die Festsetzung des Mindestpreises angewandten Kriterien waren nicht kohärent, und es wurde nicht beurteilt, wie sich der Mindestpreis auf die Erzeugereinkommen auswirkte. So kürzte die Kommission den Mindestpreis für Pfirsiche im Jahre 1997/1998 um 2 %, nur um sich einer ähnlichen Entwicklung beim Mindestpreis für

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.157.** Die Kommission nimmt die vom Hof vorgelegten Informationen zur Kenntnis. Sie wird die Mitgliedstaaten um Prüfung der von ihnen vorgelegten Informationen bitten.

**2.158.** Die Kommission weist nachdrücklich darauf hin, dass sie sich stets nach Kräften dafür eingesetzt hat und einsetzen wird, möglichst zu vermeiden, dass Marktrücknahmen vernichtet werden. Sie betrachtet die kostenlose Verteilung dieser Erzeugnisse auch in Zukunft als Priorität, trotz der Probleme, die sich aufgrund der kurzen Haltbarkeit von Obst und Gemüse ergeben. Im Wirtschaftsjahr 1997/1998 wurden Mengen in Höhe von 76 000 t, 1998/1999 von 27 000 t und 1999/2000 von 45 000 t zurückgenommen und kostenlos verteilt.

**2.160.** Der Sektor der verarbeiteten Pfirsiche befand sich 1997 und 1998 aufgrund der sehr niedrigen Erzeugungsmengen in Griechenland und der daraus resultierenden Preiserhöhungen sowohl weltweit als auch auf Gemeinschaftsebene in einer außergewöhnlichen Situation. Diese vorher nicht aufgetretene Situation rechtfertigte die Erhöhung der Mindestpreise. Diese Preiserhöhung in der Gemeinschaft war ein

<sup>(107)</sup> KOM(2001) 36 endg., S. 25.

<sup>(108)</sup> Bewertung der Nahrungsmittelhilfeprogramme der Europäischen Gemeinschaft, Schlussbericht von Dezember 1998, S. 36.

<sup>(109)</sup> Der tatsächliche Betrag wird berechnet, indem auf die Differenz ein Ertragskoeffizient angewandt wird, der das Verhältnis zwischen Rohstoffmenge und verarbeiteten Erzeugnissen angibt. Für 1998/1999 war der Ertragskoeffizient Rohstoffmenge/verarbeitete Pfirsiche auf 0,847 festgelegt.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

Tomaten/Paradeiser anzuschließen. Für das Wirtschaftsjahr 1998/1999 beschloss die Kommission dann eine Anhebung des Mindestpreises für Pfirsiche um 15 % von 267,55 Euro pro Tonne auf 307,68 Euro pro Tonne, um dem Anstieg des Weltmarktpreises für Pfirsiche auf 236 Euro pro Tonne teilweise Rechnung zu tragen. Dieser Beschluss führte zu einer Produktionsbeihilfe von 60,65 Euro pro Tonne, während sich die Beihilfe bei Beibehaltung des Mindestpreises auf seiner vorherigen Höhe auf 26,7 Euro pro Tonne belaufen hätte. Die beschlossene Erhöhung des Mindestpreises widersprach der allgemeinen GAP-Tendenz verringerter Direktbeihilfen und Preise und hat Einsparungen von rund 14 Millionen Euro verhindert.

2.161. Zur Eindämmung der Gemeinschaftsausgaben sind Verarbeitungsschwellen festgesetzt. Die im Jahre 1990 für Pfirsiche festgesetzte Schwelle von 582 000 Tonnen entsprach der Durchschnittserzeugung in den drei vorangehenden Jahren. Diese lag deutlich über dem gemeinschaftlichen Verbrauchsniveau von rund 300 000 Tonnen. Nach 1997 schlug die Kommission keine Senkung der Schwelle vor, obwohl die Erzeugung in Italien zurückging. Daher war es möglich, dass die Erzeugung von verarbeiteten Pfirsichen in den anderen Mitgliedstaaten ohne Sanktionen erhöht werden konnte <sup>(110)</sup>.

2.162. Auch bei verarbeiteten Birnen entsprach die im Jahre 1989 festgesetzte Schwelle von 102 000 Tonnen der Durchschnittserzeugung in den vorangehenden drei Jahren. Diese Schwelle lag jedoch weit unterhalb des EU-Verbrauchsniveaus von rund 125 000 Tonnen. Seitdem ist die Schwelle nicht entsprechend dem bis 1998/1999 zu verzeichnenden Produktionsanstieg angehoben worden. Die Schwelle wurde in den letzten drei Wirtschaftsjahren (1997/1998 bis 1999/2000) systematisch — um 25 %, 34 % bzw. 40 % — überschritten.

<sup>(110)</sup> Bei den Ausfuhren war ein Anstieg zu verzeichnen, während die Einfuhren stabil blieben. Der größte Teil der Erzeugung entfällt auf Griechenland (rund 65 % der Gesamterzeugung).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Faktum für die Verarbeiter, das die Kommission berücksichtigen musste und berücksichtigt hat. Hätte die Kommission umgekehrt gehandelt und diese Situation nicht berücksichtigt, so wäre ein Vorwurf berechtigt.*

*Für das Wirtschaftsjahr 1998/1999 wurde die Beihilfe um 25 % gekürzt (von 81,28 EUR pro Tonne für 1997/1998 auf 60,65 EUR pro Tonne für 1998/1999). Diese Beihilfekürzung war ebenfalls im Kontext des fraglichen Wirtschaftsjahres gerechtfertigt, in dem sich nämlich die Konjunkturlage der Gemeinschaftsverarbeiter gebessert hatte. Die Festsetzung der Beihilfe auf die vom Hof vorgeschlagene Höhe von 26,7 EUR pro Tonne — die die Kommission unabhängig davon vornehmen konnte, ob der Mindestpreis angehoben wurde oder nicht — hätte eine weitaus einschneidendere Senkung der Beihilfe von 67 % bedeutet. Bei der Festsetzung der Beihilfen und Preise muss die Kommission die besondere Konjunktur jedes einzelnen Wirtschaftsjahres berücksichtigen. Ihre Entscheidungen dürfen aber nicht zu große Veränderungen zur Folge haben und aufgrund zu brutaler Beschlüsse einen ganzen Wirtschaftsbereich gefährden.*

*Die Festsetzung der Preise und Beihilfen für das Wirtschaftsjahr 1998/1999 war völlig gerechtfertigt und führte keineswegs zu einer übermäßigen Anhebung des Mindestpreises und der Ausgaben.*

**2.161. und 2.162.** *Nach Ansicht der Kommission ist das Ziel der seit 1969 gewährten Gemeinschaftsbeihilfe für die Verarbeitung bestimmter Früchte und Gemüse der Absatz der traditionellen Erzeugung der fraglichen Rohstoffe und nicht die Selbstversorgung der Gemeinschaft.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.163. Die Kommission verhängte die aufgrund der Überschreitung der Schwellen bei Birnen fälligen Strafen gegen alle Gemeinschaftsverarbeiter, unabhängig davon, welche Mitgliedstaaten für die Überschusserzeugung verantwortlich waren. Die Kommission berechnete die Kürzung der Beihilfe entsprechend dem Anteil der Überschusserzeugung. Dies führte zu erheblichen Kürzungen der Verarbeitungsbeihilfe — von 180,87 Euro pro Tonne im Jahre 1996 auf 118,86 Euro pro Tonne im Jahre 1999. Dadurch entstand den Birnenverarbeitern in der Gemeinschaft, die für ihre Rohstoffe immer noch einen hohen Mindestpreis (356 Euro pro Tonne) zahlen mussten, ein Nachteil gegenüber ihren Konkurrenten außerhalb der Gemeinschaft. Obwohl sie die Beihilfe erhielten, mussten die EU-Verarbeiter für ihre Rohstoffe netto immer noch rund 237 Euro pro Tonne zahlen, während die Konkurrenten lediglich 160 Euro pro Tonne zahlten. Das niedrige Niveau der Verarbeitungsschwelle und die hohen verhängten Strafen erklären möglicherweise den Rückgang der Produktion von verarbeiteten Birnen im Wirtschaftsjahr 1999/2000 <sup>(111)</sup>.

Zahlung einer Direktbeihilfe an bestimmte Erzeuger hatte nicht die geplanten Auswirkungen

2.164. Seit 1996 werden die Beihilfen direkt an die Erzeuger von Zitrusfrüchten für die Verarbeitung <sup>(112)</sup> gezahlt. Folglich wurden die Zahlungen der Erzeugungsbeihilfe an die Verarbeitungsbetriebe und der Mindestpreis für die Erzeuger abgeschafft. In Griechenland und Italien, wo Erzeuger nicht gut organisiert sind, zahlten die Verarbeitungsbetriebe den Landwirten äußerst niedrige Preise. Beispielsweise erhielten die Erzeuger in Griechenland von einigen Verarbeitungsbetrieben lediglich eine Drachme pro Kilo Orangen (0,0030 Euro pro Kilo), ein Preis, der weit unter den Produktionskosten liegt.

<sup>(111)</sup> Die Erzeugung von verarbeiteten Birnen ging von 140 689 Tonnen im Jahre 1996/1997 auf 92 438 Tonnen im Jahre 1999/2000 zurück. Im selben Zeitraum waren die Einfuhren leicht rückläufig und die Ausfuhren relativ stabil. Die Produktion konzentriert sich auf Spanien und Italien.

<sup>(112)</sup> Im Rahmen der Regelung für Zitrusfrüchte entfällt mehr als die Hälfte der Ausgaben auf die Verarbeitung von Orangen (130 Millionen Euro). Die höchsten Ausgaben fielen in Italien an (70,3 Millionen Euro), gefolgt von Griechenland (31,3 Millionen Euro) und Spanien (27,9 Millionen Euro).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.163.** Die Kommission hat lediglich die seit über 30 Jahren geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften angewendet, wonach die Konsequenzen der Überschreitung einer Gemeinschaftsschwelle einheitlich für den gesamten betroffenen Sektor gelten. In den Diskussionen, die der Reform von 1996 vorausgingen, wurde nicht gefordert, diese Politik zu ändern. Erst in jüngster Zeit wurde eine Änderung dieser Praxis gewünscht, was in den Vorschlägen der Kommission vom Juli 2000 und der Verordnung (EG) Nr. 2699/2000 berücksichtigt wurde. Die Kürzung der Beihilfe für Birnen zwischen 1996 und 1999 erfolgte hauptsächlich (für zwei Drittel) aufgrund des Konjunkturaufschwungs (Anstieg der Weltmarktpreise für Rohstoffe).

Nach mehreren Jahren mit starken Steigerungsraten ging die Birnenverarbeitung 1999/2000 zurück. Dieser Rückgang ist demnach sehr relativ und könnte als Rückkehr zur Normalität betrachtet werden. Es gibt im übrigen keinen Beweis dafür, dass dieser Rückgang auf die Kürzung der Beihilfe zurückzuführen sei. Der Grund dafür liegt vielmehr in der Konkurrenz durch den Frischmarkt. Für Birnen sind die Preise auf dem Frischmarkt häufig attraktiver, weshalb die Erzeuger nicht auf die Verarbeitung zurückgreifen. Alle Schwierigkeiten bei der Verwaltung dieses Systems hängen daher mit der doppelten Forderung zusammen, zum einen den Erzeugern ein ausreichendes Einkommen und damit einen ausreichend hohen Mindestpreis sicherzustellen und zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeiter und damit einen vertretbaren Produktionsanteil für die Industrie zu erhalten, wobei die WHO-Vorschriften strikt eingehalten werden sollen. Das erklärt auch, warum die Kommission den — wie der Hof zu Recht anmerkt — relativ hohen Mindestpreis für das Wirtschaftsjahr 1999/2000 gesenkt hat.

**2.164.** Die Erzeuger von Zitrusfrüchten erzielen ihr Einkommen nicht nur aus den für die Verarbeitung bestimmten Verkäufen, sondern auch aus den Verkäufen der für den Frischmarkt bestimmten Erzeugnisse. Also muss dieses Gesamteinkommen — berechnet pro Hektar oder pro Kilogramm — mit den Kosten für die Erzeugung und nicht nur mit denen der Verarbeitung verglichen werden. In der Gemeinschaft gelangen lediglich 20 bis 30 % der Zitrusfrüchteerzeugung zur Verarbeitung. Folglich stammt der größte Teil des Erzeugereinkommens und damit der Amortisierung der Produktionskosten aus dem Frischmarkt.

Die vom Hof beschriebene Situation trifft dann zu, wenn die Erzeuger nur geringes Interesse daran haben, sich zu organisieren, oder wenn die Erzeugerorganisationen nur geringe wirtschaftliche Dynamik zeigen. Das schwächt ihre wirtschaftliche Situation gegenüber der verarbeitenden Industrie, weshalb einige Erzeuger versucht sein könnten, ihre Erzeugnisse für die Verarbeitung zu „Schleuderpreisen“ abzusetzen, nur um die Gemeinschaftsbeihilfe zu erhalten. Aus wirtschaftlicher Sicht ist eine solche Situation sicherlich nicht zuträglich. Auch hier könnte mit einer verstärkten Kontrolle der Erzeugerorganisationen

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Selbst mit der Beihilfe erhielten die Erzeuger in diesem Fall maximal 0,076 Euro/kg, während ihre Produktionskosten auf 0,25 Euro/kg geschätzt wurden.

2.165. Die Verarbeitungsschwellen für Orangen, die erheblich unter dem EU-Verbrauchsniveau festgesetzt wurden, wurden seit der Reform jedes Jahr überschritten. Die Kürzungen der den Erzeugern gezahlten Beihilfen beliefen sich in den einzelnen Wirtschaftsjahren nach der Reform auf 42 %, 32 % und 30 %. Unabhängig von den für die Überschusserzeugung verantwortlichen Mitgliedstaaten oder Erzeugerorganisationen trafen diese Kürzungen alle Orangenerzeuger. Nach Angaben der griechischen Behörden sanken die Einkommen der Erzeuger um 50 %.

2.166. Im Anschluss an eine Rekordproduktion verarbeiteter Orangen im Wirtschaftsjahr 1997/1998 wurde die Verarbeitungsbeihilfe für Orangen gekürzt. Die den Erzeugern gewährte Beihilfe — zuzüglich des Verkaufspreises für die verarbeiteten Orangen — sank unter das Niveau der gemeinschaftlichen Rücknahmevergütung. Damit wurde für die Erzeuger ein Anreiz geschaffen, bei ihren Erzeugnissen Rücknahmemaßnahmen den Vorzug vor der Verarbeitung zu geben.

Spanne der Erzeugereinkommen in einigen Fällen noch breiter geworden

2.167. Eine Analyse der Kommissionsangaben im Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen zeigte von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtliche Unterschiede bei den jährlichen Einkommen der

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abhilfe geschaffen werden. Die Reform von 1996 hat indes in Spanien im Gegenteil dazu geführt, dass das Einkommen aus den für die Verarbeitung bestimmten Lieferungen oft den vor der Reform geltenden Mindestpreis übersteigt.

**2.165.** Zu der Höhe der Verarbeitungsschwelle bei Zitrusfrüchten und den Sanktionen bei Überschüssen vgl. Ziff. 2.168 bis 2.170.

Die Reform von 1996 zielte darauf ab, Zitrusfrüchte zu wettbewerbsfähigeren Erzeugnissen zu verarbeiten. Diese Änderung in der Erzeugung hat sich in Spanien tatsächlich vollzogen, in Italien dagegen nur in geringerem Maße und in Griechenland kaum. Das erklärt sich hauptsächlich damit, dass ein großer Teil der in Italien und Griechenland erzeugten Sorten nicht für den Frischmarkt oder die Verarbeitung geeignet waren. Darüber hinaus war die Position der Erzeugerorganisationen und insbesondere ihre Vermarktungsstruktur schwach. Ergebnis war eine Senkung der Erzeugerpreise in Griechenland, aber eine Erhöhung in Spanien.

**2.166.** Die Änderung der Beihilferegelung für die Verarbeitung von Zitrusfrüchten wurde erstmals im Wirtschaftsjahr 1997/98 angewendet. Im Zuge dieser Reform wurde auf Antrag des Rates beschlossen, die Sanktion für das Überschreiten der Verarbeitungsschwelle im gleichen Wirtschaftsjahr wie dem der Überschreitung anzuwenden. Die endgültige Beihilfe für dieses Wirtschaftsjahr 1997/98 konnte demnach erst nach Ablauf dieses Wirtschaftsjahres berechnet werden. Der Zusammenhang zwischen dieser Beihilfe und den Rücknahmen in diesem Wirtschaftsjahr kann also nur gering gewesen sein. Zu beachten ist auch, dass über 1,9 Mio. t Orangen im Laufe dieses Wirtschaftsjahres 1997/1998 verarbeitet wurden, was einen absoluten Rekord darstellt (der Durchschnitt der letzten Jahre lag bei rund 1,5 Mio. t). Die Rücknahmen betragen mit 188 000 t in diesem Wirtschaftsjahr nur 4,82 % der Erzeugung.

Ein Vergleich zwischen dem Verkaufspreis zur Verarbeitung und der gemeinschaftlichen Rücknahmevergütung ist daher schwierig und muss mit Vorsicht betrachtet werden.

**2.167.** Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse auf der Voraussetzung basiert, dass angesichts einer immer konzentrierteren Nachfrage die Bündelung des Angebots in den

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Landwirte, die als landwirtschaftliche Nettowertschöpfung je Jahresarbeitseinheit <sup>(113)</sup> ausgedrückt werden. In den Ländern, deren organisierter Vermarktungswert bereits vor der Reform hoch war, war ein stärkerer Anstieg der Einkommen zu verzeichnen. Beispielsweise war die Einkommensentwicklung in den Niederlanden günstiger als in Griechenland und Italien und in geringerem Maße in Spanien, obwohl es sich bei den beiden letztgenannten um die größten Erzeugerländer handelt. Im Zeitraum 1992-1998 waren die Einkommen der Gemüseerzeuger in diesen Mitgliedstaaten faktisch rückläufig, so dass sich die Einkommensunterschiede zwischen ihnen und den besser organisierten Mitgliedstaaten ausweiteten. So stieg beispielsweise das Einkommen der Gemüseerzeuger in den Niederlanden im Zeitraum 1992-1998 um rund 49 % auf 29 000 Euro. Auch das Einkommen der niederländischen Obsterzeuger stieg im selben Zeitraum um 138 % auf 10 432 Euro. Demgegenüber mussten die Obst- und Gemüseerzeuger in Griechenland im Jahre 1997 einen Rückgang ihres Einkommens um 32 % auf 2 892 Euro bzw. 27 % auf 3 957 Euro hinnehmen.

Kontrollsysteme in mehreren Mitgliedstaaten immer noch wenig wirksam

2.168. Zum Zeitpunkt der Prüfung (1998-1999) hatte die Kommission trotz der Forderung des Parlaments <sup>(114)</sup>, für die Kontrollen mehr Personal einzusetzen, ihrer neu eingesetzten besonderen Inspektorengruppe lediglich zwei Bedienstete zugewiesen. Mit einer derart geringen Personalausstattung war diese Inspektorengruppe nicht voll einsatzfähig und konnte ihre Aufgaben nur beschränkt wahrnehmen.

2.169. Die Kontrollverfahren in einigen Mitgliedstaaten waren wenig wirksam. In Frankreich und Italien beispielsweise führte die Verteilung der Kontrollaufgaben

<sup>(113)</sup> Der gewählte Indikator war die landwirtschaftliche Nettowertschöpfung je Jahresarbeitseinheit. Dies entspricht den Kosten fester Produktionsfaktoren (Arbeit, Flächen, Kapital), die unabhängig von den Produktionsfaktoren Familienmitglieder oder Nichtfamilienmitglieder einen Vergleich der Betriebe erlauben. Die Aufteilung nach Jahresarbeitseinheiten berücksichtigt die unterschiedlichen Kategorien der in den Betrieben zu entlohnenden Arbeitskräfte. Alle Angaben beziehen sich inflationsbereinigt auf das erste Jahr der Verfügbarkeit (1992; außer Österreich, Finnland und Schweden: 1995).

<sup>(114)</sup> Beschluss 96/377/EGKS, EG, Euratom des Europäischen Parlaments vom 17. April 1996 über die Entlastung der Kommission für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1994, ABL L 148 vom 21.6.1996, S. 45, Ziffer 22.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Erzeugerorganisationen mehr noch als bisher wirtschaftliche Notwendigkeit ist, um die Position der Erzeuger auf dem Markt und damit ihr Einkommen zu stärken. Trotzdem muss untersucht werden, warum sich die Erzeugerorganisationen in einigen Regionen der Gemeinschaft nicht weiter entwickeln. Damit werden sich die Dienststellen der Kommission in den kommenden Monaten intensiv befassen. Die Antwort darauf ist sicherlich weder eindeutig noch einfach zu finden.*

**2.168.** *Auch in Anbetracht der Anfrage des Europäischen Parlaments hat der Rat auf Vorschlag der Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 eine Inspektorengruppe eingesetzt. Die Zahl der Mitglieder der Inspektorengruppe wurde im Jahr 2000 auf drei Personen erhöht (der Personalbedarf wurde 1996 vorbehaltlich der Mittelzuweisungen durch die Haushaltsbehörde auf fünf Personen geschätzt). Nach Ansicht der Kommission konnte die Inspektorengruppe ihrem Auftrag gerecht werden, weil zahlreiche Untersuchungen in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Für diese Untersuchungen wurden entsprechend der Verordnung des Rates auch nationale Sachverständige eingesetzt.*

**2.169. – 2.174.** *Die Kommission bestätigt, dass die Durchführung der Kontrollen in den Mitgliedstaaten noch einige Schwächen aufweist. Die Audits der Dienststellen der Kommission haben ähnliche Feststellungen wie die des Hofe ergeben. Die Mängel wurden im Rahmen des Rechnungsab schlusses geprüft; gegebenenfalls werden bei dem betroffenen Mitgliedstaat finanzielle Berichtigungen vorgenommen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

auf verschiedene Stellen zu ineffizienten und unkoordinierten Kontrollen. In Italien delegierten die Kontrollbehörden Schlüsselkontrollelemente in Bezug auf die Zahlungen an die Verarbeitungsunternehmen und an die Erzeuger an die entsprechenden Berufsverbände. Dabei war der gewöhnlich für die Durchführung interner Kontrollen geforderte Grad der Unabhängigkeit nicht gewährleistet.

2.170. Die Stärkung der Rolle der EO ist ein Grundpfeiler der Reform. Sie erhalten eine finanzielle Unterstützung, wenn sie nach verordnungsrechtlich vorgeschriebenen Kontrollen an Ort und Stelle anerkannt wurden. Außerdem müssen die Maßnahmen ihrer operationellen Programme mit der Reform im Einklang stehen. Den Verordnungsbestimmungen zufolge sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens 10 % der EO jährliche Kontrollbesuche abzustatten und bei diesen Kontrollen 30 % der Gemeinschaftsunterstützung abzudecken.

2.171. In Frankreich und Italien wurden Erzeugerorganisationen anerkannt, ohne dass die vorgeschriebenen Kontrollen durchgeführt worden waren. Auch operationelle Programme wurden in Frankreich, Italien und den Niederlanden ohne vorherige Kontrollbesuche genehmigt. Abschlusszahlungen für 1997 (Frankreich und Spanien) und einen Teil von 1998 (Frankreich) wurden ohne Durchführung der vorgeschriebenen jährlichen Überprüfungen getätigt; allerdings fanden einige dieser Überprüfungen am Ende der Programme statt. Überdies wurde die Abschlusszahlung bei einer französischen EO ohne die erforderlichen Anpassungen infolge einer vorherigen Kontrolle getätigt.

2.172. Im Allgemeinen war eine Überprüfung der Ausgaben schwierig, da uneinheitliche Ausgaben in verschiedenen Kategorien klassifiziert worden waren. Nach Prüfungen des Hofes in Spanien, Frankreich und Italien musste bei mehreren nicht zuschussfähigen Ausgabenposten die Anerkennung verweigert werden. Insbesondere wurden bei der Prüfung fehlerhafte Angaben der EO zum Wert der von ihnen vermarkteten Erzeugung aufgedeckt, die Fehler bei den EU-Zahlungen an einige EO in Spanien und Italien nach sich zogen.

2.173. Die vorgeschriebene 100 %ige Überprüfung bei der Vernichtung wurde in Spanien, Frankreich und Italien nicht durchgeführt. Außerdem wurde in Spanien und Frankreich festgestellt, dass bei einigen Vernichtungsmaßnahmen die Umweltkriterien nicht berücksichtigt wurden. Wegen der Unwirksamkeit der Kontrollen der Rücknahmen in Griechenland, Spanien und Frankreich sind die Qualität und die Mengen der für Rücknahmezahlungen infrage kommenden Erzeugnisse ungewiss.

2.174. Für die in die Verarbeitung gegebenen Mengen Pfirsiche und Birnen ist eine Gemeinschaftsbeihilfe zahlbar. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, jedes Jahr an

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ort und Stelle 25 % aller verarbeiteten Mengen zu kontrollieren und Stichproben der Enderzeugnisse auf ihre Qualität zu untersuchen. Gleichzeitig sollte die Zahlung des Mindestpreises an die EO überprüft werden. Die Kontrollen bei verarbeitetem Obst waren in Bezug auf folgende Punkte unzulänglich:

- a) Stichprobenauswahl der Verarbeitungsbetriebe (Spanien);
- b) Stichprobenauswahl der Enderzeugnisse oder der Rohstoffe (Frankreich, Griechenland);
- c) Qualität und Menge der Rohstoffe oder Qualität der Enderzeugnisse und Bestandsaufnahmen (Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien);
- d) Zahlung des Mindestpreises an die Erzeuger (Griechenland, Italien, Spanien);
- e) Anbauflächen der Erzeuger von Zitrusfrüchten (Griechenland, Italien, Spanien).

2.175. Bei Zahlung von Beihilfen für Umweltmaßnahmen im Rahmen der GMO — Zahlung über die EO an die Erzeuger — müssen Gegenkontrollen mit den im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 unmittelbar an Einzelerzeuger gezahlten Agrarumweltbeihilfen stattfinden. In Frankreich, Italien und Spanien haben keine wirksamen Gegenkontrollen stattgefunden, wodurch es möglicherweise zu Doppelzahlungen der Gemeinschaft kommt. Das gleiche Risiko der Doppelfinanzierung besteht bei den an einzelne Landwirte gezahlten Rodungsbeihilfen und den von den EO an ihre Mitglieder gezahlten Rodungsbeihilfen.

Überwachung durch die Kommission durch das Fehlen zuverlässiger Angaben und unzulängliche Analysen beeinträchtigt

2.176. Der Kommission fehlte für eine wirksame Marktüberwachung ein Großteil der grundlegenden Informationen. Beispielsweise verfügte sie nicht über vollständige Angaben über die Zahl der EO und ihrer Mitglieder, die aus Betriebsfonds finanzierten Rücknahmen oder gar die alle Erzeugnisse abdeckende Gemeinschaftserzeugung von Obst und Gemüse. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten und von der Kommission nicht berichtigten Zahlen für Rücknahmen wiesen zahlreiche Unstimmigkeiten auf (siehe Ziffern 2.156-2.157). Ebenso waren die Zahlen über die Erzeugung nicht korrekt. So wurden die Angaben über die Gesamterzeugung von Nektarinen und Blumenkohl/Karfiol in den von der Kommission vorgelegten Vorentwürfen der Gesamthaushaltspläne für die Jahre 1994-1998 durchgängig

**2.175.** Die Entwicklung des InVeKoS hat sowohl für seine Verwendung zur Prüfung der nicht unter das InVeKoS fallenden Beihilfeanträge als auch die damit eingeführte Verpflichtung, Kreuzkontrollen durchzuführen, seit Beginn des Audits der GMO durch den Hof einige Verbesserungen ermöglicht.

**2.176.** Ob Statistiken vorliegen, hängt zuerst einmal von den Möglichkeiten der Mitgliedstaaten ab, Daten zu sammeln, zu verarbeiten und der Kommission zu übermitteln. Aufgrund der großen Anzahl der verschiedenen Obst- und Gemüserzeugnisse (rund hundert) und der relativen Bedeutung dieses Sektors sind die Statistiken zwangsläufig selektiv.

In der Verordnung (EG) Nr. 609/2001 werden in Anhang II die Anforderungen an die Berichte genannt, die die Mitgliedstaaten jährlich der Kommission über die Erzeugerorganisationen und die operationellen Programme sowie über die durchgeführten Kontrollen und ihre Ergebnisse vorlegen müssen. Der gewünschte Aufbau dieser Berichte wurde den Mitgliedstaaten sogar in Form von Tabellen mitgeteilt. Die Kommission hofft damit, ihre statistischen Erkenntnisse über

## BEMERKUNGEN DES HOFES

um Mengen zwischen 8 000 und 190 000 Tonnen unterbewertet.

2.177. Am 24. Januar 2001 legte die Kommission einen Bericht an den Rat über die Anwendung der Regelung vor <sup>(115)</sup>. Dieser Bericht enthielt jedoch keine Analyse des Einsatzes der Betriebsfonds oder ihrer Auswirkung auf die Marktziele, insbesondere auf das Marktgleichgewicht und die Einkommen der Landwirte.

2.178. Die Kommission bemühte sich weder darum, die Mängel bei der Umsetzung der operationellen Programme in den Mitgliedstaaten zu verhindern, noch ergriff sie sofortige Abhilfemaßnahmen, wenn sie von diesen Mängeln informiert wurde. Die Änderungen der Verordnungen erfolgten zu spät, um Auswirkungen auf den Inhalt der Programme zu haben.

**Vom Hof aufgezeigte Mängel durch die Änderungen von 2000 nicht vollständig beseitigt**

2.179. Die Kommission schlug dem Rat im Jahre 2000 weitere Änderungen der Reform vor, deren Umsetzung ab 2001 genehmigt wurde. Damit wird auf einige der vorstehenden Probleme eingegangen:

<sup>(115)</sup> Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, KOM(2001) 36 endg. vom 24. Januar 2001.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

die Erzeugerorganisationen und die operationellen Programme in naher Zukunft verbessern zu können.

Bei den Angaben über die Erzeugung und die Rücknahmen ist die Kommission auf die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Daten angewiesen. Sie weist erneut darauf hin, dass sie gegenüber einem Mitgliedstaat, der zu niedrige Angaben zu den Rücknahmen mitgeteilt hatte, ein Rechnungsabschlussverfahren eingeleitet hat.

2.177. Wie im Vorwort angegeben, sollte der Bericht der Kommission vom 24. Januar 2001 im Hinblick auf eine Debatte über die GMO „die derzeitige Situation“ beschreiben und als Hintergrund für etwaige Vorschläge dienen.

2.178. Nach Meinung der Kommission muss zum einen zwischen fehlerhaften Auslegungen der geltenden Rechtsvorschriften und zum anderen den Beschlüssen unterschieden werden, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Befugnisse fällen, die ihnen aufgrund eben dieser Rechtsvorschriften für die Prüfung der operationellen Programme der Erzeugerorganisation übertragen wurden. Im ersten Fall leitet die Kommission jeweils gegebenenfalls Verstoß- oder Rechnungsabschlussverfahren ein. Im zweiten Fall nimmt sie Änderungen der Rechtsvorschriften vor, wenn sie dies für sinnvoll hält. Aber diese Änderungen müssen die erworbenen Ansprüche der Erzeugerorganisationen und das Recht auf Vertrauensschutz respektieren. Sie können daher nicht rückwirkend erlassen werden.

Natürlich beruhen die Änderungen, die die Kommission kontinuierlich an den Durchführungsbestimmungen für die GMO vornimmt, zumeist auf den Ergebnissen ihrer Inspektionen in den Mitgliedstaaten. Das gilt vor allem für die Verordnung (EG) Nr. 609/2001 über die Betriebsfonds und die operationellen Programme und für die Verordnung (EG) Nr. 1148/2001 über die Kontrollen zur Einhaltung der Vermarktungsnormen. Ferner wird eine Revision der Verordnung (EG) Nr. 412/97 über die Anerkennung und die Arbeit der Erzeugerorganisationen vorbereitet.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- a) Die Vereinfachung der Regelung für die Kofinanzierung der Betriebsfonds durch die Gemeinschaft und die Annahme eines einheitlichen Kofinanzierungssatzes dürften die finanzielle Unsicherheit verringern und die EO in die Lage versetzen, langfristigen Gesamtstrategien gegenüber Maßnahmen von kurzfristigem Nutzen den Vorzug zu geben (siehe Ziffer 2.144).
- b) Der Austausch des festen jährlichen Mindestpreises an die Erzeuger durch eine feste Direktbeihilfe und die Abschaffung der Verarbeitungsbeihilfe für Pfirsiche und Birnen dürfte gewährleisten, dass Fehler und/oder mangelnde Transparenz bei der jährlichen Festsetzung des Mindestpreises und der Beihilfe vermieden werden (siehe Ziffern 2.159-2.160).
- c) Die Erhöhung der Verarbeitungsschwellen für Birnen und Zitrusfrüchte dürfte in diesen Bereichen eine stärkere Verarbeitung ermöglichen (siehe Ziffern 2.161-2.163 und 2.165-2.166).
- d) Eine Verringerung der für Rücknahmevergütungen infrage kommenden Menge Zitrusfrüchte dürfte die Rücknahmen durch die EO begrenzen (siehe Ziffer 2.166).
- e) Eine Festsetzung der Schwellen auf nationaler Ebene statt auf Gemeinschaftsebene dürfte die Mitgliedstaaten für die Überschusserzeugung sensibilisieren (siehe Ziffern 2.163 und 2.165).

2.180. Folgende Probleme werden durch die Änderungen von 2000 jedoch nicht beseitigt:

- a) Obwohl der Erfolg der Regelung ganz erheblich von den EO abhängt, wurden keine zusätzlichen Maßnahmen eingeleitet, um ihre Mitgliederzahlen zu erhöhen; Einzelerzeuger erhalten immer noch Beihilfen (siehe Ziffer 2.152); die Finanzierung der Gemeinschaft ist immer noch an den Wert der vermarkteten Erzeugung der EO gebunden, wodurch die besser organisierten Erzeuger zulasten neuer EO begünstigt werden (siehe Ziffer 2.144).

**2.180.**

- a) *Die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse beruht auf dem Prinzip der freien und verantwortlichen Entscheidung der Erzeuger darüber, ob sie einer Erzeugerorganisation beitreten wollen oder nicht. Optiert die Mehrheit der Erzeuger bestimmter Regionen dafür, sich nicht einer gut funktionierenden Erzeugerorganisation anzuschließen, dann müssen sie auch die Konsequenzen aus dieser Entscheidung ziehen. Der Vergleich zwischen dem Einkommen der Erzeuger, die einer Erzeugerorganisation angehören, und der Erzeuger, die sich nicht in dieser Weise organisiert haben, zeigt, welche Entscheidung die größeren Vorteile mit sich bringt. In jedem Fall ist die Kommission davon überzeugt, dass der Beitritt zu einer Erzeugerorganisation aus wirtschaftlichen Überlegungen erfolgen muss und nicht allein in der Absicht, Zugang zu den Gemeinschaftsbeihilfen zu erhalten.*

*Die Kommission ist immer mehr davon überzeugt, dass die Gemeinschaftsbeihilfen nicht dazu dienen dürfen, den Erzeugerorganisationen neue Mitglieder „zuzuführen“,*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Die Gemeinschaftsfinanzierung ist immer noch nicht auf die tatsächliche Erzeugung in den Mitgliedstaaten/Regionen abgestimmt (siehe Ziffer 2.145).
- c) Obwohl die Rücknahmen insgesamt erheblich zurückgegangen sind, liegen sie in den Mitgliedstaaten mit geringem Organisationsgrad immer noch auf hohem Niveau; einige Erzeugnisse werden immer noch im Überschuss erzeugt (siehe Ziffer 2.154).
- d) Die neuen Beihilfesätze an die Erzeuger wurden von der Kommission nicht unter dem Gesichtspunkt der Erzeugereinkommen und des Marktgleichgewichts begründet.

*sondern vielmehr die Bemühungen derjenigen, die sich bestimmten Regeln und Ordnungsmaßnahmen zum Wohl des gesamten Sektors unterwerfen, belohnen sollten.*

*Die Kommission erinnert schließlich daran, dass in Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 Sonderbeihilfen für die Gründung der Erzeugerorganisationen vorgesehen sind.*

- b) *Wie bereits unter Ziff. 2.152 ausgeführt, ist der Vorschlag, die Gemeinschaftsbeihilfe auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten oder Regionen erzeugten Mengen abzustimmen, wirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Sie hat nicht die Absicht, ihn umzusetzen.*
- c) *Die Kommission sieht die Bemerkung des Hofes, wonach die Rücknahmen „in den Mitgliedstaaten mit geringem Organisationsgrad immer noch auf hohem Niveau liegen“ als Ermutigung dazu an, ihre seit 40 Jahren verfolgte Politik im Obst- und Gemüsektor fortzusetzen und weiterhin den Erzeugerorganisationen hohe Priorität einzuräumen.*
- d) *Nach Überzeugung der Kommission bezwecken die Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation insgesamt, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, wie sie in Artikel 33 EG-Vertrag formuliert sind, umzusetzen. Mit den Änderungen dieser gemeinsamen Marktorganisation, die im Juli vorgeschlagen und im Dezember 2000 vom Rat angenommen wurden, sollte die mangelnde Flexibilität der Regelung für verarbeitete Tomaten ausgeglichen werden; einige Verarbeitungsschwellen sollten heraufgesetzt werden, um der wachsenden Nachfrage zu entsprechen, die Regelung für die Betriebsfonds sollte vereinfacht und die Verwaltung der Ausfuhrerstattungen verbessert werden. Mit diesen Änderungen werden zweifellos das Funktionieren der Gemeinsamen Marktorganisation insgesamt und damit das Erzeugereinkommen und das Marktgleichgewicht gleichermaßen verbessert.*

**Schlussfolgerung**

2.181. Mit den in den Jahren 1996 und 2000 vorgenommenen Änderungen der GMO wurde auf einige Schwachpunkte eingegangen, auf die der Hof bei seiner früheren und seiner in jüngerer Zeit durchgeführten Untersuchung hingewiesen hatte. Einige wichtige Probleme wurden jedoch immer noch nicht beseitigt.

2.182. Die GMO führt in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht zu gerecht verteilten Ergebnissen: Ein Marktgleichgewicht und eine erhebliche Verbesserung der Einkommen wurden hauptsächlich in den Mitgliedstaaten/Regionen erreicht, die bereits vor der Reform über ein hohes Organisationsniveau verfügten; in den anderen Mitgliedstaaten/Regionen dagegen, bei denen es sich zum Teil um die Haupterzeuger handelt, waren nur langsame Fortschritte zu verzeichnen, und in

**2.182.** Die Kommission ist sich der Unterschiede in der Situation der Obst- und Gemüseerzeuger in den einzelnen Mitgliedstaaten durchaus bewusst. Sie ist völlig davon überzeugt, dass sich Lage und Einkommen dieser Erzeuger zunächst und vor allem dann strukturell verbessern lassen, wenn ihre Erzeugung qualitativ und quantitativ besser an die Nachfrage auf dem Markt angepasst wird. Das gilt für die Erzeugnisse für den Frischmarkt genau so wie für die industrielle Verarbeitung. Sie ist davon überzeugt, dass die Bündelung des

## BEMERKUNGEN DES HOFES

einigen Fällen war bei den Einkommen gar eine umgekehrte Entwicklung festzustellen. In diesen Mitgliedstaaten war die Stärkung der Rolle der Erzeugerorganisationen nicht erfolgreich (siehe Ziffern 2.151-2.154 und 2.167). Wenn die Aussichten für eine erhebliche Verbesserung des Organisationsgrads — wie die Kommission glaubt — gering sind, sollten andere Wege zur Erreichung der Ziele der GMO in Erwägung gezogen werden.

**Empfehlungen**

2.183. Vor der Übermittlung eines weiteren Reformvorschlags an den Rat sollte die Kommission dafür sorgen, dass die ihr vorliegenden Marktangaben verbessert werden, damit die während der Prüfung festgestellten Arten von Unstimmigkeiten vermieden werden (siehe Ziffern 2.156-2.157 und 2.176). Außerdem bedarf es einer erneuten Bewertung der Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 durch die Kommission, die umfassender ist als die kürzlich durchgeführte Bewertung (siehe Ziffer 2.177). Der Hof empfiehlt der Kommission die Durchführung objektiver Wirtschaftsanalysen und Marktüberprüfungen für die einzelnen Erzeugnisse, Mitgliedstaaten/Regionen und Arten von Erzeugern. Dabei sollten die Höhe der Beihilfen, die Schwellen und die Obergrenzen hinsichtlich ihrer erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen untersucht werden. Die Ergebnisse sollten mit alternativen Beihilfesenarien verglichen werden, insbesondere mit denen, die in anderen Bereichen mit größerem Erfolg verabschiedet wurden.

2.184. Falls jedoch die den EO zugewiesene Rolle beibehalten werden soll, sollten weitere Anreize für die Mitgliedschaft untersucht werden. Die Kommission sollte sich um eine gleichmäßigere Verteilung der Gemeinschaftsmittel bemühen. Dies erfordert eine Stärkung der Kompetenzen der weniger leistungsfähigen EO. Die Kommission sollte in Erwägung ziehen, die Beihilfen wie bei anderen Märkten (z. B. Bananen) nur an die Mitglieder anerkannter Erzeugerorganisationen zu zahlen. Dadurch könnte die Wirksamkeit der EO verbessert und eine Abschreckung gegen Überschusserzeugung geschaffen werden. Die Methode der Beihilfekürzung nach Überschreitung der Rücknahmeschwelle sollte dahin gehend geändert werden, dass sie abschreckender wirkt (siehe Ziffer 2.155).

2.185. Hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle der GMO sollte die Kommission die Durchführung der operationellen Programme sorgfältiger überwachen und gegebenenfalls dafür sorgen, dass die von den EO eingeführten Maßnahmen auf eine Verbesserung ihrer Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit ausgerichtet sind

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Angebots durch die Erzeugerorganisationen, das damit kontrolliert werden kann, und eine Vertragspolitik mit dem Verarbeitungssektor die erfolgreichsten Maßnahmen für diese Verbesserung sind. Sie bestreitet nicht, dass die allgemeinen Instrumente der gemeinsamen Marktorganisation, d.h. Normen, Betriebsfonds, Rücknahmen, Einfuhrmaßnahmen und Ausfuhrerstattungen, zuweilen durch „spezifische Maßnahmen“ ergänzt werden müssen, um die Entwicklung in bestimmten Sondersituationen zu erleichtern. So wurden in der Vergangenheit besondere Fördermaßnahmen für Schalenfrüchte bzw. Beerenobst ergriffen. Sie setzt kontinuierlich ihre Überlegungen zu den Verbesserungen bzw. Änderungen der bestehenden GMO fort.*

**2.183. bis 2.185.** *Die Kommission dankt dem Hof für seine Bemerkungen, auch wenn sie ihm — wie vorstehend erläutert — natürlich nicht in allen Punkten zustimmen kann. Sie teilt die Bedenken des Hofes über die statistischen Angaben und wird dies den Mitgliedstaaten mitteilen, da sie in diesem Bereich weitgehend auf die Mitgliedstaaten angewiesen ist, diese aber nicht immer bereitwillig auf die Forderungen der Kommission eingehen. Auch die Kommission hält „objektive Wirtschaftsanalysen und Marktüberprüfungen“ für zwingend notwendig und wird sie durchführen, soweit die verfügbaren Personalressourcen ihr dies gestatten. Sie erinnert daran, dass mit der Verordnung (EG) Nr. 609/2001 hauptsächlich bezweckt wurde, die Maßnahmen und Ausgaben, die in einem operationellen Programm aufgeführt sein können oder daraus ausgeschlossen werden müssen, genauer festzulegen, noch bevor der Hof dies fordert.*

*Die Kommission weiß, dass die Verbesserung des Obst- und Gemüsesektors an eine verstärkte Bündelung des Angebots durch die Erzeugerorganisationen geknüpft ist. Sie weist darauf hin, dass seit der Reform vom 1996 und den Änderungen von 2000 fast die gesamte Gemeinschaftsbeihilfe für diesen Sektor ausschließlich über die Erzeugerorganisationen läuft. Ihrer Ansicht nach sollte die Kontrolle der bestehenden Organisationen weiter verstärkt werden, um zu vermeiden, dass Organisationen ohne wirkliches ökonomisches und kommerzielles Einflussvermögen, die nichts anderes bezwecken, als Beihilfen der Gemeinschaft zu erlangen, die Dynamik des Sektors verlangsamten und den Zusammenschluss der Erzeuger verhindern.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

(siehe Ziffer 2.151) und direkter auf die tatsächlichen Markterfordernisse abgestimmt sind (siehe Ziffer 2.152). Sie sollte sicherstellen, dass die besondere Inspektorengruppe über die zur Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben erforderlichen Mittel verfügt und gegebenenfalls dafür Sorge trägt, dass die Kontrollverfahren der Mitgliedstaaten zuverlässig sind (siehe Ziffern 2.168-2.175). Schließlich sollte die Kommission unbedingt eine Änderung und Vereinfachung der Verordnung (EG) Nr. 1647/98 vornehmen. Dabei sollte sie das Konzept der von den Erzeugerorganisationen finanzierten zuschussfähigen Ausgaben klären, um eine zu ineffizienter Mittelverwendung führende Fehlinterpretation der Verordnung zu verhindern (siehe Ziffern 2.147, 2.149 und 2.150). Außerdem sollte sie festlegen, wie die Ausgaben zu klassifizieren sind, damit den Aufstellungen zuverlässige Angaben für die Bewertung entnommen werden können (siehe Ziffer 2.148).

#### WICHTIGSTE BEMERKUNGEN IN DEN SONDERBERICHTEN

2.186. Die folgenden Ziffern enthalten eine Zusammenfassung der wichtigsten Bemerkungen in den Sonderberichten zum Bereich EAGFL-Garantie, die der Hof seit dem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 verabschiedet hat und die im Entlastungsverfahren für 1999 nicht berücksichtigt wurden.

##### *Reform des Rechnungsabschlusses*

2.187. Zusätzlich zu den Ziffern 2.53-2.97, die sich auf den Rechnungsabschluss eines bestimmten Jahres beziehen, wurde im Sonderbericht Nr. 22/2000 <sup>(116)</sup> das 1996 eingeführte geänderte Rechnungsabschlussverfahren untersucht. Der Sonderbericht enthält die Schlussfolgerung, dass die Reform zwar zu einer verbesserten Rechenschaftspflicht auf mitgliedstaatlicher Ebene geführt hat und daher als bedeutende Errungenschaft betrachtet werden sollte, dass durch die Reform jedoch der Abschluss der Ausgaben in Bezug auf ein gegebenes EAGFL-Jahr weder im Hinblick auf die eigentliche Rechnungsabschlussentscheidung noch auf die Konformitätsentscheidung beschleunigt wurde.

**2.186.** Die Kommission hat sich mit den Bemerkungen des Rechnungshofes befasst.

**2.187.** Im Hinblick auf den Gesamtzeitplan für das Konformitätsverfahren räumt die Kommission ein, dass die letzten Berichtigungen für das Jahr 1996 nicht schneller als nach dem alten Verfahren vorgenommen werden. Das neue Verfahren hat jedoch dazu geführt, dass Berichtigungen in beträchtlicher Höhe in einer wesentlich früheren Phase als in der Vergangenheit durchgesetzt werden (siehe Absätze 54 und 55).

1996 war das erste Jahr, in dem die Reform der Rechnungsabschlussverfahren angewendet wurde — die Kommission rechnet damit, dass die endgültigen Berichtigungen für nachfolgende Jahre wesentlich früher eingeführt werden als nach dem alten System. Die Auswirkungen der Reform lassen sich noch nicht zur Gänze absehen. In diesem Kontext vertritt die Kommission die Ansicht, dass das Schlichtungsverfahren zu dieser allgemeinen Verbesserung beigetragen hat.

Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Rechnungshofes, dass die Reform des Rechnungsabschlussverfahrens die Rechenschaftspflicht verbessert habe und als bedeutende Errungenschaft zu betrachten sei.

<sup>(116)</sup> Sonderbericht Nr. 22/2000 über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens, ABl. C 69 vom 2.3.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.188. Es bestanden nach wie vor zu viele Zahlstellen, von denen zu viele nicht alle erforderlichen Zulassungskriterien erfüllten. Die Kommission nahm daher im Falle von zwei Mitgliedstaaten Rechnungsabschlussberichtigungen vor.

2.189. Obwohl zu behebbende technische Mängel zu beanstanden waren, erstellten die Bescheinigenden Stellen im Allgemeinen die Berichte und Bescheinigungen innerhalb der festgelegten Fristen. In Bezug auf fast ein Drittel der von den Zahlstellen für 1998 gemeldeten Gesamtausgaben wurden die Bescheinigungen mit Einschränkungen versehen (was nicht zwangsläufig bedeutete, dass die Ausgaben vorschriftswidrig waren).

2.190. Die Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle führte zu einer allgemeinen Verringerung der den Mitgliedstaaten auferlegten finanziellen Berichtigungen um rund 10 %. Das Verfahren war jedoch nach wie vor Verzögerungen unterworfen, und in vielen Fällen gelang es der Schlichtungsstelle nicht, zwischen den gegensätzlichen Ansichten von Kommission und Mitgliedstaaten zu vermitteln. Diese Probleme sollten von der Kommission gelöst werden.

#### *Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)*

2.191. Im Sonderbericht Nr. 4/2001 <sup>(117)</sup> stellte der Hof abschließend fest, dass das InVeKoS eine solide Grundlage für die Kontrolle der Ausgaben für Ackerkulturen und Tierprämien (jährlich rund sechs Millionen Beihilfeanträge) bildete. Die Empfehlungen des Hofes an die Kommission betrafen hauptsächlich die Entwicklung eines wirksamen Managementinformationssystems sowie die Vereinfachung und Vereinheitlichung des rechtlichen Rahmens (siehe auch Ziffer 2.48).

#### *Milchquoten*

2.192. Im Sonderbericht Nr. 6/2001 <sup>(118)</sup> wurde die Wirksamkeit der Quotenregelung unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung der Milcherzeugung in der EU und der Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Markt bewertet. Die Produktion wurde auf das gewünschte Niveau begrenzt, und der vormalige tendenzielle Anstieg der Haushaltskosten für die GMO konnte umgekehrt werden. Dennoch brachte die Festsetzung der Gesamtquotenhöhe die Milcherzeugung nicht in Einklang mit einem nicht subventionierten Binnenverbrauch und nicht subventionierten Ausfuhren. Obwohl die Finanzierung der subventionierten Überschüsse jährlich fast

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.188.** *Auf Beschluss der Gesetzgebungsbehörde sollen die Mitgliedstaaten über die Anzahl der Zahlstellen entscheiden. Die Kommission würde zwar eine Verringerung der Zahl der Zahlstellen begrüßen, doch ist ihr Einfluss begrenzt. Sie hat allerdings die Mitgliedstaaten ermuntert, die Zahl der Zahlstellen zu verringern, und einige haben dies auch getan. Im September 2000 sank die Zahl der Zahlstellen auf 86.*

**2.189.** *Nach Ansicht der Kommission ist es viel zu vereinfachend, den Betrag der von den bescheinigenden Stellen mit eingeschränkter Jahresrechnung erklärten Ausgaben als Leistungsmaßstab zugrunde zu legen. Es ist wichtig, jede Einschränkung einzeln zu prüfen, bevor ein diesbezügliches Urteil abgegeben wird.*

**2.190.** *Die Fristen des Schlichtungsverfahrens werden nicht von den Kommissionsdienststellen festgesetzt, und eine Angleichung der unterschiedlichen Standpunkte der Kommission und der Mitgliedstaaten ist für die betroffenen Parteien nicht immer sinnvoll.*

**2.191.** *Die Kommission arbeitet derzeit an der Kodifizierung aller Rechtsvorschriften in diesem Bereich.*

**2.192.** *Die derzeitige Quotenhöhe ist das Ergebnis politischer Entscheidungen, und die dafür anfallenden Haushaltskosten in Höhe von rund 3 Mrd. EUR/Jahr dienen nach den Ausführungen des Rechnungshofes nicht nur der Herstellung des Marktgleichgewichts, sondern auch der Erreichung sämtlicher Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik wie dem Erzeugereinkommen und der Entwicklung des ländlichen Raumes, aber auch anderen wirtschaftlichen Aspekten wie der Beschäftigung in den Verarbeitungsunternehmen.*

*Die Quotenregelung war ein wesentliches Instrument für die Kontrolle der Ausgaben im Milchsektor und hat seit ihrer Einführung im Jahr 1984 ermöglicht, die Kosten für den Steuerzahler erheblich zu senken.*

<sup>(117)</sup> ABl. C 214 vom 31.7.2001.

<sup>(118)</sup> ABl. C 305 vom 30.10.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3 Milliarden Euro kostet, sahen die Beschlüsse zur Reform der GMO für Milch und Milcherzeugnisse vor, die nationalen Referenzmengen zwischen April 2000 und April 2005 um 2,5 % zu erhöhen.

2.193. Rund 17 Jahre nach ihrer Einführung im Jahre 1984 war die Quotenregelung noch immer nicht in vollem Umfang umgesetzt. In Italien wurden die einzelnen Erzeuger immer noch nicht zur Zahlung der Abgabe herangezogen. In Spanien und Griechenland wurden zwar Verbesserungen erzielt, doch traten nach wie vor Probleme im Zusammenhang mit ausstehenden Abgabenschulden auf. Obwohl die Kommission die Abgabenschulden bei den Mitgliedstaaten einzog, wenn einzelne Milcherzeuger die Abgabe nicht zahlten, ging die Abschreckungswirkung der Abgabe auf die Erzeuger ins Leere. Der Effekt war ein nationaler Zuschuss, der eine Wettbewerbsverzerrung bedeutete.

2.194. Kurzfristig sollte die Kommission die Möglichkeit einer Übertragung von Quoten zwischen Erzeugern in verschiedenen Mitgliedstaaten prüfen. Mittelfristig sollte sie Änderungsvorschläge machen, um die Milchproduktion insgesamt in Einklang mit dem nicht subventionierten Binnenverbrauch und potenziellen nicht subventionierten Ausfuhren zu bringen sowie gleichzeitig die Quotenregelung aufzuheben.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Nach Auffassung der Kommission würde unter den herrschenden Umständen die Festsetzung der Quoten auf einem Niveau, das ein Gleichgewicht zwischen der Erzeugung einerseits und dem Verbrauch und den nicht subventionierten Ausfuhren andererseits ermöglicht, zu einer Senkung der Produktion um etwa 20 % führen. Sie befürchtet dabei einen Abbau der Produktions- und damit der Verarbeitungskapazität.*

*Die im Rahmen der Agenda 2000 vom Rat getroffenen Beschlüsse waren das Ergebnis intensiver politischer Verhandlungen, und die Quotenerhöhung ist als unvermeidliche Folge der Verlängerung der Geltungsdauer der Regelung über den 31. März 2000 hinaus anzusehen, dem Ende der Regelung von 1992. Andererseits macht die ab 2005 vorgesehene Senkung der institutionellen Preise eine derartige Erhöhung möglich. Die spezifischen Erhöhungen dürften das Ungleichgewicht nicht verschärfen, da sie zum größten Teil bereits erzeugten Mengen entsprechen.*

**2.193.** *Im Hinblick auf die unvollständige Durchführung der Regelung hat die Kommission zum einen finanzielle Berichtigungen auferlegt, zum anderen aber Verstoßverfahren gegen Italien (mit Gründen versehene Stellungnahme 97/2228) und Spanien (mit Gründen versehene Stellungnahme 97/2227) aufgrund fehlerhafter Anwendung der Milchquotenregelung und nicht erfolgter Einnahme der Abgabe eingeleitet. Bei diesen beiden Mitgliedstaaten sind die Probleme zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Erzeuger und Käufer die Abgabe vor den nationalen Gerichten angefochten haben und dass diese Prozesse sehr langwierig sind.*

**2.194.** *Nach Ansicht der Kommission würden mit der Übertragung von Quoten zwischen den Mitgliedstaaten die Grundlagen der Quotenregelung in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates in Frage gestellt, da das System auf den nationalen Quoten basiert. Eine derart einschneidende Änderung des Verwaltungssystems der Quotenregelung erscheine außerdem angesichts der Absicht des Rechnungshofes, das System aufzugeben, kaum sinnvoll.*

*Wie in der Antwort auf Ziffer 2.198 erläutert, wurden bei der Quotenfestsetzung andere als haushaltsbedingte Faktoren berücksichtigt. Bei einer Anpassung der Milchproduktion an den nicht subventionierten Verbrauch und die nicht subventionierten Ausfuhren — wie es der Rat fordert — würde nach Auffassung der Kommission das derzeitige Quotenniveau um rund 20 % gekürzt. Eine derartige Produktionsbeschränkung, die eine Entschädigung der Erzeuger nach sich ziehen könnte, scheint aus diesem Grund nicht mit dem vom Rechnungshof vorgeschlagenen Auslaufen der Quotenregelung vereinbar zu sein.*

*Der Rat hat sich verpflichtet, im Jahr 2003 ausgehend von einem Bericht der Kommission eine Halbzeitbewertung vorzunehmen, um das Auslaufen der geltenden Regelung der Zusatzabgabe nach 2006 zu ermöglichen. In diesem Kontext prüft die Kommission unterschiedliche Optionen bei der Vorbereitung ihres Berichts.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Sonderbericht über BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie)*

2.195. Die wichtigsten Empfehlungen zur BSE-Bekämpfung im Sonderbericht Nr. 19/98 <sup>(119)</sup> des Hofes lauteten dahin gehend, dass die Kommission eine Strategie zur Bewältigung der Krise entwickeln und angemessene Systeme zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren einrichten sollte. In seiner Weiterverfolgung (Sonderbericht Nr. 14/2001 <sup>(120)</sup>) zu diesem Bericht stellte der Hof schwerpunktmäßig auf die von der Kommission zur Erkennung und Tilgung von BSE getroffenen Maßnahmen ab.

2.196. Bei der Weiterverfolgung wurde festgestellt, dass die Strategie der Kommission zur Bewältigung der BSE-Krise im Wesentlichen zweckmäßig ist, ihre Wirksamkeit aber durch folgende Faktoren stark in Mitleidenschaft gezogen wird:

- a) Durch die institutionellen Verfahren für die Annahme von Rechtsvorschriften kam es bei der Umsetzung zentraler BSE-Bekämpfungsmaßnahmen zu Einschränkungen und Verzögerungen; dies gilt beispielsweise für das EU-weite Verbot in Bezug auf Entfernung und Verwendung spezifizierter Risikomaterialien (SRM).
- b) Die Umsetzung BSE-spezifischer Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten war in einigen zentralen Bereichen unzulänglich; das Verfütterungsverbot für Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren an Wiederkäuer wurde von den meisten Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß umgesetzt und die tatsächliche BSE-Inzidenz von einigen Mitgliedstaaten in der Vergangenheit nicht in vollem Umfang erkannt. Für Verbraucher und Tiere besteht daher — durch das Zusammenwirken einer mangelhaften Umsetzung der BSE-Bekämpfungsmaßnahmen und (bis vor kurzem) einer fehlenden EU-weiten Definition für SRM — in den verschiedenen Mitgliedstaaten ein verschiedenes hohes Risiko.
- c) Die der Kommission derzeit zu Gebote stehenden Möglichkeiten, die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der BSE-Vorschriften anzuhalten, reichen nicht aus.
- d) Die Systeme zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sind noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten voll betriebsfähig, obwohl als Stichtag der 1. Januar 2001 festgesetzt war.

**2.195.** Die Kommission betrachtet den Bericht insgesamt als ausgewogene und objektive Analyse der seit 1998 eingeführten und durchgeführten BSE-Maßnahmen. Die Dienststellen der Kommission akzeptieren generell die in dem Bericht dargelegten Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

**2.196.** Die Überlegungen des Rechnungshofes über die Änderung der Prämienregelung und die Förderung einer extensiveren Erzeugung machen den größten Teil des von der Kommission vorgeschlagenen Beschlusses aus, den der Rat der Landwirtschaftsminister am 20. Juni 2001 angenommen hat. Die Beschlüsse (für die Jahre 2001 bis 2003) sehen bei beiden Prämienregelungen eine schrittweise Kürzung der Bestandsdichte von 2 GVE/ha auf 1,8 GVE/ha vor, außerdem bei der Sonderrindfleischprämie eine wesentliche Kürzung der nationalen Höchstbeträge und bei der Mutterkuhregelung die Einführung einer verbindlichen Mindestzahl der im Rahmen dieser Regelung zulässigen Färsen sowie die Aussetzung der Neuzuweisung von Prämienansprüchen aus den nationalen Reserven.

<sup>(119)</sup> Sonderbericht Nr. 19/98 über die Finanzierung bestimmter infolge der BSE-Krise getroffener Maßnahmen durch die Gemeinschaft, ABl. C 383 vom 9.12.1998.

<sup>(120)</sup> ABl. C 324 vom 20.11.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.197. In dem Folgebericht werden auch andere Punkte behandelt, wie z. B. die moderne Viehhaltung und -vermarktung, insbesondere Fütterungs- und Zuchtmethoden, die aus den an die Erzeugung geknüpften GAP-Stützungsregelungen für Rinder resultierenden Probleme sowie die Frage, ob die Kommission spezifische zusätzliche Befugnisse benötigt, um gegebenenfalls die Mitgliedstaaten zum Handeln zwingen zu können.

*Erstattungen für die Verwendung von Stärke aus Kartoffeln und Getreide und Beihilfen für Kartoffelstärke*

2.198. Im Sonderbericht Nr. 8/2001<sup>(121)</sup> wurden die Funktionsweise der im Jahre 1992 geänderten Erstattungsregelung und die Zahlungen von Direktbeihilfen an Stärkekartoffelerzeuger und Kartoffelstärkehersteller untersucht. Ziel dieser Beihilfen, die sich im Gemeinschaftshaushalt des Jahres 2000 mit Ausgaben von rund 900 Millionen Euro niederschlugen, ist die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger und Verarbeiter von Getreide- und Kartoffelstärke in der Gemeinschaft.

2.199. Der Hof führte in den drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich und Niederlande), auf die zusammen rund 70 % der Ausgaben entfielen, Prüfbesuche durch und legte Bemerkungen zur Qualität der Kontrollen, zur Methode der Berechnung der Produktionserstattung, zur Überwachung modifizierter Stärke und zur Verwaltung der Kontingentierungsregelung für die Erzeugung von Stärkekartoffeln vor.

2.200. Die Kommission hatte noch nie bewertet, ob die grundlegenden Ziele der Regelung erreicht wurden. Kernfragen sind dabei die Wettbewerbsfähigkeit der kartoffel- und getreidestärkeverarbeitenden Industrie, die Einkommen der mit Direktbeihilfen unterstützten Landwirte und der Ausgleich des strukturellen Nachteils der Kartoffelstärkeunternehmen.

**2.198-2.200.** Aus den Erläuterungen des Rechnungshofes schließt die Kommission, dass diese Regelung bei ihrer Durchführung keine größeren Schwierigkeiten bereitet. Der Hof wies zwar auf einige Mängel hin, die aber bis auf ein Problem in einem Mitgliedstaat nicht ernsterer Natur zu sein scheinen. Jede System kann verbessert werden, und die Kommission wird den Mitgliedstaaten selbstverständlich die Schlussfolgerung des Rechnungshofes dazu mitteilen.

**2.199.** Im Zusammenhang mit den modifizierten Stärken hat die Kommission, die sich der Risiken von Missbrauch und Unregelmäßigkeiten bewusst ist, regelmäßig die Anwendung besonderer Maßnahmen für modifizierte Stärken geprüft und mit den Mitgliedstaaten und den Berufsvertretern abgestimmt. Einige Rechtsvorschriften wurden angepasst, wie beispielsweise die Einführung von Erklärungen, in denen sich die Hersteller verpflichten, die vorschriftsmäßige Verwendung eines Erzeugnisses zu gewährleisten, und die die Mitgliedstaaten einhalten und überwachen müssen. Sie wird gegebenenfalls die geltenden Bedingungen und die Verordnung (EWG) Nr. 1722/93 überprüfen.

**2.200.** Die Kommission untersucht regelmäßig die Situation des Sektors und berät sich mit den zuständigen Diensten der Mitgliedstaaten und der betroffenen Berufsvertretern. Ferner hat die GD AGRI im Rahmen der systematischen Bewertung der sektoralen Agrarpolitiken in ihr Programm für 2000 eine Studie über die „Bewertung der gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Stärke und der Stärkeerzeugnisse“ aufgenommen. Dabei ging es insbesondere um:

— die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahmen auf dem Gebiet der Stärke und der Stärkeerzeugnisse, einschließlich der Produktions- und der Ausfuhrerstattungen, sowie der spezifischen Maßnahmen auf dem Gebiet der Kartoffelstärke, einschließlich der Prämie für die Stärkehersteller und Erzeugerkontingentierungen;

— zahlreiche Fragen zu den Einkommen in der Landwirtschaft und der Entwicklung der betroffenen Regionen.

<sup>(121)</sup> ABl. C 294 vom 19.10.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Ausfuhrerstattungen — Bestimmungsland und Vermarktung (Sonderbericht Nr. 7/2001 <sup>(122)</sup>)*

2.201. Die Ausfuhrerstattungsregelung, die den EU-Steuerzahler jährlich rund 5 Milliarden Euro kostet, sieht für einige Erzeugnisse je nach Bestimmungsland differenzierte Erstattungssätze vor, sofern hinreichende Belege (Ankunftsnachweis) für die Vermarktung der Waren in dem in der Anmeldung angegebenen Bestimmungsland beigebracht werden.

2.202. Im Jahr 1992 legte die Kommission ein Verzeichnis von Musternachweisen vor, das den Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Ankunftsnachweise als Orientierungshilfe dienen sollte. Dieses Verzeichnis wurde jedoch später nicht aktualisiert. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten bei den Kontrollen der Ankunftsnachweise höchst unterschiedlich verfahren.

2.203. Obwohl die Kommission das System der Ankunftsnachweise nicht umfassend geprüft hatte, stellte sie dennoch bei den von den Mitgliedstaaten bei der Ausfuhr vorgenommenen Kontrollen gravierende Schwachstellen fest, die zu finanziellen Berichtigungen in Höhe von 188 Millionen Euro führten.

2.204. Einige Mitgliedstaaten führten die vorgeschriebenen Prüfungen der zugelassenen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften nicht durch. Sofern die entsprechenden Prüfungen stattfanden, wurden schwerwiegende Mängel und Unregelmäßigkeiten aufgedeckt, die jedoch nicht immer zufriedenstellend weiterverfolgt wurden.

Die Ergebnisse der Studie sollte Ende 2001 vorliegen. Verschiedene Fragenbereiche, die derzeit untersucht werden, könnten sich für die Vorbereitung des Berichts, den die Kommission dem Rat aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1868/94 des Rates bis zum 31. Oktober 2001 vorzulegen hat, als nützlich erweisen; dabei geht es um die Zuweisung des Kartoffelstärkekontingents in der Gemeinschaft und gegebenenfalls die dazugehörigen Vorschläge.

**2.202.** Das System der Ankunftsnachweise beruht insbesondere auf von öffentlichen Stellen ausgestellten Bescheinigungen wie z. B. den bei der Einfuhr ausgestellten Zollpapieren. 1992 wurde den Mitgliedstaaten ein Katalog der in 59 Drittländern gültigen Zollformulare und -stempel zur Verfügung gestellt. Die Kommission wird prüfen, ob es möglich ist, einen Katalog zumindest für bestimmte Drittländer zu erstellen und fortlaufend zu aktualisieren.

**2.203.** Die Kommission hat zwar das System der Ankunftsnachweise nicht generell geprüft, sie hat aber eine gezielte Kontrolle der von den Überwachungsgesellschaften in Deutschland ausgestellten Ankunftsnachweise vorgenommen, dem einzigen Mitgliedstaat, der solche Nachweise in großem Umfang anerkennt. Ergebnis der Prüfung war eine finanzielle Berichtigung in Höhe von ca. 20 Mio. EUR.

**2.204.** Für die Zulassung und Kontrolle der Arbeiten der Überwachungsgesellschaften sind die Mitgliedstaaten zuständig. Entzieht ein Mitgliedstaat einer Überwachungs- und Kontrollgesellschaft die Zulassung, so setzt die Kommission die anderen Mitgliedstaaten davon in Kenntnis. Sind sie ihr bekannt, so teilt die Kommission auch die Gründe für den Entzug der Zulassung mit.

Nachdem der Kommission mitgeteilt wurde, dass ein Mitgliedstaat einer Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die Mitglied einer Firmengruppe war, die Zulassung entzogen hatte, forderte sie alle anderen Mitgliedstaaten, in denen weitere Gesellschaften dieser Gruppe zugelassen waren, auf, zu prüfen, ob sie die gleichen Mängel aufwiesen.

Die Bedingungen für die Zulassung von Kontroll- und Überwachungsgesellschaften werden bei der im Mai 2001 im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens aufgenommenen Prüfung der differenzierten Ausfuhrerstattungen beurteilt.

<sup>(122)</sup> ABl. C 314 vom 8.11.2001.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

2.205. Obwohl den Botschaften der Mitgliedstaaten in Drittländern bei der Überwachung der Ankunft der ausgeführten Waren eine Schlüsselrolle zukommt, gaben die Mitgliedstaaten ihnen keine Leitlinien für die vor Ausstellung der Entladungsbescheinigungen vorzunehmenden Kontrollen an die Hand. Körperliche Kontrollen bei der Entladung wurden selten vorgenommen.

2.206. OLAF und die GD Landwirtschaft deckten in einigen der wichtigsten Bestimmungsländer für Ausfuhren eine Reihe schwerwiegender Unregelmäßigkeiten und mutmaßlicher Betrugsfälle auf bzw. veranlassten deren Aufdeckung. In einige dieser Unregelmäßigkeiten waren Kontroll- und Überwachungsgesellschaften verwickelt. Die Prüfung des Hofes förderte weitere mutmaßliche Unregelmäßigkeiten sowie Fälle zu Tage, bei denen fraglich ist, ob die Zahlung von Erstattungen für Ausfuhren nach einigen Bestimmungsländern gerechtfertigt ist. Die in diesem Bericht angesprochenen mutmaßlich vorschriftswidrigen Zahlungen belaufen sich auf rund 100 Millionen Euro.

2.207. Das System der Ankunftsachweise beinhaltet für Verwaltung und Handel gleichermaßen einen beträchtlichen Kostenaufwand und gewährleistet nur geringe Sicherheit. Der Hof empfahl, dass Ankunftsachweise nur in Zweifelsfällen bzw. für gewisse mit einem hohen Risiko behaftete Bestimmungsländer verlangt werden sollten. Die nachgängigen Kontrollen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Vermarktung sollten allerdings dahin gehend ausgebaut werden, dass zu sämtlichen für die Prüfung ausgewählten Vorgängen auch Datenbanken über Schiffsrouten und Containerbewegungen abgefragt werden sowie Einsicht in die Aufzeichnungen von Transportunternehmen genommen wird. Falls die Vorschrift der systematischen Vorlage von Ankunftsachweisen beibehalten wird, empfahl der Hof, das bestehende System für die Validierung der Ankunftsachweise und die Zulassung der mit der Ausstellung der Ankunftsachweise betrauten Kontroll- und Überwachungsgesellschaften sowie Botschaften der Mitgliedstaaten erheblich zu straffen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**2.205.** Die von den Botschaften ausgestellten Entladungsbescheinigungen gehören zu den Nachweisen, die gemäß der Regelung für die Auszahlung der Erstattung erforderlich sind. Die verschiedenen Nachweise sind ausführlich in Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 beschrieben.

**2.206.** Laut den vom Rechnungshof vorgelegten Informationen sind die vorschriftswidrigen Zahlungen in Höhe von 100 Mio. EUR im Wesentlichen auf mutmaßliche Unregelmäßigkeiten, die in einem Mitgliedstaat in den Jahren 1994-1996 festgestellt wurden (60 Mio. EUR), sowie auf nach Verhängung des Embargos im Jahre 1991 unzulässige Exporte in den Irak (ca. 40 Mio. EUR) zurückzuführen. Diese Fälle werden von der Kommission untersucht und vorschriftsgemäß weiterverfolgt. Im Hinblick auf die anderen Fälle wird die Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen.

**2.207.** Es ist nicht zweckmäßig, die Bestimmungen über die Vorlage von Nachweisen so zu lockern, wie es vom Rechnungshof empfohlen wird (d.h. Vorlage nur noch im Zweifelsfall oder bei Bestimmungsländern, die als Risikoländer eingestuft sind), weil dadurch die Gefahr entsteht, dass die Ausfuhren in Länder, bei denen keine Ausfuhrerstattung vorgesehen sind, möglicherweise nicht mehr kontrolliert werden können. Außerdem erhöht sich damit das Risiko von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten. Zudem sähe sich die Kommission einer grundsätzlichen Kritik an der Art und Weise ausgesetzt, wie sie den subventionierten Handel mit Drittstaaten überwacht und kontrolliert. Dies gilt um so mehr angesichts der internationalen Verpflichtungen zum Verzicht auf die Gewährung von Ausfuhrerstattungen bei bestimmten Auslandsmärkten.

Die Kommission wird gemeinsam mit den für die nachgängigen Prüfungen zuständigen Stellen erörtern, wie die Abfrage von Datenbanken über Schiffs- und Containerbewegungen in die Auditprogramme eingebaut werden kann.

Gleichzeitig wird die Kommission Überlegungen über ein System anstellen, das die Verantwortlichkeit der Kontroll- und Überprüfungsgesellschaften stärkt. In diesem Kontext wird sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit prüfen, die Zulassung von Überwachungs- und Kontrollorganisation von der Stellung einer Sicherheit abhängig zu machen.

**2.206-2.211.** In dem Sonderbericht über Ausfuhrerstattungen ist nicht von „erheblichem Missbrauch“ die Rede, sondern von „mutmaßlichen Unregelmäßigkeiten und Fällen, in denen die Berechtigung der Zahlung von Erstattungen in Frage gestellt werden muss“.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Gemeinsamkeiten in den Feststellungen und Schlussfolgerungen der oben genannten Berichte*

2.208. Vier der oben genannten sechs Sonderberichte enthalten signifikante positive Feststellungen. Das geänderte Rechnungsabschlussystem und das InVeKoS trugen beide zur Verbesserung der Verwaltung von EU-Mitteln in beträchtlicher Höhe bei, während mit der Milchquotenregelung eine Begrenzung der Produktion auf das gewünschte Niveau erreicht wurde. Die Strategie der Kommission zur Bewältigung der BSE-Krise war im Wesentlichen zweckmäßig. Der fünfte Bericht — über Kartoffelstärke — enthält weniger positive Feststellungen, und im sechsten Bericht wurde bestätigt, dass die differenzierten Ausfuhrerstattungen zu erheblichem Missbrauch führten.

2.209. Einige wichtige Ziele wurden nicht erreicht. Durch die Reform wurde die insgesamt für die eigentliche Rechnungsabschlussentscheidung und die Konformitätsentscheidung für die Ausgaben eines bestimmten Jahres benötigte Zeit nicht verkürzt. Durch die Milchquotenregelung wurde die Milcherzeugung nicht in Einklang mit einer nicht subventionierten Nachfrage gebracht. Die BSE-Bekämpfungsmaßnahmen wurden durch die institutionellen Verfahren für die Annahme von Rechtsvorschriften und die unzulängliche mitgliedstaatliche Umsetzung in mehreren zentralen Bereichen eingeschränkt. Bei den Beihilfen für Kartoffelstärke und bei den differenzierten Ausfuhrerstattungen hatte die Kommission keine Bewertung vorgenommen, ob grundlegende Ziele erreicht wurden.

2.210. Bei den von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen der Gemeinschaftsmaßnahmen wurden beim InVeKoS und bei den Ausfuhrerstattungen anhaltende Schwachstellen festgestellt. Die Milchquotenregelung war 17 Jahre nach ihrer Einführung noch immer nicht in vollem Umfang umgesetzt.

2.211. Im Allgemeinen könnten durch Vereinfachung und Vereinheitlichung eine bessere Verwaltung, eine Verringerung der Verwaltungskosten und eine Entlastung der Begünstigten erreicht werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zu dem Sonderbericht über „Kartoffelstärke“ ist den Bemerkungen des Rechnungshofes zu entnehmen, dass dieses System bei seiner Durchführung keine besonderen Probleme aufwirft. Der Rechnungshof weist auf Missstände hin, die aber — mit Ausnahme eines Mitgliedstaates — nicht besonders schwerwiegend zu sein scheinen.

Sonderbericht „Rechnungsabschluss“:

*Im Zusammenhang mit dem Gesamtzeitplan für das Konformitätsverfahren räumt die Kommission ein, dass die letzten Berichtigungen für 1996 nicht rascher erfolgen werden als nach dem bisherigen Verfahren. Allerdings hat das neue Verfahren dazu geführt, dass zahlreiche Berichtigungen wesentlich früher erfolgen als in der Vergangenheit.*

*1996 war das erste Jahr der Reform der Rechnungsabschlussverfahren — die Kommission erwartet, dass die endgültigen Berichtigungen für die letzten Jahre wesentlich früher eingeführt werden als nach dem alten System. Die vollen Auswirkungen der Reform zeichnen sich noch nicht ab. In diesem Zusammenhang geht die Kommission davon aus, dass das Schlichtungsverfahren zu der allgemeinen Verbesserung beigetragen hat.*

Sonderbericht „Milchquoten“:

*Nach Meinung der Kommission würde unter den derzeitigen Bedingungen die Festsetzung von Quoten, die ein Gleichgewicht zwischen der Erzeugung und dem Verbrauch und den nicht subventionierten Ausfuhrern ermöglichten, zu einer Produktionssenkung um etwa 20 % führen. Damit wäre nach ihrer Auffassung ein Abbau der Produktions- und damit der Verarbeitungskapazität verbunden.*

Sonderbericht „BSE“:

*Die Kommission begrüßt die positive Beurteilung ihrer Strategie bei der Bekämpfung von BSE.*

Sonderbericht „Stärke“:

*Die Kommission hat eine eingehende Studie durchgeführt, deren Ergebnisse für Ende 2001 erwartet werden.*

*Der Rechnungshof beschreibt generell die wichtigsten Kontrollmängel in einigen Mitgliedstaaten. Die Kommission räumt ein, dass selbst in den Mitgliedstaaten, in denen das InVeKoS durchgeführt wurde, Schwachstellen weiterbestehen, die im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens entsprechend behandelt werden.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Im Zusammenhang mit den Ausfuhrerstattungen ist hinzuzufügen, dass die Mitgliedstaaten, bei denen fortdauernde Mängel bei der Kontrolle der Gemeinschaftsvorgänge festgestellt wurden, sanktioniert wurden. Die Ad-hoc-Beschlüsse der Kommission 4, 5 und 6 betreffen finanzielle Berichtigungen von etwa 230 Mio. EUR.*

*Im Hinblick auf die unvollständige Durchführung der Milchquotenregelung hat die Kommission neben den finanziellen Berichtigungen gegen Italien (mit Gründen versehene Stellungnahme 97/2228) und Spanien (mit Gründen versehene Stellungnahme 97/2227) aufgrund der nicht korrekten Anwendung der Milchquotenregelung und der nicht erfolgten Erhebung der Abgabe Verstoßverfahren eingeleitet. Bei diesen beiden Mitgliedstaaten sind diese Probleme zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Erzeuger und Käufer die Abgabe vor den nationalen Gerichten angefochten haben, was zu sehr langwierigen Gerichtsverfahren führt.*

*Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, die maßgeblichen Rechtsvorschriften zu vereinfachen und zu harmonisieren.*



## KAPITEL 3

**Strukturmaßnahmen**

3.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	3.1
Haushaltsführung	3.2-3.23
Einleitung	3.2-3.6
Ausführung der Mittel	3.7-3.9
Indikative Aufteilung der für den Zeitraum 2000-2006 verfügbaren Mittel	3.10-3.12
Durchsicht der Erläuterungen der Kommission zur Mittelbewirtschaftung	3.13-3.15
Ausführung der Programmplanung	3.16-3.23
Zeitraum 2000-2006: Durchführung verlief langsamer als geplant	3.17-3.19
Zeitraum 1994-1999	3.20
Zeiträume vor 1994: Abschluss der Interventionen	3.21-3.23
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	3.24-3.77
Einleitung	3.24-3.27
Analyse der zugrunde liegenden Vorgänge	3.28-3.43
Mittelbindungen	3.28-3.30
Zahlungen	3.31-3.39
Fortbestehende Mittelbindungen	3.40-3.43
Analyse der Kontrollsysteme	3.44-3.73
Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97	3.44-3.56
Durchführung der neuen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006	3.57-3.61
Verfahren für den Abschluss der Interventionen	3.62-3.71
Kontrollen der Kommission	3.72-3.73
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.74-3.77
Schlussfolgerungen	3.74-3.76
Empfehlungen	3.77
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	3.78-3.116
Maßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)	3.78-3.92
Einleitung	3.78
Bestätigung der vom Hof ermittelten Schwachstellen	3.79
Berücksichtigung der ermittelten Schwachstellen auf Verordnungsebene	3.80-3.83
Bessere Ermittlung der Maßnahmen zugunsten der KMU	3.84-3.85
Initiativen für eine bessere Überwachung der Einhaltung der Wettbewerbsregeln	3.86-3.88
Spezifische Bemerkungen zum Europäischen Sozialfonds	3.89-3.90
Finanzierungstechniken und Unternehmensdienstleistungen	3.91-3.92

---

Sonderbericht Nr. 22/98 über die Chancengleichheit von Frauen und Männern	3.93-3.95
Gemeinschaftsinitiative Leader	3.96-3.112
Prüfung von Leader I	3.96-3.97
Weiterverfolgung der Prüfung von Leader II	3.98-3.100
Mittelausstattung	3.101-3.102
Schwachstellen bei der Verwaltung von Leader II	3.103-3.110
Schlussfolgerung	3.111-3.112
Bemerkungen zum EFRE und zum Kohäsionsfonds im Rahmen der DAS 1998	3.113-3.116
Zusammenfassung der Sonderberichte	3.117-3.131
Sonderbericht Nr. 1/2001 über die Gemeinschaftsinitiative URBAN	3.117-3.122
Sonderbericht Nr. 12/2001 über einige strukturpolitische Beschäftigungsmaßnahmen	3.123-3.129
Sonderbericht Nr. 10/2001 über die Finanzkontrolle der Strukturfonds	3.130-3.131
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.132-3.136

## EINLEITUNG

3.1. Dieses Kapitel bezieht sich auf Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau, die die Strukturmaßnahmen betrifft. Behandelt wird die Ausführung der vier Strukturfonds (SF) — des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF), der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Ausrichtung) und des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FI AF) — sowie des Kohäsionsfonds.

## HAUSHALTSFÜHRUNG

### Einleitung

3.2. Das Haushaltsjahr 2000 war das erste Haushaltsjahr der neuen Finanziellen Vorausschau und des Programmplanungszeitraums der Strukturfonds 2000-2006. Kennzeichnend für das Haushaltsjahr waren ein neuer Eingliederungsplan, eine insbesondere infolge einer gegenüber der Planung langsameren Durchführung des neuen Zeitraums äußerst unzureichende Inanspruchnahme der Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen und zahlreiche Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr.

3.3. Für den Haushaltsplan 2000 wurde ein neuer Eingliederungsplan verabschiedet. Titel B2-1 „Strukturfonds“ ist nicht mehr nach Fonds, sondern insbesondere nach den prioritären Zielen der Strukturfonds in Kapitel aufgeteilt. Der Vorteil dieses neuen Aufbaus liegt darin, dass die Mittel des neuen Programmplanungszeitraums besser zu erkennen sind und dass ein logischer Zusammenhang mit der Kofinanzierung von Multifondsprogrammen nach Zielen besteht. In Bezug auf die vorangehenden Zeiträume führt die neue Eingliederung jedoch zum Beispiel dazu, dass sämtliche Zahlungsermächtigungen für die Abwicklung der früheren Ziel-1-Programme für die vier Strukturfonds (12 Milliarden Euro) in einen einzigen Artikel (B2-1 0 4) eingestellt wurden. Wie der Hof bereits in seinen Stellungnahmen Nr. 2/2001 und Nr. 4/97 dargelegt hat <sup>(1)</sup>, verliert der Grundsatz der Haushaltsspezialität in mit

**3.2.** Das Jahr 2000 war — wie schon die ersten Jahre der Programmplanungsphase der vorangegangenen Strukturfonds — in großem Umfang von Planungsarbeiten bestimmt. Dementsprechend erreichte der Mittelabfluss noch nicht das erwartete Tempo. Diese Möglichkeit war in der interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin auch vorgesehen. Nach Auffassung der Kommission ergaben sich aufgrund des Umfangs und der Komplexität der erforderlichen Planungsarbeiten zwar große Verzögerungen, die sich aber durchaus im vertretbaren Rahmen hielten.

**3.3.** Infolge der Änderung des Eingliederungsplans ab 2000 gibt es nunmehr in allen Kapiteln der Strukturfonds eine Haushaltslinie für die „Abwicklung früherer Programme“, in die alle diesbezüglichen Fondsmittel eingestellt sind. In Sincom ist diese Haushaltslinie aber untergliedert, so dass die Zahlungen nach Fonds ermittelt werden können.

Die Haushaltsstruktur dient insbesondere zur Bestimmung der Mittelausstattung für die jeweiligen Ziele. Je mehr Haushaltsposten es gibt, desto schwieriger wird die Verwaltung der Mittel und umso mehr Beträge müssen bewegt werden, um die optimale Ausschöpfung sicherzustellen. Hieraus ließe sich folgern, dass nicht der Umfang der Mittelausstattung einer Haushaltslinie das entscheidende Kriterium bei der Bestimmung der Haushaltsstruktur ist, sondern vielmehr die Einheitlichkeit der Ausgabenbeschlüsse.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme Nr. 2/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (vorgelegt gemäß Artikel 279 des EG-Vertrags), Ziffer 6, ABl. C 162 vom 5.6.2001, S. 1. Stellungnahme Nr. 4/97 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Ziffer 15 und Ziffern 1.20-1.21 des Anhangs, ABl. C 57 vom 23.2.1998, S. 1.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

solchen Beträgen ausgestatteten Haushaltslinien für die Aufstellung des Haushaltsplans seine Bedeutung. Infolgedessen werden Maßnahmen aus parallelen Haushaltslinien finanziert, die teils mit außerordentlich umfangreichen Mitteln, teils mit nur wenigen Tausend Euro ausgestattet sind.

3.4. Auf die Strukturmaßnahmen entfielen 25,3 % der Mittelbindungen und 33,1 % der Zahlungen zulasten der im Jahr 2000 insgesamt verfügbaren Mittel (für Einzelheiten siehe die **Tabellen 3.2 und 3.3**). Die Mittelbindungen für den neuen Programmplanungszeitraum 2000-2006 beliefen sich auf 15 446,2 Millionen Euro und die Zahlungen auf 5 906,7 Millionen Euro. Für die Maßnahmen im Rahmen der vorangehenden Zeiträume wurden Mittelbindungen in Höhe von 2 397 Millionen Euro vorgenommen, für die hauptsächlich aus dem Vorjahr übertragene Mittel verwendet wurden, und Zahlungen in Höhe von 19 998,9 Millionen Euro getätigt. Beim Kohäsionsfonds beliefen sich die Mittelbindungen auf 2 246,4 Millionen Euro und die Zahlungen auf 1 685,2 Millionen Euro.

3.5. Die Haushaltsansätze wichen erneut stark von der tatsächlichen Abwicklung ab, und das für den Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Finanzministerien der Mitgliedstaaten eingerichtete Haushaltsnetz erwies sich als wenig wirksam. Bei den Zahlungsermächtigungen konnte für die Aktionen des Zeitraums 2000-2006 eine noch stärkere Nichtauserschöpfung der Mittel vermieden werden, indem Vorauszahlungen in Höhe von 7 % der Beteiligung aus den Fonds und nicht wie bei der Aufstellung des Haushaltsplans vorgesehen von 3,5 % getätigt wurden. Außerdem wurden Zahlungsanträge für die vorangehenden Zeiträume in Höhe von 6,5 Milliarden Euro, die Ende 1999 hätten bearbeitet und ausgezahlt werden müssen, verspätet abgewickelt <sup>(2)</sup>.

**3.5.** Der Kommission ist bekannt, dass die tatsächliche Abwicklung insbesondere bei den Zahlungsermächtigungen stark von den Haushaltsansätzen für das Jahr 2000 abweicht.

Bei den Verpflichtungsermächtigungen waren die Haushaltsansätze für 2000 von der Unsicherheit über die Genehmigung der Programme vor Ende des Haushaltsjahres und in geringerem Umfang auch von der Aufteilung der Fördermittel auf die Programme bestimmt.

Infolge der verspäteten Annahme der Interventionen konnten die Mittel am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres und im ersten Vierteljahr 2001 nicht entsprechend der finanziellen Vorausschau ausgeschöpft werden.

Bei den Zahlungsermächtigungen konnten die Mittel, die für die Zahlung der ersten Vorauszahlungen vorgesehen waren, infolge der verspäteten Annahme der neuen Programme nicht ausgeschöpft werden. In Anbetracht der verfügbaren Mittel hat die Kommission beschlossen, entsprechend den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung die Vorauszahlung voll auszuführen.

Im Übrigen werden bei den laufenden Programmen die Zahlungen auf Basis der Anträge getätigt, die die Mitgliedstaaten in unregelmäßigen Abständen stellen. Das System, das sich auf das vom Hof angesprochene Haushaltsnetz stützt, kann also nur wegen der Vorausschätzungen bei diesen letztgenannten Vorgängen beanstandet werden.

Die Kommission geht aber davon aus, dass sich die Vorausschätzungen durch das neue System gemäß Artikel 32

<sup>(2)</sup> Jahresbericht 1999, Ziffern 3.13-3.14, ABl. C 342 vom 1.12.2000.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.6. Von den Gemeinschaften für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 eingegangene rechtliche Verpflichtungen in Höhe von 160 Millionen Euro waren nicht durch entsprechende Haushaltsmittel gedeckt <sup>(3)</sup>. Da für die Abwicklung der Interventionen des Zeitraums 1994-1999 keine Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan 2000 eingestellt wurden, musste dieses Defizit letztendlich durch entsprechende Kürzung von Mitteln des neuen Programmplanungszeitraums gedeckt werden, die in der einschlägigen Verordnung ursprünglich für innovative Maßnahmen und technische Hilfe vorgesehen waren <sup>(4)</sup>. Dies geschah durch eine Mittelübertragung der Haushaltsbehörde.

#### Ausführung der Mittel

3.7. In **Tabelle 3.1** ist die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen entsprechend der Darstellung in Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau zusammengefasst. Unter Berücksichtigung der wiederverwendeten Mittel und der von 1999 übertragenen Mittel beliefen sich die verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen für die Strukturfonds auf 32 252 Millionen Euro und für den Kohäsionsfonds auf 2 662 Millionen Euro. Global liegt die Ausführungsrate bei 55,3 bzw. 84,4 %. Von

Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 mit der Einrichtung und Einarbeitung der für die Programme 2000-2006 zuständigen Behörden allmählich verbessern werden.

Im Hinblick auf die 6,5 Mrd. EUR wurde ein großer Teil der Zahlungen erst ausgeführt, als alle Bedingungen dafür erfüllt waren, und dies war erst im Jahr 2000 (Annahme des Beschlusses zur Änderung des angenommenen Programms und Eingang des Zahlungsantrags) der Fall.

**3.6.** Im Haushaltsjahr 2000 ist die Kommission den finanziellen Verpflichtungen im Zusammenhang mit bestimmten Programmen des Programmplanungszeitraums 1994-1999 nachgekommen, die sie, obwohl alle Bedingungen für die vollständige Abwicklung vorlagen, im Haushaltsjahr 1999 wegen der Deckungslücke im Haushalt 1999 nicht erfüllt hatte.

Zur Finanzierung dieser Verpflichtungen musste vom Haushaltsplan 2000 ein Betrag von 160 Mio. EUR übertragen werden, der für Interventionen des Planungszeitraums 2000-2006, deren Durchführung sich verzögert hat, vorgesehen war.

Gemäß den Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 hat die Kommission zunächst die möglichen Anpassungen des gebilligten Haushaltsentwurfs vorgenommen, bevor sie der Haushaltsbehörde einen Vorschlag zur Änderung der Finanziellen Vorausschau vorgelegt hat. Die Haushaltsbehörde hat diesen Vorschlag angenommen.

**3.7.** Die Aussage des Hofes zur Ausführung des Haushaltsplans im Jahr 2000 ist zwar zutreffend, unter Berücksichtigung der Ausführung der auf 2001 übertragenen Verpflichtungsermächtigungen würde sich allerdings die Ausführungsrate bei den Strukturfonds und beim Kohäsionsfonds auf 80,8 % bzw. 100 % belaufen.

<sup>(3)</sup> Ziffer 3.6 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1999 und Zuverlässigkeitserklärung 1999, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

<sup>(4)</sup> In der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (allgemeine Verordnung) ist folgende Aufteilung der für die Strukturfonds bereitgestellten Mittel vorgesehen: 69,7 % für Ziel 1 (135,9 Milliarden Euro), 11,5 % für Ziel 2 (22,5 Milliarden Euro), 12,3 % für Ziel 3 (24,05 Milliarden Euro), 5,35 % für die Gemeinschaftsinitiativen und 0,65 % für innovative Maßnahmen und Maßnahmen der technischen Hilfe.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

den verfügbaren Zahlungsermächtigungen, die sich für die Strukturfonds auf 32 621 Millionen Euro und für den Kohäsionsfonds auf 2 959 Millionen Euro beliefen, wurden 79,4 bzw. 57,0 % verwendet.

3.8. Die **Tabellen 3.2 und 3.3** enthalten die Einzelheiten der Ausführung der Mittel im Teileinzelplan B2 des Haushaltsplans („Strukturmaßnahmen, Struktur- und Kohäsionsausgaben, Finanzmechanismus, sonstige landwirtschaftliche und regionale Maßnahmen, Verkehr und Fischerei“), die unter die Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau fallen <sup>(5)</sup>. In den meisten Haushaltslinien für den neuen Programmplanungszeitraum 2000-2006 wurde nur ein sehr geringer Teil der Mittel in Anspruch genommen (siehe Ziffer 3.17). So beliefen sich insbesondere die Ausführungsraten der Verpflichtungsermächtigungen für die Linien Ziel 1 und Ziel 2 nur für den neuen Zeitraum auf 56,8 % bzw. 4,5 % und die Ausführungsraten der Zahlungsermächtigungen auf 53,7 % bzw. 7,2 %. Alle im Jahr 2000 getätigten Zahlungen entsprechen der Vorauszahlung, da noch keine Zwischenzahlung geleistet wurde. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans waren die Zwischenzahlungen mit 1,3 Milliarden Euro veranschlagt worden. Bei den neuen Gemeinschaftsinitiativen (Leader, Interreg, EQUAL und URBAN) lag die Ausführung des Haushaltsplans sowohl bei den Mittelbindungen als auch bei den Zahlungen bei null, da keine Intervention genehmigt wurde.

3.9. Die Kommission hat beschlossen, im Rahmen der Rubrik 2 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 8 639 Millionen Euro (von denen sich 1 034 Millionen Euro auf genehmigte Interventionen bezogen, siehe Ziffer 9.16) und Zahlungsermächtigungen in Höhe von 1 470 Millionen Euro (von denen sich 1 027 Millionen Euro auf Interventionen bezogen, für die die Mittelbindungen vorgenommen worden waren, siehe Ziffer 9.17) auf das Haushaltsjahr 2001 zu übertragen. Durch diesen Beschluss wird das Haushaltsjahr faktisch um drei Monate verlängert, was den Grundsatz der Jährlichkeit seiner Bedeutung beraubt. In seiner Stellungnahme Nr. 2/2001 <sup>(6)</sup> empfahl der Hof die Abschaffung der Übertragung von Mitteln auf das nächste Haushaltsjahr. Im Übrigen hätten die von der Kommission zur Begründung dieser Übertragungen von Mitteln auf das nächste Haushaltsjahr vorgelegten Erklärungen <sup>(7)</sup> besser untermauert werden müssen. Die niedrige Ausführungsrate im Jahr 2000 wird sich auf die Haushaltsführung in den restlichen Jahren des Programmplanungszeitraums 2000-2006 auswirken. Bei der für

3.8. *Unter Berücksichtigung der Ausführung der auf 2001 übertragenen Verpflichtungsermächtigungen würde sich die Ausführungsrate für die Ziele 1 und 2 im Haushaltsjahr 2000 auf 82,7 % bzw. 76,5 % belaufen.*

3.9. *Die Kommission ist der Auffassung, dass sie den Beschluss zur Übertragung der Haushaltsmittel entsprechend den Bestimmungen der Haushaltsordnung vorgenommen hat und dass die Begründung für diesen Beschluss durchaus mit den Auflagen dieser Regelung in Einklang steht. Die Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 6 152 Mio. EUR auf die folgenden Haushaltsjahre wurde von der Kommission vorgeschlagen und von der Haushaltsbehörde gemäß Nummer 17 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 angenommen. Diese Vereinbarung sah die Möglichkeit von Verzögerungen im Rahmen der Programmplanung 2000-2006 und damit die Annullierung eines Teils der Mittel vor und enthielt die Möglichkeit, diese danach auf den Zeitraum 2002-2006 zu übertragen.*

*Die Auswirkungen der Mittelübertragung beschränken sich auf eine Erhöhung der jährlichen Mittelausstattung im Programmplanungszeitraum 2000-2006 um höchstens 5,5 %. Die Kommission hält die Gefahr einer Konzentration*

<sup>(5)</sup> Die Titel B2-5 bis B2-9 des Teileinzelplans B2 des Haushaltsplans beziehen sich nicht auf Strukturmaßnahmen. Diese Unstimmigkeit wurde im neuen Eingliederungsplan noch nicht beseitigt.

<sup>(6)</sup> Stellungnahme Nr. 2/2001, Ziffer 7, ABl. C 162 vom 5.6.2001, S. 1.

<sup>(7)</sup> Beschluss der Kommission: Übertragung von Mitteln des Haushaltsjahres 2000 auf das Haushaltsjahr 2001 (getrennte Mittel), SEK(2001) 449 endg. vom 14. Februar 2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

diesen Zeitraum vorausgeschätzten Entwicklung der Mittelbindungen und Zahlungen ergaben sich bereits im ersten Jahr Verschiebungen, so dass die Kommission eine Anpassung der Finanziellen Vorausschau <sup>(8)</sup> vorschlagen musste, wie dies in der Interinstitutionellen Vereinbarung <sup>(9)</sup> vorgesehen ist. Die Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (6 152 Millionen Euro) auf die Haushaltsjahre 2002-2006 führt wie im vorangehenden Zeitraum zu einer stärkeren Konzentration der Haushaltsvorgänge auf die letzten Jahre des Programmplanungszeitraums.

der Haushaltsvorgänge auf die letzten Jahre für gering, zumal nur die Mittel des Jahres 2000 übertragen werden können.

Bei den Zahlungsermächtigungen ist die Übertragung durch die Zahlung der 7%igen Vorauszahlung für die im Jahr 2000 genehmigten Programme gerechtfertigt, wenn diese Zahlung nicht vor Ende 2000 getätigt werden konnte.

Tabelle 3.1 — Entwicklung und Ausführung des Haushaltsplans 2000

(Mio. EUR)

Rubrik der Finanziellen Vorausschau: 2. Strukturmaßnahmen						
	Rubrik insgesamt		Davon			
	Verpflichtungsermächtigungen	Zahlungsermächtigungen	Strukturfonds		Kohäsionsfonds	
			Verpflichtungsermächtigungen	Zahlungsermächtigungen	Verpflichtungsermächtigungen	Zahlungsermächtigungen
<b>Obergrenze der Finanziellen Vorausschau</b>	32 678,00		30 019,00		2 659,00	
<b>Entwicklung des Haushaltsplans</b>						
Ursprüngliche Mittel <sup>(1)</sup>	32 678,00	31 801,57	30 019,00	29 001,57	2 659,00	2 800,00
Endgültig verfügbare Mittel <sup>(2)</sup>	34 913,97	35 579,78	32 252,27	32 621,09	2 661,70	2 958,69
<b>Ausführung des Haushaltsplans</b>						
Verwendete Mittel	20 089,53	27 590,79	17 843,17	25 905,57	2 246,36	1 685,22
% der endgültig verfügbaren Mittel	57,54	77,55	55,32	79,41	84,40	56,96
Auf das Haushaltsjahr 2001 übertragene Mittel	8 638,85	1 470,00	8 225,30	1 170,00	413,55	300,00
% der endgültig verfügbaren Mittel	24,74	4,13	25,50	3,59	15,54	10,14
Annullierte Mittel	6 185,59	6 518,99	6 183,80	5 545,52	1,79	973,47
% der endgültig verfügbaren Mittel	17,72	18,32	19,17	17,00	0,07	32,90

<sup>(1)</sup> Am 16. Dezember 1999 endgültig vom Europäischen Parlament festgestellter Haushaltsplan (Abl. L 40 vom 14.2.2000).

<sup>(2)</sup> Geänderte Mittel nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen, einschließlich der aus 1999 übertragenen Mittel, der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen sowie der wiederverwendeten Mittel.

Ausführlichere Angaben zur Ausführung des Haushaltsplans können den Abbildungen III und IV in Anhang I zu diesem Bericht entnommen werden.

Quelle: Haushaltsrechnung 2000.

<sup>(8)</sup> KOM(2001) 149 endg. vom 13. März 2001. Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anpassung der Finanziellen Vorausschau an die Ausführungsbedingungen.

<sup>(9)</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, Abl. C 172 vom 18.6.1999, S. 1.

Tabelle 3.2 — Ausführung des Haushaltsplans im Bereich der Strukturmaßnahmen im Haushaltsjahr 2000

(Mio. EUR)

	Referenz im Haushaltsplan	Mittel				Insgesamt verfügbare Mittel (c) + (d) + (e)	Ausführung der verfügbaren Mittel (f) (g)	Ausführungsrate der verfügbaren Mittel (%) (h) = (g)/(f)	Auf das Haushaltsjahr 2001 übertragene Mittel (i)	Am Ende des Haushaltsjahres verfallene Mittel		
		Ursprünglicher Haushaltsplan (a)	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH und Mittelübertragungen (b)	Aus dem Vorjahr übertragene Mittel (c)	Wiederverwendete Mittel (d)					Betrag (f) - (g) - (i) (j)	% (j)/(c) (k)	
V	Ziel 1	B2-1 0	20 781,00	20 787,31	862,31	17,72	21 667,33	12 703,91	58,63	5 374,80	3 588,63	17,26
	Ziel 2	B2-1 1	3 668,00	3 742,21	472,87	7,97	4 223,04	709,89	16,81	2 648,75	864,40	23,10
	Ziel 3	B2-1 2	3 505,00	3 505,78	55,91	0,00	3 561,69	3 373,37	94,71	187,76	0,57	0,02
	Sonstige Strukturmaßnahmen (außer Ziel 1)	B2-1 3	161,00	171,46	18,80	0,13	190,39	171,89	90,28	14,00	4,50	2,62
	Gemeinschaftsinitiativen <sup>(1)</sup>	B2-1 4	1 743,00	1 755,58	786,40	4,22	2 546,20	851,02	33,42		1 695,18	96,56
	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe	B2-1 6	161,00	56,67	6,96	0,00	63,62	33,10	52,02		30,52	53,87
	Zwischensumme „Strukturfonds“	B2-1	30 019,00	30 019,00	2 203,23	30,04	32 252,27	17 843,17	55,32	8 225,30	6 183,80	20,60
	Kohäsionsfonds	B2-3	2 659,00	2 659,00	0,00	2,70	2 661,70	2 246,36	84,40	413,55	1,79	0,07
	EWR-Finanzmechanismus	B2-4	p.m.									
	<b>Insgesamt</b>			<b>32 678,00</b>	<b>32 678,00</b>	<b>2 203,23</b>	<b>32,74</b>	<b>34 913,97</b>	<b>20 089,53</b>	<b>57,54</b>	<b>8 638,85</b>	<b>6 185,59</b>
Z	Ziel 1	B2-1 0	17 378,42	17 728,42	2 357,25	17,72	20 103,39	15 485,17	77,03	1 020,00	3 598,22	20,30
	Ziel 2	B2-1 1	4 209,18	4 359,18	496,30	7,97	4 863,45	3 859,54	79,36	150,00	853,91	19,59
	Ziel 3	B2-1 2	2 894,81	3 343,83	0,00	0,00	3 343,83	3 094,14	92,53		249,69	7,47
	Sonstige Strukturmaßnahmen (außer Ziel 1)	B2-1 3	1 056,70	1 056,70	0,00	0,00	1 056,70	980,59	92,80		76,11	7,20
	Gemeinschaftsinitiativen <sup>(1)</sup>	B2-1 4	3 091,68	2 289,66	733,52	3,14	3 026,32	2 301,39	76,05		724,93	31,66
	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe	B2-1 6	370,77	223,77	3,62	0,00	227,39	184,74	81,24		42,65	19,06
	Zwischensumme „Strukturfonds“	B2-1	29 001,57	29 001,57	3 590,69	28,82	32 621,07	25 905,57	79,41	1 170,00	5 545,52	19,12
	Kohäsionsfonds	B2-3	2 800,00	2 800,00	157,79	0,99	2 958,69	1 685,22	56,96	300,00	973,47	34,77
	EWR-Finanzmechanismus	B2-4	p.m.									
	<b>Insgesamt</b>			<b>31 801,57</b>	<b>31 801,57</b>	<b>3 748,38</b>	<b>29,82</b>	<b>35 579,78</b>	<b>27 590,79</b>	<b>77,55</b>	<b>1 470,00</b>	<b>6 518,99</b>

<sup>(1)</sup> Einschließlich der Mittel in Kapitel B-0 4 0 „Vorläufig eingesetzte Mittel“ (GI EQUAL: VE – 544,812; ZE – 140,901).

NB: V= Verpflichtungen; Z= Zahlungen.

Quelle: Sincom und Haushaltsrechnung.

Tabelle 3.3 — Nach Strukturfonds aufgegliederte Ausführung der Mittel

(Mio. EUR)

Haushalts- linie	Bezeichnung	Verpflichtungen			Zahlungen		
		Verfügbare Mittel	Ausführung	%	Verfügbare Mittel	Ausführung	%
B2-1 0 0	Ziel 1 — EAGFL-Ausrichtung	2 618,47	1 239,28	47,33	1 010,01	587,57	58,17
B2-1 0 1	Ziel 1 — FIAF	403,22	324,49	80,47	157,77	157,77	100,00
B2-1 0 2	Ziel 1 — EFRE	12 761,18	8 175,55	64,07	5 330,12	2 714,52	50,93
B2-1 0 3	Ziel 1 — ESF	4 978,13	2 058,26	41,35	1 605,21	894,95	55,75
B2-1 0 4	Ziel 1 — Abwicklung früherer Programme	906,33	906,33	100,00	12 000,28	11 130,37	92,75
<b>Ziel 1 insgesamt</b>		<b>21 667,33</b>	<b>12 703,91</b>	<b>58,63</b>	<b>20 103,39</b>	<b>15 485,18</b>	<b>77,03</b>
B2-1 1 0	Ziel 2 — EFRE	3 016,08	143,60	4,76	495,49	36,85	7,44
B2-1 1 1	Ziel 2 — ESF	663,92	23,25	3,50	175,81	11,55	6,57
B2-1 1 2	Ziel 2 — Abwicklung früherer Programme	543,04	543,04	100,00	4 192,16	3 811,14	90,91
<b>Ziel 2 insgesamt</b>		<b>4 223,04</b>	<b>709,89</b>	<b>16,81</b>	<b>4 863,45</b>	<b>3 859,54</b>	<b>79,36</b>
B2-1 2 0	Ziel 3 — ESF	3 505,00	3 316,67	94,63	1 474,20	1 433,53	97,24
B2-1 2 1	Ziel 3 — Abwicklung früherer Programme	56,70	56,70	100,00	1 869,63	1 660,61	88,82
<b>Ziel 3 insgesamt</b>		<b>3 561,70</b>	<b>3 373,37</b>	<b>94,71</b>	<b>3 343,83</b>	<b>3 094,14</b>	<b>92,53</b>
B2-1 3 0	FIAF (außer Ziel 1)	161,00	142,50	88,51	59,89	59,89	100,00
B2-1 3 1	Abwicklung früherer FIAF-Programme	0,00	0,00	0,00	146,23	117,61	80,43
B2-1 3 2	Abwicklung früherer EAGFL-Programme	29,39	29,39	100,00	850,59	803,09	94,42
<b>Sonstige Strukturmaßnahmen (außer Ziel 1) insgesamt</b>		<b>190,39</b>	<b>171,89</b>	<b>90,28</b>	<b>1 056,70</b>	<b>980,59</b>	<b>92,80</b>
B2-1 4 0	Leader	291,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 1	Interreg	818,00	0,00	0,00	139,00	0,00	0,00
B2-1 4 2	EQUAL	467,90	0,22	0,05	90,00	0,00	0,00
B2-1 4 3	URBAN	117,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 4	Abwicklung früherer Programme	851,20	850,80	99,95	2 797,32	2 301,39	82,27
<b>Gemeinschaftsinitiativen insgesamt</b>		<b>2 546,20</b>	<b>851,02</b>	<b>33,42</b>	<b>3 026,32</b>	<b>2 301,39</b>	<b>76,05</b>
B2-1 6 0	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — EAGFL-Ausrichtung	1,18	0,00	0,00	4,78	0,00	0,00
B2-1 6 1	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — FIAF	1,10	0,79	71,82	1,03	0,42	40,78
B2-1 6 2	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — EFRE	35,56	12,15	34,17	16,76	3,76	22,43
B2-1 6 3	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — ESF	14,84	9,41	63,37	16,72	5,86	35,05
B2-1 6 4	Abwicklung früherer Programme	10,94	10,74	98,17	188,11	174,70	92,87
<b>Innovative Maßnahmen und technische Hilfe insgesamt</b>		<b>63,63</b>	<b>33,10</b>	<b>52,02</b>	<b>227,39</b>	<b>184,74</b>	<b>81,24</b>
<b>Strukturfonds insgesamt</b>		<b>32 252,27</b>	<b>17 843,17</b>	<b>55,32</b>	<b>32 621,09</b>	<b>25 905,57</b>	<b>79,41</b>

### *Indikative Aufteilung der für den Zeitraum 2000-2006 verfügbaren Mittel*

3.10. Die Festsetzung der Mittelausstattung für die Strukturfonds für den Zeitraum 2000-2006 und ihre indikative Aufteilung auf die drei Ziele, die Gemeinschaftsinitiativen und die Mitgliedstaaten war eine technische und politische Operation erheblichen Ausmaßes, die zur Erstellung eines allgemeinen methodischen Rahmens führte, der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin, in der neuen allgemeinen Verordnung (Artikel 7) und im Protokoll über die Tagung des Rates vom 21. Juni 1999 <sup>(10)</sup> festgelegt ist.

3.11. Die Aufteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten konnte am Anfang für die drei vorrangigen Ziele auf der Grundlage objektiver Kriterien vorgenommen werden <sup>(11)</sup>. In der Folge kamen aufgrund politischer Beschlüsse des Europäischen Rats von Berlin weitere Mittel hinzu, mit denen „besonderen Situationen“ in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen wurde (2,8 Milliarden Euro im Rahmen von Ziel 1, 160 Millionen Euro im Rahmen von Ziel 2 und 650 Millionen Euro im Rahmen von Ziel 3).

3.12. Für die indikative Aufteilung der Mittel der Gemeinschaftsinitiativen auf die Mitgliedstaaten legte die Kommission die Verfahren eindeutiger fest als in den vorangehenden Zeiträumen. Für URBAN wurden lediglich objektive Kriterien angewandt. Für Interreg, EQUAL und Leader wurden 40 % der Mittel entsprechend dem jeweiligen Anteil der Mitgliedstaaten an den entsprechenden Gemeinschaftsinitiativen des Zeitraums 1994-1999, 40 % auf der Grundlage spezifischer objektiver Kriterien für die einzelnen Gemeinschaftsinitiativen und 20 % unter Berücksichtigung der Beschlüsse des

**3.12.** Die indikative Aufteilung der Mittel für die Interventionen der Strukturfonds des laufenden Programmplanungszeitraums einschließlich der Gemeinschaftsinitiativen wurde — mit Ausnahme bestimmter Anpassungen über geringe Beträge — auf der Basis objektiver Kriterien vorgenommen. Dies ist ein großer Fortschritt, denn nach den Rechtsvorschriften für frühere Programmplanungszeiträume war dies nicht zulässig. Zwar wurde bislang nicht öffentlich gemacht, nach welcher Methode die Mittel für die Gemeinschaftsinitiativen aufgeteilt werden, alle Mitgliedstaaten wurden aber ausdrücklich darauf hingewiesen.

<sup>(10)</sup> Dokument 9431/99 ADD 1 PV/CONS 40 vom 2. Juli 1999. Addendum zu dem Entwurf eines Protokolls über die 2192. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 21. Juni 1999 in Luxemburg.

<sup>(11)</sup> Es handelt sich für Ziel 1 um den regionalen Wohlstand (Differenz zwischen der Höhe des Pro-Kopf-BIP der förderfähigen Regionen und dem Gemeinschaftsdurchschnitt), den nationalen Wohlstand (Pro-Kopf-BIP) und die Arbeitslosenquote, für Ziel 2 um die Bevölkerung und für Ziel 3 um die Langzeitarbeitslosigkeit, die Jugendarbeitslosigkeit, die Beschäftigung, die geschlechtsspezifischen Unterschiede, das Qualifikationsniveau und die Armut. Entscheidungen der Kommission 1999/500/EG, 1999/501/EG, 1999/504/EG und 1999/505/EG vom 1. Juli 1999 über die indikative Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen auf die Mitgliedstaaten im Rahmen des FIAF (außerhalb der Ziel-1-Regionen) bzw. der Ziele 1, 2 und 3 der Strukturfonds für den Zeitraum 2000-2006, ABl. L 194 vom 27.7.1999, S. 47, 49, 60 und 63.

Europäischen Rats von Berlin (Mittelvolumen von 900 Millionen Euro), der gegenüber den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen und der besonderen Situationen aufgeteilt. Die angewandte Methode und die Gründe für die auf der Grundlage nicht objektiver Kriterien vorgenommenen Anpassungen wurden jedoch bis auf die in Berlin wegen besonderer Situationen in den Mitgliedstaaten beschlossenen Anpassungen nicht öffentlich gemacht.

*Durchsicht der Erläuterungen der Kommission zur Mittelbewirtschaftung* <sup>(12)</sup>

3.13. Hinsichtlich der Strukturmaßnahmen sind die von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung des Haushaltsjahres 2000 vorgelegten Angaben vollständiger als in den Vorjahren. Die Kommission erläutert jedoch nicht zufriedenstellend, weshalb die Programme, die ihrer Aussage nach bereits Ende 2000 vorlagen, nicht verabschiedet wurden, obwohl diese Verzögerungen bei der Verabschiedung der Programme zu einer unzureichenden Mittelausschöpfung und der Übertragung hoher Beträge führten. Außer beim FIAF weist die Kommission nicht darauf hin, dass im Jahr 2000 nach der Annahme der Programme automatische Mittelbindungen und Vorauszahlungen unterblieben.

3.14. Die Kommission legt Übersichten über recht umfangreiche Mittelübertragungen vor, erläutert jedoch nicht, wieso die meisten zur Aufstockung bestimmter Haushaltslinien übertragenen Mittel nicht verwendet wurden. So wurde die Mittelausstattung der Haushaltslinie für Ziel 1 (EFRE) um Zahlungsermächtigungen in Höhe von 1 750 Millionen Euro verstärkt. Diese Mittelübertragungen erwiesen sich letztendlich als unnötig, da die Mittel nicht verwendet wurden. Diese letzten Endes unnötigen Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, die zu verschiedenen Programmplanungszeiträumen gehören, führen im Übrigen dazu, dass die ausgewiesenen Ausführungsraten der verfügbaren Mittel an Bedeutung verlieren.

**3.14.** *Es trifft zu, dass im Haushaltsjahr 2000 umfangreiche Mittelübertragungen getätigt wurden. Da in diesem Haushaltsjahr insgesamt gesehen die Mittel nicht ausgeschöpft wurden, haben sich einige dieser Übertragungen letztendlich als unnötig erwiesen.*

*Bezüglich der früheren Programme kam es durch den Minderverbrauch bei bestimmten Haushaltslinien im Jahr 1999 zu einem Ungleichgewicht im Haushaltsplan 2000. Bei bestimmten Kapiteln (z. B. für die bisherigen Ziel-2- bzw. Ziel-5b-Programme) ist im Haushaltsjahr 2000 eine Deckungslücke entstanden, so dass die betreffende Mittelausstattung aufgestockt werden musste.*

*Bei den neuen Programmen war der Bedarf an Zahlungsermächtigungen — wie unter Ziffer 3.5 ausgeführt — davon abhängig, dass die Programme rechtzeitig genehmigt würden, worüber bis zum Ende des Haushaltsjahres Unsicherheit herrschte. Am Jahresende hat die Kommission angesichts der Tatsache, dass in mehreren Haushaltslinien mit einer sehr unzulänglichen Mittelausschöpfung zu rechnen war, die verfügbaren Mittel auf die Haushaltslinien übertragen, in denen ein Bedarf zu erwarten gewesen wäre, wenn die Programme so frühzeitig angenommen worden wären, dass die Vorauszahlung hätte gezahlt werden können.*

<sup>(12)</sup> Der Hof hat die von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Dieser Band enthält Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu Abweichungen zwischen dem ursprünglich genehmigten Haushaltsplan und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zwischen den endgültig verfügbaren und den verwendeten Mitteln. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden, und festzustellen, ob Erläuterungen möglicherweise als irreführend anzusehen sind.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.15. Die aus dem Haushaltsjahr 1999 übertragenen Zahlungsermächtigungen (3 748 Millionen Euro) wurden zu etwa 59 % ausgeschöpft, was zur Annullierung von 1 380 Millionen Euro bei den Strukturfonds und von 158 Millionen Euro beim Kohäsionsfonds führte. Die Kommission macht keinerlei Anmerkung zu diesem Missstand, der sich aufgrund übermäßiger Mittelübertragungen von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr ergeben hat (siehe Ziffer 3.9). Schließlich werden für die einzelnen Strukturfonds sehr ungleiche Erläuterungen vorgelegt. Für Ziel 1 beispielsweise wird keine spezifische Anmerkung zum EFRE gemacht, während die Ausführung des EAGFL-Ausrichtung auf zweieinhalb Seiten erläutert wird, denen zwei Absätze über die Ausführung des ESF folgen.

*Ausführung der Programmplanung*

3.16. Die Verwaltung der Strukturfonds im Jahr 2000 betraf Maßnahmen, die zu vier Programmplanungszeiträumen gehörten, zum neuen Zeitraum 2000-2006, zum vorangehenden Zeitraum 1994-1999, zum Zeitraum 1989-1993 sowie zum Zeitraum vor der Reform von 1988.

**Zeitraum 2000-2006: Durchführung verlief langsamer als geplant**

3.17. Die Genehmigung der neuen Interventionsformen vollzog sich wesentlich langsamer als geplant. Die verordnungsrechtlich vorgesehene Frist von fünf Monaten wurde bei fast allen Interventionsanträgen überschritten. Die neuen Verordnungsbestimmungen, die eine Beschleunigung und Vereinfachung des Programmplanungsverfahrens bewirken sollten<sup>(13)</sup>, führten nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Zum 31. Dezember 2000 hatte die Kommission für Ziel 1 (Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand) die sieben GFK (gemeinschaftliche Förderkonzepte) und 18 der 19 geplanten EPPD (einheitliche Programmplanungsdokumente) angenommen, jedoch lediglich 49 der 101 von den Mitgliedstaaten vorgelegten OP (operationelle Programme) genehmigt. Für Ziel 2 (Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen) wurden lediglich acht der vorgelegten 96 OP/EPPD genehmigt. Dies ist zum Teil auf die Verzögerungen bei der Annahme der Verzeichnisse der unter Ziel 2 fallenden Gebiete zurückzuführen, insbesondere beim Verzeichnis für Italien, das erst im Juli 2000 angenommen wurde. Für Ziel 3 (Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme), das ausschließlich aus dem Europäischen

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.15.** Die Kommission hat bei den Zahlungsermächtigungen tatsächlich erhebliche Mittel vom Haushaltsjahr 1999 auf das Haushaltsjahr 2000 übertragen. Grund für diese Übertragungen waren Zahlungsanträge, die Ende des Jahres bei der Kommission eingereicht worden waren, die aber nicht berücksichtigt wurden — ohne dass es sich aber um verspätete Zahlungen handelte. Aufgrund der Häufung der Zahlungsanträge war für das Jahr 2000 mit einem starken Druck auf Zahlungsermächtigungen zu rechnen. Dieser trat aber nur teilweise ein, was die unzureichende Ausschöpfung der übertragenen Mittel erklärt.

**3.17.** Wie bereits unter den Ziffern 3.4 und 3.8 erläutert, ist die im Haushaltsjahr 2000 festgestellte unzureichende Mittelausschöpfung auf die verspätete Annahme der Programme zurückzuführen.

*In gewissem Umfang gehen diese Verzögerungen auf die verspätete Annahme bestimmter Entscheidungen der Kommission zurück, die aber gerechtfertigt waren, weil die einschlägigen Verordnungen (Annahme der Verzeichnisse der Fördergebiete, Zusätzlichkeit) eingehalten werden mussten oder die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Leitlinien, Aushandlung der GFK, Programmplanungsdokumente (EPPD) Programme) gewährleistet sein musste.*

*Wie der Hof aber andererseits ausführt, wurden die in Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 festgesetzten Fristen größtenteils nicht eingehalten. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass das Programmplanungsverfahren für den Zeitraum 2000-2006 sich mit der endgültigen Anpassung der Programmplanung für den Zeitraum 1994-1999 überschneiden hat und diese beiden Verfahren wegen ihres politischen Charakters sehr komplexen Entscheidungsstrukturen unterliegen.*

<sup>(13)</sup> 34. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

Sozialfonds finanziert wird, konnten die meisten vorgesehenen Interventionsformen (alle bis auf vier) genehmigt werden. Es wurde kein Programm im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative (GI) verabschiedet.

3.18. Für mehrere im Jahr 2000 angenommene Programme tätigte die Kommission die grundsätzlich automatisch vorzunehmenden Mittelbindungen und die entsprechend zu leistenden Vorauszahlungen nicht im Jahr 2000, sondern nach Übertragung der entsprechenden Mittel (siehe Ziffer 3.9) erst im Jahr 2001. Angesichts der neuen Verordnungsbestimmungen über die automatische Freigabe des Gesamtbetrags oder eines Teilbetrags der am Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung nicht verwendeten Mittelbindungen<sup>(14)</sup> ist es sehr wichtig, ob die Mittelbindung für die Programme am Ende des Jahres 2000 oder am Anfang des Jahres 2001 getätigt wurde: Im ersten Fall hätte die automatische Freigabe der Mittel im Jahr 2002 begonnen, im zweiten Fall wäre die Freigabe erst 2003 fällig.

<sup>(14)</sup> Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Bemerkung des Hofes zu der im neuen Programmplanungszeitraum unerwartet langsamen Durchführung ist — insbesondere in Bezug auf die Ziele 1 und 2 — zutreffend. Die Ursache für diese Verzögerung liegt in der Notwendigkeit, eine bessere Integration der Strukturfonds sicherzustellen (ein Aspekt, den der Hof beim Programmplanungszeitraum 1994-1999 gerügt hatte) und bei der Programmplanung für die Strukturfonds und insbesondere den Europäischen Sozialfonds (ESF) die europäische Beschäftigungsstrategie zu berücksichtigen. In bestimmten Fällen wurden die von den Mitgliedstaaten vorgelegten operationellen Programme und/oder EPPD nach der ersten Verhandlungsphase vollständig umgeschrieben. Dies gilt insbesondere für Spanien, das für Ziel 1 regionale Monofondsprogramme vorgelegt hatte, die aber in stärker nach Zielen aufgegliederte Multifondsprogramme „umgewandelt“ wurden.

In anderen Fällen, so z. B. bei Griechenland, war die Verzögerung auf die Auflage der Kommission zurückzuführen, vor Genehmigung der Fördermaßnahmen zunächst geeignete Verwaltungseinrichtungen aufzubauen.

Ein hoher Zeitaufwand war auch erforderlich, um die quantifizierten Ziele und die Indikatoren für die Begleitung, das Ergebnis und die Auswirkungen der Maßnahmen in der erforderlichen Qualität, die vorschriftsmäßige Bewertungen gestattet, im Rahmen der Partnerschaft festzusetzen, so dass sich die vorgesehene Fünfmonatsfrist kaum einhalten ließ.

**3.18.** Der Kommission ist dieser Sachverhalt bekannt, und sie prüft zurzeit die Auswirkungen auf die „n+ 2“-Regel für den Fall, wo — für dasselbe Programm — die Tranche für 2000 für einen Fonds im Jahr 2000 mit den Mitteln des betreffenden Haushaltsjahres und für einen anderen Fonds im Jahr 2001 mit übertragenen Mitteln gebunden wurde.

Nach Auffassung der Kommission handelt es sich hierbei jedoch um ein Problem von nur geringer praktischer Bedeutung, weil

- bei den meisten Programmen die seit 1. Januar 2000 getätigten Zahlungen förderfähig sind;
- etwa die Hälfte der Tranche des Jahres 2000 auf die Vorauszahlung entfällt und demnach nur die andere Hälfte innerhalb des nach der Regel „n+ 2“ bestimmten Zeitraums (also bis Ende 2002 für die Mittelbindung des Jahres 2000 und bis Ende 2003 für die Mittelbindung des Jahres 2001) verwendet werden muss;
- für die Tranche 2001 die Frist ohnehin auf Ende 2003 festgesetzt wurde.

Dieses Problem ist auf die Multifondsprogramme beschränkt, die teilweise im Jahr 2000 gebunden wurden und bei denen es schwierig würde, die Hälfte der in dem Jahr gebundenen Mittel vor Ende 2002 zu verwenden, während alle in den Jahren 2000 und 2001 gebundenen Mittel vor Ende 2003 verwendet werden mussten.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.19. In den Finanzierungsplänen für die neuen Interventionen wird die in der Finanziellen Vorausschau der Gemeinschaft vorgesehene jährliche Verteilung wieder gegeben <sup>(15)</sup>. Diesen Plänen sind aber keine konkreten Vorausschätzungen des Voranschreitens der Aktionen beigefügt. Dadurch wird die Wirksamkeit der Instrumente für die Programmplanung, Begleitung und Bewertung der Interventionen beschränkt.

**Zeitraum 1994-1999**

3.20. Was den Abschluss der Mittelbindungen für den Zeitraum 1994-1999 angeht, so mussten während des Haushaltsjahres 2000 einige Anpassungen vorgenommen werden, um die Ende 1999 festgestellten Unstimmigkeiten zwischen den rechtlichen Verpflichtungen und den Mittelbindungen zu beseitigen, doch waren einige Fälle Ende 2000 noch nicht bereinigt. Im Jahr 1999 und insbesondere am Jahresende beschlossen die Begleitausschüsse für zahlreiche Interventionsformen im Rahmen ihrer Befugnisse <sup>(16)</sup> Änderungen der Finanzierungspläne. Diese Änderungen müssen von der Kommission innerhalb von 20 Arbeitstagen durch einen förmlichen Beschluss bestätigt werden, doch wurden die Fristen nie eingehalten. Ende 2000 waren zahlreiche Änderungen noch nicht bestätigt worden, was zu Unsicherheiten bei der Verwaltung der Interventionen führte, da es zwei Finanzierungspläne gab, den geltenden und den vom Begleitausschuss verabschiedeten. Außerdem fehlen immer noch Gesamtangaben über den Durchführungsstand der Interventionen des Zeitraums 1994-1999 an Ort und Stelle. Für den Zeitraum 1994-1996 (Ziel 2) wurden nur 12 der 72 EFRE-Interventionen abgeschlossen (zwei im Jahr 1999 und 10 im Jahr 2000).

<sup>(15)</sup> Artikel 31 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 2 und Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe c) der allgemeinen Verordnung.

<sup>(16)</sup> Verfahren zur Änderung der Interventionsformen im Anhang der EPPD und OP des Zeitraums 1994-1999.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.19.** Gemäß den Artikeln 18 und 19 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 werden die Interventionen auf Basis von Finanzierungsplänen durchgeführt, die nach Jahren aufgeschlüsselt sind, wobei für jeden Schwerpunkt die verschiedenen Finanzierungsquellen angegeben sind.

Die Kommission weist auf die Verschärfung der Haushaltsdisziplin hin, die sich aus den angenommenen Bestimmungen für die Programmplanung (Finanzielle Vorausschau) und die Mittelbindungen ergibt und einen engen Zusammenhang zwischen den Finanzierungsplänen für die Interventionen und der Finanziellen Vorausschau voraussetzt.

Für die Durchführung der Programme setzt die „n+ 2“-Regel den einzelstaatlichen Behörden einen Rahmen, der einen engen Zusammenhang zwischen ihren Durchführungsplänen und den Finanzierungsplänen für die Programme herstellt, ihnen aber gleichzeitig bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen einen großen Spielraum belässt.

**3.20.** Bezüglich der Änderung der Programme hat die Kommission den größten Teil der endgültigen Beschlüsse für die Interventionen des Zeitraums 1994-1999 im Jahr 2000 angenommen. Dies liegt durchaus im vertretbaren Rahmen, da die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1999 Zeit hatten, um die letzten Programmänderungen anzunehmen und die Interventionen den endgültigen Mittelverwendungsprognosen anzupassen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Änderungen der Kommission übermittelt werden müssen, die sie dann in Form einer Änderung des Beschlusses zur Gewährung der Beteiligung annimmt. Häufig gingen die Anträge der Mitgliedstaaten erst mit mehrmonatiger Verspätung bei der Kommission ein und enthielten teilweise Fehler, die korrigiert werden mussten. Die Kommission bedauert die übermäßige Verzögerung bei der Überarbeitung der endgültigen Beschlüsse über die Anpassung der Programme.

Durch die neue Verordnung wird dieses Verfahren allerdings vereinfacht, weil für Änderungen dieser Art innerhalb der Schwerpunkte nunmehr die Mitgliedstaaten zuständig sind; diese nehmen die Anpassungen der Ergänzungen zur Programmplanung vor und übermitteln sie dann lediglich informationshalber der Kommission. Solange die Anpassungen keinen Einfluss auf die gesamte Mittelausstattung nach Fonds und nach Schwerpunkt haben, ist eine Änderung der Entscheidung nicht unabdingbar.

Der Abschluss der Ziel-2-Programme für den Teilzeitraum 1994-1996 wird zur Zeit vorbereitet; von den insgesamt 72 Interventionen wurden bis Juni 2001 bereits 24 abgeschlossen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Für die 73 ESF-Interventionen wurden (mit einer Ausnahme) alle Anträge auf Restzahlung bei der Kommission eingereicht. Die Kommission hob die entsprechenden Mittelbindungen in Höhe von 74,4 Millionen Euro im Jahr 2000 jedoch nicht auf.

**Zeiträume vor 1994: Abschluss der Interventionen**

3.21. Zum 31. Dezember 2000 beliefen sich die für die Zeiträume vor 1994 noch abzuwickelnden Beträge auf 934 Millionen Euro beim EFRE, 100 Millionen Euro beim ESF und 42 Millionen Euro beim EAGFL-Ausrichtung. Zum 31. Dezember 1999 hatten sich diese Beträge auf 1 481 Millionen Euro, 170 Millionen Euro und 80 Millionen Euro belaufen. In mehreren Fällen wurden Änderungen der Finanzierungspläne für Interventionen, die seit mehreren Jahren hätten abgeschlossen werden müssen, im Jahr 2000 durch Beschluss der Kommission genehmigt.

3.22. Im Jahr 2000 schritt der Abschluss der Interventionen weiterhin nur langsam voran, obwohl in einigen Mitgliedstaaten (insbesondere Italien und Vereinigtes Königreich) Fortschritte festgestellt wurden. Der Hof kann nur wiederholt auf die Bemerkungen in seinen vorangehenden Jahresberichten und in seinem Sonderbericht Nr. 14/98<sup>(17)</sup> verweisen, mit denen er auf die Schwachstellen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Kommission hinwies, die diese Verzögerungen beim Abschluss der Interventionen verursachten. Einer der wichtigsten Gründe für die Verzögerungen beim Abschluss ist weiterhin die Unfähigkeit der Kommission, die Ergebnisse der von ihren verschiedenen Dienststellen und vom Hof durchgeführten Kontrollen gebührend zu berücksichtigen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bezüglich des ESF akzeptiert die Kommission die Feststellung des Hofes, wobei aber zu berücksichtigen ist, dass der vom Hof genannte Betrag sich im Juni 2001 um mehr als 12 Mio. EUR verringert hat. Für Deutschland wurden alle Mittelbindungen (über insgesamt 6 894 717 EUR) aufgehoben, und für Italien hat sich der noch offene Betrag um 5 307 620 EUR verringert.

Die anderen noch offenen Vorgänge werden eingehend geprüft, damit sie im Laufe des Haushaltsjahrs 2001 rasch abgeschlossen werden können.

3.21. Die vom Hof genannten Daten bestätigen die Fortschritte der Kommission beim Abschluss der Interventionen für die Zeit vor 1994. Hierbei werden die jeweils geltenden Rechtsvorschriften beachtet, wobei die strittigsten Fälle natürlich auch die größten Schwierigkeiten verursachen.

Ende Juni 2001 mussten noch 94 Interventionen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) abgeschlossen werden; der noch offene Restbetrag belief sich auf insgesamt 632 Mio. EUR.

3.22. Die Kommission ist bemüht, alle vor 1994 begonnenen Interventionen so bald wie möglich zum Abschluss bringen. Sobald die Umstände eines Programms es erlauben, nimmt sie seinen Abschluss vor. Diese Position kommt in den von der Kommission angenommenen Arbeitsprogrammen zum Ausdruck.

Der Abschluss der Interventionen ist jedoch nicht allein von der Kommission abhängig. Zum einen sind von dem Abschluss auch Dritte betroffen, und zum anderen muss er nach den Regeln und Kriterien der wirtschaftlichen Haushaltsführung erfolgen. Im Übrigen wird in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 darauf hingewiesen, dass selbst bei der automatischen Mittelfreigabe nach Artikel 52 eine abschließende Abrechnung (Abschluss) vorgenommen werden muss, wobei „zu Unrecht gezahlte Beträge einzuziehen sind“. Andererseits wurde mit Artikel 52 Absatz 5 dieser Verordnung die Frist für die Einreichung des abschließenden Zahlungsantrags bis zum 31. März 2001 verlängert. Außerdem verlängert sich das Verfahren der Prüfung mit den Mitgliedstaaten durch die Berücksichtigung der Ergebnisse der Kontrollen, die von den verschiedenen Kommissionsdienststellen und vom Hof durchgeführt werden.

<sup>(17)</sup> Sonderbericht Nr. 14/98, ABl. C 368 vom 27.11.1998.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.23. In seinem Sonderbericht Nr. 14/98 hatte der Hof für Fälle, in denen eine oder mehrere Aktionen noch geprüft werden müssen, einen vorläufigen Abschluss empfohlen <sup>(18)</sup>. So könnte vermieden werden, dass das ganze Vorhaben ausgesetzt wird, wenn die bei den Prüfungen aufgedeckten Probleme nur eine sehr beschränkte Zahl von Vorhaben oder auch nur ein einziges Vorhaben betreffen. Auf jeden Fall muss die Kommission die gebundenen Beträge für die vor dem 1. Januar 1994 beschlossenen Operationen oder Programme, für die kein abschließender Zahlungsantrag eingereicht worden ist, spätestens am 30. September 2001 automatisch freigeben <sup>(19)</sup>.

## SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

### Einleitung

3.24. Die Finanzangaben zu den im Jahr 2000 getätigten Mittelbindungen und Zahlungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 und die vorangehenden Zeiträume der Strukturmaßnahmen sind Ziffer 3.4 dieses Berichts zu entnehmen.

3.25. Der Hof stützte sich bei seinen Arbeiten im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung auf die Prüfung der Rechnungslegung und die Analyse einiger Kontrollsysteme, die von der Kommission im Bereich der Strukturmaßnahmen eingerichtet wurden. Für das Haushaltsjahr 2000 bewertete der Hof die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 über die Finanzkontrolle der Strukturfondsinterventionen durch die Mitgliedstaaten, die Umsetzung der neuen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006, die Verfahren zum Abschluss der Interventionen und die von der Kommission durchgeführten Kontrollen der Strukturfondsinterventionen.

<sup>(18)</sup> Ziffern 4.3 Buchstabe c) und 3.17 des Sonderberichts Nr. 14/98 über den Abschluss der Interventionsformen des EFRE, ABl. C 368 vom 27.11.1998, S. 1.

<sup>(19)</sup> Artikel 52 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.23.** Nach Auffassung der Kommission lässt sich ein vorläufiger Abschluss unter Aussetzung der Abrechnung bei einem oder mehreren Vorhaben einer Intervention nicht immer verwirklichen, weil

1. die Beträge für die fraglichen Operationen häufig noch nicht feststehen, solange das Ausmaß des Problems selbst noch nicht genau bestimmt wurde;
2. die einzelstaatlichen Behörden an der Bestimmung der auszusetzenden Beträge häufig nur zurückhaltend mitarbeiten.

Das Verfahren der Aussetzung der Zahlungen ist zeitaufwändig, weil es gemäß Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 mittels eines Prüfverfahrens gemeinsam mit dem begünstigten Mitgliedstaat durchgeführt wird.

Die Kommission hält es anstelle vorläufiger Abschlüsse ohne klare Rechtsgrundlage für sinnvoller, die laufenden Prüfungen zu vervollständigen und die notwendigen Berichtigungen vorzunehmen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.26. Außerdem nahm der Hof eine direkte Prüfung von in der Rechnungslegung ausgewiesenen Mittelbindungs- und Zahlungsverfahren vor. Ferner fand in Bezug auf Restbetragszahlungen beim Abschluss von Interventionen eine eingehende Prüfung sämtlicher Ausgaben für ein Unterprogramm statt, die während der Gesamtinterventionsdauer gemeldet wurden (zwei EFRE-Zahlungen und ein Vorhaben des Kohäsionsfonds). Da der ESF einen Abschluss nach Jahrestanchen vornimmt, wurde in diesem Bereich die Tranche 1998 eines operationellen Programms eingehend geprüft.

3.27. Die Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Gemeinschaft und allgemeine Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sind in Kapitel 9 dieses Jahresberichts dargelegt (siehe Ziffern 9.13-9.15 und 9.56-9.60). Die Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich der Strukturmaßnahmen und die Bemerkungen zu den geprüften Systemen sind den folgenden Ziffern zu entnehmen.

### Analyse der zugrunde liegenden Vorgänge

#### Mittelbindungen

3.28. Rechtliche Verpflichtungen, die der Tranche 2000 von Programmen des neuen Programmplanungszeitraums entsprachen, zu denen vor dem 31. Dezember 2000 Entscheidungen der Kommission ergangen waren, führten im Jahr 2000 nicht zu Mittelbindungen (siehe Ziffer 9.16 dieses Berichts).

3.29. Allgemeiner weist der Hof erneut darauf hin, dass die in den Strukturfondsverordnungen vorgesehene Aufteilung der Mittelbindungen für Mehrjahresmaßnahmen nicht mit der Definition der getrennten Mittel in Artikel 1 Absatz 4 der Haushaltsordnung vereinbar ist. In seiner Stellungnahme Nr. 2/2001 zur Änderung der Haushaltsordnung stellte der Hof fest, dass diese Unstimmigkeit durch die Übernahme dieser Ausnahmeregelung in die Haushaltsordnung nicht beseitigt wurde.

3.30. Die Prüfung der verbuchten Mittelbindungen gibt keinen Anlass zu weiteren Bemerkungen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit. Der Hof deckte jedoch einige punktuelle Unstimmigkeiten auf, die einige Schwachstellen in den internen Kontrollverfahren vermuten lassen. Dabei handelt es sich z. B. um eine Mittelbindung des EFRE, die validiert wurde, ehe die Kommission die Entscheidung betreffend die Genehmigung der Intervention verabschiedet hatte, um

**3.28.** Die Kommission erkennt an, dass hier ein Problem vorliegt, das auf die unterschiedlichen Verfahren bei Annahme der Programme zurückzuführen ist (vgl. Antwort auf Ziffer 9.16).

**3.29.** Die Kommission hat die Einwände des Hofes gegen die Mittelbindungen nach Jahrestanchen zur Kenntnis genommen. Die Kommission hatte in ihrer Antwort auf den Rechnungshofbericht des vergangenen Jahres bereits Gelegenheit, die Vorteile darzulegen, die solche Mittelbindungen in bestimmten Fällen haben können (vgl. Ziffern 3.21 und 3.22). Da aber die Verordnung ohnehin auf dieser Grundlage angenommen wurde, werden die Mittel im Zeitraum 2000-2006 nach Jahrestanchen gebunden.

**3.30.** Nach Auffassung der Kommission handelt es sich bei den vom Hof festgestellten Fehlern um geringfügige Formfehler, die keinen ausreichenden Hinweis auf Schwachstellen beim internen Kontrollverfahren bieten. Bei den drei genannten Beispielen handelt es sich um Einzelfälle ohne finanzielle Auswirkungen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

ein Kohäsionsfondsvorhaben, zu dem zwei verschiedene Genehmigungsentscheidungen ergingen, und um eine Mittelbindung des EFRE, deren Gültigkeit ohne Berücksichtigung der in den Rechtsvorschriften vorgegebenen Zweijahresfrist festgesetzt wurde.

**Zahlungen**

3.31. Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 der Strukturfonds entsprechen die im Jahr 2000 getätigten Zahlungen einer ersten Vorauszahlung von 7 % des Gesamtbetrags der Intervention. Diese Zahlung wird grundsätzlich bei der Bindung der ersten Tranche geleistet. Bei den späteren Zahlungen handelt es sich dann auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bescheinigten Ausgabenmeldungen um Erstattungen für getätigte Ausgaben. Im ersten Programmplanungsjahr wurden keine solchen Zahlungen getätigt.

3.32. Vorauszahlungen für im Jahr 2000 beschlossene Interventionen wurden jedoch während dieses Haushaltsjahres nicht geleistet (siehe Ziffer 9.17 dieses Berichts).

3.33. Für die vorangehenden Programmplanungszeiträume handelt es sich bei den Zahlungen um Vorschuss-, Zwischen- oder Restzahlungen. Sie werden durch eine vom Mitgliedstaat bescheinigte Ausgabenmeldung ausgelöst, sofern der gemeldete Ausgabenbetrag eine im Finanzierungsplan für die Intervention vorher festgesetzte Schwelle übersteigt. Bei Einreichung der Restzahlungsanträge muss für die jeweilige Tranche zudem ein Durchführungsbericht vorgelegt werden.

3.34. Bei den Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds handelt es sich seit dem Jahr 2000 zunächst um einen Vorschuss in Höhe von 20 %, auf den in Abhängigkeit vom Durchführungsstand des Vorhabens Ausgabenerstattungen folgen. Diese werden auf der Grundlage von Bescheinigungen der nationalen Behörden getätigt, die anhand der in der Kommissionsentscheidung über die Genehmigung des Vorhabens aufgeführten materiellen und finanziellen Indikatoren die erzielten Fortschritte erkennen lassen. Der Restbetrag der bewilligten Gemeinschaftsbeteiligung in Höhe von 20 % (oder in begründeten Fällen 10 %) wird ausgezahlt, wenn der Mitgliedstaat einen Bericht vorgelegt hat, in dem er bescheinigt, dass das Vorhaben entsprechend den Zielvorgaben abgeschlossen wurde.

3.35. Sowohl bei den Strukturfonds als auch beim Kohäsionsfonds sind die Gemeinschaftszahlungen nicht unbedingt genauso hoch wie das von den Mitgliedstaaten gemeldete Ausgabenvolumen; ebenso wenig belaufen sie sich auf einen bestimmten Anteil der gemeldeten Ausgaben. Wie der Hof in allen Berichten zur

*3.32. Die Vorauszahlungen für im Jahr 2000 beschlossene Programme wurden während dieses Jahres nicht geleistet, weil für bestimmte Programme die Mittel nicht im Jahr 2000 gebunden wurden und bei bestimmten Programmen die Mittelbindungen am Ende des Jahres erfolgen (vgl. Antwort zu Ziffer 9.21).*

*3.35. Die etwaigen Auswirkungen der verfrühten Zahlung von Vorschüssen auf den Gemeinschaftshaushalt wären gering und zeitlich begrenzt, da es nicht um den gezahlten Betrag, sondern um den Zeitpunkt der Zahlung geht und die Berichtigung möglicher Unstimmigkeiten in der Ausgabenmeldung vor oder beim Abschluss erfolgen könnte. Bezüglich der*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Zuverlässigkeitserklärung dargelegt hat, wirken sich die in den Ausgabenmeldungen festgestellten Fehler in den meisten Fällen nicht unbedingt auf die Höhe der Kommissionszahlungen aus. Bei der Meldung möglicherweise überhöhter Ausgaben könnte die Höhe der zuschussfähigen Ausgaben nach Abzug der aufgedeckten Fehler die Zahlung des Vorschusses oder des jeweiligen Restbetrags immer noch rechtfertigen. Die Häufigkeit der in den Ausgabenmeldungen festgestellten Unstimmigkeiten zeigt jedoch, dass die Gefahr von Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt — durch die verfrühte Zahlung von Vorschüssen oder die Zahlung überhöhter Restbeträge (siehe Ziffer 3.39) — nach wie vor besteht.

3.36. Die meisten die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit betreffenden Fehler, die sich unmittelbar auf die Beträge der zugrunde liegenden Vorgänge auswirken (wesentliche Fehler), treten in den Mitgliedstaaten auf, und zwar im Allgemeinen auf der Ebene der Endbegünstigten. Zu den Endbegünstigten zählen auch öffentliche Stellen, die Programme oder Maßnahmen verwalten und außerdem eigene Vorhaben durchführen. Die Inzidenz der Fehler, die in den zu Zwischenzahlungen führenden Ausgabenmeldungen festgestellt wurden, hat sich gegenüber den vorangehenden Haushaltsjahren nicht erheblich verändert. Die häufigsten Fehler sind von der gleichen Art wie die früher in verschiedenen Mitgliedstaaten festgestellten Fehler:

- a) Die Ausgaben oder Aktionen waren nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsvorschriften oder spezifischer Bestimmungen nicht zuschussfähig.
- b) Die gemeldeten zuschussfähigen Ausgaben lagen über den tatsächlich getätigten Ausgaben.
- c) Für die Ausgaben lagen keine angemessenen Belege oder Unterlagen vor.
- d) Es wurden Kosten gemeldet, die sich nicht auf die genehmigten Vorhaben bezogen.
- e) Bei der Berechnung des gemeinschaftlichen Finanzierungsanteils wurden die im Rahmen des Vorhabens zu erwartenden Einnahmen nicht berücksichtigt.
- f) Der Antrag auf endgültige Zahlung war überbewertet.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Abschlusszahlungen gelten für den Abschluss der Programme des Zeitraums 1994-1999 (mit Ausnahme der Ziel-2-Programme für 1994-1996) alle Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und insbesondere die Bestimmung von Artikel 8 bezüglich der endgültigen Ausgabenerklärung durch eine unabhängige Stelle, die besser gewährleistet, dass nicht förderfähige Ausgaben aus der abschließenden Ausgabenerklärung herausgenommen werden.

**3.36 und 3.38.** Die Kommission war wegen Zeitmangels nicht in der Lage, alle Fälle eingehend zu prüfen, und in einigen Fällen liegen die Antworten der Mitgliedstaaten noch nicht vor. Die Prüfung hat jedoch ergeben, dass die meisten Fehler auf die Einbeziehung nicht förderfähiger bzw. nicht belegter Posten in die Ausgabenerklärung durch die Endbegünstigten zurückzuführen sind. Eine weitere große Gruppe betrifft die unrichtige Anwendung von Gemeinschaftsvorschriften durch die Verwaltungsbehörde. In einigen Fällen kann sich die Kommission der Auffassung des Hofes jedoch nicht anschließen. Sie wird aber in jedem Fall die Prüfung der vom Hof festgestellten Fälle abschließen und sicherstellen, dass die notwendigen finanziellen Berichtigungen vorgenommen werden.

Bei der Bereitstellung öffentlicher Mittel in Höhe von mehreren Mrd. EUR zur Förderung Tausender unterschiedlichster Einzelvorhaben lässt sich nicht vermeiden, dass bestimmte Ausgaben von den Begünstigten nicht ausreichend belegt werden, dass sich Fehler in die Ausgabenerklärungen einschleichen oder dass die Vorschriften für die Förderfähigkeit bzw. andere Durchführungsbestimmungen gelegentlich nicht eingehalten werden. Es ist ein Merkmal des Durchführungssystems der Strukturfonds, dass einige Endbegünstigte bei bestimmten Ausgabenposten die genauen technischen Vorschriften und hohen Anforderungen nicht erfüllen. Die Kommission versucht dafür zu sorgen, dass Ausgaben, die denen eindeutig unter Verstoß gegen die einschlägigen Vorschriften getätigt wurden, nicht aus den Strukturfonds kofinanziert werden. Aus diesem Grund wurde das Verfahren für die Ausgabenbescheinigungen mittels der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 strenger und genauer gefasst, so dass nicht förderfähige Ausgaben von der gegenüber der Kommission abzugebenden Erklärung ausgeschlossen werden. Andere Vorschriften zur Finanzverwaltung und -kontrolle wurden mit dieser Verordnung ebenfalls verschärft, und die Verpflichtungen in Bezug auf finanzielle Berichtigungen bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten sind in der Verordnung (EG) Nr. 448/2001 festgelegt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.37. Im Übrigen ist das Problem der von den zentralen Stellen entrichteten MwSt., die als tatsächlicher Kostenfaktor betrachtet wird, deren Zuschussfähigkeit aber nicht feststeht (siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 3.46), trotz der von der Kommission in ihrer Antwort auf den Jahresbericht zugesagten Klärung (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 3.46) immer noch nicht beseitigt.

3.38. Die sonstigen Fehlertypen sind ebenfalls von der gleichen Art wie die früher festgestellten Fehler und treten mit der gleichen Häufigkeit auf:

- a) Die verordnungsrechtlich festgesetzten Fristen, insbesondere die Zweimonatsfrist für die Zahlung nach Eingang eines zulässigen Antrags, wurden von der Kommission nicht eingehalten.
- b) Die nationalen Stellen führten keine ausreichenden Kontrollen durch, um sich von der Zuschussfähigkeit der gemeldeten Ausgaben zu überzeugen.
- c) Es wurden keine Belege für die gemeldeten Ausgaben aufbewahrt, oder der Prüfpfad ließ sich nicht nachvollziehen.
- d) Verfahrensbestimmungen im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge wurden nicht eingehalten.
- e) Die finanzielle Aufteilung nationaler Programme auf regionaler Ebene war nicht zuverlässig genug.
- f) Ausgaben wurden pauschal bestätigt, ohne dass angemessene Belege vorlagen.

3.39. Bei den eingehenden Prüfungen von im Jahr 2000 abgeschlossenen Interventionen stellte der Hof bei den Bescheinigungen, die zur Zahlung von Restbeträgen führten, immer noch eine hohe Fehlerinzidenz fest:

- a) Bei einem sektorbezogenen Ziel-1-OP des EFRE für den Zeitraum 1989-1993 (Italien — „Industrie und Dienstleistungen“) konnten bei der Prüfung eines Unterprogramms nur 39,9 % der gemeldeten Ausgaben als zuschussfähig ermittelt werden. Diese Fehlerinzidenz wirkt sich nur deshalb nicht auf die Gemeinschaftszahlungen aus, weil die gemeldeten Ausgaben um 239 % überhöht waren.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.37.** *Bezüglich der Zuschussfähigkeit der von zentralen Stellen entrichteten MwSt. hatte die Kommission in ihrer Antwort auf Ziffer 3.46 des Jahresberichts für 1999 erklärt, dass die enge Auslegung des Hofes zwar möglich sei, die Kommission aber aus den in dem betreffenden Punkt dargelegten Gründen eine andere Auslegung zugrunde legt. Die Kommission hält an ihrer Auslegung des Arbeitsblatts Nr. 15 fest, dessen Bestimmungen zwischenzeitlich in die Regel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 aufgenommen wurden. Um jedoch sicherzustellen, dass die Anwendung der neuen Regel für die Betroffenen gut verständlich ist, wird dieser Punkt in dem Informationspapier, das zu den Fördervorschritten erarbeitet wird, erläutert werden.*

**3.39.**

- a) *Die vom Hof für nicht zuschussfähig gehaltenen Ausgaben sind auf unterschiedliche Feststellungen zu verschiedenen Vorhaben zurückzuführen.*

*Die von den staatlichen Behörden übermittelten Informationen werden eingehend geprüft. In jedem Fall wird aber festgestellt, dass sich keine finanziellen Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt ergeben haben.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Bei einem regionalen Ziel-2-EPPD des EFRE für den Zeitraum 1994-1996 (Italien — Piemont) beläuft sich der Anteil der nicht zuschussfähigen Ausgaben des geprüften Unterprogramms auf 31,1 % der gemeldeten Ausgaben, so dass die Gemeinschaftsfinanzierung um 9,8 Millionen Euro überhöht war. Dies entspricht 33,3 % der EFRE-Beteiligung an diesem Unterprogramm.
- c) Bei einem Vorhaben des Kohäsionsfonds (Griechenland — Wasserversorgung und Abwasserreinigung in Chalkida) wurden letztendlich 0,8 Millionen Euro zu viel gezahlt, weil Ausgaben in Höhe von 7,2 % des gemeldeten Betrags nicht zuschussfähig waren und der Finanzierungssatz die durch das Vorhaben entstehenden Einnahmen nicht ausreichend berücksichtigte. Der zu viel gezahlte Betrag entspricht 19,6 % der Kohäsionsfondsbeteiligung an diesem Vorhaben.
- d) In Bezug auf den ESF wurde der Abschluss 1998 eines operationellen Programms (GI Beschäftigung 1994-1999 — Deutschland) für eine Region (Nordrhein-Westfalen) vertieft geprüft. Dabei wurde für diese Region ein Anteil von nicht zuschussfähigen Ausgaben in Höhe von 15,7 % ermittelt, was 2,7 % der ESF-Beteiligung des Jahres 1998 für das gesamte nationale Programm entspricht. Der Fehler beruhte darauf, dass statt tatsächlicher Ausgaben Vorschusszahlungen gemeldet wurden, dass durch die Anwendung von Pauschalsätzen überhöhte Ausgaben gemeldet wurden und dass einige öffentliche Kofinanzierungsbeiträge nicht dokumentiert waren.
- b) Die Feststellungen des Rechnungshofes betrafen drei verschiedene Maßnahmen in einem der Teilprogramme des EPPD. Bei der Feststellung des Hofes, dass ein großer Teil der Ausgaben nicht zuschussfähig sei, geht es insbesondere darum, ob die rechtliche und finanzielle Verpflichtung auf einzelstaatlicher Ebene vor Ablauf der Frist für bestimmte Vorhaben eingegangen wurde, und darum, dass nicht nachzuweisen ist, dass die Programme nur Unternehmen im Ziel-2-Gebiet zugute kamen. Die Kommission benötigt weitere Informationen, bevor sie ihre Untersuchungen zu diesen Punkten abschließen kann. Es wird aber anerkannt, dass einige nicht zuschussfähige Ausgaben in die endgültige Ausgabenerklärung eingegangen sind, so dass die notwendigen Maßnahmen zur Wiedereinziehung dieser Beträge getroffen werden.
- c) Beim Kofinanzierungssatz hat die Kommission versucht, Mitgliedstaaten gleich zu behandeln, die die Wasserversorgungsgebühren unterschiedlich berechnen. Diese unterschiedlichen Verfahren werden in einer Richtlinie behandelt, die 2004 in Kraft tritt. Bezüglich der nicht zuschussfähigen Ausgaben wird die Kommission alle Möglichkeiten ausschöpfen, um die zu Unrecht gezahlten Beträge wieder einzuziehen, sobald alle notwendigen Informationen vorliegen und ihre Untersuchungen abgeschlossen sind.
- d) Die GD Beschäftigung erkennt den vom Hof festgestellten Fehler im Grundsatz an. Sie hat Verbindung zu den zuständigen Behörden aufgenommen, um den vom Hof beschriebenen Sachverhalt zu regeln.

**Fortbestehende Mittelbindungen**

3.40. Die für die Strukturmaßnahmen vorgenommenen Mittelbindungen können zumindest teilweise mehrere Jahre lang offen bleiben, und die Mittelbindungen der letzten Tranche bestehen bis zum endgültigen Abschluss der Intervention. Die Aufrechterhaltung der Mittelbindungen ist jedoch nur in dem Maße gerechtfertigt, wie zu ihren Lasten wahrscheinlich noch Zahlungen getätigt werden. Der Hof überprüfte daher die Gültigkeit von Ende 2000 schon länger bestehenden Mittelbindungen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.41. Einige Mittelbindungen bezogen sich auf bereits abgeschlossene Dossiers, bei denen der nicht verwendete Restbetrag nicht sofort freigegeben worden war. Die Kommission sollte dafür sorgen, dass endgültige Zahlungen oder Einziehungen nur in Verbindung mit einer etwaigen Aufhebung von Mittelbindungen angeordnet werden können.

3.42. Die Fälle, in denen die Mittelbindung technisch gerechtfertigt erscheint, beziehen sich meist auf alte Interventionen, die wegen sehr langwieriger oder ineffizienter Verfahren noch nicht abgeschlossen werden konnten. In einigen Fällen ist jedoch eindeutig zu erkennen, dass nicht mehr die gesamte Mittelbindung erforderlich ist, insbesondere, wenn der vorgelegte Zahlungsantrag den zur Verfügung stehenden Betrag nicht erreicht. In solchen Fällen sollte die Kommission die entsprechenden Beträge unverzüglich freigeben.

3.43. Global stellte der Hof fest, dass in 10 % der untersuchten Fälle zumindest ein Teil der Mittelbindung nicht mehr zu Zahlungen führen wird. Um zu vermeiden, dass in der Rechnungsführung ungerechtfertigte Mittelbindungen fortbestehen, sollte die Kommission stärker darauf achten, dass die Beträge entsprechend dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden.

### Analyse der Kontrollsysteme

#### Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97

3.44. Im Jahr 2000 prüfte der Hof die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97<sup>(20)</sup> durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. In dieser Verordnung ist ein System von Kontrollen für im Rahmen der durch die EU kofinanzierten Projekte entstandene Ausgaben durch die Mitgliedstaaten festgelegt (Artikel 3)<sup>(21)</sup>. Außerdem schreibt die Verordnung spätestens im Zeitpunkt des Antrags auf endgültige Zahlung und der endgültigen Ausgabenerklärung für jede Interventionsform (operationelles Programm, einheitliches Programmplanungsdocument oder Gemeinschaftsinitiative) die Vorlage eines von einer unabhängigen Stelle erstellten Abschlussvermerks vor (Artikel 8).

<sup>(20)</sup> ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 1.

<sup>(21)</sup> Gemäß Artikel 3 müssen die Mitgliedstaaten die Effizienz der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die auf den verschiedenen Ebenen ausgestellten Ausgabenerklärungen nachprüfen. Die Kontrollen, die vor Abschluss jeder Interventionsform durchgeführt werden müssen, müssen mindestens 5 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben betreffen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.41-3.43.** Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass der Restbetrag der Mittelbindungen nach Abschluss der Vorgänge wieder freigegeben werden sollte und dies bei der Zahlung der Restbetrags sichergestellt werden sollte. Bezüglich der älteren noch nicht abgeschlossenen Programme versucht die Kommission, diese vorrangig zu bearbeiten, um sie zum Abschluss zu bringen. Die Kommission hofft, bis Ende 2001 die Mittelbindungen für vor 1994 eingeleitete Vorhaben auf einige strittige Fälle zu verringern und bei den Mittelbindungen für spätere Programmplanungszeiträume deutliche Fortschritte zu erzielen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.45. Die entsprechenden Prüfungsfeststellungen wurden im Sonderbericht Nr. 10/2001 (Abl. C 314 vom 8.11.2001) zusammen mit den Feststellungen aufgrund der Prüfung der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94<sup>(22)</sup> veröffentlicht (siehe Ziffern 3.130-3.131). Die Prüfungen wurden bei der Kommission sowie in Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich durchgeführt. In Portugal fand eine Orientierungsprüfung statt.

3.46. Zusätzlich untersuchte der Hof bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einer Stichprobe zugrunde liegender Vorgänge im Rahmen der Prüfung zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2000 in Bezug auf die in dieser Stichprobe enthaltenen Interventionsformen die Fortschritte bei der Befolgung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97. Dadurch erhielt der Hof aktuellere Informationen und konnte vier zusätzliche Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Schweden und die Niederlande) sowie weitere Regionen in den ursprünglich besuchten sechs Mitgliedstaaten abdecken. Die Beurteilung der Fortschritte bei der Durchführung der Verordnung bezog sich so auf ein größeres Spektrum an Interventionsformen und auf zehn Mitgliedstaaten. Die Feststellungen bei diesen weiteren Prüfungen bestätigten die Feststellungen des Sonderberichts Nr. 10/2001.

## Probleme bei der Durchführung

3.47. Im Sonderbericht wurde festgestellt, dass der Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 zwar eine wichtige Initiative der Kommission zur Verbesserung der Finanzkontrolle der Strukturfondsausgaben durch die Mitgliedstaaten darstellte und mit den durchgeführten Kontrollen und den sich daraus ergebenden Abschlussvermerken vermieden werden sollte, dass die EU nicht zuschussfähige Ausgaben kofinanziert, dass die Mitgliedstaaten die Verordnung jedoch nicht korrekt anwendeten (siehe Ziffern 42-84 des Sonderberichts). Im Sonderbericht heißt es weiter, dass die Kommission trotz der nützlichen Anleitungen in zwei Anhängen im Prüfungshandbuch für die Strukturfonds keine hinreichend klare und zeitnahe Hilfestellung leistete und die Durchführung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten bis Ende 2000 kaum beurteilt hatte.

**3.47.** *Alle vom Rechnungshof angesprochenen Fragen bezüglich der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 werden in dem diesbezüglichen Sonderbericht behandelt, zu dem die Kommission ausführlich geantwortet hat. Deshalb sollen an dieser Stelle nur die Kernaussagen dieser Antworten wiedergegeben werden. Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 hat die Kommission große Anstrengungen unternommen, um den Mitgliedstaaten genaue Hinweise für die Umsetzung ihrer Bestimmungen zu geben, insbesondere durch das erstmals im Juni 1998 vorgestellte Audithandbuch für die Strukturfonds und die systematische Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit der Verordnung im Rahmen von bilateralen Koordinationssitzungen mit den Mitgliedstaaten, der jährlichen Sitzung der EU-Finanzkontrolleure in den Jahren 1998, 1999 und 2000 und bei anderen Anlässen.*

*Bezüglich der Bewertung der Anwendung dieser Verordnung seit 1999 haben die für die Strukturfonds zuständigen Dienststellen eine Reihe von Prüfungen durchgeführt, um die Einhaltung bestimmter Aspekte der Verordnung zu kontrollieren. Zur Vorbereitung des Abschlusses der Programme für den Zeitraum 1994-1999 wurde Anfang 2001 eine Untersuchung über die Umsetzung der Verordnung in allen Mitgliedstaaten durchgeführt. Werden im Lauf dieser Untersuchung Probleme festgestellt, so werden die staatlichen Behörden unterrichtet, um Abhilfe zu schaffen.*

<sup>(22)</sup> ABL L 178 vom 12.7.1994, S. 43.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.48. Außerdem wurde im Sonderbericht (Ziffer 33) darauf hingewiesen, dass es bei der Durchführung der 5 %-Kontrollen durch die Mitgliedstaaten, die bis Juni 2002 (äußerste Frist für den Abschluss) beendet sein müssen, zu Verzögerungen gekommen ist. Bei den zusätzlichen Prüfungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung wurde festgestellt, dass in Italien und Griechenland bei einigen der vom Hof geprüften operationellen Programme im Frühjahr 2001 immer noch nicht mit den Kontrollen begonnen worden war. Dies war auch bei einem OP in Deutschland der Fall. Es ist bedenklich, dass die Mitgliedstaaten in der verbleibenden Zeit womöglich nicht in der Lage sein werden, Kontrollen von ausreichender Qualität durchzuführen.

3.49. Die Kommission hatte zu der Bestimmung, die bei vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung genehmigten Interventionsformen eine proportionale Verringerung der 5%igen Kontrollquote gestattet, widersprüchliche Erklärungen gegeben, weshalb in den Mitgliedstaaten Ungewissheit bezüglich ihrer Umsetzung festzustellen war (Ziffern 75-79 des Sonderberichts). Bei den zusätzlichen Prüfungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung wurde festgestellt, dass in Griechenland Ungewissheit bezüglich der Umsetzung der proportionalen Verringerung der Stichprobengröße herrschte. In Italien, Irland und Schweden legten die nationalen Behörden die Verringerung so aus, dass eine Kontrolle der vor 1998 getätigten Ausgaben nicht erforderlich war.

3.50. Ein häufig auftretender Schwachpunkt, der im Sonderbericht festgestellt wurde, war die Einbeziehung von Ausgaben, die zum Zeitpunkt der Kontrolle noch nicht getätigt worden waren, insbesondere bei den Projekten, die einer Zwischenprüfung unterzogen wurden. In solchen Fällen betrachteten die nationalen Behörden die genehmigten zuschussfähigen Ausgaben insgesamt als überprüft (Ziffern 70-72). Bei den vom Hof durchgeführten zusätzlichen Prüfungen wurden in Frankreich und Schweden weitere solche Fälle festgestellt.

3.51. Im Sonderbericht (Ziffer 69) wurde auf inhaltliche Mängel in den Kontrollberichten hingewiesen. In vielen Fällen enthielten die Berichte nur wenige Einzelheiten über die tatsächlich geleistete Arbeit und darüber, was im Einzelnen kontrolliert wurde. Nur selten wurden quantifizierte Ergebnisse vorgelegt. Die Kontrollen sollten vollständig dokumentiert werden, und über die Ergebnisse der durchgeführten Arbeiten sollte ein schriftlicher Bericht erstellt werden (siehe Ziffern 40-41 des Sonderberichts). Bei den zusätzlichen Prüfungen wurde festgestellt, dass die durchgeführten Kontrollen bei in Irland, Frankreich, Spanien und Griechenland geprüften operationellen Programmen nur unzulänglich dokumentiert waren und es kaum Belege für die geleistete Kontrollarbeit gab.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.48.** Die Kommission teilt die Bedenken des Rates bezüglich der in einigen Mitgliedstaaten aufgetretenen Verzögerungen bei der Durchführung der in der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 klar festgelegten Vorschriften. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Kontrollvorschriften der Verordnung eingehalten werden, und zu diesem Zweck erforderlichenfalls eine Fristverlängerung beantragen. Als Ergebnis ihrer eigenen Prüfungen hat die Kommission die Mitgliedstaaten insbesondere auf die Folgen aufmerksam gemacht, die bei unzulänglicher Einhaltung der Verordnungsbestimmungen eintreten können.

**3.49.** Die Verordnung ermöglicht die proportionale Verringerung auf unterschiedliche Weise und legt nicht fest, ob dies anteilmäßig oder über den Zeitraum erfolgen sollte. Zwar hat die Kommission Hinweise gegeben, wie die Bestimmung auszulegen ist, sie kann aber keine einheitliche Grundlage für die Verringerung vorschreiben. Nach der Verordnung ist es nicht möglich, vor 1998 getätigte Ausgaben von allen Kontrollen auszunehmen. Dies ist jetzt die gemeinsame Position der Kommission. Nach den Ergebnissen der von der Kommission im Jahr 2001 durchgeführten Kontrollen wird nur in einem Mitgliedstaat (Irland) die Auffassung vertreten, dass die vor 1998 getätigten Ausgaben nicht geprüft werden müssen.

**3.50-3.52.** Die Kommission hat im Rahmen ihrer derzeit laufenden Prüfungen zur Anwendung der Verordnung noch nicht allen Fonds in sämtlichen vom Hof genannten Mitgliedstaaten kontrolliert. Bei den bereits abgeschlossenen Prüfungen wurden aber viele der vom Hof angesprochenen Mängel festgestellt und geeignete Empfehlungen ausgesprochen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.52. Im Sonderbericht (Ziffer 66) wird darauf hingewiesen, dass viele Kontrollen sich auf die Funktionsweise der betreffenden Systeme erstreckten und keine vertieften Prüfungen einzelner Ausgabenerklärungen zu den Projekten umfassten. Bei den zusätzlichen Prüfungen wurde bei in Deutschland und Irland geprüften OP festgestellt, dass die Kontrollinstanzen nur wenige oder überhaupt keine Vor-Ort-Kontrollen bei den Endbegünstigten durchführten. In den Niederlanden werden alle EFRE-Vorhaben einer Zwischenprüfung an Ort und Stelle unterzogen. Im Zeitpunkt des Abschlusses des Vorhabens stützt sich der Kontrolleur vollständig auf die Arbeit der externen Projektprüfer, die nicht unbedingt die Übereinstimmung mit den EFRE-Bestimmungen überprüfen.

## Probleme mit den Verordnungsbegriffen

3.53. Der Sonderbericht wies auf einige Probleme mit den Verordnungsbegriffen hin. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung war nicht eindeutig festgelegt, nach welcher Methode die Kontrollen durchgeführt werden sollten. Allerdings enthielten die Anhänge 2 und 5 des später herausgegebenen Prüfungshandbuchs der Kommission für die Strukturfonds Anleitungen zur Auswahl der Stichprobe. Die Verordnungsvorgabe, dass die zu kontrollierende Stichprobe von Ausgabenerklärungen repräsentativ und risikoorientiert sein soll, führte in den Mitgliedstaaten zu fragwürdigen Verfahren. Ein Ansatz könnte auf eine Kombination der beiden Methoden in einem logischen Rahmen hinauslaufen, in dem Risikoanalysen vorgenommen und einzelne Vorgänge für ausführliche Überprüfungen ausgewählt werden, um Fehler aufzudecken und zu beheben; ergänzend dazu könnte eine repräsentative Stichprobe aus der verbleibenden Population geprüft werden, um festzustellen, ob das Risiko tatsächlich gering ist und keine wesentliche Fehlerinzidenz zu verzeichnen ist (Ziffern 19-21 des Sonderberichts).

3.54. In dem Bericht wurde auch auf die Befürchtung der Mitgliedstaaten hingewiesen, dass sich die Durchführung gründlicher Kontrollen und Systemprüfungen und die Meldung einer großen Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten nachteilig für sie auswirken und zu einer Verringerung der EU-Kofinanzierung führen könnten. Dies könnte die Mitgliedstaaten davon abhalten, kritische Vermerke vorzulegen. Mit großer Häufigkeit auftretende Unregelmäßigkeiten in der 5 %-Stichprobe würden jedoch darauf hindeuten, dass in den nicht geprüften 95 % noch ein erhebliches Maß an Unregelmäßigkeiten steckt. Im Fall systematisch auftretender Unregelmäßigkeiten haben die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 der Verordnung die erforderlichen Abhilfemaßnahmen für bei den Kontrollen nicht im Einzelnen festgestellte Fälle zu ergreifen. Es ist äußerst wichtig, jetzt insbesondere im Hinblick auf die festgestellten, nicht systematischen Unregelmäßigkeiten zu klären, welchen Gebrauch die Kommission von den Abschlussvermerken machen will, und dies den Mitgliedstaaten mitzuteilen. Dem Hof ist

**3.53.** Zurzeit überarbeitet die Kommission das Audit-Handbuch für die Strukturfonds und wird dabei die Ergebnisse der eigenen Prüftätigkeit im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 sowie die Bemerkungen des Hofes berücksichtigen und mit den Mitgliedstaaten die genaue Methode erörtern.

**3.54.** Die in Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 genannte Stelle muss in dem Abschlussvermerk alle nicht angemessen behandelten Unregelmäßigkeiten sowie den hiervon betroffenen EG-Förderbetrag aufführen. Auf dieser Grundlage kann die Kommission solche Beträge von der Kofinanzierung ausschließen. Treten die Unregelmäßigkeiten systematisch auf, so sollten in den Mitgliedstaaten umfassendere Kontrollen durchgeführt werden, um alle Vorgänge zu erfassen, die hiervon betroffen sein könnten.

Die Stelle, die die Abschlusserklärung vorlegt, muss auf der Grundlage aller durchgeführten Prüfungen und der Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 7 zur Zulässigkeit des Antrags auf Abschlusszahlung und der Vorschriftsmäßigkeit und Regelmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge Stellung nehmen. Wird festgestellt, dass häufig Unregelmäßigkeiten auftreten, so muss die Stelle nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung und den Orientierungen zu dem Abschlussvermerk ausdrücklich darauf hinweisen, dass sie nicht in der Lage ist,

## BEMERKUNGEN DES HOFES

nicht klar, auf welche Rechtsgrundlage sich die Kommission bei finanziellen Korrekturen stützen könnte (Ziffern 81-84 des Sonderberichts).

3.55. In der Verordnung ist nicht im Einzelnen geregelt, wie die Mitgliedstaaten die Kontrollen durchführen sollten. Nach Ansicht des Hofes sollten international anerkannte Prüfungsgrundsätze angewandt werden. Diese schreiben u. a. vor, dass die kontrollierenden Stellen von den für die Durchführung des Projekts zuständigen Stellen unabhängig sein müssen. Bei seiner Prüfung stellte der Hof fest, dass dieser Grundsatz von den Mitgliedstaaten nicht immer befolgt wird (Ziffern 37-41 und 61-62 des Sonderberichts).

3.56. Der Sonderbericht enthält die Schlussfolgerung, dass unverzüglich Maßnahmen zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Durchführung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten getroffen werden müssen, da sonst keine ausreichenden, zuverlässigen Angaben als Grundlage für den Abschluss der verschiedenen Interventionsformen zur Verfügung stehen werden. Daher wird empfohlen, dass die Kommission eine eingehende Überprüfung der Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten vornehmen und diesbezüglich zusätzliche Anleitungen geben und außerdem dringend für eine systematische Beratung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine angemessene Gestaltung der Kontrollen und der diesbezüglichen Berichte Sorge tragen sollte.

#### **Durchführung der neuen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006**

3.57. Kennzeichnend für die vom Rat der Europäischen Union am 21. Juni 1999 verabschiedeten Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum 2000-2006 ist insbesondere eine stärkere Dezentralisierung und das Ziel einer strafferen Bewirtschaftung der Gemeinschaftsmittel.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*eine positive Schlussfolgerung abzugeben, auch wenn solche Fehler angemessen behandelt wurden.*

*In diesem Fall erörtert die Kommissionsdienststelle mit den einzelstaatlichen Behörden die erforderlichen Maßnahmen. Nach Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 kann die Kommission in einem solchen Fall weitere Kontrollen anfordern und ist für die finanziellen Berichtigungen zuständig.*

*Nach Auffassung der Kommission bildet Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 eine Rechtsgrundlage für die extrapolierten oder pauschalen finanziellen Berichtigungen entsprechend den internen Leitlinien für Finanzkorrekturen vom 15. Oktober 1997.*

**3.55.** *Die Kommission hält die Unabhängigkeit der kontrollierenden Stellen ebenfalls für wichtig. Bei Zugrundelegung dieses Maßstabs und bei der Prüfung, ob ein Grad an Unabhängigkeit gewahrt ist, muss allerdings berücksichtigt werden, wie die Verwaltung des betreffenden Mitgliedstaats strukturiert ist, ob die verfügbaren Ressourcen für das Programm ausreichen und welche Risiken vorhanden sind. Es lässt sich aber sicher nicht vertreten, dass dieselbe Person, die für die Durchführung des Vorhabens zuständig ist, auch die Kontrolle dieses Vorhabens durchführt.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.58. Bei der Vorbereitung der Strukturinterventionen für diesen neuen Zeitraum sind zwei verschiedene Phasen zu unterscheiden: Zum einen mussten der Inhalt der GFK, EPPD oder OP und die entsprechenden Finanzierungspläne von der Kommission genehmigt werden, zum anderen mussten der Kommission zu einem späteren Zeitpunkt Ergänzungen zur Programmplanung zur Information übermittelt werden, die sich insbesondere auf das Verfahren zur Auswahl der Vorhaben bezogen. Die Mitgliedstaaten konnten daher gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Strukturfondsverordnung innerhalb von fünf Monaten nach Eingang ihres Strukturprogrammvorschlags bei der Kommission mit der Vorauszahlung in Höhe von 7 % der Gesamtbeteiligung der Strukturfonds oder mit einem Teilbetrag dieser Vorauszahlung rechnen. Aufgrund der verspäteten Annahme der Programme ging diese Zahlung nach der Übermittlung des ersten Vorschlags nur bei wenigen Mitgliedstaaten innerhalb der vorgesehenen Frist ein (siehe Ziffer 3.17).

3.59. Hinsichtlich der Gemeinschaftszahlungen sieht die in Artikel 31 Absatz 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 vorgesehene „n + 2“-Regel insbesondere vor, dass der Teil eines gebundenen Betrags, für den am Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung keine Vorauszahlung erfolgt ist oder kein zulässiger Auszahlungsantrag bei der Kommission vorgelegt wurde, von der Kommission automatisch freigegeben und die Beteiligung der Fonds an dieser Intervention entsprechend gekürzt wird.

3.60. Bei der Anwendung dieser Bestimmung über die automatische Freigabe ist die Verknüpfung mit dem Zeitpunkt der Mittelbindung nicht klar. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen die Entscheidung über die Beteiligung der Fonds im Sinne von Artikel 28 der oben genannten Verordnung am Ende eines Jahres ergeht, während die entsprechende Mittelbindung erst zu Beginn des folgenden Jahres vorgenommen wird. Die Verknüpfung mit der Mittelbindung gemäß Artikel 31 der Strukturfondsverordnung kann infolge des Wechsels des Haushaltsjahres durch die Kommission zu einer Ungleichbehandlung führen. Die Programme, bei denen die Annahme und die Bindung der Mittel der ersten Tranche im selben Haushaltsjahr erfolgt sind, werden nämlich gegenüber Programmen, bei denen die Kommission die Mittelbindung in dem auf das Jahr der Programmannahme folgenden Jahr vorgenommen hat, benachteiligt (siehe Ziffern 3.18 und 3.28).

3.61. Da der maßgebliche Umstand für die Anwendung der „n + 2“-Regel den Betroffenen nicht immer bekannt ist, sollte die Kommission die Mitgliedstaaten und die sonstigen Beteiligten im Interesse einer verwaltungstechnischen Vereinfachung und der Rechtssicherheit offiziell von dem von der Kommission zugrunde gelegten Zeitpunkt der Mittelbindung sowie

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.58.** *In ihrer Antwort auf Ziffer 3.17 nennt die Kommission als wichtigste Gründe für die Nichteinhaltung der fünfmonatigen Frist insbesondere die Überschneidung mit den endgültigen Anpassungen der Programme des vorangegangenen Zeitraums, die langwierigen Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und die Auflage des Aufbaus von geeigneten Verwaltungseinrichtungen.*

**3.60-3.61.** *Die genannte Auswirkung ist das Ergebnis der Bestimmungen von Artikel 31 Absatz 2 der Ratsverordnung; wie in der Antwort zu Ziffer 3.18 bereits erklärt, wird sich das Problem jedoch in der Praxis in Grenzen halten. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten in der Sitzung des Ausschusses für die Entwicklung und Umstellung der Regionen vom 21. Februar 2001 Informationen über die Mittelbindungen für den EFRE im Jahr 2000 gegeben.*

von dem sich daraus ergebenden Zeitpunkt der Kontrolle der automatischen Freigabe in Kenntnis setzen.

### Verfahren für den Abschluss der Interventionen

3.62. Die Strukturfondsverordnungen enthalten nur wenige spezifische Bestimmungen hinsichtlich des Abschlusses der Interventionen. Die einzige diesbezüglich anwendbare Bestimmung in der Koordinierungsverordnung sieht vor, dass nach dem tatsächlichen Abschluss der Aktion innerhalb von sechs Monaten ein Antrag auf Auszahlung einzureichen ist, dem die Durchführungsberichte beizufügen sind. In der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 wird außerdem für die Interventionen des Zeitraums 1994-1999 die Verpflichtung zur Vorlage einer Gültigkeitserklärung eingeführt. Für den Zeitraum 1989-1993 gilt diese Verpflichtung nicht, und de facto sind auch die Ziel-2-Interventionen des Zeitraums 1994-1996 davon ausgenommen. In der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 ist vorgesehen, dass die Kommission die gebundenen Beträge für die vor 1994 genehmigten Interventionen, für die spätestens am 31. März 2001 kein abschließender Zahlungsantrag eingereicht worden ist, spätestens am 30. September 2001 freigibt und dass sie die gebundenen Beträge für die Interventionen des Zeitraums 1994-1999, für die spätestens am 31. März 2003 kein abschließender Zahlungsantrag eingereicht worden ist, unbeschadet der Operationen oder Programme, die aus rechtlichen Gründen ausgesetzt sind, spätestens am 30. September 2003 freigibt.

3.63. In Ermangelung verbindlicher Verordnungsbestimmungen mussten die für die Verwaltung der verschiedenen Fonds zuständigen Kommissionsstellen ihre eigenen Abschlussmodalitäten entwickeln. Diese stimmen manchmal in den verschiedenen Stellen überein, etwa die Praxis, bei der Abwicklung die Verrechnung zwischen den Maßnahmen innerhalb eines Unterprogramms zuzulassen. Bei der Durchführung der Tranchen weichen die Verfahren dagegen voneinander ab: Nur beim ESF werden die einzelnen Jahrestanchen abgeschlossen, während die anderen Fonds die Restbeträge für die aufeinander folgenden Mittelbindungen auszahlen, sobald die Summe der gemeldeten Ausgaben das erforderliche Niveau erreicht hat.

3.64. Im Übrigen verabschiedete die Kommission im September 1999 den Beschluss „Leitlinien für den Finanzabschluss der operationellen Maßnahmen (1994-1999) der Strukturfonds“<sup>(23)</sup>, in dem verschiedene sich aus den geltenden Verordnungen ergebende Verpflichtungen kodifiziert werden und die Flexibilität bei der finanziellen Abwicklung geregelt wird. Die in diesen Leitlinien enthaltenen Neuerungen beziehen sich auf

**3.63.** *Etwaige Abweichungen zwischen den Fonds für den Zeitraum 1994-1999 haben sich in Grenzen gehalten, weil alle endgültigen Abschlüsse denselben Durchführungsbestimmungen unterlagen. Für den Zeitraum 2000-2006 wurden detaillierte interne Finanzbestimmungen erarbeitet, die für alle Fonds gelten.*

<sup>(23)</sup> SEK(1999) 1316 endg. vom 9. September 1999.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

den Abschluss bei Fehlen eines Antrags auf Restzahlung und/oder eines Schlussberichts, auf die Beschränkung der Gemeinschaftsfinanzierung auf die tatsächlich den Endbegünstigten zugeteilten Beträge und auf Erläuterungen zu den Möglichkeiten eines Teilabschlusses bei Aussetzung des Zuschusses oder bei finanzieller Berichtigung.

3.65. Mit diesen Leitlinien könnte bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden, dass die Nichtvorlage der Abschlussunterlagen keinen Ausschluss von der Zahlung nach sich zieht. Für den Abschluss bei Fehlen der endgültigen Unterlagen beabsichtigt die Kommission nach Ablauf der sechsmonatigen Frist nach der Zahlungsfrist die Einleitung eines Fristsetzungsverfahrens, das es ihr ermöglicht, die Intervention aufgrund der letzten ihr vorliegenden Angaben abzuschließen. Wegen der bestehenden Frist für die automatische Freigabe von Mittelbindungen könnte das Fristsetzungsverfahren jedoch nicht die vorgesehene Wirkung zeigen.

3.66. Dieses Bündel von Vorschriften und Leitlinien stellt jedoch kein klar festgelegtes und strikt anzuwendendes Abschlussverfahren dar, das für sämtliche abgeschlossenen Programmplanungszeiträume die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Beteiligten aus dem Gemeinschaftshaushalt zugrunde liegenden Vorgänge gewährleisten würde. Die vom Hof durchgeführten eingehenden Prüfungen zeigen bei den im Jahr 2000 abgeschlossenen Interventionen nach wie vor eine hohe Fehlerinzidenz (siehe Ziffer 3.39) von der gleichen Art, wie sie in den Vorjahren festgestellt wurde (siehe Ziffern 3.49-3.51 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1999 und Ziffern 3.29-3.30 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1998).

3.67. So ergibt sich die Verpflichtung, den Zuschuss auf die tatsächlich den Begünstigten zugeteilten Beträge zu beschränken, unmittelbar aus den bestehenden Verordnungsgrundsätzen. Der erneute Hinweis darauf war deshalb erforderlich, weil die Kommission bei den zuschussfähigen Ausgaben den vorgesehenen Interventionssatz anwendet, selbst wenn bei der Durchführung ein niedrigerer Satz angewandt wurde (siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1998 <sup>(24)</sup>). Es ist festzustellen, dass die Kommission diese Vorschrift auch bei den noch abzuschließenden Interventionen des Programmplanungszeitraums 1989-1993 anwenden und außerdem die bereits abgeschlossenen Interventionen, bei denen womöglich zu hohe Beträge ausgezahlt wurden, noch einmal überprüfen sollte (siehe auch Ziffer 3.114 dieses Berichts).

**3.65.** *Nach Auffassung der Kommission lässt sich mit dem vom Hof angesprochenen Verfahren in bestimmten Fällen ein beschleunigter Abschluss der Programme erreichen.*

**3.66.** *Ziel der Leitlinien ist es, bestimmte Aspekte des Abschlusses dort zu regeln, wo die Verfahren unterschiedlich waren. Sie dienen nicht dazu, die Kontrollen festzulegen, die von den zuständigen Dienststellen durchgeführt werden sollen, um z. B. sicherzustellen, dass alle Ergebnisse der Prüfung ordnungsgemäß bearbeitet wurden oder dass die Abschlussberichte vollständig und zufriedenstellend sind. Diese Verfahren sind Bestandteil der von jeder Generaldirektion festgelegten internen Haushaltsabläufe. Außerdem dient die endgültige Ausgabenerklärung, die nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vorzulegen ist und von der Kommission geprüft wird, als Nachweis für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der geförderten Vorgänge. Durch die Verpflichtung zur Vorlage einer Ausgabenerklärung erhöht sich die Sicherheit, dass nicht zuschussfähige Ausgaben, wie sie der Hof bei der Prüfung abgeschlossener Programme festgestellt hat, schon vor der Übermittlung der endgültigen Ausgabenerklärungen an die Kommission von der Förderung ausgeschlossen werden.*

**3.67.** *Die 1999 von der Kommission angenommenen und nunmehr für die Schlussabrechnung geltenden Leitlinien zum Abschluss der Programme für 1994-1999 entsprechen der vom Hof geforderten Vorgehensweise.*

<sup>(24)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 3.30.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.68. Das Verfahren für den Teilabschluss der Interventionen im Fall von Vorhaben, die aus rechtlichen Gründen ausgesetzt wurden, wurde nicht kohärent angewandt, wie verschiedene den EAGFL-Ausrichtung betreffende Fälle zeigen.

3.69. Im Übrigen schloss die Kommission Ziel-2-Interventionen des Zeitraums 1994-1996 ab, die von den Mitgliedstaaten nicht den in der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vorgesehenen Mindestkontrollen unterzogen worden waren. Die Verordnung schreibt zwar für diese Interventionen nicht die Vorlage einer Gültigkeitserklärung vor, sieht für sie aber keine Ausnahme hinsichtlich der vorgesehenen Mindestkontrollen vor (5 % der zuschussfähigen Ausgaben, ein Prozentsatz, der bei vor dem Inkrafttreten der Verordnung genehmigten Interventionen verringert werden kann), die sich auf den gesamten Zeitraum 1994-1999 beziehen.

3.70. Die Dienststellen der Kommission bearbeiten die Anträge auf endgültige Zahlung nach ihren Standardverfahren. Diese bestehen meistens in dienstübergreifenden Konsultationen, wobei jedes Referat gemäß seinen eigenen Zuständigkeiten tätig wird, ohne dass eine Stelle eindeutig die Hauptverantwortung trägt. Bei den Konsultationen wird in erster Linie überprüft, ob zu den betreffenden Interventionen bereits Kontrollen durchgeführt wurden, aus denen sich Bemerkungen ergeben haben. Zur Erfassung der Bemerkungen wurden ohne tatsächliche Koordinierung verschiedene Datenbanken, u. a. eine Datenbank des Hofes, eingerichtet. Wenn zu einem früheren Zeitpunkt keine Schwierigkeiten mitgeteilt wurden, werden beim Abschluss keine tiefer gehenden Kontrollen — insbesondere Vor-Ort-Kontrollen — auf der Grundlage einer Zufallsauswahl oder einer Risikoanalyse durchgeführt. De facto sind die von der Kommission beim Abschluss durchgeführten Kontrollen bisher nicht auf die wirkungsvolle Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der vorgelegten Ausgaben ausgerichtet gewesen (siehe auch Ziffer 3.72).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.68.** Der Abschluss von Interventionen mit aus rechtlichen Gründen ausgesetzten Vorhaben ist ein kompliziertes Problem, das den für die Finanzverwaltung zuständigen Dienststellen häufig eine übermäßige Arbeitsbelastung verursacht. Tatsächlich bezeichnet der Ausdruck „aus rechtlichen Gründen ausgesetzt“ eine Vielzahl von je nach Mitgliedstaat, Art der betreffenden Vorhaben oder dem Stand der laufenden Gerichtsverfahren unterschiedlichen Sachverhalten. Punkt 10 der Leitlinien der Kommission für den Finanzabschluss der operativen Maßnahmen (1994-1999) (Dok. SEK(1999) 1316) enthält lediglich allgemeine Kriterien; die Dienststellen müssen innerhalb dieses Rahmens jeden Einzelfall in Partnerschaft mit den für die Durchführung der Intervention zuständigen Behörden gesondert bearbeiten.

Die Kommission erarbeitet zur Zeit genauere Leitlinien zu diesem Punkt, um die Vorgehensweise zu vereinheitlichen.

**3.69.** Für Programme, die vor dem 1. Januar 1997 auslaufen, hat die Kommission nicht systematisch Informationen über die Kontrollen durch die einzelstaatlichen Behörden gemäß Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 bzw. der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 für den Abschluss vorausgesetzt.

**3.70.** Im Zuge der innerhalb der Kommission durchgeführten Finanzreform wurden neue Haushaltsabläufe eingeführt, die die Zuständigkeiten für Zahlungsvorgänge einschließlich der Schlusszahlungen für die Strukturfondsprogramme festlegen.

Vor Abschluss der Programme prüfen die Kontrolleure der Kommission und nach Möglichkeit auch des Hofes die Folgemaßnahmen der Kontrolle. Zur Vereinfachung dieses Verfahrens wird eine neue Datenbank eingerichtet, die voraussichtlich Anfang 2002 einsatzbereit sein wird.

Die Kommission ist nicht in der Lage, bei einem großen Teil der Interventionen zum Zeitpunkt des Abschlusses Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen. Hierfür müssten ihre Ressourcen deutlich aufgestockt werden. Außerdem hat der (in Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 für den neuen Programmplanungszeitraum übernommene) Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 gerade zum Ziel, die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Erklärung durch eine unabhängige Stelle zu bekräftigen.

Vor Abschluss der Programme für 1994-1999 im Jahr 2002 wird eine Auswahl dieser Programme eingehend geprüft. Zur Zeit wird noch erörtert, nach welchem Verfahren diese Programme ausgewählt werden sollen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.71. Wenn Kontrollbemerkungen vorliegen, erweisen sich die Verfahren der Konsultation zwischen den Dienststellen und zwischen Dienststellen und Mitgliedstaat als übertrieben langwierig. So prüfte der Hof den Stand einiger Interventionen, zu denen er im Rahmen verschiedener Berichte Bemerkungen vorgelegt hatte. Bei zwei in den Jahren 1995 und 1996 geprüften EFRE-Interventionen, bei denen noch 7,4 bzw. 2,6 Millionen Euro abzuwickeln waren, wurden die Anträge auf endgültige Zahlung im Jahr 1997 eingereicht. Die Kommission hat bisher nur einige Einzelaktionen bearbeitet, und die Dossiers waren Ende 2000 immer noch nicht abgeschlossen. Bei zwei im Jahr 1994 geprüften Interventionen, bei denen noch 3,1 Millionen Euro abzuwickeln waren, waren die in den Jahren 1995 und 1997 eingereichten Anträge auf endgültige Zahlung trotz eines umfangreichen Briefwechsels, einer 1996 durchgeführten OLAF-Untersuchung und einer 1998 eingeleiteten finanziellen Berichtigung Ende des Jahres 2000 noch nicht abgerechnet.

**Kontrollen der Kommission**

3.72. Der Hof hat wiederholt und insbesondere in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 (Ziffer 3.75) darauf hingewiesen, dass die Vor-Ort-Kontrollen der Kommission unzulänglich waren. Das Haushaltsjahr 2000, in dem die Kommission ihr internes Reformverfahren eingeleitet hat, war geprägt durch den Transfer der Kontrollreferate der GD Audit in die für die Verwaltung der Strukturmaßnahmen zuständigen operationellen Generaldirektionen. Die Integration dieser neuen Referate und die Umsetzung der Rechtsvorschriften für den neuen Programmplanungszeitraum schränkte die insgesamt für Kontrollen verfügbaren Kapazitäten der Kommission ein. Beim EFRE und beim Kohäsionsfonds beispielsweise führten die beiden zuständigen Kontrollreferate im Jahr 2000 weniger Kontrollen durch als in den Vorjahren. Die Kontrollreferate haben vor, im Jahr 2001 bevorzugt die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu prüfen, und planen daher nur wenige Kontrollen der OP/EPPD und Vorhaben.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.71.** Die Kommission räumt ein, dass die Verfahren für den Abschluss von Programmen, bei denen Probleme festgestellt wurden, zu langsam waren. Dem Abschluss dieser Programme wird hohe Priorität eingeräumt, und die Kommission geht davon aus, dass bis Ende 2001 die Mittelbindungen für vor 1994 angelaufene Vorhaben und Programme auf einige wenige strittige Fälle beschränkt bleiben und bei den Mittelbindungen für spätere Zeiträume deutliche Fortschritte erzielt werden.

**3.72.** Der Reformprozess innerhalb der Kommission mit Verlegung des Kontrollreferats der GD Finanzkontrolle in die für die operationellen Strukturfonds zuständigen GD hat einige unvermeidliche Unterbrechungen bei den geplanten Vor-Ort-Kontrollen verursacht. Im Jahr 2000 hat das für die Kontrolle zuständige Referat B.3 der Generaldirektion Finanzkontrolle 16 Vor-Ort-Kontrollen (gegenüber 19 Vor-Ort-Kontrollen im Jahr 2000) durchgeführt. Beim Kohäsionsfonds hat das für die Kontrolle zuständige Referat B.4 der Generaldirektion Finanzkontrolle im Jahr 2000 eine Vor-Ort-Kontrolle (gegenüber 3 Vor-Ort-Kontrollen im Jahr 1999) vorgenommen. Außerdem hat das für das Audit zuständige Referat der GD Regionalpolitik im Jahr 2000 im Zusammenhang mit dem EFRE und dem Kohäsionsfonds 36 Vor-Ort-Kontrollen (gegenüber 42 Vor-Ort-Kontrollen im Jahr 1999) durchgeführt.

Wichtigste Ziele der Kontrollreferate in der Generaldirektion Regionalpolitik sind im Jahr 2001 die Systemprüfung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und die Prüfung der für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 im Aufbau befindlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Kohäsionsfonds, die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1264/1999 und der Verordnung (EG) Nr. 1265/1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 durchgeführt werden.

Einige Kohäsionsfonds-Vorhaben werden allerdings 2001 im Rahmen der Systemprüfung kontrolliert. Außerdem wird eine Unterzeichnung der Vorhaben gemäß Artikel 10 abgeschlossen, die Vor-Ort-Kontrollen von fast 100 Einzelverträgen umfasst. Schließlich wurde eine Reihe von Programmen einer Ad-hoc-Kontrolle unterzogen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.73. Die für den EFRE und den Kohäsionsfonds zuständigen Kontrollstellen haben dennoch eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Vorbereitung, des Umfangs, der Qualität und der Weiterverfolgung ihrer Kontrollen in den Mitgliedstaaten eingeleitet. Die Umsetzung dieser Maßnahmen zeigte im Laufe des Jahres 2000 noch keine spürbaren Ergebnisse.

*Schlussfolgerungen und Empfehlungen***Schlussfolgerungen**

3.74. Der Hof konnte nicht feststellen, dass die Fehlerinzidenz in den Ausgabenmeldungen für die abgeschlossenen Programmplanungszeiträume zurückgegangen ist. Wie in der Vergangenheit deutet die anhaltend hohe Fehlerinzidenz bei den abgeschlossenen Interventionen darauf hin, dass eine Aufdeckung und Berichtigung der Fehler nach wie vor wenig wahrscheinlich ist. Die 1997 verstärkten Systeme für die Finanzkontrolle (Arbeitsblätter zur Förderfähigkeit, Verordnung (EG) Nr. 2064/97) sowie die genauer festgelegten Abschlussmodalitäten und die Kontrollprotokolle mit den nationalen Behörden haben sich noch nicht als wirksam erwiesen.

3.75. Die von der Kommission während der Laufzeit der Interventionen und im Zeitpunkt ihres Abschlusses durchgeführten Kontrollen waren im Jahr 2000 rückläufig. Die Weiterverfolgung der sich aufgrund der Kontrollen und insbesondere der Prüfungen des Hofes ergebenden Bemerkungen ist unzulänglich, was die rasche Beseitigung der ermittelten Probleme verhindert. Überdies darf sich die Kommission nicht auf die Regelung der aufgezeigten Einzelfälle beschränken, sondern muss ihre Überprüfungen auf analoge Fälle ausdehnen.

3.76. Die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2000 ist nicht ausreichend gewährleistet. Die verbuchten Mittelbindungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen, doch hätte ein erheblicher Teil dieser Mittelbindungen zulasten des Vorjahres verbucht werden müssen. Dagegen wurden durch Entscheidungen in beträchtlicher Höhe rechtliche Verpflichtungen eingegangen, ohne dass entsprechende Mittelbindungen vorgenommen wurden. Die Zahlungen des Haushaltsjahres, die den Vorauszahlungen für die Interventionen des neuen Programmplanungszeitraums entsprechen, weisen keine Anomalien auf. Die Zwischen- und Abschlusszahlungen für die vorherigen Programme weisen eine erhebliche Inzidenz wesentlicher und formaler Fehler auf, die mit der Fehlerinzidenz in den vorangehenden Haushaltsjahren vergleichbar ist.

3.74. Es wäre voreilig, die Auswirkungen der Abschlussvermerke gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und der Abschlussleitlinien zu bewerten, bevor eine repräsentative Anzahl von Programmen des Zeitraums 1994-1999 abgeschlossen ist. Nach Auffassung der Kommission dürfte durch die vorschriftsmäßige Anwendung dieser Bestimmungen das Risiko einer Bezuschussung nicht förderfähiger Ausgaben aus den Strukturfonds deutlich zurückgehen.

3.75. Aufgrund des internen Reformprozesses ging die Zahl der Kontrollen im Jahr 2000 vorübergehend zurück. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich durch die Konzentration der Prüfkapazität in den operativen Generaldirektionen Zahl und Qualität der durchgeführten Prüfungen wieder erhöhen. Zudem werden neue Verfahren eingeführt, die die Weiterverfolgung der Kontrollergebnisse, einschließlich derer des Hofes, verbessern dürften. Damit könnte die Kommission bei ihrer Risikoanalyse frühere Kontrollergebnisse und insbesondere solche, die möglicherweise systembedingte Mängel betreffen, systematischer berücksichtigen.

3.76. Die Kommission erkennt an, dass in manchen Fällen die Mittelbindungen für im Jahr 2000 genehmigte Programme erst 2001 verbucht wurden. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Annahme der Programme (vgl. Antwort auf Ziffer 9.15). Die Kommission war aus Zeitgründen nicht in der Lage, die eingehende Prüfung aller vom Hof festgestellten Fehler abzuschließen, und in manchen Fällen stehen die diesbezüglichen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten noch aus. Die Analyse hat jedoch ergeben, dass die Fehler darauf zurückzuführen sind, dass die Endbegünstigten nicht zuschussfähige Posten bzw. fehlende Belege einbeziehen. Eine zweite Hauptfehlerquelle ist die nicht vorschriftsmäßige Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen durch die jeweilige Verwaltungsbehörde. In einigen Fällen kann sich die Kommission der Sichtweise des Hofes allerdings nicht anschließen. Die Kommission wird aber in jedem Fall die Untersuchung der vom Hof festgestellten Fälle zum Abschluss bringen und dafür sorgen, dass die notwendigen finanziellen Berichtigungen vorgenommen werden.

## Empfehlungen

3.77. Die Kommission sollte sich daher bemühen, die Wirksamkeit der in den letzten Jahren eingesetzten Kontrollsysteme zu erhöhen. Insbesondere sollte sie dafür sorgen, dass die von den nationalen Stellen eingerichteten Verwaltungsverfahren und die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 angewandten Kontrollverfahren wirksam dazu beitragen, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der mit Gemeinschaftsmitteln finanzierten Operationen zu gewährleisten. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Kommission außerdem beim Abschluss der Interventionen wirksamere einheitliche Verfahren einrichten, die ausreichende Kontrollen ihrerseits beinhalten.

**3.77.** Die Kommission bekräftigt ihren unter Ziffer 3.76 des Jahresberichts 1999 geäußerten Standpunkt, dass die wichtigste Forderung die Aufrechterhaltung des Fortschritts bei der Verbesserung der Finanzmanagement- und -kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten darstellt. Mit den Verordnungen (EG) Nr. 438/2001 und (EG) Nr. 448/2001 wurde ein detaillierter Rechtsrahmen erlassen, der sicherstellt, dass dieses Ziel erreicht werden kann. Anhand des Ergebnisses der derzeit insbesondere im Rahmen des EFRE vorgenommenen Systemprüfungen zur Umsetzung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 und der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 lassen sich Schlüsse auf die Zweckmäßigkeit der Verwaltungssysteme ziehen und erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen treffen.

Die von allen Strukturfonds in den Jahren 2001 und 2002 vorgenommene Prüfung der Abschlüsse der Programme für 1994-1999 bietet eine zusätzliche Sicherheit in Bezug auf die Abschlusszahlungen.

## WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

*Maßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)*

### Einleitung

3.78. Der Hof hat die von der Kommission getroffenen Folgemaßnahmen zu den zu einem früheren Zeitpunkt vorgelegten Bemerkungen<sup>(25)</sup> über die Durchführung der Strukturfondsmaßnahmen zugunsten von Unternehmen und insbesondere von KMU geprüft. Der Hof hatte Unzulänglichkeiten festgestellt, die insbesondere die Bewertung, den verordnungsrechtlichen Rahmen, die Ermittlung der Aktionen, die Überprüfung der Einhaltung der Wettbewerbsregeln und die Koordinierung betrafen, sowie Unzulänglichkeiten bei der Durchführung der Interventionen, insbesondere im Rahmen der Finanzierungstechniken und der Unternehmensdienstleistungen. Schon im Rahmen der Entlastung für das Haushaltsjahr 1994 empfahl der Rat, den KMU den Zugang zu den bestehenden Instrumenten zu erleichtern, die Maßnahmen zugunsten der KMU neu auszurichten, damit sie dem wirklichen Bedarf entsprechen, und zu einer präziseren Bewertung der Mittel und Ergebnisse der Gemeinschaftsaktionen in diesem Bereich zu

<sup>(25)</sup> Es handelt sich insbesondere um die Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 1994 (Ziffern 5.66-5.104), 1996 (Ziffern 6.43-6.104) und 1998 (Ziffern 3.54-3.59).

gelangen <sup>(26)</sup>. Im Jahr 1998 empfahl der Rat bei der Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 eine Rationalisierung und Vereinfachung der Unterstützungsverfahren, eine Verbesserung des Zugangs zu den KMU-Beihilfen sowie Maßnahmen seitens der Kommission, mit denen sichergestellt wird, dass die den KMU angebotene Unterstützung dem tatsächlichen Bedarf entspricht <sup>(27)</sup>. Das Parlament zeigte sich bestürzt über die Feststellung des Rechnungshofes, dass für eine fast schon unüberschaubare Zahl von Maßnahmen zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen Gelder im Gemeinschaftshaushalt bereitgestellt wurden <sup>(28)</sup>.

### Bestätigung der vom Hof ermittelten Schwachstellen

3.79. Um den Bemerkungen des Hofes nachzugehen, leitete die Kommission im Jahr 1997 eine Makrobewertung der Auswirkungen der Strukturfonds auf die KMU ein. Überdies ließ sie thematische Bewertungen zu den EG-Unternehmens- und Innovationszentren (EG-BIC) und zu den Finanzierungstechniken <sup>(29)</sup> durchführen. Diese Bewertungen bestätigten die wichtigsten Feststellungen des Hofes in Bezug auf die Beihilfen für KMU, insbesondere die mangelnde Einhaltung der

**3.79.** *Zwar wird bei dieser thematischen Bewertung auf eine Reihe verbesserungsbedürftiger Punkte in Bezug auf die Strukturfondsinterventionen zugunsten der KMU hingewiesen, es wird aber auch erklärt, dass die Forschungsergebnisse eindeutig erkennen lassen, dass die Strukturfonds deutliche Auswirkungen auf die KMU gezeigt und somit einen wichtigen Beitrag zu den umfassenderen regionalpolitischen Zielen geleistet haben.*

<sup>(26)</sup> Empfehlung des Rates vom 11. März 1996 zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1994.

<sup>(27)</sup> Empfehlung des Rates vom 9. März 1998 zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1996.

<sup>(28)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. März 1998 zur Unterrichtung der Kommission über die Gründe für den Aufschub der Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1996, ABl. C 138 vom 4.5.1998, S. 43.

<sup>(29)</sup> „Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SME“ (Thematische Bewertung der Auswirkungen der Strukturfonds auf die KMU), Europäische Kommission, Ernst and Young, Juli 1999.

„Evaluation of Community measures in support of European Community business and innovation centres“ (EC-BICS) (Bewertung der Gemeinschaftsmaßnahmen zur Unterstützung der EG-Unternehmens- und Innovationszentren), Madrid — Karlsruhe, Februar 1999, Dr. Ing. Jürgen Wüst.

„Evaluation of Financial Engineering Measures in Structural Policies“ (Bewertung der Finanzierungstechniken in der Strukturpolitik), Europäische Kommission, Ernst and Young, April 1998.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Informations- und Publizitätsvorschriften<sup>(30)</sup>, die unzulängliche Sichtbarkeit der Aktionen, die Schwachstellen bei der Koordinierung der Interventionen<sup>(31)</sup>, die Lücken bei den Bewertungen der Auswirkungen der Interventionen sowie die Schwachstellen bei den Ex-ante-Bewertungen und das Fehlen angemessener Indikatoren, insbesondere im Rahmen der Finanzierungstechniken<sup>(32)</sup>. Außerdem wurde bei den Bewertungen festgestellt, dass die Dienstleistungsangebote für KMU, z. B. die EG-BIC, verbessert, die Entwicklung von zentralen Anlaufstellen beschleunigt und die vorhandenen Aktionen vereinfacht werden sollten, um den KMU den Zugang zu Gemeinschaftsfinanzierungen zu erleichtern.

### Berücksichtigung der ermittelten Schwachstellen auf Verordnungsebene

3.80. Die Empfehlungen des Hofes beeinflussten die von der Kommission für den neuen Zeitraum vorgelegten Legislativvorschläge und die Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006<sup>(33)</sup>. Die verringerte

<sup>(30)</sup> Mehr als ein Viertel (25,6 %) der KMU, die bei der thematischen Bewertung der mit Strukturfondsmitteln geförderten KMU betrachtet wurden, wusste nicht, dass die Fördermittel von der Gemeinschaft stammten. Der Hof hat in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 (Ziffern 6.53-6.59) eine Reihe von Gründen für diesen Informationsmangel angeführt.

<sup>(31)</sup> Bei der im Jahr 1998 durchgeführten Erhebung bei kleinen und mittleren Unternehmen, die in den Genuss mehrerer Gemeinschaftsbeihilfen gekommen waren, wurde festgestellt, dass 69,7 % dieser KMU der Auffassung waren, die entsprechenden Regelungen wirkten überhaupt nicht zusammen. Bei den KMU, die Beihilfen des EFRE und des ESF erhielten, beläuft sich dieser Anteil auf 85,1 %. Die Bewerter gelangen zu der Schlussfolgerung, dass die Gesamtkohärenz der verschiedenen Kommissionsprogramme, mit denen die Entwicklung der KMU gefördert wird, auf Gemeinschaftsebene verbessert werden muss. Dies bestätigt die Feststellungen des Hofes (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 6.98-6.99).

<sup>(32)</sup> Unter „Finanzierungstechniken“ versteht man andere Formen der Strukturfondsbeteiligung an der Durchführung der Maßnahmen als die in Artikel 28 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 genannte Direktbeihilfe. Es handelt sich insbesondere um rückzahlbare Beihilfen, Zinsvergütungen, Bürgschaften, Beteiligungen, Beteiligungen am Risikokapital oder um sonstige Finanzierungsformen.

<sup>(33)</sup> ABl. C 267 vom 22.9.1999, S. 2. In diesen Leitlinien ist vorgesehen, dass „die Förderung des produktiven Sektors durch die Strukturfonds [...] einen besonderen Schwerpunkt für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) umfassen [muss]“.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Vereinfachung der Verfahren und die Verbesserung der KMU-Unterstützungsverfahren sind Ziele, die auch die Kommission verfolgt. Das von der Kommission angesprochene Konzept der „zentralen Anlaufstelle“ ist eines der Mittel, die zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen können.*

**3.80.** Bei der thematischen Bewertung der Auswirkungen der Strukturfonds auf die KMU wurden einige Schlussfolgerungen gezogen. Im Hinblick auf die Schlussfolgerung in dieser Ziffer erkennt die Kommission klar an, dass die Ziele für den Zeitraum 1994 bis 1999 nicht eindeutig genug formuliert und quantifiziert waren. Dies war einer der Gründe, weshalb die thematische Bewertung zur Untersuchung der Auswirkungen der Strukturfonds auf die KMU und zur Ermittlung der wirksamsten Formen ihrer Förderung in Auftrag gegeben wurde. Die Ergebnisse der Prüfung sind in die Programmplanung für die Strukturfonds im Zeitraum 2000-2006 eingeflossen, insbesondere in Bezug auf die Frage, wie die Fördermittel für die KMU gezielter eingesetzt werden können. Weil diese thematische Bewertung außerdem in der Mitte des Programmplanungszeitraums vorgenommen wurde, konnten noch keine endgültigen Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen der Strukturfonds auf die KMU im Zeitraum 1994-1999 gezogen werden.

Die thematische Bewertung enthielt eine Schätzung der Ausgaben für die KMU sowie der Zahl der begünstigten Unternehmen und der geschaffenen Arbeitsplätze. Sie kam zu dem Ergebnis, dass zwischen 1998 und 1999 mehr als 1,5 Mio. KMU, also 21,2 % aller infrage kommenden Unternehmen, durch die Strukturfonds gefördert und außerdem zwischen 1994 und 1999 etwa 2,3 Mio. Bruttoarbeitsplätze und etwa 2 Mio. Nettoarbeitsplätze geschaffen wurden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Zahl der Interventionen und die Streichung der GI für KMU<sup>(34)</sup> sollten eine Vereinfachung und eine größere Kohärenz der Beihilfestrategie für die KMU bewirken. Der neue Verordnungsrahmen dürfte bei der Verwaltung, Begleitung und Bewertung der Maßnahmen zugunsten der KMU Verbesserungen ermöglichen, sofern die entsprechenden Bestimmungen so schnell wie möglich zur Anwendung kommen. Die neue Verordnung in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen wurde im März 2001 von der Kommission verabschiedet<sup>(35)</sup>. Im Übrigen dürfte die Verordnung (EG) Nr. 1159/2000 der Kommission vom 30. Mai 2000 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds<sup>(36)</sup> die Sichtbarkeit der Aktionen verbessern. Ein weiterer neuer Rechtsrahmen wurde für den Wettbewerbsbereich festgelegt<sup>(37)</sup>. Für den Zeitraum 1994-1999 wurden bis auf die Annahme der Arbeitsblätter zur Förderfähigkeit im Jahr 1997<sup>(38)</sup> und der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 Maßnahmen getroffen, die sich nicht mehr signifikant auf die bereits angenommenen und laufenden Programme auswirken konnten.

<sup>(34)</sup> Insbesondere hatte der Hof in Bezug auf die Initiative für KMU festgestellt (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 6.86-6.91), dass die unter diese Initiative fallenden Programme entweder die gleichen oder ähnliche Maßnahmen enthielten wie die GFK oder EPPD oder neue Maßnahmen vorsahen, die dieselben Ziele verfolgten wie die bereits vorhandenen.

<sup>(35)</sup> Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, ABl. L 63 vom 3.3.2001, S. 21.

<sup>(36)</sup> ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 30.

<sup>(37)</sup> Es handelt sich um die Verordnungen (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1) und die Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1) und um die von der Kommission unter Bezug auf letztgenannte Verordnung verabschiedeten Verordnungen über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, „De minimis“-Beihilfen und Ausbildungsbeihilfen: Verordnungen (EG) Nr. 68/2001, (EG) Nr. 69/2001 und (EG) Nr. 70/2001 vom 12. Januar 2001, ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 20, 30 und 33.

<sup>(38)</sup> Entscheidungen 97/317/EG bis 97/331/EG der Kommission vom 23. April 1997 zur Änderung der Entscheidungen betreffend die Genehmigung von GFK, EPPD und Programmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen, ABl. L 146 vom 5.6.1997, S. 1.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Ferner sollte mit der Bewertung festgestellt werden, wie viel überflüssigen Ballast die KMU-Fördermaßnahmen enthalten. Als Konsequenz aus den Ergebnissen der Bewertung hat die Kommission zur Verbesserung der Wirksamkeit der Strukturfondsmaßnahmen zugunsten der KMU den Schwerpunkt verstärkt auf die indirekte — im Gegensatz zur direkten — Förderung der KMU gelegt, was sich in den Programmen für den Zeitraum 2000-2006 auch widerspiegelt.*

*Die europäische Beschäftigungsstrategie unterstreicht die Bedeutung der KMU für die Beschäftigung in der Europäischen Union. Die Verbindung der Maßnahmen von Mitgliedstaaten, Strukturfonds und der Europäischen Investitionsbank (EIB) zielt darauf ab, den unterschiedlichen Erfordernissen der KMU bei der Gründung und Entwicklung auf einem wettbewerbsbestimmten Markt gerecht zu werden (Finanzierung, Einstellung bzw. Fortbildung von Mitarbeitern usw.).*

*Die verspätete Annahme der neuen Verordnung zur Verwaltung und Kontrolle hatte nur begrenzten Einfluss auf die Verwaltung der Strukturfonds, da die meisten operationellen Programme bereits zwischen Ende 2000 und März 2001 genehmigt worden waren und die wichtigsten Bedingungen der Kommission den Mitgliedstaaten im März mitgeteilt wurden und bis zur Abstimmung im Verwaltungsausschuss im Dezember 2000 in den Strukturfondsausschüssen eingehend erörtert wurden.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.81. Die Arbeitsblätter zur Förderfähigkeit ermöglichen ab dem 1. Mai 1997 die Klärung einiger Probleme, auf die der Hof hingewiesen hatte (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 6.73-6.76 und 6.84). Insbesondere galt dies für die alternative Finanzierung von kofinanzierten Vorhaben und die Finanzierungstechniken. Für den Zeitraum 2000-2006 wurden diese Arbeitsblätter durch die in der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission <sup>(39)</sup> enthaltenen Bestimmungen ersetzt. Die Zuschussfähigkeitsbedingungen für alternative Finanzierungen wurden jedoch nicht in die neuen Vorschriften aufgenommen, und die Bedingungen für finanztechnische Maßnahmen wurden erheblich verändert <sup>(40)</sup>, was zu Unsicherheiten führte (siehe Ziffer 3.91).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.81.** Im Programmplanungszeitraum 1994-1999 wurde die alternative Finanzierung oder alternative Zahlung — entsprechend dem Arbeitsblatt 16 zur Förderfähigkeit im Rahmen von SEM 2000 — als Hilfsmittel der Verwaltung eingesetzt, um die zu unterschiedlichen Zeitpunkten von allen Finanzpartnern (Gemeinschaft, einzelstaatliche Regierungen und öffentliche Einrichtungen) zur Verfügung gestellten Fördermittel so effizient wie möglich einzusetzen.

Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 wurden die Finanzverfahren durch automatische jährliche Mittelbindungen, ein System von Vorauszahlungen und rascheren Zahlungen, ergänzt. Aus diesem Grund hielt es die Kommission nicht für notwendig, bei der Überarbeitung der Fördervorschriften das alte Arbeitsblatt 16 beizubehalten. Dies war von keinem Mitgliedstaat beanstandet worden, und der Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen hat den neuen Förderbedingungen zugestimmt, bevor die Kommission sie angenommen hat.

Das Fehlen einer einschlägigen Vorschrift bedeutet nicht, dass dieses Hilfsmittel des Cash-Flow-Managements nicht mehr eingesetzt werden darf. Natürlich muss die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und insbesondere Artikel 29 genau eingehalten werden. Hieraus ergibt sich, dass alle Vorhaben, unabhängig von der konkreten Quelle der öffentlichen Fördermittel, als im Rahmen von Artikel 29 kofinanziert gelten und in den Bewilligungsschreiben die genaue Höhe der Strukturfonds-Fördermittel angegeben werden muss. Um zu unterstreichen, dass es sich hierbei um ein Hilfsmittel des Cash-Flow-Managements handelt, bezeichnet die Kommission es als „alternative Zahlung“ und nicht als „alternative Finanzierung“.

Die Generaldirektion Regionalpolitik hat den Behörden der Mitgliedstaaten diesen Standpunkt mehrfach — mündlich wie schriftlich — erläutert.

<sup>(39)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen, ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 39.

<sup>(40)</sup> Der wichtigste Grundsatz für eine Kofinanzierung durch die Gemeinschaft war in den Arbeitsblättern von 1997 genau festgelegt: „Die Beteiligung der Gemeinschaft an den Finanzierungstechniken muss begrenzt bleiben, (und) die entsprechenden Maßnahmen dürfen in keinem Fall an die Stelle der Aktivitäten des finanziellen Sektors treten bzw. sich mit diesen überschneiden, es sei denn, der Sektor ist nachweislich außerstande, dem Entwicklungsbedarf der betreffenden Region gerecht zu werden.“ Dieser Grundsatz wurde jedoch in den Vorschriften von 2000 nicht mehr beibehalten.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.82. Mehrere Bestimmungen der neuen allgemeinen Verordnung beziehen sich auf Schwierigkeiten, auf die der Hof hingewiesen hatte. So ist in den neuen Bestimmungen zur Differenzierung der Beteiligungssätze<sup>(41)</sup> festgelegt, wie Vorhaben mit erheblichen Einnahmeerwartungen zu behandeln sind. Außerdem wird die Beteiligung der Fonds bei Unternehmensinvestitionen verringert (von 50 auf 35 % bei Ziel 1 und von 30 auf 15 % bei Ziel 2) und eine bevorzugte Behandlung der KMU vorgesehen (der Beihilfesatz kann im Hinblick auf andere Finanzierungsformen als Direktbeihilfen um bis zu 10 % angehoben werden).

3.83. Die Verpflichtung, die an die Verwaltungsbehörde oder an eine sonstige Behörde rückerstatteten Beihilfen wieder derselben Zweckbestimmung zuzuführen, ist nunmehr vorgesehen<sup>(42)</sup>. Außerdem wurden Bestimmungen aufgenommen, mit denen verhindert wird, dass innerhalb von fünf Jahren eine Veränderung des ursprünglichen Ziels der Strukturfondsbeihilfen erfolgt oder dass einem Unternehmen oder einer öffentlichen Körperschaft ein ungerechtfertigter Vorteil erwächst<sup>(43)</sup>. Dies gibt der Kommission neue Instrumente an die Hand, mit denen sie gegen anfechtbare Praktiken einschreiten kann, z. B. bei der Nichteinziehung von Beträgen, die hätten eingezogen werden müssen, bei der Einbehaltung der wiedereingezogenen Beträge durch die mittelbewirtschaftenden Stellen, bei der räumlichen Verlagerung von bezuschussten Investitionen oder beim Verkauf kofinanzierter Infrastrukturen (zum Beispiel bei Privatisierungen). Die früheren Ordnungsbestimmungen boten ihr in diesem Zusammenhang keine angemessene Handhabe. Die Auslegung der in den vorstehenden Ziffern genannten Bestimmungen wirft allerdings Fragen auf, weswegen die Kommission genau festlegen sollte, wie sie diese allgemeinen Grundsätze in die Praxis umzusetzen gedenkt, um für ihre Anwendung, Befolgung und angemessene Kontrolle zu sorgen.

### Bessere Ermittlung der Maßnahmen zugunsten der KMU

3.84. Im Rahmen der thematischen Bewertung für die KMU fand eine bessere Ermittlung der Maßnahmen zugunsten der KMU und der dafür bereitgestellten Mittel statt, wie dies zunächst vom Hof (Jahresbericht zum

<sup>(41)</sup> 40. Erwägungsgrund und Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.

<sup>(42)</sup> Artikel 28 Absatz 3 der allgemeinen Verordnung und Artikel 8 der neuen Verordnung über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, in dem vorgesehen ist, dass die Verwaltungsbehörden oder die Zahlstellen über wieder einzuziehende Beträge Buch führen und sicherstellen, dass die Beträge ohne unberechtigte Verzögerungen eingezogen werden.

<sup>(43)</sup> Artikel 30 Absatz 4 der allgemeinen Verordnung.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.82-3.83.** Nach Auffassung der Kommission ist die DCF-Berechnung das geeignetste Verfahren zur Bestimmung der Nettoeinnahmen aus einer Maßnahme. Bei Zugrundelegung dieser Formel liegt gemäß dem 40. Erwägungsgrund der allgemeinen Strukturfondsverordnung eine erhebliche Nettoeinnahme dann vor, wenn der Kapitalwert der künftigen Einnahmen abzüglich der Betriebskosten mindestens 25 % der gesamten Investitionskosten beträgt. Betriebskosten sind Kosten (einschließlich Wartungskosten, aber abzüglich Abschreibungen oder Kapitalkosten), die beim Betrieb einer Investition anfallen. Die Kommission bereitet zur Zeit Leitlinien zur praktikablen und angemessenen Anwendung von Artikel 29 Absatz 4 für die Mitgliedstaaten vor.

**3.84-3.85.** Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Verfügbarkeit zuverlässiger Daten von der Verbesserung der Begleitsysteme in den Mitgliedstaaten abhängt. Da sich die Durchführung der Programme für den Zeitraum 2000-2006 erst in einer frühen Phase befindet, hält die Kommission das Tempo der bislang erzielten Fortschritte nicht für übermäßig

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Haushaltsjahr 1996, Ziffer 6.96) und dann auch vom Rat <sup>(44)</sup> und vom Parlament <sup>(45)</sup> gefordert worden war. In Ermangelung einer Erhebung musste eine globale Schätzung der für die KMU bereitgestellten Ausgaben vorgenommen werden (21 353 Millionen Euro, d. h. 18,2 % der Gesamtmittel der Strukturfonds im Zeitraum 1994-1999). Um den Stand zu einem anderen Zeitpunkt, z. B. am Ende des Zeitraums, in Erfahrung zu bringen, müsste das Verfahren wiederholt werden. Dies verdeutlicht, dass das Grundproblem immer noch darin liegt, dass zuverlässige Datensysteme fehlen, die eine angemessene Begleitung der Interventionen ermöglichen. Der Hof hat hierauf bereits wiederholt hingewiesen <sup>(46)</sup>.

3.85. Auf der Grundlage von Artikel 36 der allgemeinen Verordnung schlug die Kommission eine neue Einteilung der Strukturfondsinterventionen nach Bereichen vor <sup>(47)</sup>. Die Angaben, die der Kommission übermittelt werden sollen, dürften diese in die Lage versetzen, anhand der verschiedenen Interventionen Zusammenfassungen über die Tätigkeiten der Fonds zu erstellen. Außerdem ist in Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe a) die Einrichtung eines Systems für die Erfassung zuverlässiger finanzieller und statistischer Daten vorgesehen sowie die Übermittlung dieser Daten, wobei nach Möglichkeit computergestützte Systeme zum Einsatz kommen sollten. Im Übrigen hat die Kommission eine Methode für Indikatoren für die Begleitung und Bewertung vorgelegt <sup>(48)</sup>, bei der die KMU spezifisch berücksichtigt werden. In den Mitgliedstaaten laufen erste Bemühungen an, diesen neuen Initiativen Folge zu leisten. Eine

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*langsam. Die Einführung neuer Informationssysteme braucht Zeit, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen die Durchführung der Maßnahmen stark dezentralisiert ist. Außerdem müssen die gesammelten Informationen zur Verwaltung der Vorhaben auf lokaler Ebene beitragen und sich für die Erstellung einer einzelstaatlichen oder europäischen Gesamtschau zu horizontalen Fragen (KMU, Gleichstellung usw.) eignen. Die Kommission ist zuversichtlich, dass sich die Arbeit, die in diese Systeme investiert wird, durch die bessere Qualität der Informationen in den Jahresberichten und insbesondere den Halbzeitbewertungen, die Ende 2003 vorliegen müssen, auszahlen wird.*

**3.85.** *Die Mitgliedstaaten müssen über die Arbeitsweise dieser von den Verwaltungsbehörden betriebenen Datenerfassungssysteme u. a. in jährlichen Durchführungsberichten Auskunft geben.*

<sup>(44)</sup> Empfehlung des Rates zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1996.

<sup>(45)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. März 1998 zur Unterrichtung der Kommission über die Gründe für den Aufschub der Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1996, Ziffern 22 und 23, ABl. C 138 vom 4.5.1998, S. 43. Das Parlament stellt fest, „dass im Rahmen der Strukturfonds im Programmplanungszeitraum 1994-1999 beträchtliche Mittel für die Förderung der KMU bereitgestellt wurden, die Kommission aber bis jetzt nicht in der Lage war, auch nur ansatzweise zu erklären, wie diese Gelder verwendet wurden“.

<sup>(46)</sup> Zuletzt im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 3.27.

<sup>(47)</sup> Diese Einteilung war im „Vademecum: Planungsdokumente für die Strukturfonds im Zeitraum 2000-2006“ (Kommission, GD Regionalpolitik und Kohäsion, Juli 1999) enthalten und ist im Anhang der neuen Verordnung über die Verwaltung und Kontrolle aufgelistet.

<sup>(48)</sup> Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indicative Methode. Der neue Programmzeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3, Kommission, GD Regionalpolitik und Kohäsion, Juli 1999.

tatsächliche Verbesserung der insgesamt verfügbaren Angaben über die Programmplanung, Begleitung und Bewertung der Strukturinterventionen hängt vom reibungslosen Funktionieren dieser neuen Instrumente ab.

### Initiativen für eine bessere Überwachung der Einhaltung der Wettbewerbsregeln

3.86. Der Hof hatte bei den Verfahren zur Überprüfung der Wettbewerbsregeln Unzulänglichkeiten festgestellt (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 6.46 und 6.53-6.68; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffern 3.58-3.59). In jüngster Zeit wurden sowohl auf Kommissionsebene als auch in den Mitgliedstaaten Initiativen ergriffen, um die verfügbaren Angaben über die gewährten Hilfen zu verbessern. Außerdem richtete die Kommission im Jahr 2001 auf Ersuchen des Europäischen Parlaments<sup>(49)</sup> ein Register mit den Beschlüssen über staatliche Beihilfen ein. Der neue Ordnungsrahmen für die staatlichen Beihilfen enthält Kontrollbestimmungen, durch die die Verpflichtung zur Erfassung und jährlichen Meldung der Angaben über die gewährten Beihilfen verstärkt wird. Es ist noch zu früh, um die Auswirkungen dieser Bestimmungen zu bewerten, mit denen im Bereich staatliche Beihilfen eine Vereinfachung und erhöhte Transparenz angestrebt wird. Die neuen Regeln dürften der Kommission jedoch eine Verbesserung ihrer Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der Wettbewerbsregeln ermöglichen, sofern sie sich die geeigneten Mittel verschafft.

3.87. Der Hof hatte empfohlen, in den Programmen spezifisch auf die Rechtsvorschriften und die sonstigen zur Gewährleistung einer korrekten Umsetzung der Gemeinschaftspolitik bestimmten Rechtsinstrumente hinzuweisen, um den Beteiligten die Einhaltung der einschlägigen Regeln und Verfahren zu erleichtern. Im Jahr 2000 legte die Kommission ein Dokument vor, in dem sie für den neuen Programmplanungszeitraum (2000-2006) die bei der Durchführung der Strukturfonds hinsichtlich der Einhaltung des Wettbewerbsrechts im Bereich der staatlichen Beihilfen zu befolgenden Grundsätze und Verfahren festlegte<sup>(50)</sup>. Das Kernelement der neuen Verfahren ist die Ausarbeitung von Übersichten über die staatlichen Beihilfen, die jedem Programm beizufügen sind. Für die Zukunft ist unbedingt sicherzustellen, dass die Kommission die Entwicklung dieser Übersichten angemessen begleitet und dass

**3.86-3.88.** Die Pflichten in Bezug auf die Begleitung der staatlichen Beihilfen, die den staatlichen Behörden in den neuen Programmen hinsichtlich der De-minimis-Beihilfen und der Kumulierung mit anderen Beihilfen auferlegt werden, stellen sicher, dass die diesbezüglichen Wettbewerbsregeln und Höchstgrenzen eingehalten werden. Die Durchführungsverordnung für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme misst den Systemen zur Sicherstellung der Einhaltung der Gemeinschaftsregeln, einschließlich derer für staatliche Beihilfen, große Bedeutung bei. Dies ist im Übrigen einer der Aspekte der Systeme, den die Kommission besonders gründlich prüfen wird.

<sup>(49)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zum XXVIII. Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik vom 18. Januar 2000. Bericht PE A5-0078/99.  
Entschließung des Europäischen Parlaments zum XXIX. Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik vom 24. Oktober 2000.

<sup>(50)</sup> Strukturfonds und staatliche Beihilfen. Durchführungsverfahren (GD Regionalpolitik und Kohäsion, G1, 15. Mai 2000).

die Verwaltungsbehörden die Übersichten aktualisieren und mit den spezifischen Verweisen auf die geltenden nationalen und regionalen Bestimmungen ergänzen.

3.88. Bei einigen Infrastrukturinvestitionen, insbesondere in den Bereichen Telekommunikation, Verkehrswesen und Energie, besteht der der Gemeinschaftsfinanzierung gegenüberstehende nationale Finanzierungsanteil in Beiträgen eines Unternehmens oder einer Einrichtung, ohne dass die betreffenden Beträge die nationalen Haushaltskanäle durchlaufen. In diesem Zusammenhang sind geeignete Maßnahmen zu treffen, mit denen gewährleistet wird, dass diese Gemeinschaftsbeihilfen denselben Bestimmungen und denselben Kontrollen unterliegen wie die nationalen Beihilfen <sup>(51)</sup>.

### Spezifische Bemerkungen zum Europäischen Sozialfonds

3.89. Die für den Zeitraum 1994-1999 erstellte Zusammenfassung der abschließenden Bewertungen für den ESF <sup>(52)</sup> enthält in dem Ziel 1 gewidmeten Teil keinerlei Angaben über die Beihilfen an die KMU. Der Ziel 4 gewidmete Teil enthält nur uneinheitliche Angaben, obwohl in den nationalen Bewertungsberichten für dieses Ziel signifikante Angaben zur Beteiligung der KMU gemacht werden. Für den Zeitraum 2000-2006 hat die Kommission für die Ziele 1 und 3 die der Säule „Unternehmergeist“ der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorbehaltenen finanziellen Mittel des ESF auf 8 Milliarden Euro festgesetzt, was 13 % der Gesamtmittel Ausstattung des ESF entspricht. Im Übrigen wurde bei den Strukturfonds die verordnungsrechtliche Verpflichtung <sup>(53)</sup>, bei den im Rahmen des ehemaligen Ziels 4 durchgeführten Maßnahmen insbesondere die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen zu berücksichtigen, für den neuen Zeitraum nicht beibehalten. Es ist festzustellen, dass die Kommission im Januar 2001 im

**3.89.** *Der ESF fördert integrierte Maßnahmen oder Aktionen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Programmen, die nicht alle im Rahmen der Partnerschaft abschließend bewertet, aber bei den thematischen Bewertungen (der KMU oder der FuE) im Auftrag der Kommission geprüft wurden.*

*Die Uneinheitlichkeit der Angaben ist auf die unterschiedlichen Bedingungen zurückzuführen, unter denen die abschließenden Bewertungen vorgenommen wurden, und zwar insbesondere bei der Planung, dem Zeitplan und dem Mandat der Berichtersteller. In Bezug auf die KMU stellt der Anstieg der Zahl der KMU, die sich an den Ziel-4-Maßnahmen beteiligt haben, ein bemerkenswertes Ergebnis dar.*

<sup>(51)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 6.84, und Empfehlungen des Hofes in seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen für neue Verordnungen im Bereich der Strukturausgaben (Ziffer 7.3 der Stellungnahme Nr. 10/98 zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000, ABl. C 401 vom 22.12.1998).

<sup>(52)</sup> Dem ESF-Ausschuss vorgelegte Schlussfolgerungen zu den abschließenden Bewertungen 1994-1999 vom 28. September 2000.

<sup>(53)</sup> Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4255/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, ABl. L 374 vom 31.12.1988, S. 21, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2084/93, ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 39.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Rahmen der Wettbewerbspolitik (Ziffer 3.86) eine Verordnung<sup>(54)</sup> verabschiedet hat, die den KMU den Zugang zu Ausbildungsbeihilfen erleichtern soll.

3.90. Die Koordinierung zwischen der GD Beschäftigung und der GD Unternehmen ist nach wie vor unzulänglich, was sich vor Ort in schwerfälligen Verfahren niederschlägt und das Funktionieren des Ansatzes einer „einzigsten Anlaufstelle“ zur Erleichterung der Gründung und Entwicklung von KMU verhindert. Auf diesen Mangel wies auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme Nr. WSA 592/2000 vom 24. Mai 2000 hin. Im Übrigen wird in der Mitteilung der Kommission zur Überprüfung bestimmter gemeinschaftlicher Finanzinstrumente zugunsten von KMU<sup>(55)</sup> überhaupt nicht auf den ESF verwiesen.

### Finanzierungstechniken und Unternehmensdienstleistungen

3.91. In Bezug auf die Gemeinschaftsunterstützung für Finanzierungstechniken, einschließlich der Globalzuschüsse, hatte der Hof (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 6.75-6.80) Mängel bei der Durchführung der entsprechenden Aktionen festgestellt, die darauf zurückzuführen waren, dass die zu erreichenden Ziele und die Durchführungsbestimmungen nicht eindeutig festgelegt waren. Der Hof stellte im Jahr 2000 erneut fest, dass im Rahmen der Strukturfonds zum Beispiel Rückzahlungen kofinanzierter Darlehen als nationaler Finanzierungsanteil dienen konnten. Die Durchführung der Globalzuschüsse war immer noch von Schwierigkeiten gekennzeichnet. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der Durchführungsmodalitäten, mit der Folge, dass sich die Verabschiedung der Entscheidungen, die Unterzeichnung der Übereinkünfte zwischen der Kommission und den zwischengeschalteten Stellen und die Zahlung der Vorschüsse erheblich verzögerten. Die von der Kommission durchgeführte Prüfung der im Zeitraum 2000-2006 anzuwendenden neuen Finanzierungstechniken ergab insbesondere weiterhin erhebliche Schwierigkeiten in Bezug auf die Kompatibilität der Strukturfondsbeihilfen für Risikokapitalfonds und

**3.90.** *Im März 2001 hat die Kommission einen umfassenden Bericht über die Maßnahmen der Europäischen Union zugunsten der KMU veröffentlicht (Bericht über die Aktivitäten der Union zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), KOM(2001) 98 endg. vom 1. März 2001).*

*Was die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Europäischen Charta für Kleinunternehmen anbelangt, so hat die Kommission auf dem Stockholmer Gipfel einen ersten Jahresbericht der Mitgliedstaaten und der Kommission zu dieser Charta vorgelegt. Dieses Jahr lag der Bericht nur in Kurzform vor. Ab 2002 wird er die Fortschritte der Mitgliedstaaten und der Kommission in diesem Bereich detaillierter behandeln.*

*Die Fortschritte in Bezug auf die Charta wurden auch im Bericht über die Umsetzung des BEST-Verfahrens behandelt, der dem Rat „Industrie“ am 5. Dezember 2000 vorgelegt wurde. In den Kapiteln „Bessere Präsentation von Unterstützungsdiensten“ und „Verbesserungen bei Behörden und Verwaltungen“ behandelt der Bericht auch die Frage der „One-Stop-Shops“.*

**3.91.** *Die Kommission wird ihren „Leitfaden für die Techniken des Finanz-Engineerings“ erst dann veröffentlichen, wenn die Frage der Vereinbarkeit der Wettbewerbsregeln mit den Maßnahmen zugunsten von Risikokapitalgesellschaften geklärt ist. Denn die Vereinbarkeit der staatlichen Förderung von KMU durch Risikokapitalfonds mit den Wettbewerbsregeln ist eine sehr sensible Frage, die im Übrigen nicht nur Fördergebiete der Strukturfonds, sondern die gesamte EU betrifft. Die Kommission wird hierzu in Kürze ein Papier vorlegen.*

*Der Leitfaden wird diese neuen Regeln enthalten und natürlich auch die unter Punkt 3.85 genannten Dokumente der Kommission berücksichtigen. Neben den dort genannten Arbeiten sowie der Arbeit zur Anwendung der Regeln für staatliche Beihilfen zur Förderung der Wirtschaftstätigkeit mittels Risikokapital gemäß Punkt 3.82 hat die Kommission eine Studie über die Verfahren der Kofinanzierung von zinsvergünstigten Darlehen mit dem EFRE eingeleitet, deren öffentlicher Beitrag rückwirkend gezahlt wird und deren Finanzbedarf dementsprechend über den Programmplanungszeitraum hinausgeht.*

<sup>(54)</sup> Verordnung (EG) Nr. 68/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen, ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 20.

<sup>(55)</sup> KOM(2000) 653 endg. vom 18. Oktober 2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

-gesellschaften mit den anderen Gemeinschaftspolitiken. Der Europäische Rat von Stockholm forderte die Kommission schließlich auf, genau festzulegen, wie die Regeln für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen angewandt werden, durch die die Bereitstellung von Risikokapital zur Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen für KMU gefördert werden soll <sup>(56)</sup>.

3.92. In Bezug auf die Strukturen zur Unterstützung der Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen und insbesondere auf die BIC stellte der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 (Ziffern 6.69-6.71) fest, dass sich die gemeldeten Ausgaben bei einem großen Teil dieser Aktionen auf die Finanzierung bestehender oder neuer Einrichtungen oder gar Netze und die entsprechenden Betriebskosten bezogen, ohne dass ein kohärenter Ansatz verfolgt wurde. Im Jahr 2000 veröffentlichte die Kommission einen Leitfaden, in dem die Grundvoraussetzungen für die Einrichtung von BIC und die Bedingungen für ihre Finanzierung durch den EFRE festgelegt sind <sup>(57)</sup>. Die in diesem Leitfaden enthaltenen allgemeinen Grundsätze stellen endlich eine Antwort auf die vom Hof seit 1993 <sup>(58)</sup> vorgebrachten Feststellungen und Bemerkungen in Bezug auf die BIC dar. Die Kommission sollte jedoch die erforderlichen Mittel bereitstellen, um sich vergewissern zu können, dass diese Grundsätze an Ort und Stelle auch tatsächlich eingehalten werden.

### *Sonderbericht Nr. 22/98 über die Chancengleichheit von Frauen und Männern*

3.93. In seiner Empfehlung zur Entlastung 1997 <sup>(59)</sup> hebt der Rat hervor, welche Bedeutung er der Gemeinschaftspolitik für die Chancengleichheit von

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Der Leitfaden wird die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Finanzierungstechniken berücksichtigen und den Regionalbehörden und regionalen Entwicklungsagenturen dabei helfen, diese Instrumente gezielter einzusetzen. Er wird insbesondere Beispiele für nachahmenswerte Verfahren der Vorbereitung, Steuerung und Anwendung der Risikokapitalfonds, Darlehensfonds, Garantiefonds und vergleichbarer Maßnahmen enthalten.*

*Die Erarbeitung des Leitfadens geht Hand in Hand mit der Vorbereitung eines Plans zur Förderung der Kenntnis der Möglichkeiten der öffentlichen Finanzierung von Risikokapitalgesellschaften, die auf die einzelnen Regionen abgestimmt sind, wobei das Verfahren zur Verbreitung nachahmenswerter Verfahren insbesondere zwischen den Fördergebieten angewandt wird. Denn zwischen den Regionen bestehen große Unterschiede bei den Gepflogenheiten der KMU in Bezug auf die Inanspruchnahme von Risikokapital.*

**3.92.** *Ausgehend von der unabhängig durchgeführten Bewertung hat die Kommission im Leitfaden 2000 für die EG-Unternehmens- und Innovationszentren (EG-UIZ) eindeutig erklärt, dass die EG-UIZ weiterhin aus dem EFRE im Rahmen des gemeinschaftlichen Förderkonzepts auf Initiative der zuständigen Behörden auf Basis des Subsidiaritätsprinzips finanziert werden können. Außerdem können diese über den EFRE eine Erstattung für die erbrachten Dienstleistungen erhalten. Auf dieser Grundlage wird die Kommission prüfen, welche weiteren Folgemaßnahmen sie zu den Empfehlungen des Hofes treffen wird.*

<sup>(56)</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat von Stockholm vom 23. und 24. März 2001, S. 21.

<sup>(57)</sup> „Guide des centres européens d'entreprise et d'innovation. Un outil au service du développement régional et des entreprises“. Europäische Kommission (ISBN 92-828-9300-6).

<sup>(58)</sup> Sonderbericht Nr. 5/93 des Hofes über die Unternehmens- und Innovationszentren, ABl. C 13 vom 17.1.1994.

<sup>(59)</sup> Dokument des Rates Nr. 5911/99 vom 19. Februar 1999.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Frauen und Männern beimisst, bittet um Behebung der Schwachpunkte des mittelfristigen Gemeinschaftsprogramms (insbesondere Kosten des zur technischen Hilfe herangezogenen Büros) und fordert dazu auf, eine Überschneidung von Tätigkeiten des ESF (Haupt-schwerpunkt) und der Gemeinschaftsinitiative NOW zu vermeiden. In den von der Kommission für die Strukturmaßnahmen des Zeitraums 2000-2006 verabschiedeten operationellen Programmen werden für spezifische Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit im Zeitraum 2000-2006 Mittel in Höhe von 3 537 Millionen Euro bereitgestellt, was 6 % der Gesamtausgaben des ESF entspricht. Dieser Anteil liegt über den 1,6 %, die im Zeitraum 1994-1999 erreicht wurden, liegt jedoch immer noch unter dem von der Kommission im Jahr 1998 festsetzten und vom Europäischen Parlament geforderten Ziel von 15 %<sup>(60)</sup> (Ziffer 78 des Sonderberichts Nr. 22/98).

3.94. Die Mittelausstattung der GI Beschäftigung belief sich für den Zeitraum 1994-1999 auf insgesamt 1 846,3 Millionen Euro. Davon entfielen 27 % auf den Maßnahmenbereich NOW („New Opportunities for Women“ — neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen). Lediglich 78 % der gebundenen Mittel waren bis zum Ende des Jahres 2000 ausgezahlt worden. Im neuen Programmplanungszeitraum wurde die GI Beschäftigung durch die GI EQUAL ersetzt. Das von der Kommission für die Durchführung dieser neuen Initiative eingerichtete Verwaltungssystem und die Schwerfälligkeit der Verfahren haben es nicht ermöglicht, die zuvor bei der GI Beschäftigung festgestellten Verzögerungen zu beseitigen, so dass sich der Programmplanungszeitraum um mindestens ein Jahr verkürzt. Für die Transnationalität der Vorhaben, eine Komponente, die die wichtigste Besonderheit der Gemeinschaftsinitiativen gegenüber den gewöhnlichen operationellen Programmen ausmacht, hat die Kommission noch keine Anweisungen zu den förderungswürdigen Ausgaben und dem entsprechenden Finanzrahmen verabschiedet. Im Übrigen hat sie in der Mitteilung über EQUAL keine Mindestmittelausstattung für diese Komponente vorgesehen, die, wie im Sonderbericht unterstrichen wurde, nur von marginaler Bedeutung war (Ziffern 33-41 des Sonderberichts Nr. 22/98).

**3.94.** Die meisten Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung sehen für die Ausgaben einen Förderzeitraum vor, der über den 31. Dezember 2000 hinausgeht. Die entsprechenden Programme werden erst im Laufe des Jahres 2001 und spätestens im Juni 2002 abgeschlossen. Der vom Hof genannte Verwendungssatz von 78 % wird sich aber mit dem Abschluss der Programme allmählich erhöhen. Bis dahin wird die Kommission die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die ihnen in diesem Rahmen bereitgestellten Mittel optimal zu nutzen.

Im Übrigen wird die Kommission im Haushaltsjahr 2001 eine Reihe von Merkblättern zur Transnationalität fertig stellen, die die Förderbedingungen, die Mindestvoraussetzungen für den Abschluss einer Vereinbarung über transnationale Zusammenarbeit, die Verwaltungsvorschriften und die Anforderungen hinsichtlich des Austauschs nachahmenswerter Verfahren behandeln werden.

Die Kommission hielt es nicht für sinnvoll, in ihrer Mitteilung mit den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL einen Mindestbetrag für transnationale Maßnahmen festzusetzen, sondern hielt es für zweckmäßiger, diesen nach Absprache mit den einzelnen Mitgliedstaaten gemeinsam entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten zu bestimmen. Außerdem haben im Lauf der Verhandlungen über die EQUAL-Programme alle ESF-Missionsleiter regelmäßig Informationen über die von den anderen Mitgliedstaaten für transnationale Maßnahmen bereitgestellten Mittel erhalten, um eine gewisse Harmonisierung sicherzustellen.

<sup>(60)</sup> KOM(98) 131 vom 19. März 1998. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Durchführung des mittelfristigen Aktionsprogramms der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996-2000): „11. [...] betont, dass [das Europäische Parlament] eine mindestens 15%ige Förderung von Frauenprojekten für den ESF gefordert hat“, Abl. C 279 vom 1.10.1999, S. 88.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.95. Bei der Abwicklung des mittelfristigen Aktionsprogramms der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Männern und Frauen (1996-2000) wurde der als finanzieller Bezugsrahmen dienende Betrag von 30 Millionen Euro <sup>(61)</sup> um 18 Millionen Euro überschritten. Dies entspricht einer Programmierung von 60 % über dem vorgesehenen Betrag. Bei der Ausführung des Haushaltsplans wurden jedoch nur Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 43,1 Millionen Euro (90 %) vorgenommen, von denen 34 Millionen Euro ausbezahlt wurden (79 %). Im Rahmen dieses Programms wurden 342 Vorhaben durchgeführt, von denen 138 außerhalb der Kommissionsdienststellen von einer Technische-Hilfe-Agentur verwaltet wurden. Die Kosten des Technische-Hilfe-Vertrags (Zeitraum 19. Juli 1996 bis 31. März 1999) beliefen sich auf Verpflichtungsermächtigungen von 7,4 Millionen Euro (wovon 2,9 Millionen Euro auf Personal- und Verwaltungsausgaben entfielen) und Zahlungsermächtigungen von 5,8 Millionen Euro (wovon 2,6 Millionen Euro auf Personal- und Verwaltungsausgaben entfielen). Damit beliefen sich die Kosten der für die Verwaltung dieses Programms eingesetzten externen Einrichtung auf 6,7 % der vorgenommenen Mittelbindungen und 7,6 % der getätigten Zahlungen. Diese Beträge stehen in keinem Verhältnis zu der von der TH-Agentur geleisteten Arbeit (Ziffern 54-65 des Sonderberichts Nr. 22/98).

*Gemeinschaftsinitiative Leader***Prüfung von Leader I**

3.96. Die Kommission leitete erstmals im Jahr 1991 die Gemeinschaftsinitiative „Leader“ („Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“) ein, um die im Rahmen der gewöhnlichen operationellen Programme durchgeführten Maßnahmen für die ländliche Entwicklung zu ergänzen. Das Gesamtziel dieser Initiative bestand darin, „neuartige Lösungen“ für die ländliche Entwicklung anzustreben, die für die ländlichen Gebiete von exemplarischem Wert sein sollten. Grundvoraussetzung dabei war die Nähe zu den Orten (gebietsbezogener Ansatz), Bürgern („Bottom-up-Konzept“) und Tätigkeiten (dezentrale Interventionen und Finanzierung) <sup>(62)</sup>.

**3.95.** Die Kommission hat den Einsatz der Büros für technische Hilfe rationalisiert. Dabei wurden im Rahmen des Programms für Chancengleichheit die vom Hof angesprochenen Aufgaben in den letzten beiden Jahren wieder in die Dienststellen der GD Beschäftigung und Soziales zurückverlagert.

<sup>(61)</sup> Artikel 10 des Beschlusses 95/593/EG des Rates vom 22. Dezember 1995 über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Männern und Frauen (1996-2000), ABl. L 335 vom 30.12.1995, S. 37.

<sup>(62)</sup> Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten, ABl. C 73 vom 19.3.1991, S. 33, und Kapitel 7 des Jahresberichts des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1995, ABl. C 340 vom 12.11.1996.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.97. Im Jahr 1995 wurden Prüfungen zu Leader I in Italien, Spanien und Deutschland durchgeführt. Auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen<sup>(63)</sup> forderte der Rat die Kommission auf, „die Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung dieser Gemeinschaftsinitiative [...] durchzuführen“ und „für alle Gemeinschaftsinitiativen und insbesondere in Bezug auf die Evaluierung die sich aus den Bemerkungen des Rechnungshofs ergebenden Konsequenzen zu ziehen“<sup>(64)</sup>. In ihrer Antwort<sup>(65)</sup> wies die Kommission darauf hin, dass den allgemeinen Prüfungsfeststellungen in der Mitteilung zu Leader II (siehe Ziffer 3.98) bzw. bei der Entwicklung des Reformprogramms SEM 2000 und der Arbeitsblätter<sup>(66)</sup> (z. B. Problem der Bankgarantien und Zinserträge) Rechnung getragen wurde. Einige Schwachpunkte bestehen jedoch immer noch (siehe Ziffer 3.103).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.97.** Die Kommission hat beim Start von Leader II die Bemerkungen des Hofes zu Leader I berücksichtigt. So wurde die Innovation als Auswahlkriterium für die lokalen Leader-II-Aktionsgruppen eingeführt. Die meisten Punkte, die der Hof als Schwachstellen bezeichnet, sind auf bestimmte Risiken zurückzuführen, die mit der weitgehend dezentralisierten Durchführung, wie sie z. B. bei Leader angewandt wird, und der Erprobung weniger bürokratischer Ansätze beim Zugang zu Fördermitteln der Gemeinschaft verbunden sind, mit der auf die wiederholt geäußerte Kritik an der EU seitens der Bürger eingegangen wurde. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind sich dieser Risiken bewusst, wenn sie die Programme überwachen und kontrollieren, ob bei der Durchführung die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gewahrt ist.

Die Kommission erkennt an, dass die Finanzverwaltung durch die Verstärkung der Ex-ante-Kontrolle der Programm Durchführung verbessert werden könnte. Die Kommission misst dem Bottom-up-Prinzip und der partnerschaftlichen Dimension der Gemeinschaftsinitiative — entscheidende Merkmale, die das Leader-Konzept von den herkömmlicheren Top-down-Programmen unterscheiden — große Bedeutung bei.

**Weiterverfolgung der Prüfung von Leader II**

3.98. Die Kommission beschloss, die Gemeinschaftsinitiative Leader im Programmplanungszeitraum 1994-1999 fortzusetzen (nachstehend als „Leader II“ bezeichnet)<sup>(67)</sup>. Als Teil einer Gesamtstrategie zur Förderung der ländlichen Entwicklung sollte Leader II den ländlichen Aktionsträgern in den unter die Ziele 1, 5b und 6 fallenden benachteiligten ländlichen Gebieten sowie in den angrenzenden Gebieten helfen, auf der Grundlage eines Bottom-up-Konzepts Strategien zur besseren Nutzung ihres sozioökonomischen Potenzials zu entwickeln.

3.99. Bei den als ländliche Aktionsträger im Rahmen von Leader II für eine Förderung infrage kommenden Endbegünstigten handelte es sich in erster Linie um so genannte „lokale Aktionsgruppen“ nach der Definition

<sup>(63)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995, Kapitel 7, ABl. C 340 vom 12.11.1996.

<sup>(64)</sup> Empfehlung des Rates zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1995, Dokument 5441/97.

<sup>(65)</sup> Bericht der Kommission über die Folgemaßnahmen zu den der Empfehlung des Rates zur Entlastung beigefügten Erläuterungen betreffend das Haushaltsjahr 1995, KOM(97) 571.

<sup>(66)</sup> ABl. L 146 vom 5.6.1997.

<sup>(67)</sup> Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten, ABl. C 180 vom 1.7.1994, S. 48.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

der Initiative Leader I. Diese Gruppen umfassen verschiedene Partner des öffentlichen und privaten Sektors mit einer gemeinsamen Strategie und Innovationskonzepten zur Entwicklung eines lokalen ländlichen Gebiets. Im Zeitraum des GFK II gab es fast 1 000 lokale Aktionsgruppen gegenüber 217 im Rahmen von Leader I.

3.100. In den Jahren 1999 und 2000 wurden zu Leader II Prüfungen in Deutschland, Italien, Luxemburg, Portugal und Spanien durchgeführt. Die Mitgliedstaaten und die Gruppen wurden aus finanziellen, demografischen und geografischen Gründen ausgewählt. Außerdem fanden Prüfungen bei der Kommission sowie bei der für die Bereitstellung des europäischen Netzes für ländliche Entwicklung zuständigen TH-Agentur statt.

**Mittelausstattung**

3.101. Aus den drei Strukturfonds (rund 46 % aus dem EFRE, rund 45 % aus dem EAGFL-Ausrichtung und rund 9 % aus dem ESF) wurden für den Zeitraum 1994-1999 (siehe **Tabelle 3.4**) Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von rund 1 790 Millionen Euro bereitgestellt, von denen mehr als 1 070 Millionen Euro, d. h. 60 %, den Ziel-1-Regionen zugewiesen wurden <sup>(68)</sup>.

3.102. Wie aus **Tabelle 3.4** hervorgeht, konzentrierte sich die Ausführung des Haushaltsplans für Leader II auf die zweite Hälfte des Programmplanungszeitraums. Die Verzögerung war in erster Linie auf die späte Genehmigung der Leitlinien <sup>(69)</sup> zurückzuführen sowie in der Folge auf Verzögerungen bei der Genehmigung der operationellen Programme, der Auswahl und Einrichtung der lokalen Aktionsgruppen, den Aktionsplänen und der Projektauswahl <sup>(70)</sup>. Die Ausführung des Programms bei den Zahlungen betraf bis zum Ende des Programmplanungszeitraums (31. Dezember 1999) lediglich 52 % der verfügbaren Mittel. Bis zum Ende des Jahres 2000

**3.102.** Die Kommission erkennt an, dass eine frühere Annahme der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative die Durchführung von Leader II in der ersten Hälfte des Programmplanungszeitraums 1994-1999 erleichtert hätte. Rechtsgrundlage für die einzelnen Gemeinschaftsinitiativen bilden aber die allgemeinen Strukturfondsverordnungen. Aus diesem Grunde musste bei allen Gemeinschaftsinitiativen abgewartet werden, bis diese Verordnungen angenommen waren (Juli 1993), bevor das Genehmigungsverfahren für die vorgeschlagenen Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen eingeleitet und diese dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Stellungnahme vorgelegt und schließlich von der Kommission endgültig angenommen werden konnten.

<sup>(68)</sup> Der ursprüngliche Gemeinschaftsbeitrag für Leader II wurde zu Preisen von 1994 mit 1 400 Millionen Euro veranschlagt, von denen 900 Millionen Euro für die Ziel-1-Regionen vorgesehen waren. Die Differenz ergibt sich hauptsächlich durch die Zuweisung einer Reserve im Jahr 1999 sowie durch die Indexierung.

<sup>(69)</sup> Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten, ABl. C 180 vom 1.7.1994.

<sup>(70)</sup> Der Hof stellte wiederholt eine endlastige Programmausführung im Bereich der Strukturfonds fest, z. B. im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997 (Ziffern 3.24-3.34) und im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 (Ziffer 3.3 und Ziffern 3.18-3.22) sowie im Sonderbericht Nr. 16/98 über die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 1994-1999, Ziffer 6.19.

Hinzu kam, dass zu bestimmten Programmen langwierige Verhandlungen geführt werden mussten und dass in bestimmten Mitgliedstaaten bzw. Regionen die Auswahl der lokalen Aktionsgruppen schwierig war, weil von der Basis starker Druck ausgeübt wurde, um in das Programm einbezogen zu werden.

Tabelle 3.4 — Gemeinschaftsinitiative Leader II 1994-1999, EAGFL-Ausrichtung, EFRE und ESF

(Mio. EUR)

	Mitgliedstaat/Region	Finanzierungsplan	Verpflichtungen								Zahlungen							
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	Insgesamt	% des Finanzierungsplans	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Insgesamt	% des Finanzierungsplans
Ziel 1	Belgien	4,18	0,00	0,00	0,00	4,09	0,00	0,08	4,17	1,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,00	0,02	3,07	0,49
Ziel 1	Deutschland	95,68	0,00	75,61	7,50	0,00	7,96	4,57	95,64	1,00	0,00	22,90	11,75	9,48	20,19	3,01	68,33	0,70
Ziel 1	Griechenland	167,65	0,00	22,56	0,00	0,00	36,55	107,98	167,09	1,00	0,00	11,28	0,00	3,49	21,23	64,10	101,10	0,60
Ziel 1	Spanien	340,83	0,00	69,46	4,74	46,40	68,08	136,14	324,82	0,95	0,00	24,09	5,61	17,85	46,27	87,99	182,76	0,53
Ziel 1	Frankreich	5,09	0,00	3,05	0,79	1,25	0,00	-0,25	4,84	0,95	0,00	0,55	0,66	0,38	0,00	0,28	2,82	0,37
Ziel 1	Irland	87,23	0,00	7,50	0,00	1,13	53,11	5,91	67,65	0,78	0,00	3,75	0,00	0,34	24,66	23,23	52,76	0,60
Ziel 1	Italien	208,33	0,00	23,09	22,30	8,14	11,09	125,37	189,99	0,91	0,00	11,54	10,95	4,07	4,54	11,77	43,78	0,21
Ziel 1	Niederlande	2,90	0,00	2,02	0,00	0,09	0,00	0,22	2,33	0,80	0,00	0,61	0,00	0,03	0,34	0,00	1,78	0,34
Ziel 1	Österreich	3,50	0,00	2,01	0,25	0,00	0,61	0,62	3,49	1,00	0,00	0,33	0,37	0,18	0,35	1,04	3,27	0,65
Ziel 1	Portugal	133,20	0,00	6,74	4,01	39,86	46,51	34,54	131,66	0,99	0,00	3,59	4,85	20,46	36,69	21,96	88,54	0,66
Ziel 1	Vereinigtes Königreich	28,48	0,00	18,54	4,78	0,00	2,64	2,53	28,49	1,00	0,00	1,91	4,81	3,28	5,86	1,84	18,70	0,62
<b>Insgesamt</b>		<b>1 077,07</b>	<b>0,00</b>	<b>230,58</b>	<b>44,37</b>	<b>100,96</b>	<b>226,55</b>	<b>417,71</b>	<b>1 020,17</b>	<b>0,95</b>	<b>0,00</b>	<b>80,55</b>	<b>39,00</b>	<b>61,61</b>	<b>160,13</b>	<b>215,24</b>	<b>557,48</b>	<b>0,52</b>
Ziel 5b	Belgien	6,36	0,00	0,00	0,00	3,32	2,72	0,32	6,36	1,00	0,00	0,00	0,00	1,66	1,36	0,02	3,04	0,48
Ziel 5b	Dänemark	8,16	0,00	0,00	6,53	1,63	0,00	0,00	8,16	1,00	0,00	0,00	1,96	0,49	0,00	0,00	2,45	0,30
Ziel 5b	Deutschland	118,57	0,00	48,96	8,39	3,21	4,25	47,69	112,49	0,95	0,00	15,92	2,50	4,37	17,18	14,94	54,91	0,46
Ziel 5b	Spanien	74,60	0,00	42,64	4,78	1,12	22,40	3,66	74,60	1,00	0,00	10,77	4,22	0,33	15,47	25,43	56,22	0,75
Ziel 5b	Frankreich	232,33	0,00	92,51	91,95	36,12	1,89	9,87	232,33	1,00	0,00	14,98	44,94	19,42	29,83	27,21	136,38	0,59
Ziel 5b	Italien	123,23	0,00	5,53	26,99	5,17	1,00	75,12	113,81	0,92	0,00	2,45	11,35	3,43	0,00	5,94	23,17	0,19
Ziel 5b	Luxemburg	1,27	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,26	1,27	1,00	0,00	0,41	0,00	0,25	0,00	0,00	0,66	0,51
Ziel 5b	Niederlande	9,02	0,00	6,16	0,00	0,08	2,16	0,51	8,91	0,99	0,00	1,85	0,00	0,03	1,30	1,07	4,25	0,47
Ziel 5b	Österreich	24,10	0,00	0,00	17,86	0,36	2,35	2,86	23,42	0,97	0,00	0,00	5,36	2,22	7,18	0,34	15,10	0,63
Ziel 5b	Finnland	16,66	0,00	0,00	16,15	0,00	0,00	0,50	16,66	1,00	0,00	0,00	4,85	0,00	1,37	5,50	11,72	0,70
Ziel 5b	Schweden	12,48	0,00	0,00	10,03	2,05	0,00	0,00	12,09	0,97	0,00	0,00	3,01	0,62	1,21	1,82	6,66	0,53
Ziel 5b	Vereinigtes Königreich	52,92	0,00	37,63	5,25	0,00	0,00	8,66	51,54	0,97	0,00	2,91	9,99	6,52	0,45	15,52	35,39	0,67
<b>Insgesamt</b>		<b>679,70</b>	<b>0,00</b>	<b>234,44</b>	<b>187,93</b>	<b>53,06</b>	<b>36,77</b>	<b>149,45</b>	<b>661,64</b>	<b>0,97</b>	<b>0,00</b>	<b>49,29</b>	<b>88,18</b>	<b>39,34</b>	<b>75,35</b>	<b>97,78</b>	<b>349,94</b>	<b>0,51</b>
Ziel 6	Finnland	12,60	0,00	0,00	11,94	0,00	0,25	0,42	12,60	1,00	0,00	0,00	3,58	0,00	3,49	2,09	9,16	0,73
Ziel 6	Schweden	4,41	0,00	0,00	3,34	0,93	0,00	0,11	4,38	0,99	0,00	0,00	1,00	0,21	0,07	2,01	3,29	0,75
<b>Insgesamt</b>		<b>17,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>15,28</b>	<b>0,93</b>	<b>0,25</b>	<b>0,53</b>	<b>16,98</b>	<b>1,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>4,58</b>	<b>0,21</b>	<b>3,56</b>	<b>4,10</b>	<b>12,45</b>	<b>0,73</b>
Vernetzung		26,04	0,29	3,46	4,09	2,90	6,93	8,37	26,02	1,00	0,00	2,88	1,84	2,88	3,07	3,32	14,00	0,54
<b>Insgesamt</b>		<b>1 799,82</b>	<b>0,29</b>	<b>468,48</b>	<b>251,66</b>	<b>157,85</b>	<b>270,48</b>	<b>576,05</b>	<b>1 724,80</b>	<b>0,96</b>	<b>0,00</b>	<b>132,71</b>	<b>133,61</b>	<b>104,01</b>	<b>242,11</b>	<b>320,45</b>	<b>932,88</b>	<b>0,52</b>

Quelle: Kommission, GD Landwirtschaft.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

waren zusätzliche Zahlungen in Höhe von 71 Millionen Euro getätigt worden. Der größte Teil der verfügbaren Mittel (mehr als 90 %) wurde für die Vorhaben im Rahmen der Maßnahme B <sup>(71)</sup> verwendet.

**Schwachstellen bei der Verwaltung von Leader II**

3.103. In allen besuchten Regionen waren im Rahmen von Leader II Vorhaben genehmigt worden, die auch im Rahmen der Hauptschwerpunkt-Programme („mainstream“) förderfähig gewesen wären (mit Ausnahme der Vorhaben in angrenzenden ländlichen Gebieten außerhalb der Ziel-5b-Regionen <sup>(72)</sup>). Dies wurde vom Hof bereits bei seiner Prüfung von Leader I festgestellt <sup>(73)</sup>. In mehreren Regionen wurden Vorhaben im Rahmen von Leader II bezuschusst, weil sie für das operationelle Hauptprogramm als zu „klein“ betrachtet wurden oder weil die entsprechenden Mittel in diesem Hauptprogramm bereits ausgeschöpft worden waren. Eine Unterstützung dieser Vorhaben im Rahmen der Hauptschwerpunkt-Programmtätigkeiten hätte die erforderlichen Verwaltungsanstrengungen — Schaffung von Verwaltungsstellen für die Programmdurchführung (lokale Aktionsgruppen, kollektive Aktionsträger im ländlichen Raum) — vereinfacht.

3.104. Da jede kofinanzierte Maßnahme zu Einnahmen führen kann, müssen die entsprechenden Beträge bei der Festlegung der Beihilfen berücksichtigt werden <sup>(74)</sup>. In den Fällen, in denen die Vorhaben zu Einnahmen geführt hatten, wurden die Einkünfte aus den

<sup>(71)</sup> Die förderfähigen Aktionen verteilten sich auf vier Maßnahmen: Erwerb von Fachwissen, Programme zur Innovation im ländlichen Raum, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Vernetzung/technische Hilfe.

<sup>(72)</sup> Ziffer 8 der Mitteilung an die Mitgliedstaaten.

<sup>(73)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995, Ziffern 7.25, 7.30 und 7.59, ABl. C 340 vom 12.11.1996.

<sup>(74)</sup> Artikel 17 der Koordinierungsverordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates in Verbindung mit Arbeitsblatt Nr. 9.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Um dieses Problem für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 zu lösen, hat die Kommission die Leitlinien für Leader+ um die neue Bestimmung ergänzt, nach der die Mitgliedstaaten alle lokalen Aktionsgruppen spätestens zwei Jahre nach Programmgenehmigung auswählen müssen. Auf diese Weise blieben den lokalen Aktionsgruppen mindestens fünf Jahre, um ihr Konzept umzusetzen.*

**3.103.** *Aufgrund der Bemerkungen des Hofes zu Leader I hat die Kommission bei Leader II die Innovation als Förderkriterium eingeführt. Im Rahmen von Leader werden zur Bewertung der Innovation allerdings der umfassende Programmansatz und die Vorgehensweise bei Umsetzung des Konzepts der lokalen Aktionsgruppen und nicht nur die Zielsetzung der von diesen lokalen Aktionsgruppen unterstützten Vorhaben berücksichtigt. So kann es sinnvoll sein, im Rahmen von Leader bestimmte Vorhaben zu finanzieren, die, isoliert gesehen, aus den gewöhnlichen Programmen gefördert werden müssten, wenn diese Vorhaben einen wichtigen Bestandteil für die Umsetzung eines innovativen Entwicklungsprogramms einer bestimmten lokalen Aktionsgruppe bilden.*

*Die Kommission erkennt jedoch an, dass die Abgrenzung zwischen den Leader-Programmen und den gewöhnlichen Programmen bei Leader II in einigen Regionen einen Schwachpunkt dargestellt hat, und versucht, diesen Mangel bei der Prüfung der Programme für den Zeitraum 2000-2006 zu beheben.*

*Das Bemühen um Innovation und der Bottom-up-Ansatz, die im Rahmen von Leader verfolgt werden, sind zwei Argumente, die den erhöhten Verwaltungsaufwand für die Durchführung von Leader rechtfertigen; sie müssen im Programm jeder ausgewählten lokalen Aktionsgruppe nachgewiesen werden, das in einem größeren Zusammenhang bewertet werden sollte. Ein weiterer Nutzen für die ländlichen Gemeinden sind der Kompetenzzuwachs und die Verbesserung der Einflussnahme der örtlichen Bevölkerung.*

**3.104.** *Die Kommission hält die Leader-Aktionsgruppen dazu an, einen Fördersatz zu gewähren, der den Umständen des jeweiligen Vorhabens — einschließlich des jeweiligen Einnahmepotenzials — gerecht wird.*

*Die Leader-Aktionsgruppen verfügen im Allgemeinen nicht über die Voraussetzungen, um Darlehen zu gewähren und zu verwalten. Die begleitende Überwachung dieser Darlehen über mehrere Jahre (möglicherweise über das Bestehen der lokalen Aktionsgruppe hinaus) und die Komplexität ihrer Kontrolle übersteigt die Fähigkeit der meisten lokalen Aktionsgruppen, Finanzen zu verwalten.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

kofinanzierten Vorhaben von einigen lokalen Aktionsgruppen ignoriert. Bei im Rahmen von Leader II unterstützten gewinnbringenden Investitionen hätte gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Rahmenverordnung die Möglichkeit in Betracht gezogen werden müssen, statt Zuschüssen Darlehen zu gewähren.

3.105. Im Rahmen von Leader I standen für einen Zeitraum von vier Jahren für 217 Begünstigte Gemeinschaftsmittel in Höhe von rund 450 Millionen Euro zur Verfügung, was pro Gruppe ein jährliches arithmetisches Mittel von rund 520 000 Euro ergibt. Im Rahmen von Leader II wurden die pro Gruppe und Jahr durchschnittlich verfügbaren Gemeinschaftsmittel auf rund 290 000 Euro gekürzt (1 750 Millionen Euro für sechs Jahre und rund 1 000 Begünstigte). Dies führte zwangsläufig zu einer Verteilung der Gemeinschaftsmittel nach dem Gießkannenprinzip, was dem Leitgrundsatz für die Strukturfondsinterventionen widerspricht, der eine Konzentration der Mittel auf eine beschränkte Zahl von vorrangigen Maßnahmen und Gebieten vorsieht, um eine größere Wirkung zu erzielen.

3.106. Die Weiterleitung der für Leader II bereitgestellten Mittel ging äußerst langsam vonstatten. In einer Region, Latium in Italien, verstrichen bei allen Vorhaben zwischen dem Zeitpunkt des Zahlungsantrags und dem Eingang dieses Antrags bei den Begünstigten zwecks Weiterleitung der Gemeinschaftszahlungen an die Endbegünstigten mehr als zwei Jahre.

3.107. In einigen Regionen waren strukturelle Schwachstellen bei der Finanzverwaltung der Initiative Leader II offensichtlich. Dies lag daran, dass nationale/regionale Leitlinien und/oder an die lokalen Aktionsgruppen weitergeleitete Anweisungen für die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel fehlten.

3.108. Die verschiedenen lokalen Aktionsgruppen machten höchst unterschiedliche Gemeinkosten geltend. Während in einigen Regionen alle nicht operativen Ausgaben, einschließlich der Verwaltungsgebühren usw., von den förderfähigen Ausgaben ausgenommen wurden, machten die Gemeinkosten in anderen Regionen mehr als 80 % des verfügbaren Haushalts der lokalen Aktionsgruppen aus (siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 3.68). Außerdem wurden in einer Region, Alentejo in Portugal, nicht zuschussfähige Gemeinkosten gezahlt, da die Begünstigten einen Teil des Zuschusses an die lokale Aktionsgruppe, die das Vorhaben genehmigte, zurückzahlen mussten. Dies stellt

**3.105.** *Im Gegensatz zu Leader I, wo die Kommission für die Auswahl der Leader-Aktionsgruppen zuständig war, werden diese bei Leader II von den Mitgliedstaaten ausgewählt, die wegen des Erfolgs von Leader I eine sehr große Zahl von Bewerbungen erhalten haben.*

*Die Kommission ist wie der Hof der Auffassung, dass jede lokale Aktionsgruppe über genügend (Gemeinschafts- und sonstige) Mittel verfügen muss, um etwas zu bewirken. Bei den Gesprächen mit den Mitgliedstaaten und den anderen EU-Institutionen zum Entwurf der Leitlinien für Leader+ hat die Kommission darauf hingewiesen, dass die Auswahl strenger gehandhabt werden muss. Diese Frage wird in Punkt 9 der Leitlinien aufgegriffen. Außerdem wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert anzugeben, wie viele lokale Aktionsgruppen sie auswählen wollen; mit einigen Mitgliedstaaten wurde über diesen Punkt verhandelt.*

**3.106.** *Wie bei allen Gemeinschaftsfonds traten in bestimmten Regionen auch bei Leader II Schwachstellen bei den Haushaltsabläufen auf, die die Durchführung der innovativen Vorhaben für den ländlichen Raum durch die lokalen Aktionsgruppen ernsthaft beeinträchtigt haben. Die Kommission hat diese Probleme in den Begleitausschüssen der betreffenden Programme — je nach Mitgliedstaat und Region mit unterschiedlichem Erfolg — angesprochen.*

**3.108.** *Wie die Kommission in ihrer Antwort auf den Bericht des Hofes von 1999 bereits erklärt hat, ist der Anteil der Kosten für den Betrieb und die technische Hilfe im Allgemeinen zu Beginn des Programmplanungszeitraums, wenn die Aktionsgruppen eingerichtet werden, höher, geht aber zurück, sobald die externen Vorhaben von diesen Gruppen finanziert werden.*

*Die Kommission hat die Mitgliedstaaten/Regionen bei den Verhandlungen zur Programmgenehmigung im Rahmen von Leader+ aufgefordert, für die Gemeinkosten einen Höchstsatz der gesamten Mittelausstattung der lokalen*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

einen Verstoß gegen Artikel 21 Absatz 3 der Koordinierungsverordnung <sup>(75)</sup> dar.

3.109. In mehreren Fällen gab es für die Auswahl der Vorhaben kein förmliches Verfahren; andere Vorhaben wurden ohne eine vergleichende Analyse vorher festgelegter objektiver (quantifizierbarer) Parameter ausgewählt. Außerdem sind Objektivität und Transparenz des Verfahrens zur Auswahl der Vorhaben in den Fällen zweifelhaft, in denen der Antragsteller und die für die Genehmigung zuständige Stelle in enger Beziehung stehen. In einer Reihe von Fällen bestanden zwischen dem Projektträger und der Genehmigungsstelle enge persönliche oder berufliche Beziehungen.

3.110. In vielen Fällen wurden Vorhaben nachträglich bezuschusst. Der Kommission zufolge ist diese Vorgehensweise durch Artikel 15 der Koordinierungsverordnung (bzw. durch Arbeitsblatt Nr. 2) abgedeckt, da solche Vorhaben innerhalb des in den operationellen Programmen festgelegten Förderungszeitraums durchgeführt werden. Ziel der Strukturpolitik ist es jedoch, Anreize für die Durchführung von Vorhaben zu geben, die andernfalls nicht durchgeführt würden. Eine Bezuschussung (produktiver) Investitionen, bei denen die Projektanträge erst (manchmal Jahre) nach dem Abschluss der Vorhaben eingereicht werden, schafft lediglich Mitnahmeeffekte.

### Schlussfolgerung

3.111. Trotz der oben genannten Schwachstellen ist Leader II seiner Rolle als „Pionierprogramm“ gerecht geworden. Die aus Leader II gezogenen Lehren müssen sich auf den Inhalt der Hauptschwerpunkt-Programme auswirken. Einige der bisher im Rahmen von Leader II unterstützten Maßnahmen können mittlerweile kaum noch als „Modellvorhaben“ bezeichnet werden; sie sollten in Zukunft im Rahmen der Hauptschwerpunkt-Programme gefördert werden.

<sup>(75)</sup> Artikel 21 Absatz 3: „Die Zahlungen sind an die Endempfänger zu leisten, ohne dass irgendein Abzug oder Einbehalt den Finanzhilfebetrag verringern darf, auf den sie Anspruch haben.“

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Aktionsgruppen festzusetzen; sie hat darauf bestanden, diesen Satz auf 15 % zu begrenzen.

*Im Anschluss an die Bemerkungen des Hofes und die Folgemaßnahmen der Kommission wurden im Falle von Alentejo die von den lokalen Aktionsgruppen zu Unrecht erhobenen Beträge den Endbegünstigten wiedererstattet.*

**3.109.** Der Kommission und den Mitgliedstaaten ist bekannt, dass die Auswahl der Vorhaben bei der Durchführung von Leader einen sensiblen Bereich darstellt. Nach ihrer Auffassung muss die Einrichtung von geeigneten Systemen zur Auswahl der Vorhaben zwischen den Mitgliedstaaten/Regionen und den lokalen Aktionsgruppen im Rahmen der Subsidiarität erfolgen. Die Kommission wirkt in den Begleitausschüssen darauf hin, dass die lokalen Aktionsgruppen die Auswahl der Vorhaben im Wege offener und transparenter Verfahren treffen.

**3.110.** Die meisten Leader-I-Aktionsgruppen sind im Rahmen von Leader II wiedergewählt worden. Diese Gruppen haben auf eigenes Risiko mit der Auswahl der Vorhaben begonnen, bevor die Kommission die betreffenden nationalen oder regionalen Programme genehmigt und die Verwaltungsbehörde sie als Leader-II-Aktionsgruppen ausgewählt hat. Da es keine Rechtsvorschriften gibt, die ihre Finanzierung ausschließen, gelten die auf diese Weise finanzierten Vorhaben als förderfähig. Ihr Beitrag zur Erreichung der Ziele von Leader wird durch diese Tatsache nicht geschmälert.

Die rückwirkende Förderung von Vorhaben, die bereits vor Einreichung des Förderantrags abgeschlossen wurden, wird von der Kommission nicht bezuschusst. Damit ein solcher Fall im laufenden Programmplanungszeitraum nicht eintritt, sind nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission nur die Operationen förderfähig, die im Rahmen der betroffenen Intervention für eine Kofinanzierung ausgewählt wurden.

**3.111.** Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Methoden des Leader-Programms, die sich bewährt haben, in die gewöhnlichen Programme übernommen werden sollten. Hierfür hat sich die Kommission im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2000-2006 auch aktiv eingesetzt, und es wird bereits jetzt deutlich, dass eine große Zahl von Mitgliedstaaten — innerhalb der gewöhnlichen Strukturfondsprogramme (z. B. Spanien, Schweden, Irland oder Griechenland) oder mit staatlicher Förderung (z. B. Finnland) — Methoden nach dem Vorbild von Leader erarbeitet haben.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.112. Der Hof würdigt die von der Kommission und von den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zur Stärkung des Innovationsaspekts, des regionalen und sich am Bottom-up-Konzept orientierenden Ansatzes, des Partnerschaftsaspekts, der Vernetzung und der dezentralen Mittelbewirtschaftung bei im ländlichen Raum durchgeführten Vorhaben. Mehrere Probleme bleiben jedoch noch ungelöst. Insbesondere lassen sich die Begleitung und Kontrolle der Einzelvorhaben immer noch nicht ausreichend messen. Diese Aspekte sollten im neuen Programmplanungszeitraum 2000-2006 bei der neuen Gemeinschaftsinitiative Leader + berücksichtigt werden.

*Bemerkungen zum EFRE und zum Kohäsionsfonds im Rahmen der DAS 1998*

3.113. Der Hof hat geprüft, ob die Kommission die im Rahmen der DAS 1998 vorgelegten Bemerkungen zu 15 den EFRE betreffenden Fällen, von denen fünf bereits abgeschlossen waren, und einen den Kohäsionsfonds betreffenden abgeschlossenen Fall angemessen weiterverfolgt hat. Angesichts der finanziellen Auswirkungen der festgestellten wesentlichen Fehler musste die Kommission in all diesen Fällen tätig werden. Obwohl der Hof oft auf Schwachstellen bei der Verwaltung und Kontrolle hinweist, die zahlreichen Programmen gemeinsam sind, führt die Kommission keine zusätzlichen Untersuchungen durch, um über die vom Hof geprüfte Stichprobe hinaus Fehler in den Ausgabenmeldungen zu ermitteln und insbesondere ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf die Gemeinschaftsausgaben festzustellen.

3.114. Bei den fünf abgeschlossenen Unterprogrammen des EFRE waren bei der Prüfung im Rahmen der DAS 1998 Fehler festgestellt worden, die sich in allen fünf Fällen direkt auf die Zahlungen der Kommission ausgewirkt hatten. So war der für diese fünf Unterprogramme ausgezahlte Gesamtbetrag in Höhe von 182,1 Millionen ECU um schätzungsweise 47,5 Millionen ECU zu hoch gewesen (siehe Ziffer 3.29 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1998). In einem Fall konnte der Hof trotz zahlreicher Unregelmäßigkeiten, auf die er verwiesen hatte, keinerlei Weiterverfolgungsmaßnahme seitens der Kommission feststellen. In einem Fall hat die Kommission das Verfahren nach Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 eingeleitet, um einen Teil der gezahlten Beträge wieder einzuziehen. In den drei anderen Fällen hat sie dies ebenfalls vor. Bis Ende 2000 war jedoch noch keine Einziehungsanordnung erteilt worden. Im Übrigen nahm die Kommission bei mehreren dieser Fälle keine tiefer gehende Überprüfung der gemeldeten Ausgaben vor; in einem Fall leitete sie kein Verfahren zur Einziehung eines zu viel gezahlten Betrags ein, obwohl in ihrer im September 1999 getroffenen Entscheidung grundsätzlich festgelegt ist, dass der Mitgliedstaat keine über dem an die Endbegünstigten gezahlten Gesamtbetrag liegende EFRE-Beteiligung erhalten darf.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.112.** Um genehmigt zu werden, müssen die Programme im Rahmen von Leader + genaue Bestimmungen für die Verwaltung (einschließlich der Finanzverwaltung) und Begleitung der einzelnen Maßnahmen (Raumentwicklungsstrategien, Zusammenarbeit und Vernetzung) enthalten. Unter diesem Aspekt werden die Programme genau geprüft. Außerdem erarbeitet die Kommission zurzeit eine Reihe von gemeinsamen — finanziellen und materiellen — Prüfindikatoren für alle Programme von Leader +, um die Umsetzung dieser Maßnahmen besser überwachen zu können.

**3.113.** Die Kommission versucht, trotz der ihr zur Verfügung stehenden begrenzten Mittel die Bemerkungen des Hofes bei der Ausübung ihrer Aufgabe der Verwaltung und Kontrolle der Programme zu berücksichtigen. Die Prüfung der oft sehr komplexen Fälle, für die die Kommission (da es sich nicht um eine Prüfung ihrer eigenen Dienststellen handelt) Kontakt mit den zuständigen Behörden aufnehmen und fehlende Informationen einholen muss, könnte sich über längere Zeit hinziehen. Es war schwierig für die Kommission, mit ihren personellen Mitteln neben dem eigenen Prüfprogramm die Untersuchungen zu den vom Hof festgestellten Fehlern auszuweiten und die Ergebnisse der eigenen Prüfungen sowie die im Rahmen der DAS angesprochenen Fälle weiterzuverfolgen. Wie in der Antwort unter Ziffer 3.75 bereits erklärt, werden aber zurzeit neue Regelungen eingeführt, die in diesem Bereich zu Verbesserungen führen dürften.

**3.114.** Bezüglich dieser fünf vom Hof angesprochenen Interventionen des EFRE sind die Verfahren zur finanziellen Berichterstattung derzeit in Gang. Die 1999 eingeführten Modalitäten für den Abschluss der Interventionen gelten allerdings nicht für die vorangegangenen Abschlüsse. Die Kommission wird jedoch noch einmal prüfen, ob die an den Mitgliedstaat gezahlten Beträge wieder eingezogen werden können.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.115. Im Fall des abgeschlossenen Kohäsionsfondsvorhabens hatte die Kommission keinerlei Schritte zur Wiedereinziehung der fraglichen Mittel beim Begünstigten unternommen, obwohl die nationalen Behörden mittlerweile eingeräumt hatten, dass die gemeldete MwSt. in diesem Fall nicht zuschussfähig gewesen war.

3.116. Bei den noch nicht abgeschlossenen Interventionen können die Berichtigungsmaßnahmen in sechs Fällen als zufriedenstellend betrachtet werden, doch wurden diese Maßnahmen manchmal verspätet vorgenommen. In zwei Fällen sind die von der Kommission eingeleiteten Schritte aus verschiedenen Gründen unzulänglich: minimale Kürzung des Zuschusses, obwohl das betreffende Vorhaben insgesamt nicht zuschussfähig ist; Nichtberücksichtigung der vom Hof angeführten Fälle bei der von der Kommission vor dem Gerichtshof erhobenen Klage in Bezug auf einen anderen ähnlichen Fall, der dieselbe Stelle betrifft; keine Überprüfung der vorgelegten neuen Ausgabenbeträge durch die Kommission. In zwei Fällen schließlich konnte keine Weiterverfolgungsmaßnahme der Kommission festgestellt werden.

## ZUSAMMENFASSUNG DER SONDERBERICHTE

*Sonderbericht Nr. 1/2001 <sup>(76)</sup> über die Gemeinschaftsinitiative URBAN*

3.117. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN hat zur Durchführung zahlreicher Stadtentwicklungsprojekte in 118 Gebieten der Europäischen Union beigetragen und erleichterte den lokalen Behörden den Zugang zu Kofinanzierungsmitteln der Gemeinschaft. Nach Ansicht des Hofes hätten diese Vorhaben jedoch auch im Rahmen der bereits bestehenden Gemeinschaftsinterventionen durchgeführt werden können, wodurch die Schaffung neuer Verfahren und kostspieliger Verwaltungsstrukturen vermieden worden wäre.

3.118. Die Mitteilungen der Kommission mit den Leitlinien für die Initiative URBAN enthielten viele ehrgeizige, aber wenig konkrete Ziele. Auch in den angenommenen Programmen fehlt es an genauen und spezifischen Zielen. Um zu gewährleisten, dass die

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.115.** Die Kommission hat im Juli 2001 eine Einziehungsanordnung über den betreffenden Betrag erlassen.

**3.116.** Was die beiden vom Hof zuerst genannten Fälle anbelangt, deren Bearbeitung für nicht zufriedenstellend befunden wurde, so hat sich in einem Fall der betreffende Mitgliedstaat bereit erklärt, eine vollständige Berichtigung vorzunehmen. Im anderen Fall muss die Kommission zunächst die Entscheidung des Gerichtshofs abwarten. In einem der beiden letztgenannten Fälle sind die erforderlichen Berichtigungen zwischenzeitlich erfolgt. Im anderen Fall wird die Kommission gegebenenfalls weitere Schritte einleiten.

**3.117.** Der eigentliche Mehrwert von URBAN liegt darin, dass aus der bürgernahen Partnerschaft und der Mitwirkung der Einwohner der Dreh- und Angelpunkt für eine mögliche Sanierung der Zielgebiete gemacht wird. Diese Vorgehensweise wird von den allgemeinen Regeln für Strukturfondsinterventionen zwar nicht ausgeschlossen, der Hof hat aber anerkannt, dass die Gemeinschaftsinitiative URBAN den Zugang der Kommunalbehörden zur Kofinanzierung der Gemeinschaft erleichtert hat.

Auch wegen dieser positiven Aspekte der lokalen Partnerschaft entstand insbesondere auch im Europäischen Parlament die Bereitschaft, die Gemeinschaftsinitiative URBAN im Zeitraum 2000-2006 fortzuführen.

**3.118.** Diese Gemeinschaftsinitiative reicht aber nicht völlig aus, um eines der großen Probleme unserer heutigen Gesellschaft, nämlich die städtischen Krisenviertel, die sich in vielen Städten der Europäischen Union zu echten Ghettos entwickelt haben, in den Griff zu bekommen.

<sup>(76)</sup> ABL C 124 vom 25.4.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Ex-ante-Beurteilungen, die Begleitung und die Bewertung tatsächlichen Einfluss auf die Konzeption und die Durchführung der Interventionen haben, müssen den Interventionen vorab genaue Ziele zugewiesen werden.

3.119. Obwohl die Probleme der städtischen Gebiete sehr unterschiedlicher Art sind, weichen die in den OP zur Abhilfe vorgeschlagenen Maßnahmen kaum voneinander ab. Angesichts der Größe der Programme führte diese Strategie zu einer äußerst schwer zu verwaltenden Finanzierung nach dem Gießkannenprinzip. Die neuen, nur noch aus dem EFRE finanzierten Maßnahmen sollten einfacher sein und besser auf die Hauptprobleme der betreffenden Gebiete zugeschnitten werden.

3.120. Kennzeichnend für die Durchführung von URBAN waren äußerst lange Verzögerungen, die zur Konzentration der Maßnahmen auf das Ende des Zeitraums führten. Dies ist die Folge einer unzureichenden bzw. fehlenden Ex-ante-Beurteilung der Programme sowie einer unrealistischen Programmplanung und einer mangelhaften Begleitung. Außerdem wurden fragwürdige Techniken angewandt, damit die Mittelbindungen für die Maßnahmen noch vor der Frist 31. Dezember 1999 vorgenommen werden konnten.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Ziel dieser Initiative war es, eine Reihe von Modellvorhaben zu unterstützen, um zu zeigen, dass auch in solchen Stadtteilen den Bewohnern wieder Hoffnung gegeben und die Wirtschaftstätigkeit wieder in Gang gebracht werden kann.

Zur genaueren Zielbestimmung bei der Genehmigung der URBAN-II-Programme wird die Kommission bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und zur Vereinfachung u. a. auch auf einen gemeinsamen Schwerpunktekatalog und die Einführung einer begrenzten Zahl gemeinsamer Indikatoren hinwirken.

**3.119.** Auch wenn die Probleme je nach Gebiet unterschiedlich schwer sind, so haben sie doch generell ähnliche sozio-ökonomische Auswirkungen wie etwa wirtschaftliche Stagnation, Verschlechterung der Verkehrs- und Umweltbedingungen, mangelnde Sicherheit der Bewohner usw.

Der mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN erzielte Nutzen beruht insbesondere auf einem integrierten Ansatz, bei dem diese sektorübergreifende Problematik vorrangig berücksichtigt wird, um nicht nur die Symptome zu behandeln, sondern die Ursachen für die Notlage der Bewohner zu beseitigen.

Dies erschwert natürlich die Aufgabe, ist aber insofern gerechtfertigt, als die „einfacheren“ Programme bereits im Programmplanungszeitraum 1994-1999 im Rahmen der gewöhnlichen Strukturfondsprogramme durchgeführt wurden und im Zeitraum 2000-2006 noch stärker berücksichtigt werden, für den bei Ziel 2 ein Teilbereich für städtische Problemgebiete eingerichtet wurde.

Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, dass die neue Gemeinschaftsinitiative URBAN II so weit wie möglich vereinfacht werden muss, sofern dies nicht auf Kosten des integrierten Ansatzes, eines seiner wichtigsten Merkmale, geht.

Die nunmehr eingeführte alleinige Finanzierung aus dem EFRE stellt in dieser Hinsicht einen erheblichen Fortschritt dar.

**3.120.** Ein Problem bei der Gemeinschaftsinitiative URBAN hängt damit zusammen, dass den Kommunalbehörden — häufig zum ersten Mal — eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung und Durchführung der Programme zugewiesen wurde.

Die hierdurch entstandenen Verzögerungen und Effizienzprobleme wurden aber durch die Erfahrungen weitgehend aufgewogen, die die Kommunalbehörden dank URBAN gesammelt

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.121. Die URBAN-Programme fanden unabhängig von den anderen gemeinschaftlichen und nationalen Interventionen statt, die gleichzeitig in den betreffenden Gebieten durchgeführt wurden. Es bedarf konkreter Maßnahmen, die sicherstellen, dass alle Interventionen im städtischen Gebiet bekannt sind und kohärent und integriert durchgeführt werden.

3.122. Die Schwachstellen bei den Indikatoren, vor allem bei den Wirkungsindikatoren, und die verzögerte Erstellung bzw. das Fehlen der jährlichen Durchführungsberichte sind Zeichen dafür, dass die Begleitung der Interventionen trotz der erheblichen für technische Hilfe bereitgestellten Kofinanzierungsmittel unzulänglich war. Die statistischen Daten auf lokaler Ebene sollten verbessert und die bereits begonnenen

*haben und die sie jetzt nutzen können, um stärker als bisher in alle Strukturfondsmaßnahmen ihrer Regionen einbezogen werden zu können.*

*Dieser Lernprozess der Kommunalbehörden hat sich im Übrigen bereits bezahlt gemacht, denn bei den vorgeschlagenen Programmen hat sich die Zeit bis zur Genehmigung gegenüber 1994 um mehr als die Hälfte verkürzt.*

*Die Anwendung dieser Techniken bedeutet nicht unbedingt, dass auch eine Unregelmäßigkeit vorliegt. Die Kommission wird bei der Verwaltung und Kontrolle der Vorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN darauf achten, dass alle Strukturfondsbestimmungen eingehalten werden.*

**3.121.** *Nach Auffassung der Kommission werden bei den Programmen im Rahmen von URBAN die anderen, insbesondere die im Rahmen der Strukturfonds geförderten Interventionen der Gemeinschaft und die in den Mitgliedstaaten bestehenden Maßnahmen zur Wiederbelebung der Städte berücksichtigt.*

*Es ist tatsächlich schwierig, alle aus den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen zu verfolgen, und dies gilt für alle Maßnahmen der Gemeinschaft, die in einem bestimmten geografischen Kontext durchgeführt werden. Durch URBAN erhielten mehrere Kommunalbehörden jedoch erstmals die Möglichkeit, in einem fest umrissenen städtischen Gebiet unterschiedliche Maßnahmen in koordinierter Form zu planen und umzusetzen.*

*Der Kommission ist allerdings diese Schwierigkeit bewusst, und sie hat deshalb im Rahmen der neuen Strukturfondsprogramme, einschließlich der neuen Gemeinschaftsinitiative URBAN II, einen Ausgabenschlüssel eingeführt, um diejenigen Ausgaben zu bestimmen, die für die Wiederbelebung der Städte zweckmäßig sind, d. h. Ausgaben für den städtischen Nahverkehr und Investitionen zur Sanierung städtischer Gebiete.*

**3.122.** *Die Kommission erkennt an, dass bei der Begleitung des URBAN-Programms bestimmte Schwachstellen festgestellt wurden. Sie dürften künftig durch die Maßnahmen, die im Rahmen der neuen Gemeinschaftsinitiative URBAN II getroffen wurden, vermieden werden. Nach Auffassung der Kommission wurde die Begleitung der Programme trotz dieser Schwachstellen nicht beeinträchtigt und wurde ordnungsgemäß durchgeführt.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Bemühungen, z. B. die Arbeiten im Rahmen des Städte-Audits <sup>(77)</sup>, fortgesetzt werden.

*Sonderbericht Nr. 12/2001 <sup>(78)</sup> über einige strukturelle Beschäftigungsmaßnahmen*

3.123. Seit einigen Jahren entwickelt sich auf der Grundlage der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die auf den europäischen Gipfeltagungen von Luxemburg und Amsterdam eingeleitet wurde, und insbesondere auf der Grundlage des Kapitels „Beschäftigung“ des Vertrags von Amsterdam eine gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik. Diese Strategie kann sich auf die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts stützen, die mit den Strukturmaßnahmen konkret umgesetzt wird. Auch die methodischen Entwicklungen im Bereich der Bewertung der Beschäftigungswirkung der Strukturmaßnahmen bilden eine angemessene Grundlage.

3.124. Es wird festgestellt, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie in erster Linie auf Maßnahmen zur Verhütung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet ist und zu wenig die zur Bewältigung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit und der sehr langen Arbeitslosigkeit notwendigen Abhilfemaßnahmen berücksichtigt. Im Übrigen wird der EFRE in den jährlich vom Rat ausgearbeiteten beschäftigungspolitischen Leitlinien mit keinem Wort erwähnt, obgleich die Beschäftigungswirkung dieses Instruments durchaus beachtlich ist. Wegen der Außerachtlassung des EFRE im Gegensatz zum ESF bleiben einige Synergiemöglichkeiten tatsächlich oder potenziell ungenutzt.

3.125. Im EFRE-Bereich wird festgestellt, dass bei den unter Ziel 1 fallenden Interventionsformen des Programmplanungszeitraums 1994-1999 die Ziele und Zielgrößen hinsichtlich der Beschäftigung häufig — außer bei den Maßnahmen zur Förderung produktiver Investitionen — in Bezug auf die erwarteten Auswirkungen unpräzise sind. Die Halbzeitbewertungen wurden insbesondere in Bezug auf die Einschätzung der Beschäftigungswirkung durch das Fehlen oder die mangelnde Zuverlässigkeit der Angaben und Schwierigkeiten bei der Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse auf regionaler und nationaler Ebene in Fällen beeinträchtigt, in denen diese Zusammenfassung angebracht

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Das Städte-Audit ist, wie der Hof hervorhebt, ein Beispiel für die Bemühungen der Kommission zur Verbesserung der Vergleichsdaten zu den städtischen Gebieten. Es wird in Zusammenarbeit mit Eurostat fortgesetzt.*

**3.124.** *Das Gleichgewicht zwischen den beiden Maßnahmen wird durch die Lage im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt bestimmt. Außerdem müssen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.*

*Im Übrigen basieren die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten auf der Gesamtheit der Strukturfonds, die an der Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie beteiligt sind.*

**3.125-3.126.** *Im Hinblick auf die vom Hof angesprochenen Schwierigkeiten aufgrund der unterschiedlichen Konzepte und Praktiken strebt die Kommission mit ihren Leitlinien und bei ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein besseres Verständnis und Einvernehmen zu diesen Verfahren und Praktiken an. Die Kommission kann den Mitgliedstaaten aber nicht vorschreiben, welche Verfahren sie anwenden sollen. Nach den Verordnungen müssen die für die Programme zuständigen Stellen die Auswirkungen der Strukturfondsmaßnahmen prüfen, um ihre Wirksamkeit in ihrem eigenen regionalen oder nationalen Umfeld zu verbessern. Wichtigstes Ziel ist nicht, im gesamten Gebiet der Gemeinschaft ein einheitliches Verfahren durchzusetzen. Das ist dort sinnvoll, wo*

<sup>(77)</sup> Das „Städte-Audit“ ist ein vom EFRE finanziertes Pilotprojekt, mit dem eine Bestandsaufnahme der Lage in den Städten der Europäischen Union erstellt werden soll. Die Ergebnisse der ersten Phase beziehen sich auf 58 der größten Städte in den einzelnen Mitgliedstaaten und wurden im Jahr 2000 veröffentlicht (Band 1: ISBN 92-828-9242-5 und Band 2: ISBN 92-828-9244-1).

<sup>(78)</sup> ABl. C 334 vom 28.11.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

gewesen wäre. Den vorgenommenen Programmänderungen im Bereich der aus dem EFRE kofinanzierten Maßnahmen lagen nur in Ausnahmefällen Analysen hinsichtlich der Beschäftigungswirkung zugrunde.

3.126. Hinsichtlich der Beihilfen zur Förderung produktiver Investitionen lauten die Feststellungen wie folgt:

- a) Selbst wenn diese Beihilfen an die Erfüllung von Kriterien betreffend die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen geknüpft sind, werden damit generell auch wirtschaftliche Produktivitäts- und Produktionsziele der Unternehmen unterstützt, die — zumindest vorübergehend — zu einem Rückgang des Faktors Arbeit führen können. Unter diesen Umständen ist der Stellenwert, der der Beschäftigung im Rahmen dieser Beihilferegulungen eingeräumt wird, nicht klar erkennbar oder erscheint recht gering.
- b) Die Bedeutung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten wurde sehr unterschiedlich eingeschätzt, und in den meisten Fällen wurde keinerlei Vorschlag gemacht, wie diese Probleme vermieden werden könnten.
- c) Die Bewertung der Beschäftigungswirkung der EFRE-Beihilfen im Rahmen dieser Regelungen ist kompliziert und wird womöglich dadurch verzerrt, dass die nationalen Behörden bei Kofinanzierung einer nationalen Beihilferegulierung entweder die Kofinanzierung für ein förderfähiges Vorhaben beantragen oder dieses vollständig aus nationalen Mitteln finanzieren können. Die Bewertung wird außerdem dadurch beeinflusst, dass sich als problematisch erweisende kofinanzierte Vorhaben durch andere zuschussfähige Vorhaben ersetzt werden können.

3.127. Was die ESF-Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit betrifft, waren in den vergangenen Jahren zwar Fortschritte bezüglich der Arbeitslosigkeit innerhalb der EU zu verzeichnen, doch ergab sich bei der Langzeitarbeitslosigkeit eine langsamere Entwicklung. Die Umsetzung der aus dem ESF kofinanzierten Maßnahmen zugunsten Langzeitarbeitsloser in den Mitgliedstaaten war durch das Fehlen einer klaren Definition der Zielgruppen und niedrige Priorität seitens der nationalen und regionalen Behörden sowie in den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gekennzeichnet; dadurch entstanden Kosten aufgrund von Mitnahmeeffekten und Verzögerungen bei der Umsetzung. Beim EFRE wurden die Ergebnisse der Bewertungen bei Änderungen in der Programmplanung nicht hinreichend berücksichtigt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

wir länderübergreifend Daten sammeln und vergleichen können. Dies ist aber nicht der Hauptzweck der Ex-ante-, Halbzeit- oder Ex-post-Bewertungen.

*Die Ermittlung der Beschäftigungswirkung im Rahmen der Halbzeitbewertung zeigt in der Tat, dass die Programmplanung 1994 nicht gezielt genug war, so dass sich die Messung der Ergebnisse schwierig gestaltete. Außerdem war der Zeitpunkt von 1996, dem Jahr der Halbzeitbewertung, für eine Messung der Beschäftigungswirkung generell noch zu früh in dem Programmplanungszeitraum. Es wurden aber einige nützliche Arbeiten durchgeführt, um die Techniken der makroökonomischen Modellbildung zu verfeinern und so die Prognose der möglichen Beschäftigungswirkungen bis zum Ende des Programmplanungszeitraums zu verbessern. Bei der Ex-post-Bewertung für Ziel 1 im Programmplanungszeitraum 1994-1999 wird sich zeigen, dass geeignete Modelle verwendet wurden, wobei auch deutlich werden wird, welche Verbesserungen notwendig sind.*

**3.127.** Der Hof merkt an, dass der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit langsamer vonstatten ging als bei der Arbeitslosigkeit allgemein. Dies macht deutlich, wie schwierig es ist, Langzeitarbeitslose in ein Beschäftigungsverhältnis zu bringen. Bezüglich der klareren Definition der Zielgruppen stimmt die Kommission den Bemerkungen des Hofes zu, gibt aber zu bedenken, dass die Definition der Langzeitarbeitslosigkeit Sache der Mitgliedstaaten ist.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

3.128. Informationen über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für erfolgreiche Modell- und Demonstrationsvorhaben (Artikel 6 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 4255/88 des Rates) wurden der Kommission und den Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung gestellt; deshalb haben ähnliche Vorhaben nie in den Kernbereich des ESF Eingang gefunden.

3.129. Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:

- a) Die Verwaltungsverfahren des ESF sollten klarer gestaltet und vereinfacht werden.
- b) Die Kohärenz zwischen der Beschäftigungsstrategie einerseits und dem ESF und dem EFRE andererseits sollte verbessert werden.
- c) Es sollte stärker auf Synergien zwischen den aus diesen Fonds kofinanzierten Maßnahmen geachtet werden.
- d) Im Rahmen der Programmplanung sollten auf den verschiedenen Ebenen der Politiken, Programme und Unterprogramme kohärente Ziele festgelegt werden.
- e) Für jede Intervention (oder Interventionsgruppe) sollten die Techniken zur Sammlung der Angaben zu den Beschäftigungseffekten der Maßnahmen und die Methoden zur Zusammenfassung vereinheitlicht werden.
- f) Die Kommission sollte darauf achten,
  - dass der Beschäftigung im Kofinanzierungsprozess systematisch der ihr gebührende Stellenwert gegeben wird;
  - dass die nationalen Mechanismen zur Verhinderung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbessert und die diesbezüglichen Anstrengungen verstärkt werden;
  - dass die notwendige Überwachung zur Gewährleistung der Dauerhaftigkeit der geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze verstärkt wird.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**3.128.** Die Kommission ist bereit anzuerkennen, dass Bewertung, Folgemaßnahmen und Verbreitung der Ergebnisse der zwischen 1994 und 1997 finanzierten Vorhaben im Hinblick auf die Übertragung auf den Kernbereich des ESF wirksamer hätten sein müssen.

Inzwischen hat die Kommission begonnen, die Informationsweitergabe insbesondere durch die Beschreibung erfolgreicher Vorhaben auf dem Internet zu verbessern.

**3.129.** Die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten stützen sich auf die Gesamtheit der Strukturfonds, die zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie beitragen.

Bei der Planung der Strukturmaßnahmen für den Zeitraum 2000-2006 wurden die Synergien von ESF und EFRE im Hinblick auf die Beschäftigungsförderung entsprechend den Leitlinien der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 deutlich verbessert.

Mit dem neuen Rechtsrahmen zur Programmplanung für 2000-2006 wurden die im Programmplanungszeitraum 1994-1999 festgestellten Schwachstellen — insbesondere in Bezug auf die klare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommission und Mitgliedstaaten — angegangen.

Die Kommission zielt bei der Erarbeitung ihrer Leitlinien und der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten darauf ab, Verständnis und Übereinstimmung bei diesen neuen Verfahren und Praktiken zu verbessern. Sie kann den Mitgliedstaaten aber keine Verfahren aufzwingen.

Die Kommission stimmt den Empfehlungen des Hofes zu und hat bereits — insbesondere durch Verstärkung der indirekten Förderung der KMU — Maßnahmen getroffen, um die Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu verringern.

*Sonderbericht Nr. 10/2001 (79) über die Finanzkontrolle der Strukturfonds*

3.130. Die Prüfung des Hofes betraf die Durchführung von zwei Verordnungen, die die Verbesserung der Finanzkontrolle im Bereich der Strukturfonds zum Ziel haben, durch die Kommission und die Mitgliedstaaten: die Verordnung (EG) Nr. 1681/94, mit der ein System zur Mitteilung aufgedeckter Unregelmäßigkeiten durch die Mitgliedstaaten eingeführt wurde, und die Verordnung (EG) Nr. 2064/97, in der ein System von Kontrollen für im Rahmen der durch die EU kofinanzierten Projekte entstandene Ausgaben durch die Mitgliedstaaten festgelegt ist. Die wichtigsten Feststellungen und Schlussfolgerungen in Bezug auf die Durchführung dieser letzteren Verordnung sind in der spezifischen Beurteilung im Rahmen der DAS dargelegt (Ziffern 3.44-3.56).

3.131. Den Statistiken von OLAF zufolge werden im Bereich der Strukturfonds immer mehr Unregelmäßigkeiten aufgedeckt. Auf allen Ebenen — regionale Ebene, nationale Ebene, OLAF und andere Kommissionsdienste — wurden Schwachpunkte bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 festgestellt. Die Angaben über Unregelmäßigkeiten waren unvollständig, veraltet und nur von begrenztem Nutzen — teils weil die Datenbank von OLAF drei Jahre lang (1998-2000) nicht einsatzfähig war, teils weil die Angaben, soweit verfügbar, von anderen Kommissionsdienststellen nicht ordnungsgemäß weiterverfolgt wurden.

a) Die Kommission sollte die Funktionsweise der Systeme zur Aufdeckung und Meldung von Unregelmäßigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten bzw. durch die Mitgliedstaaten überprüfen und sie dann ständig überwachen, um Zeitnähe, Vollständigkeit und Relevanz zu gewährleisten, und Anleitungen geben, wo dies erforderlich ist.

b) Die Mitgliedstaaten müssen ihre eigenen Systeme überprüfen, um sicherzustellen, dass aufgedeckte Fälle gemeldet werden und über deren weitere Entwicklung berichtet wird.

**3.131.** Die kontinuierlichen Maßnahmen zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Informationen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 waren erfolgreich, wie sich an der Zunahme der Mitteilungen aus den Mitgliedstaaten zeigt. Derzeit arbeitet OLAF eng mit anderen Kommissionsdienststellen und den Mitgliedstaaten zusammen, um noch vorhandene Schwachstellen zu beheben.

Seit Dezember 2000 verwendet OLAF die neue Software, die für die Mitteilungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 entwickelt wurde. Sie wurde in einigen Mitgliedstaaten erprobt und kann nunmehr in allen Mitgliedstaaten eingesetzt werden.

a) Im Weißbuch der Kommission zur Reform sind eine Reihe von Maßnahmen zum „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ beschrieben, die die Systeme zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und zur Zusammenarbeit verbessern sollen. Außerdem muss die Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen sowie zwischen Kommission und Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der Strukturfonds besser definiert werden, um sicherzustellen, dass wirksamere Maßnahmen zur Verhütung und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Bestechung ergriffen werden. Diese Ziele wurden in die „Maßnahme 97: Verbesserte Überwachung und Kontrolle der Strukturfonds“ im Aktionsplan zum Weißbuch aufgenommen. Die Kommission hat eine Mitteilung zu dieser Frage angenommen.

b) Die Kommissionsdienststellen teilen die Auffassung des Hofes zu dieser Frage.

(79) ABL C 314 vom 8.11.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) OLAF und andere Kommissionsdienste sollten ihre jeweiligen Zuständigkeiten gemeinsam definieren und feststellen, ob nicht eine wirksamere Weiterverfolgung der Meldungen gewährleistet würde, wenn sie an die neuen Finanzreferate, die derzeit in den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen (GD) eingerichtet werden, gesandt und dort einer ersten Prüfung unterzogen würden.
- d) Die Kommission sollte Vorschläge zur Verknüpfung der verschiedenen Aspekte der Verordnungen (EG) Nr. 1681/94 und (EG) Nr. 2064/97 vorlegen, um EU-weit effiziente und durchgängige Kontroll- und Berichterstattungssysteme auf einer klaren und einheitlichen Grundlage zu schaffen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) *Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen OLAF und den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen erkennt der kürzlich angenommene Aktionsplan für 2001-2003 zum „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft — Betrugsbekämpfung“<sup>(1)</sup> eindeutig die Notwendigkeit an, die Zuständigkeiten der einzelnen Dienststellen in Bezug auf die Verfolgung gemeldeter Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge genau abzugrenzen. Der Aktionsplan sieht daher vor, dass zwischen OLAF und den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen die Folgemaßnahmen protokolliert werden, die bei den von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 gemeldeten Unregelmäßigkeiten getroffen werden. Diese Protokolle sollen noch vor Ende 2001 abgeschlossen werden.*
- d) *Die Berichtsverfahren der Mitgliedstaaten wurden auf Kommissionsebene für alle Bereiche vereinheitlicht. Zur Vereinfachung der Datenverarbeitung ist eine einheitliche Gestaltung vorgeschrieben. Alle auf Basis der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 übermittelten Informationen werden in die OLAF-Datenbank eingegeben. Zur Frage der Vorschläge zur Verknüpfung wurden die notwendigen Aktionen in der „Maßnahme 97 — Verbesserte Überwachung und Kontrolle der Strukturfonds“ genannt, zu der eine Mitteilung angenommen wurde. Außerdem wurden mit der Annahme der Verordnungen (EG) Nr. 438/2001 und (EG) Nr. 448/2001 der Kommission weitere wichtige Maßnahmen ergriffen, wobei die letztgenannte Verordnung eine klare Verbindung zur Verordnung (EG) Nr. 1681/94 herstellt. OLAF wird aber in der Lage sein, die gemeinschaftsweite Einführung der neuen Software optimal zu nutzen.*

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

3.132. Die Verwaltung und die haushaltsmäßige Abwicklung der Strukturmaßnahmen weisen in den letzten Jahren mehrere Anomalien auf. Zum einen haben die Mittelbindungen keine wirkliche Bedeutung, da sie lediglich dazu dienen, die jährliche Aufteilung der in der Finanziellen Vorausschau vorgesehenen Mittel zu formalisieren und die von den Gemeinschaften bereits bei der Annahme der GFK und der Programme eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen willkürlich auf die aufeinander folgenden Jahre der Programmplanungszeiträume zu verteilen. Zum anderen hat die Kommission trotz verschiedener Bemühungen um Verbesserung der Haushaltsansätze keine Kontrolle über die Entwicklung der Zahlungen. Dies erklärt die Tatsache, dass in einem Haushaltsjahr erhebliche Mittel fehlen, während im folgenden Haushaltsjahr erhebliche Mittel nicht ausgeschöpft werden. Empfehlung: Der Hof hat bereits

**3.132.** *Bei den Bemerkungen des Hofes ist zu unterscheiden zwischen denen, die den Rechtsrahmen betreffen, und denen, die die Durchführung betreffen.*

*Wie schon in den vergangenen Jahren beanstandet der Hof die Mittelbindungen nach Jahrestreichen gemäß den Finanzbestimmungen der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds. Die Kommission hat in ihrer Antwort auf den Bericht des Hofes vom letzten Jahr bereits auf die Vorteile dieser Vorgehensweise hingewiesen. Da diese Verordnung vom Rat nach befürwortender Stellungnahme des Europäischen Parlaments 1999 genehmigt wurde, gilt sie für den gesamten Zeitraum 2000-2006, wobei die Mittel im kommenden Zeitraum vorschriftsgemäß entsprechend der Finanziellen Vorausschau, die von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde gebilligt wurde, nach Jahrestreichen gebunden werden.*

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 254 endg. vom 15 Mai 2001, insbesondere Ziffer 1.2.2.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

wiederholt darauf hingewiesen, dass die Mittelbindungen in Jahrestanchen abgeschafft werden sollten, da sie das Konzept der getrennten Mittel jeglicher Bedeutung berauben<sup>(80)</sup>. Im Übrigen sollte sich die Kommission mit angemessenen Instrumenten zur Verbesserung der Haushaltsansätze ausstatten (Ziffern 3.2-3.8).

3.133. Der Haushaltsplan für das Jahr 2000 wurde nur in sehr geringem Maße ausgeschöpft. Ein erhebliches Mittelvolumen wurde auf das nächste Haushaltsjahr übertragen, und die Finanzielle Vorausschau musste angepasst werden. Dies ist ein Zeichen für die Schwierigkeiten bei der Durchführung des Programmplanungszeitraums 2000-2006, die insbesondere auf die Schwerfälligkeit der gemeinschaftlichen und nationalen Verfahren zurückzuführen sind. Überdies werden die Interventionen der vorangehenden Zeiträume nur sehr langsam abgeschlossen. Empfehlung: Die Kommission sollte die Durchführungsverfahren im Bereich der Strukturfonds rationalisieren und vereinfachen (Ziffern 3.16-3.23).

3.134. Hinsichtlich der Beihilfen für Unternehmen, insbesondere für KMU, hat die Kommission im Bereich der Bewertung erhebliche Anstrengungen unternommen. Sie verbesserte den allgemeinen methodischen Rahmen für den Zeitraum 2000-2006 und führte mehrere vertiefte thematische Bewertungen durch. Durch einen neuen Ordnungsrahmen verfügt die Kommission nun über geeignetere Mittel zur Beseitigung der festgestellten Schwachstellen. Empfehlung: Die neu eingerichteten Instrumente sollten so schnell wie möglich einsatzfähig werden, die Kommission sollte alle mit ihrem Einsatz verbundenen technischen Aspekte klären, und die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen im Hinblick auf die Anwendung der neuen Bestimmungen intensivieren. Insbesondere

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*In Bezug auf die Vorausschätzungen der Zahlungen der Mitgliedstaaten und den möglichen Nutzen, den sie bei größerer Zuverlässigkeit für die Ausarbeitung und die Verwaltung des Gemeinschaftshaushaltsplans haben könnten, deckt sich die Sichtweise der Kommission weitgehend mit der des Hofes. Aus diesem Grund hat die Kommission vor einigen Jahren mit den Finanzministerien ein informelles Netz aufgebaut, um Informationen über die Vorausschätzungen zu sammeln. Weil dieses Netz aber auf freiwilliger Basis beruht, haben sich die Mitgliedstaaten erst allmählich angeschlossen, so dass erst im Jahr 2000 alle Mitgliedstaaten vernetzt waren. Dies war einer der Gründe, weshalb in der neuen Strukturfondsverordnung diese Form der Übermittlung von Informationen über die Zahlungen für die Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben wurde. Hierdurch dürfte sich die Genauigkeit der Vorausschätzungen für die einzelnen Programme verbessern. Die Kommission wird prüfen, wie sich die neue Bestimmung auf die Beiträge der Mitgliedstaaten auswirkt, um so die Finanzielle Vorausschau zu verbessern.*

**3.133.** *Im Jahr 2000, dem ersten Jahr des Programmplanungszeitraums, wurde der Haushaltsplan tatsächlich nur in geringem Umfang ausgeschöpft. Die Erarbeitung neuer Programme ist aber notwendigerweise ein komplexer Vorgang, der nicht leichtfertig gehandhabt werden darf, weil er den Rahmen absteckt, innerhalb dessen sich die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft sieben Jahre lang vollzieht. Aus diesem Grunde haben die an der Interinstitutionellen Vereinbarung beteiligten Organe (Parlament, Rat, Kommission) schon vorab die Möglichkeit von Verzögerungen vorgesehen. Die notwendig gewordene Anpassung der Finanziellen Vorausschau ergibt sich aus einer hierfür speziell seit 1999 in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Bestimmung. Nach Fertigstellung der neuen Programmplanung muss natürlich Bilanz gezogen werden — womit die Kommission bereits in ihrer Mitteilung über die Ziel-1-Programme begonnen hat —, und hieraus müssen dann die Folgerungen für die künftige Vorgehensweise bei der Erarbeitung der Programme gezogen werden.*

**3.134.** *Die Kommission schließt sich der Auffassung des Hofes bezüglich der Anwendung der neuen Bestimmungen an.*

*Die Verordnung (EG) Nr. 438/2001 über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme misst den Systemen zur Durchsetzung der Gemeinschaftsvorschriften, einschließlich derer für die Beihilfen, große Bedeutung bei. Dies ist im Übrigen ein Aspekt des Systems, den die Kommission genau prüfen wird.*

<sup>(80)</sup> Zuletzt in der Stellungnahme Nr. 2/2001, Ziffern 6, 29 und 30, ABl. C 162 vom 5.6.2001, S. 1.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

sollten die neuen Initiativen zur Erfassung von Angaben über die gewährten staatlichen Beihilfen, mit denen die Verwaltung der Beihilfen an die Unternehmen verbessert werden soll, allgemein und koordiniert zur Anwendung kommen (Ziffern 3.78-3.92).

3.135. Die Verwaltung der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999 erwies sich als besonders schwerfällig und komplex, da nur relativ niedrige Beträge im Spiel waren und sich diese Interventionen mit anderen Gemeinschaftsprogrammen überschneiden. Für den Zeitraum 2000-2006 wurde die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf vier verringert<sup>(81)</sup>. Empfehlung: Sowohl bei der Programmplanung als auch bei der Verwaltung, Kontrolle und Bewertung bedarf es einer besseren Koordinierung der Programme mit den anderen in denselben Regionen durchgeführten Gemeinschaftsinterventionen und einer integrierten Vorgehensweise, um eine Wiederholung der in Bezug auf den Zeitraum 1994-1999 festgestellten Schwierigkeiten zu vermeiden (Ziffern 3.96-3.112 und 3.117-3.122).

3.136. Im Sonderbericht Nr. 22/98 waren bei der Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern einige Schwachstellen festgestellt worden. Der Hof stellt fest, dass die für spezifische Aktionen in diesem Bereich für den Zeitraum 2000-2006 bereitgestellten Mittel lediglich 6 % der ESF-Mittelausstattung ausmachen. Dieser Prozentsatz liegt zwischen dem im Zeitraum 1994-1999 erreichten Prozentsatz von 1,6 % und dem von der Kommission im Jahr 1998 festgelegten und vom Europäischen Parlament geforderten Ziel von 15 % (Ziffer 3.93). Im Rahmen des mittelfristigen Gemeinschaftsprogramms (1996-2000), das sich aus Vorhaben zusammensetzt, die außerhalb der Strukturfonds direkt finanziert werden, entfällt ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Zahlungen (7,6 %) auf den Betrieb des zur technischen Hilfe herangezogenen Büros (Ziffer 3.95). Empfehlung: Die Kommission sollte dafür sorgen, dass die finanzielle Komponente der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit im neuen Programmplanungszeitraum (2000-2006) des ESF stärker berücksichtigt wird. Außerdem muss für die Durchführung des mittelfristigen Gemeinschaftsprogramms ausreichendes Statutspersonal bereitgestellt werden, damit eine Auslagerung der Verwaltung dieser Vorhaben so weit wie möglich vermieden werden kann.

**3.135.** Die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen wurde für den Zeitraum 2000-2006 reduziert, um die Maßnahmen besser zu bündeln und gezielter einzusetzen und auf diese Weise auch eine bessere Abstimmung und Verknüpfung mit den anderen Gemeinschaftsinitiativen zu erreichen.

**3.136.** Die Mittel für die technische Hilfe wurden im Rahmen des Programms zur Chancengleichheit für den Zeitraum 2000-2005 deutlich gesenkt. Die den Büros für technische Hilfe übertragenen Aufgaben, die der Hof anspricht, wurden in den letzten beiden Haushaltsjahren wieder in die Dienststellen der GD EMPL zurückverlagert. Für diese Rückführung muss allerdings genügend Statutspersonal bereitgestellt werden, damit die Kommission ihre Aufgaben unter optimalen Voraussetzungen erfüllen kann.

Die Chancengleichheit wird bei der Programmplanung für 2000-2006 im zweiten Teil der Mitteilung der Kommission über die „Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006“ besonders berücksichtigt.

<sup>(81)</sup> Es handelt sich um Leader, Interreg, EQUAL und URBAN. PEACE wurde wieder in die entsprechenden gemeinschaftlichen Förderkonzepte für den Zeitraum 2000-2006 aufgenommen.

## KAPITEL 4

**Interne Politikbereiche**

4.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	4.1-4.2
Haushaltsführung	4.3-4.10
Durchsicht der Haushaltsrechnung	4.5-4.10
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	4.11-4.45
Einleitung	4.11-4.22
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.11-4.13
Art der Ausgaben	4.14-4.18
Grenzen eines auf Kostenerstattungen basierenden Systems	4.19-4.22
Probleme bei der Durchführung des 5. Rahmenprogramms	4.23-4.32
Fehlende Dokumentation für operationelle Verfahren	4.23-4.26
Ungeeignete IT-Unterstützung für die Verwaltung der Vorschläge, Verträge und Projekte	4.27-4.28
Unzulängliche interne Kontrollmaßnahmen	4.29-4.32
Schlussfolgerungen	4.33-4.36
Empfehlungen	4.37-4.45
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen — Sonderbericht Nr. 10/2000 über die von der Gemeinsamen Forschungsstelle vergebenen öffentlichen Aufträge	4.46-4.64
Rückschau auf die wichtigsten Bemerkungen	4.46-4.47
Empfehlungen der Entlastungsbehörde	4.48
Feststellungen im Anschluss an die Prüfungen	4.49-4.64
Gesamtverwaltungssystem: echte Verbesserungen	4.49-4.51
Auftragsmanagement: geringfügige Verbesserungen	4.52-4.57
Auftragsvergabe im freihändigen Verfahren/im Verhandlungsverfahren	4.58-4.59
Verwendung der Dienstleistungsverträge	4.60-4.64
Zusammenfassung des Sonderberichts Nr. 9/2001 über das Programm für die Ausbildung und Mobilität von Forschern	4.65-4.67
Prüfungen durch die Kommission	4.68-4.74

## EINLEITUNG

4.1. Die internen Politikbereiche der Europäischen Union stellen in erster Linie auf die Umsetzung und Entwicklung des Binnenmarktes ab. Sie erstrecken sich über vier ganze Teileinzelpläne des Haushaltsplans und mehrere Haushaltslinien eines weiteren Teileinzelplans. Für die Durchführung der Maßnahmen der internen Politikbereiche und die Verwaltung der entsprechenden Haushaltsmittel sind 13 Generaldirektionen (GD) zuständig.

4.2. Die internen Politikbereiche umfassen Maßnahmen auf folgenden Gebieten:

- a) allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, audiovisueller Bereich, Information und sonstige Sozialmaßnahmen (Teileinzelplan B3);
- b) Energie, Euratom-Sicherheitsüberwachung und Umwelt (Teileinzelplan B4);
- c) Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und Transeuropäische Netze (Teileinzelplan B5);
- d) Forschung und technologische Entwicklung (Teileinzelplan B6) und
- e) sonstige Agrarmaßnahmen, sonstige regionale Maßnahmen, Verkehr, sonstige Maßnahmen im Bereich der Fischerei und Seepolitik (Titel B2-5 bis B2-9 des Teileinzelplans B2).

## HAUSHALTSFÜHRUNG

4.3. Den **Tabellen 4.1a und 4.1b** ist zu entnehmen, wie die im Haushaltsjahr 2000 verfügbaren Mittel verwendet wurden.

4.4. Für die internen Politikbereiche sind Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 6 583 Millionen Euro in Form von endgültigen Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt (siehe **Tabelle 4.1b**). Mit 4 055 Millionen Euro entfällt der Hauptanteil auf die Forschung und technologische Entwicklung und hier wiederum auf das 5. Rahmenprogramm (3 464 Millionen Euro).

Tabelle 4.1a — Entwicklung und Ausführung des Haushaltsplans 2000

(Mio. EUR)

Rubrik der Finanziellen Vorausschau: Interne Politikbereiche und Forschung										
	Interne Politikbereiche und Forschung insgesamt		Davon:							
			Forschung und technologische Entwicklung (B6)		Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Arbeitsmarkt, TEN (B5)		Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, Information und sonstige Sozialmaßnahmen (B3)		Sonstige = Energie, Umwelt und landwirtschaftliche Maßnahmen (B4 und teilweise B2)	
	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen
<b>Obergrenze der Finanziellen Vorausschau</b>	6 031,0									
<b>Entwicklung des Haushaltsplans</b>										
Ursprüngliche Mittel <sup>(1)</sup>	6 027,0	5 674,2	3 630,0	3 600,0	1 162,2	997,1	831,1	708,0	211,7	286,8
Endgültig verfügbare Mittel <sup>(2)</sup>	6 104,1 <sup>(4)</sup>	5 767,4 <sup>(4)</sup>	3 710,6	3 552,8	1 179,0	1 032,3	853,3	816,0	348,3	355,3
<b>Ausführung des Haushaltsplans</b>										
Verwendete Mittel <sup>(3)</sup>	5 751,8	5 124,6	3 667,2	3 222,9	1 080,4	867,5	807,5	747,2	196,7	287,1
% der endgültig verfügbaren Mittel	94	89	99	91	91	84	94,5	91,5	56,5	81
Auf das Haushaltsjahr 2001 übertragene Mittel	223,3	57,5	20,1	0,0	43,5	7,2	23,3	21,2	136,4	29,2
% der endgültig verfügbaren Mittel	4	1	0,5	0	4	1	3	2,5	39	8
Annullierte Mittel	129,1 <sup>(4)</sup>	585,2 <sup>(4)</sup>	23,3	330,0	55,2	157,5	22,5	47,6	15,1	39,0
% der endgültig verfügbaren Mittel	2	10	0,5	9	5	15	2,5	6	4,5	11

<sup>(1)</sup> Am 16. Dezember 1999 endgültig vom Europäischen Parlament festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 40 vom 14.2.2000), **einschließlich** der entsprechenden vorläufig eingesetzten Mittel für Rubrik 3 (Kapitel B0-4 0).

<sup>(2)</sup> Geänderte Mittel nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen. **Nicht inbegriffen** sind die aus 1999 übertragenen Mittel, wiederverwendete Einnahmen, Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, andere zweckgebundene Einnahmen und wiederverwendete Mittel.

<sup>(3)</sup> Verwendete Mittel: **Nicht inbegriffen** sind die aus 1999 übertragenen Mittel, wiederverwendete Einnahmen, Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, andere zweckgebundene Einnahmen und wiederverwendete Mittel.

<sup>(4)</sup> Einschließlich Kapitel B0-4 0 (Reserve).

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht — Band II, Abschnitt III, SEK(2001) 529-FR.

Tabelle 4.1b — Ausführung des Haushaltsplans 2000

(Mio. EUR)

Titel/Teileinzelplan	Haushaltslinie	Verpflichtungsermächtigungen					Zahlungsermächtigungen				
		Ursprünglicher Haushaltsplan <sup>(1)</sup>	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH und Mittelübertragungen <sup>(2)</sup>	Verwendete Mittel <sup>(3)</sup>	Ausführungsrate bezogen auf den ursprüngl. HHP (%)	Ausführungsrate bezogen auf den endg. HHP (%)	Ursprünglicher Haushaltsplan <sup>(1)</sup>	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH und Mittelübertragungen <sup>(2)</sup>	Verwendete Mittel <sup>(3)</sup>	Ausführungsrate bezogen auf den ursprüngl. HHP (%)	Ausführungsrate bezogen auf den endg. HHP (%)
B2-5	Sonstige Agrarmaßnahmen	51,500	51,500	49,051	95,2	95,2	82,000	84,010	76,329	93,1	90,9
B2-6	Sonstige regionale Maßnahmen	p.m.	15,000	15,000	n.v.	100,0	7,477	16,824	225,0	95,2	95,2
B2-7	Verkehr	20,500	20,500	18,885	92,1	92,1	18,700	16,700	11,926	63,8	71,4
B2-9	Sonstige Maßnahmen im Bereich der Fischerei und der Seepolitik	44,450	45,550	45,500	102,4	99,9	34,700	41,350	41,294	119,0	99,9
	<b>Insgesamt in B2</b>	<b>116,450</b>	<b>132,550</b>	<b>128,436</b>	<b>110,3</b>	<b>96,9</b>	<b>142,877</b>	<b>159,737</b>	<b>146,373</b>	<b>102,4</b>	<b>91,6</b>
B3-1	Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend	481,500	572,279	547,996	113,8	95,8	392,700	547,584	483,730	123,2	88,3
B3-2	Kultur und audiovisueller Bereich	111,500	136,592	118,943	106,7	87,1	102,800	115,363	88,196	85,8	76,5
B3-3	Information und Kommunikation	93,500	109,259	97,620	104,4	89,3	86,900	99,600	90,177	103,8	90,5
B3-4	Soziale Dimension und Beschäftigung	144,615	149,742	137,164	94,8	91,6	125,645	127,326	107,270	85,4	84,2
	<b>Insgesamt B3</b>	<b>831,115</b>	<b>967,872</b>	<b>901,723</b>	<b>108,5</b>	<b>93,2</b>	<b>708,045</b>	<b>889,873</b>	<b>769,373</b>	<b>108,7</b>	<b>86,5</b>
B4-1	Energie	36,800	40,672	2,434	6,6	6,0	35,100	36,735	28,424	81,0	77,4
B4-2	Euratom-Sicherheitsüberwachung	16,700	16,700	16,674	99,8	99,8	15,400	19,400	18,919	122,9	97,5
B4-3	Umwelt	41,700	161,797	49,211	118,0	30,4	93,400	150,934	102,996	110,3	68,2
	<b>Insgesamt B4</b>	<b>95,200</b>	<b>219,169</b>	<b>68,319</b>	<b>71,8</b>	<b>31,2</b>	<b>143,900</b>	<b>207,069</b>	<b>150,339</b>	<b>104,5</b>	<b>72,6</b>
B5-1	Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz	22,500	22,912	21,660	96,3	94,5	20,000	20,107	15,066	75,3	74,9
B5-2	Hilfen für den Wiederaufbau	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9
B5-3	Binnenmarkt	145,445	139,911	121,143	83,3	86,6	151,390	155,699	128,476	84,9	82,5
B5-4	Industrie	2,000	2,000	2,000	100,0	100,0	88,644	103,772	103,670	117,0	99,9
B5-5	Arbeitsmarkt und technologische Innovation	213,493	225,726	193,672	90,7	85,8	106,600	108,010	46,317	43,4	42,9
B5-6	Statistische Informationen	31,400	32,512	32,418	103,2	99,7	30,130	30,541	27,911	92,6	91,4
B5-7	Transeuropäische Netze	688,000	676,030	663,373	96,4	98,1	536,500	565,513	507,607	94,6	89,8
B5-8	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	52,000	86,818	49,502	95,2	57,0	56,700	69,804	56,612	99,8	81,1
B5-9	Betrugsbekämpfung und Ausgaben zur Unterstützung der internen Politikbereiche	5,650	5,650	4,845	85,8	85,8	5,400	5,400	3,325	61,6	61,6
	<b>Insgesamt B5</b>	<b>1 162,186</b>	<b>1 195,257</b>	<b>1 090,310</b>	<b>93,8</b>	<b>91,2</b>	<b>997,062</b>	<b>1 062,544</b>	<b>890,681</b>	<b>89,3</b>	<b>83,8</b>
B6-1	Gemeinsame Forschungsstelle — Personal und Durchführungsmittel	206,900	255,160	242,245	117,1	94,9	207,934	261,901	236,270	113,6	90,2
B6-2	Gemeinsame Forschungsstelle — Direkte operationelle Mittel — EG-Rahmenprogramm 1998-2002	38,550	51,500	36,669	95,1	71,2	35,021	39,133	25,820	73,7	66,0
B6-3	Gemeinsame Forschungsstelle — Direkte operationelle Mittel — EAG-Rahmenprogramm 1998-2002	14,550	18,923	14,078	96,8	74,4	10,885	12,940	8,529	78,4	65,9
B6-4	Gemeinsame Forschungsstelle — Direkte Aktionen — Abschluss der früheren gemeinsamen und ergänzenden Programme ...	p.m.	114,549	12,411	n.v.	10,8	7,160	94,146	16,948	236,7	18,0
B6-5	Indirekte Aktionen (Aktionen auf Kostenteilungsbasis) ... Abschluss früherer Aktionen ...	p.m.	150,639	89,931	n.v.	59,7	1 215,000	1 521,348	1 258,873	103,6	82,7
B6-6	Indirekte Aktionen (Aktionen auf Kostenteilungsbasis) ... Fünftes Rahmenprogramm 1999-2002	3 370,000	3 463,914	3 424,151	101,6	98,9	2 124,000	2 156,273	1 857,519	87,5	86,1
	<b>Insgesamt B6</b>	<b>3 630,000</b>	<b>4 054,685</b>	<b>3 819,485</b>	<b>105,2</b>	<b>94,2</b>	<b>3 600,000</b>	<b>4 085,741</b>	<b>3 403,959</b>	<b>94,6</b>	<b>83,3</b>
BO-4 0	Vorläufig eingesetzte Mittel = Reserve	192,098	13,000				82,348	11,000			
	<b>Insgesamt</b>	<b>6 027,049</b>	<b>6 582,533</b>	<b>6 008,273</b>	<b>99,7</b>	<b>91,3</b>	<b>5 674,232</b>	<b>6 415,964</b>	<b>5 360,725</b>	<b>94,5</b>	<b>83,6</b>

<sup>(1)</sup> Am 16. Dezember 1999 endgültig vom Europäischen Parlament festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 40 vom 14. 2. 2000).<sup>(2)</sup> Geänderte Mittel nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen. **Inbegriffen** sind die aus 1999 übertragenen Mittel, wiederverwendete Einnahmen, Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, andere zweckgebundene Einnahmen und wiederverwendete Mittel.<sup>(3)</sup> Verwendete Mittel: **Inbegriffen** sind die aus 1999 übertragenen Mittel, wiederverwendete Einnahmen, Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, andere zweckgebundene Einnahmen und wiederverwendete Mittel.

NB: p.m. = pro memoria; n.v. = nicht verfügbar.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht — Band II, Abschnitt III, SEK(2001) 529-FR.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Durchsicht der Haushaltsrechnung* <sup>(1)</sup>

4.5. Gegenüber dem für den Rechnungsabschluss 1999 vorgelegten Dokument wurde die Haushaltsrechnung <sup>(2)</sup> formal und inhaltlich wesentlich verbessert.

4.6. Anstrengungen im Hinblick auf eine einheitlichere Darstellung der Analyse der Haushaltsführung waren festzustellen, in erster Linie allerdings in Bezug auf die Tabellen über den Haushaltsvollzug.

4.7. Die Tabellen über die ergebnisorientierte Darstellung der Haushaltsführung stellen eine Neuerung dar, die sehr nützliche Informationen liefern könnte — was teilweise auch der Fall ist —, aber es besteht entschieden Harmonisierungsbedarf im Hinblick auf Inhalt und Ausführlichkeitsgrad.

4.8. Zu den von der GD Bildung und Kultur ausgeführten Haushaltslinien (Sokrates, Jugend für Europa, Leonardo) fehlen wegen des spezifischen Charakters der Mobilitätsmaßnahmen des Programms in den Tabellen über die ergebnisorientierte Darstellung der Haushaltsführung viele Zahlen. Andere wiederum werden als „realisierte“ Zahlen dargestellt, obwohl es sich lediglich um Schätzungen handelt.

4.9. Die Kommission richtet sich bei der Auswahl einer Haushaltslinie für eine detaillierte Überprüfung der Ausführung danach, ob darin mehr als 30 Millionen Euro eingesetzt sind und/oder ob es sich um Haushaltslinien von besonderer Bedeutung und besonderem

**4.5-4.7.** Die Kommission begrüßt die positiven Bemerkungen des Rechnungshofs zu Form und Inhalt der überarbeiteten Fassung der Haushaltsrechnung.

Wie im Vorwort zur Haushaltsrechnung erwähnt, wurde im Zuge der Berichterstattung über das Haushaltsjahr 2000 erstmals eine outputorientierte Darstellung der Ergebnisse der Haushaltsführung versucht: Die Kommission betrachtet dies als eine nützliche Vorbereitung auf die künftige umfassendere Anwendung dieser Darstellungsweise in den kommenden Haushaltsjahren. Derzeit prüft die Kommission, inwieweit sich die Darstellung der Ergebnisdaten für das Rechnungslegungsverfahren 2001 harmonisieren lässt, wobei allerdings die Tatsache zu berücksichtigen ist, dass sich naturgemäß nicht alle Haushaltslinien für eine Quantifizierung der Ergebnisse eignen.

**4.8.** Die drei angesprochenen Programme sind durch zwei Aspekte gekennzeichnet (sie beinhalten die Unterstützung von Projekten und Maßnahmen im Bereich der Mobilität; sie umfassen dezentralisierte Aktionen, bei denen die Verwaltung teilweise nationalen Agenturen übertragen wird), aufgrund deren die Kommission im Zeitpunkt der Erstellung der Haushaltsrechnung sich fundiert nur zu den Ergebnissen äußern kann, die mit den Mitteln des jeweiligen Haushaltsjahres erwirtschaftet werden.

Die Kommission wird künftig in ihren Kommentaren ausdrücklich auf diese Tatsache hinweisen, die dazu führt, dass die Standardtabelle nicht immer gänzlich auf den spezifischen Fall dieser drei Programme anwendbar ist.

**4.9.** Es trifft zu, dass einzelne Haushaltslinien, bei denen die Mittelausstattung von Dritten kommt, in dem Bericht nicht erwähnt wurden; die Kommission wird diesen Aspekt im Zuge der Festlegung der Auswahlkriterien für 2001 mit dem Hof besprechen.

<sup>(1)</sup> Der Hof hat die von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Dieser Band enthält Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu Abweichungen zwischen dem ursprünglich genehmigten Haushaltsplan und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zwischen den endgültig verfügbaren und den verwendeten Mitteln. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden, und festzustellen, ob Erläuterungen möglicherweise als irreführend anzusehen sind.

<sup>(2)</sup> SEK(2001) 528-FR.

Interesse handelt. Allerdings werden einige Haushaltsposten, die sich aus Einnahmen aus der Teilnahme Dritter ergeben und mehr als 30 Millionen Euro betragen, nicht erwähnt, so z. B. B6-4 3 1, B6-4 4 3 und B6-5 5 1.

4.10. Bei einigen Haushaltslinien, insbesondere des Teileinzelsplans B6, handelt es sich bei den unter „Ausführung des Haushaltsplans 2000 insgesamt in % des ursprünglichen Haushaltsplans“ aufgeführten Prozentsätzen eigentlich um „Ausführung des Haushaltsplans in % der insgesamt verfügbaren Haushaltsmittel im Jahr 2000“.

**4.10.** *Die Bemerkung der Hofes ist durchaus zutreffend. Die verfügbaren Informationsdaten gestatten die Ermittlung der Ergebnisse der Ausführung des Haushaltsplans 2000 sowohl in % des ursprünglichen Haushaltsplans als auch in % der insgesamt verfügbaren Haushaltsmittel im Jahr 2000.*

## SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

### Einleitung

#### Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.11. Ziel der Prüfungsarbeiten im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung 2000 in Bezug auf den Haushaltsbereich Interne Politikbereiche war die Zusammenstellung ausreichender, relevanter und zuverlässiger Prüfungsnachweise für die Zuverlässigkeit des Rechnungsabschlusses zum 31. Dezember 2000 und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Die Nachweise wurden im Hinblick auf den Beitrag zur Zuverlässigkeitserklärung zum Gesamthaushaltsplan 2000 (siehe Kapitel 9 dieses Jahresberichts) zusammengestellt. Außerdem sollte durch zusätzliche Prüfungsarbeiten die Abfassung einer spezifischen Bewertung der Stärken und Schwächen der internen Kontrolle beim 5. Rahmenprogramm (5. RP) für Forschung und technologische Entwicklung (FTE) ermöglicht werden.

4.12. Die Systemprüfung des 5. RP beruhte auf einer Evaluierung der Systemkonzeption und einer Überprüfung des lückenlosen, durchgängigen und effizienten Funktionierens des Systems. Dazu wurde eine Systembeschreibung der Verwaltungs- und Kontrollverfahren in den thematischen und horizontalen Programmen des EG-Bereichs, wie im Dezember 2000 eingeführt (siehe Ziffer 4.15), erstellt. Außerdem wurden anhand von durch die fünf für Forschung zuständigen Generaldirektionen (Forschung, Informationsgesellschaft, Energie und Verkehr, Unternehmen sowie Fischerei) ausgewählten Dateien Durchlauf-tests vorgenommen und auf der Grundlage von 45 Verträgen Prüfungen der Schlüsselkontrollen durchgeführt.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

4.13. Die ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für indirekte FTE-Aktionen im Rahmen des 5. RP wurden im März 1999 veröffentlicht. In Anbetracht einer durchschnittlichen Zeitspanne von rund 348 Kalendertagen von der Veröffentlichung der Aufforderung bzw. rund 263 Kalendertagen vom Eingang des Vorschlags bis zur Vertragsunterzeichnung durch die Kommission wurden die meisten Verträge — außer zu dem von der GD Informationsgesellschaft abgewickelten Programm Informationsgesellschaft, zu dem von der GD Energie und Verkehr verwalteten Teil des Programms Wachstum und zu dem von der GD Fischerei durchgeführten Teil des Programms Lebensqualität — erst im Jahr 2000 unterzeichnet. Da die ersten Kostennachweise zu den meisten Aktionen des 5. RP nach 12 Monaten eingereicht werden, handelte es sich bei den im Jahr 2000 für indirekte FTE-Aktionen getätigten Zahlungen in erster Linie um Vorschüsse.

**Art der Ausgaben**

4.14. Es ist zwischen zwei eigenständigen 5. RP zu unterscheiden, und zwar zwischen dem Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft (EG) für Tätigkeiten im Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration und dem Euratom-Rahmenprogramm für den Bereich Nuklearforschung und -ausbildung.

4.15. Zu den im Rahmen dieser beiden 5. RP finanzierten Forschungstätigkeiten gehören indirekte Aktionen (etwa 93 % des Haushaltsplans), die über teilweise aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierte Verträge mit Dritten abgewickelt werden, sowie direkte Aktionen (etwa 7 %), die zur Gänze aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert und von der GD Gemeinsame Forschungsstelle durchgeführt werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**4.13.** 1999 war das erste Jahr der Laufzeit des neuen Rahmenprogramms, was zwangsläufig in fast allen Durchführungsstadien, und insbesondere im Bereich des neuen Bewertungsverfahrens, mit zahlreichen Anlaufschwierigkeiten verbunden war.

Die Notwendigkeit, eine gerechte und nicht diskriminierende Behandlung aller Anträge zu gewährleisten und für ihre umfassende technische Bewertung zu sorgen, sowie die anschließend erforderliche Beurteilung und Auswahl der einzelnen Projekte führen dazu, dass die betreffenden Abläufe sich zeitlich nicht beliebig straffen lassen:

- für spezifische Maßnahmen und Programme ist ein längerer Veröffentlichungszeitraum angezeigt;
- ein transparentes und korrektes Bewertungsverfahren nimmt eine gewisse Zeit in Anspruch, wobei die Zahl der eingereichten Vorschläge eine maßgebliche Rolle spielt;
- mit der nötigen Sorgfalt geführte Verhandlungen helfen spätere Probleme vermeiden.

Einzelne Aspekte der internen Verfahren sind im Laufe der letzten beiden Jahre bereits verbessert worden; außerdem wurden zahlreiche Vereinfachungsmaßnahmen ergriffen.

Des Weiteren wurden 2001 im Bereich des IST-Programms und der CRAFT-Vorschläge eine Reihe von Pilotmaßnahmen nach dem „fast-track“-Verfahren durchgeführt, was beträchtliche Zeitersparnisse bei der Auftragsvergabe bewirkte. Die im Zuge dieser Pilotmaßnahmen gewonnenen Erfahrungen sollen bei der Planung künftiger Vergabeverfahren eingebracht werden, um auch hier eine entsprechende Rationalisierung zu erreichen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.16. In die Haushaltslinien für die vier thematischen und drei horizontalen Programme (indirekte Aktionen) des 5. RP der Europäischen Gemeinschaft sind im Haushaltsplan 2000 Zahlungsermächtigungen in Höhe von 1 742 Millionen Euro eingesetzt. Sie stehen somit für nahezu die Hälfte aller in den Teileinzelnplan B6 — Forschung und technologische Entwicklung — eingestellten Zahlungsermächtigungen und für etwa 31 % der für den Haushaltsbereich Interne Politikbereiche insgesamt eingesetzten Zahlungsermächtigungen. In finanzieller Hinsicht stellt das 5. RP somit das wichtigste Managementsystem in diesem Bereich dar.

4.17. Das 5. RP der Europäischen Gemeinschaft wird von fünf für Forschungsangelegenheiten zuständigen Generaldirektionen verwaltet, wobei für drei der thematischen und eines der horizontalen Programme mehr als eine GD zuständig ist.

4.18. Aus den von der Kommission bereitgestellten Statistiken geht hervor, dass 6 115 Verträge für indirekte FTE-Aktionen im Rahmen des 5. RP mit einem Gemeinschaftsanteil von 5 324 Millionen Euro vor Ende Dezember 2000 von der Kommission unterzeichnet wurden. Über 90 % dieser Verträge werden von der GD Forschung (4 701 Verträge mit einem Anteil von etwa 64 % am gesamten EU-Beitrag) und der GD Informationsgesellschaft (1 038 Verträge mit einem Anteil von etwa 29 % am gesamten EU-Beitrag) verwaltet.

#### **Grenzen eines auf Kostenerstattungen basierenden Systems**

4.19. Bei den Rahmenprogrammen für die Forschung werden Finanzbeiträge auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten gewährt. Der hohe Ausführlichkeitsgrad und die Komplexität, die sich aus vertraglichen Vereinbarungen ergeben, die auf einem System von Kostenerstattungen beruhen, sind sowohl für den Vertragspartner als auch für die Kommission mit einem erheblichen administrativen Aufwand im Hinblick auf die Verwaltung von Vorschlägen, Verträgen und Projekten für indirekte FTE-Aktionen verbunden.

4.20. Darüber hinaus beschränken sich die Möglichkeiten für eine Überprüfung der geltend gemachten Kosten durch die Kommissionsdienststellen bei Nichtvorlage von Belegunterlagen wie beglaubigten Rechnungen für spezifische Kosten durch den Vertragspartner in der Praxis auf Kontrollen der Plausibilität und der

*4.19. Das Finanzierungssystem für die FTE-Rahmenprogramme weist sowohl Vorteile als auch Mängel auf. Die Kommission bemüht sich um eine schrittweise Beseitigung bestehender Mängel. Allerdings sind aufgrund des Evolutivcharakters des Systems alle Programmteilnehmer ebenso wie die Kommissionsdienststellen relativ gut mit seiner Funktionsweise vertraut.*

*Mit Blick auf das nächste Rahmenprogramm soll das Finanzierungssystem erneut überarbeitet werden; Ziel ist es, den Projektträgern die Beteiligung zu erleichtern, die Kontrollen im Rahmen der verfügbaren Finanz- und Humanressourcen weiter zu verbessern, stärker ergebnisorientiert tätig zu werden und möglichst effizient gegen überhöhte Forderungen und betrügerische Praktiken vorzugehen.*

*4.20. Die Kostenerstattungsanträge werden anhand der wissenschaftlichen und technischen Berichte über die ausgeführten Arbeiten geprüft, um zu ermitteln, ob diese der Aufgabenbeschreibung des technischen Anhangs entsprechen und ein angemessenes Verhältnis zu den im Zuge der Vertragsverhandlungen festgelegten Schätzwerten aufweisen. Werden*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

formalen Übereinstimmung (z. B. Ausschluss bestimmter Ausgabenkategorien von der Förderung, rechnerische Richtigkeit der angegebenen Kosten).

4.21. Wenn nicht an Ort und Stelle geprüft wird, ist eine Überprüfung der Realität und Richtigkeit der geltend gemachten Kosten daher nur zum Teil möglich. Wie vom Hof im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung 1998 <sup>(3)</sup> angeregt, verstärkte die Kommission ihre nachträgliche Prüfungstätigkeit. Zielsetzung der für den Forschungsbereich zuständigen Generaldirektionen ist die Prüfung von 10 % der Vertragspartner während der Laufzeit des 5. RP <sup>(4)</sup>. Die Kommission hat die vom Hof im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung 1998 <sup>(3)</sup> formulierten Empfehlungen auch dahin gehend aufgegriffen, dass in die Programme IST (Information Society Technologies) und CRAFT (Cooperative Research Action for Technology) Pilotmaßnahmen aufgenommen wurden, wonach die meisten Vertragspartner bei FTE-Projekten eine Prüfungsbescheinigung beizubringen haben. In jedem Fall werden messbare Auswirkungen erst mittelfristig spürbar werden, denn diese Bescheinigung wird erst für Zahlungen zu Verträgen aus dem Jahr 2001 vorzulegen sein.

4.22. Wie auch beim letzten Rahmenprogramm verfügt die Kommission nur über unzureichende Sanktionsmöglichkeiten gegenüber juristischen Personen, die zu hohe Kosten geltend machen: Sie kann lediglich ihren Finanzbeitrag kürzen und Zinsen für die zu viel gezahlten Beträge berechnen. In den Musterverträgen zum 5. RP sind keine Sanktionen (z. B. automatische Bußgelder für überhöhte Kostenangaben) oder verwaltungsrechtlichen Maßnahmen vorgesehen.

<sup>(3)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

<sup>(4)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Antwort der Kommission zu Ziffer 4.23, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*größere Unstimmigkeiten zwischen gemeldeten Kosten und erbrachten Leistungen festgestellt, so können die Kommissionsdienststellen zusätzliche Informationen und Unterlagen anfordern. Erforderlichenfalls kann eine umfassende Kostenüberprüfung, einschließlich Kontrollen vor Ort, vorgenommen werden.*

**4.21.** *Die Forschungs-GDs hatten 1998 gemeinsam eine neue kohärente Auditstrategie für das gesamte Rahmenprogramm festgelegt (siehe Ziffern 4.69 und 4.70). Die Kommission prüft außerdem weitere ergänzende Maßnahmen (z. B. Auditbescheinigungen).*

*Sie wird durch die Empfehlungen des Rechnungshofes im Rahmen der DAS 1998 in diesen Bemühungen bestärkt.*

**4.22.** *Der rechtliche Rahmen für direkte Ausgaben und insbesondere Verträge des 5. FTE-Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft beinhaltet Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union. In Fällen mutmaßlicher betrügerischer Praktiken oder ernsthafter finanzieller Unregelmäßigkeiten ist die Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 6 von Anhang II des betreffenden Vertrags ausdrücklich berechtigt, nicht nur ihren Finanzbeitrag zu kürzen, sondern diesen gegebenenfalls in voller Höhe zurückzufordern.*

*Des Weiteren wird der Kommission die Einziehung geschuldeter Beträge dadurch erleichtert, dass ihr nunmehr die Möglichkeit von Verrechnungen zwischen den Zahlungen für verschiedene Verträge eingeräumt wird.*

*Liegt ein Verdacht auf Betrug vor, so befassen die Kommissionsdienststellen das OLAF, das für die Weiterverfolgung des Falles sorgt (Beschluss der Kommission vom 2. Juni 1999 — (99/396/EG, EGKS, Euratom).*

*Ist eine überhöhte Forderung durch Fehler oder Missverständnisse bedingt, so scheinen Sanktionen als Abhilfemaßnahmen wenig geeignet. Vielmehr sollte durch umfassende Erklärungen und laufende Informationen auf eine dauerhafte Ausräumung solcher Probleme hingewirkt werden.*

### *Probleme bei der Durchführung des 5. Rahmenprogramms*

#### **Fehlende Dokumentation für operationelle Verfahren**

4.23. In Anbetracht des komplexen Aufbaus des 5. RP mit den von verschiedenen Generaldirektionen verwalteten Programmen und Leitaktionen ist eine wirksame Koordinierung innerhalb des Rahmenprogramms von umso größerer Bedeutung. Der Rat und das Europäische Parlament gingen auf das Erfordernis harmonisierter Verfahren für alle mit dem 5. RP befassten GD ein und ersuchten die Kommission daher in ihrem Beschluss Nr. 182/1999/EG, „(...) ein detailliertes Handbuch über operative Maßnahmen und Leitlinien für die Auswahl von FTE-Aktionen (zu) erstellen und (zu) veröffentlichen“.

4.24. Die von der Kommission infolge des genannten Beschlusses in das „Bewertungshandbuch“ aufgenommene Beschreibung der Verfahren ist aber nicht detailliert genug, um als „Handbuch über operative Maßnahmen“ dienen zu können. Darüber hinaus kommen einige Verfahren im Zusammenhang mit der Auswahl von FTE-Aktionen — wie z. B. die Verhandlung von Vorschlägen — im „Bewertungshandbuch“ nur am Rande vor.

4.25. Mit Ausnahme der GD Energie und Verkehr und der GD Informationsgesellschaft, die im Jahr 2000 mit der Ausarbeitung eigener Verfahrenshandbücher begonnen haben, wurden die administrativen Verfahren und Zuständigkeiten in den mit der Durchführung des 5. RP befassten GD nicht hinreichend dokumentiert.

*Die Gewährleistung hoher Kontrollstandards ist der Kommission ein vorrangiges Anliegen. Aus diesem Grunde sieht das OLAF-Arbeitsprogramm die Einführung administrativer Maßnahmen und Sanktionen im Bereich der direkten Ausgaben vor. Ergänzend zu den bisherigen Vorschriften betreffend die Rückerstattung des gemeinschaftlichen Finanzbeitrags wird derzeit die Möglichkeit erörtert, im Falle vorsätzlich oder fahrlässig überhöhter Ausgabenerstattungsanträge bei den direkten Ausgaben eine zusätzliche finanzielle Strafklausel anzuwenden.*

**4.23.** *Sämtliche einschlägig betroffenen GDs sind gehalten, das FTE-Rahmenprogramm nach Maßgabe gemeinsamer Grundsätze und Verfahren durchzuführen. Entsprechend den allgemeinen Leitlinien der Kommissionsreform obliegt es jedoch weiterhin jeder GD, Modalitäten und Anwendung der internen Kontrolle für die Programme im Einzelnen zu regeln.*

**4.24.** *Das „Bewertungshandbuch“ wurde von der Kommission zu dem Zweck herausgegeben, die Verfahrensabläufe von den ersten Prüfungen im Vorfeld der Einreichung der Vorschläge bis hin zur Vorbereitung und endgültigen Formulierung der Verträge transparenter und einheitlicher zu gestalten. Nach Maßgabe des Handbuchs sind für die spezifischen Programme mehr und detailliertere Unterlagen zum gesamten Vertragsabschlussprozess erforderlich, die sowohl für die Kommission als auch für die Auftragnehmer von Nutzen sind.*

**4.25.** *Die operativen Verfahrensabläufe innerhalb der GD RTD sind sehr gut dokumentiert. Zusätzlich zum Bewertungshandbuch, das gewissermaßen das „Kernstück“ darstellt, gibt es eine Reihe weiterer Handbücher und Leitfäden zur Erläuterung der verschiedenen Einzelaspekte. Im Zuge der Umsetzung der internen Kontrollnorm Nr. 15 betreffend die Dokumentation der angewandten Verfahren wird auf die Behebung festgestellter Mängel und die Gewährleistung eines allgemeinen Zugriffs auf die Handbücher über Intranet hingewirkt. Zu diesem Zweck wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet.*

*Was die Dokumentation der Zuständigkeiten anbelangt, so läuft in den FTE-Generaldirektionen derzeit ein Reorganisationsprozess zur Vervollständigung und Konsolidierung der dezentralen Verwaltung der operativen Ressourcen, der zwangsläufig Änderungen der administrativen Verfahren und der Struktur der Kompetenzen im Gefolge hat.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

4.26. Offizielle Stellenbeschreibungen, in denen verschiedene Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten umrissen werden, wie im Aktionsplan zum Weißbuch „Reform der Kommission“ befürwortet, wurden von allen im Bereich Forschung tätigen GD im Laufe des Jahres 2000 ausgearbeitet und den Bediensteten zur Kenntnis gebracht. Die Stellenbeschreibungen in ihrer derzeitigen Form scheinen aber noch nicht so detailliert wie nötig zu sein, um das Risiko einer unterschiedlichen Auslegung bei gemeinsamen Zuständigkeiten auszuschalten, z. B. zwischen dem für die wissenschaftliche Koordinierung, dem für die Verhandlungen bzw. dem für die finanzielle Abwicklung des Projekts zuständigen Bediensteten bei der Verwaltung indirekter FTE-Aktionen.

**Ungeeignete IT-Unterstützung für die Verwaltung der Vorschläge, Verträge und Projekte**

4.27. Alle am 5. RP beteiligten Generaldirektionen arbeiten mit dem im Wesentlichen gleichen Managementsystem, die Kommission hat aber kein einheitliches IT-System für die Verwaltung der Vorschläge, Verträge und Projekte für die indirekten FTE-Aktionen im Rahmen des 5. RP entwickelt. Ende 2000 hatte die GD Unternehmen noch kein IT-System für die Vertrags- und Projektverwaltung eingerichtet. Außerdem sind die von den Generaldirektionen eingerichteten IT-Systeme nicht miteinander vernetzt; nur die IT-Systeme der GD Forschung und der GD Informationsgesellschaft sind zum Teil an Sincom angebunden. Dadurch sind z. B. eine automatische Konsolidierung der Informationen im Hinblick auf die Rechtsfähigkeit und Finanzkraft der Vertragspartner, eine Gegenkontrolle der im Rahmen verschiedener Verträge von einem Vertragspartner angegebenen langlebigen Güter sowie eine wirksame Überprüfung anhand des von der GD Haushalt verwalteten Sincom-Frühwarnsystems nicht möglich.

4.28. Darüber hinaus sind die IT-Systeme bei einigen Generaldirektionen unvollständig: Bei der GD Forschung sind beispielsweise einige Musterverträge nicht verfügbar, Bei der GD Forschung und der GD Informationsgesellschaft werden Vertragsänderungen nicht verarbeitet; wichtige Funktionen wie z. B. die Erfassung der zu erbringenden Leistungen und Fälligkeitstermine fehlen — außer bei der GD Energie und Verkehr und der GD Fischerei.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**4.26.** Die Kommission ist gegenwärtig in der Umstellung auf ein neues Managementsystem für ihre Humanressourcen begriffen, das u. a. ausführlichere Aufgabenbeschreibungen beinhaltet. Die Forschungs-GDs arbeiten eng mit der GD ADMIN zusammen, um zu gewährleisten, dass bei der Festlegung der verschiedenen Profile für das neue Beschreibungssystem den spezifischen Erfordernissen des Forschungssektors angemessen Rechnung getragen wird. Das System soll ab der ersten Jahreshälfte 2002 zur Anwendung kommen.

**4.27.** Die Forschungs-GDs haben ein gemeinsames IT-System für die Einreichung von Vorschlägen entwickelt und eine Datenbank für Sachverständige und Bewertungsdienste eingerichtet. Im April 2001 wurde eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe gebildet, die ausgehend von den so gewonnenen Erfahrungen ein integriertes IT-System und eine gemeinsame Datenbank für das nächste Rahmenprogramm, das am 1. Januar 2003 anläuft, aufbauen soll.

Diese Arbeitsgruppe entwickelt außerdem ein neues elektronisches System für die Einreichung von Vorschlägen, das auf eine qualitative Verbesserung der Informationsdaten über die Vorschläge und damit auch die Beteiligten abstellt.

Was die Effizienz der Überwachung im Wege eines Frühwarnsystems angeht, so nehmen die Forschungs-GDs im Allgemeinen die diesbezüglichen Möglichkeiten in Anspruch, die das von der GD BUDG betriebene System Sincom bietet.

**4.28.** Bei der GD RTD wurde im ersten Halbjahr 2001 Zugriff auf alle Vertragstypen, mit Ausnahme solcher über hochrangige Konferenzen, geschaffen, zeitgleich mit der Einrichtung von IT-Modulen für die Bewertung von Vorschlägen und der Sicherheitsüberprüfung von potenziellen Auftragnehmern (Ex-ante-Kontrolle) sowie eines Frühwarnsystems nach dem Vorbild von Sincom. Des Weiteren wurden relevante Informationsdaten über Verträge aus früheren Rahmenprogrammen in das System gespeichert. Ein eigenes Modul für Vertragszusätze wurde Mitte Juli 2001 in Betrieb genommen; die Projektmanagementmodule (Fälligkeitspläne) sollen schrittweise im Zeitraum von September bis November 2001 eingeführt werden. Schließlich gibt es nunmehr ein monatliches Schulungsangebot, insbesondere für neue Mitarbeiter der GD RTD, um eine möglichst effiziente Nutzung des Systems zu gewährleisten.

Bei der GD INFSO wurden gute Fortschritte erzielt bei der Einführung bzw. Verbesserung von IT-Systemen für die Ausarbeitung von Musterverträgen aller Kategorien; entsprechende Anwendungen für Vertragszusätze und Zahlungen sind seit Mitte des Jahres 2001 in Betrieb.

### Unzulängliche interne Kontrollmaßnahmen

4.29. Eine mit Hilfestellung der GD Finanzkontrolle durchgeführte formale Risikobewertung zur Ermittlung und Evaluierung der einschlägigen Risiken, die einer Verwirklichung der Zielsetzungen des 5. RP entgegenstehen könnten, wurde von jeder der im Bereich Forschung tätigen GD durchgeführt und im Jahr 2000 abgeschlossen.

4.30. Kontrollmaßnahmen, die sicherstellen sollen, dass die von der Leitung beschlossenen Strategien durchgeführt und die erforderlichen Schritte unternommen werden, um ermittelte Risiken abzuschwächen, wurden von der Kommission nicht in kohärenter Weise für das gesamte Rahmenprogramm festgelegt. Wichtige Abfolgen im Kontrollsystem — u. a. die Überprüfung, ob der Vertragspartner über ein geeignetes Rechnungsführungssystem verfügt, eine Kontrolle in Bezug auf die durchgängige und kohärente Anwendung eines Kostensystems innerhalb des Rahmenprogramms oder eine Überprüfung der Rechtsfähigkeit und Finanzkraft der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer fehlten oder wurden nicht bei allen GD bzw. Programmen kohärent und durchgängig angewandt. Außer bei der GD Informationsgesellschaft und der GD Fischerei musste das Verhandlungsergebnis zu Projektvorschlägen im Allgemeinen nicht genehmigt werden.

**4.30.** Im Zuge des 5. Rahmenprogramms hat die Kommission erhebliche Verbesserungen bei der Verhütung und Bekämpfung potenzieller Risiken, insbesondere im Stadium der Projektauswahl, eine neue Strategie zur Verschärfung der Kontrollen vor Ort sowie effizientere Maßnahmen im Falle finanzieller Unregelmäßigkeit eingeführt.

Die internen Kontrollen wurden ebenfalls ausgebaut, was in einigen GDs mit einer strukturellen Umgestaltung einherging, wobei die Haushaltsführungsvorgänge teilweise dezentralisiert, gleichzeitig die Finanzierungsabläufe formalisiert und die Finanzmanagement- sowie die interne Auditfunktion insgesamt gestärkt wurden.

Für die Vorabüberprüfung der Rechtsfähigkeit und Finanzkraft der Vertragspartner wurden verfeinerte Methoden entwickelt, um eine möglichst einheitliche Anwendung der Standardkriterien für die Ermittlung finanzieller Risiken zu gewährleisten.

Was die Kostensysteme der Vertragspartner anbelangt, so wird diesen mit dem Leitfaden „Auswahl der Kostenerstellungssysteme für Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsprojekte“ ein nützliches Hilfsmittel an die Hand gegeben. Die tatsächliche Angemessenheit des gewählten Systems kann nur im Wege von Kontrollen vor Ort nachgeprüft werden. Eine solche Kontrolle ist Teil der Sicherheitsüberprüfung jedes Auftragnehmers im Rahmen der einzelnen Programme. Dank der Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank (vgl. Antwort auf Ziffer 4.27) können diese Kontrollen künftig auch programmübergreifend durchgeführt werden.

Das Ergebnis der Verhandlungen bedarf einer — teilweise impliziten — abschließenden Genehmigung, da die Standpunkte verschiedener wissenschaftlicher und finanzieller Referate innerhalb der Generaldirektion in Einklang gebracht werden müssen, bevor der Beschluss der Kommission über die effektive Auswahl der einzelnen Projekte ergehen kann.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.31. Prüfungen der operativen Schlüsselkontrollen haben ergeben, dass einige nicht von allen GD und bei allen Programmen effizient durchgeführt wurden. Mängel wurden beispielsweise bei der Prüfung der eingereichten Vorschläge auf ihre Zulässigkeit (insbesondere zu Beginn des Rahmenprogramms) und der Überprüfung der Erstattungsfähigkeit und rechnerischen Richtigkeit der geltend gemachten Kosten festgestellt. Dies führte in einigen Fällen zu überhöhten Zahlungen durch die Kommission.

4.32. Außer bei der GD Informationsgesellschaft, der GD Energie und Verkehr sowie der GD Fischerei stellten sich die offiziellen Unterlagen zu den durchgeführten Kontrollen als unzureichend heraus.

### Schlussfolgerungen

4.33. In Anbetracht der inhärenten Grenzen des derzeitigen, auf Kostenerstattungen beruhenden Systems, insbesondere im Hinblick auf die durchgeführten Kontrollen, die Unvollständigkeit der nachträglichen Prüfungen und das Fehlen vertraglich festgelegter Sanktionen besteht für die Begünstigten kaum ein Risiko, wenn sie zu hohe Kosten geltend machen.

4.34. Die durchgeführten Prüfungsarbeiten legen den Schluss nahe, dass in Bezug auf das gesamte Rahmenprogramm die derzeit angewandten internen Kontrollverfahren nur bedingt zuverlässig sind.

**4.32.** Auch wenn in den GDs RTD und ENTR noch nicht alle Kontrollvorgänge umfassend dokumentiert sind, bestehen keinerlei Zweifel, dass die entsprechenden administrativen und finanziellen Instrumente angemessen funktionieren. Bei einigen Programmen kommen Checklisten zur Anwendung, die eine Vielzahl einzelner Durchführungsstapen, einschließlich Prüfungen und Kontrollen, beinhalten.

Insgesamt ist abzusehen, dass weiter zügige Fortschritte auf dem Wege zu einer förmlichen Dokumentation der Verfahren erzielt werden.

**4.33.** Die Kommission hat bereits eine Reihe von Maßnahmen zur Behebung von Mängeln des derzeitigen Kostenerstattungssystems ergriffen, wie beispielsweise Ausbau der Auditfähigkeit und Einführung von Auditbescheinigungen. Weitere Verbesserungen sind geplant und werden im Zuge der Diskussionen über die Legislativvorschläge zum neuen Rahmenprogramm im Einzelnen erörtert.

Zwischenzeitlich hat die Kommission ihre Erläuterungs- und Informationsaktivitäten, insbesondere im Wege über ihre Webseite, ausgebaut; sie hat außerdem ihre Ex-post-Rechnungsprüfungen verschärft und kann nunmehr unmittelbar finanzielle Korrekturen vornehmen. Zu den noch bestehenden Schwachstellen bei den internen Kontrollen ist anzumerken, dass diese sich bei weitem nicht in allen Fällen spürbar auf das Finanzrisiko des betreffenden Forschungsprogramms auswirken.

Das Finanzierungssystem wird einer neuerlichen Überprüfung unterzogen, um die Beteiligung an den Projekten zu vereinfachen, die Kontrollen im Rahmen der finanziellen und personellen Disponibilitäten der Kommission zu verbessern, eine stärkere Ergebnisorientierung zu erreichen und überhöhten Kostenforderungen und betrügerischen Praktiken entgegenzuwirken.

**4.34.** Der Rechnungshof hat im Zuge seiner Prüfungen verschiedene Schwachstellen aufgezeigt und der Kommission nützliche Anstöße für deren Behebung gegeben.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

4.35. Durch das Fehlen einer offiziellen und verbindlichen Dokumentation über die operationellen Verfahren und Leitlinien für das Rahmenprogramm hat die Kommission bis zum effizienten Arbeiten des internen Auditdienstes keine Gewähr dafür, dass die internen Verfahren und Arbeitsmethoden durchgängig angewandt werden.

4.36. Umfang und Qualität der IT-Unterstützung bei der Verwaltung der Vorschläge und Verträge zum 5. RP wiesen gravierende Schwachstellen mit allerdings abnehmender Tendenz auf. Dadurch wurde die Durchführung des RP erschwert und die Zuverlässigkeit der diesbezüglichen internen Statistiken der Kommission in Mitleidenschaft gezogen.

## Empfehlungen

4.37. Die internen Kontrollmaßnahmen sollten in allen Bereichen des Rahmenprogramms verstärkt werden; die Kommission sollte klar und verbindlich festlegen, welche Schlüsselkontrollen auf jeden Fall durchzuführen sind.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**4.35.** Das von der Kommission förmlich angenommene Bewertungshandbuch ist — trotz einzelner verbesserungsfähiger Aspekte — nach wie vor das Referenzdokument auf dem Gebiet der Verfahren. In den einzelnen operativen Dienststellen existieren weitere ergänzende Handbücher und Leitlinien zur Regelung von Einzelaspekten der praktischen Umsetzung.

Die GD INFSO und die GD TREN haben ihre Verfahrenspraktiken für die Bewertung und die Verhandlungen über Vorschläge in einem Vademekum festgeschrieben, das von allen Mitarbeitern über das Intranet konsultiert werden kann. Den Auftragnehmern wie auch den Kommissionsdiensten stehen verschiedene Funktionsmodule wie Dokumentation, häufig gestellte Fragen (FAQ) und ein Help Desk zur Verfügung.

**4.36.** Bessere IT-Unterstützungsstrukturen hätten die Durchführung des Rahmenprogramms, insbesondere im Anfangsstadium, beträchtlich erleichtert. Gleich zu Beginn kam es durch die verspätete Annahme der erforderlichen Rechtsgrundlage und die haushaltstechnisch bedingte Notwendigkeit, unverzüglich Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auszuschreiben, zu nicht unerheblichen Anlaufschwierigkeiten. Inzwischen wurde jedoch ein sachdienliches IT-System entwickelt, das den zuständigen Dienststellen umfassende Datenbanken und Managementmodule für alle Verträge der einzelnen GDs an die Hand gibt.

Bei der GD INFSO war keine ernsthafte Beeinträchtigung des Haushaltsvollzugs und der Programmstatistiken durch mangelnde IT-Unterstützung des 5. Rahmenprogramms zu verzeichnen, da bereits ab 1999 zumindest ein Basisinstrumentarium zur Verfügung stand.

Es wurde eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit statistischen Anfragen befasst und verbindliche Standarddaten für das Rahmenprogramm insgesamt festlegt, wobei Informationen aus verschiedenen GDs eingebracht werden.

**4.37.** Die 24 Standards für die interne Kontrolle, die von der Kommission am 13. Dezember 2000 (SEK(2000) 2203) genehmigt wurden, bilden den Bezugsrahmen für die internen Kontrolltätigkeiten insgesamt, und unter besonderer Berücksichtigung des Rahmenprogramms.

Alle Forschungs-GDs haben gezielte Bestrebungen unternommen, um die von der Kommission vorgegebenen Ziele (mit vorrangiger Einstufung des Finanzmanagements) fristgerecht zum 30. Juni 2001 zu erreichen.

Die beiden GDs INFSO und TREN haben eine Reihe von Checklisten für die Bearbeitung von Mittelbindungen und Zahlungen entwickelt. In diesen Checklisten, die jedem einzelnen Dossier beigelegt und sowohl vom jeweiligen Sachbearbeiter als auch von dessen Dienstvorgesetzten unterzeichnet werden müssen, sind alle für die einzelnen Transaktionen vorgeschriebenen Schlüsselkontrollen aufgeführt.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

4.38. Der Hof fordert die Kommission auch auf, unter Einbindung aller im Bereich Forschung tätigen GD, Vorschriften für eine einheitliche Dokumentation über die durchgeführten Kontrollmaßnahmen auszuarbeiten und anzuwenden.

4.39. Diese Kontrollmaßnahmen sind darüber hinaus regelmäßig zu überprüfen. Dabei soll bewertet werden, ob alle durchführbaren Kontrollen vorgenommen wurden und ob die Kontrollen effizient funktionieren.

4.40. Gemäß seiner in der Zuverlässigkeitserklärung 1999 <sup>(5)</sup> vorgebrachten Empfehlung fordert der Hof die Kommission auf, eine Rechtsgrundlage für vertraglich festgelegte Sanktionen in den Musterverträgen für FTE-Aktionen einzuführen. Gegebenenfalls sollte die Kommission eine entsprechende Verordnung vorschlagen, die Sanktionen vorsieht.

4.41. Da alle im Bereich Forschung tätigen GD nach derselben Rechtsgrundlage arbeiten und im Wesentlichen mit ähnlich gelagerten Verwaltungs- und Managementaufgaben befasst sind, fordert der Hof die Kommission auf, ihre Verwaltungs- und Finanzverfahren sowie ihre Arbeitsmethoden programmübergreifend so weit wie möglich abzustimmen und auf diese Weise sicherzustellen, dass alle beteiligten GD bei der Durchführung des 5. RP einheitlich verfahren.

4.42. Die Kommission sollte ein für alle GD geltendes Handbuch ausarbeiten, in dem die operationellen Verfahren für alle Stufen des 5. RP beschrieben sind.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**4.38.** Im Rahmen der Kommissionsreform und insbesondere im Zuge der Umsetzung der internen Kontrollnorm Nr. 15 (Dokumentation der Verfahren) bemühen sich alle Forschungs-GDs um eine vollständige Dokumentation ihrer Verfahren, einschließlich der obligatorisch durchzuführenden Schlüsselkontrollen. Diese Arbeiten stützen sich auf die jeweils bekannten optimalen Verfahrenspraktiken; die Ergebnisse sollen sämtlichen Dienststellen über Intranet zugänglich gemacht werden.

**4.39.** Ebenfalls im Rahmen der Reform wird auf eine systematische Verschärfung der Überwachung von Kontrolltätigkeiten hingewirkt. Durch jährliche Selbstbewertung sowie ein gezieltes Monitoring seitens der neu geschaffenen internen Auditstellen soll für ein effizientes Funktionieren dieser Kontrollen gesorgt werden.

**4.40.** Ergänzende finanzielle Sanktionen wären für Fälle vorzusehen, in denen absichtlich oder irrtümlich überhöhte Kostenerstattungen im Bereich der direkten Ausgaben beantragt werden. Diese Frage wird derzeit im Einzelnen geprüft. Außerdem laufen auf Ebene der zuständigen Kommissionsdienststellen, einschließlich des OLAF, Diskussionen über den Entwurf einer sektorbezogenen Betrugsbekämpfungsverordnung gemäß Artikel 280 des EG-Vertrags (Mittelscheidungsverfahren). Die einzelnen Dienststellen prüfen den Wirkungsbereich einer derartigen Verordnung, u. a. auch die Möglichkeit einer Anwendung auf bereits laufende Verträge.

**4.41.** Auf Ebene des FTE-Rahmenprogramms ist gegenwärtig eine weitgehende Standardisierung von Verfahren und Verträgen zu verzeichnen. Eine übermäßige Harmonisierung von internen Verwaltungspraktiken und Arbeitsmethoden scheint hingegen nicht erforderlich und könnte sich dem dynamischen Prozess der Innovation, Reform und Forschung nach optimalen Verfahrenspraktiken möglicherweise sogar abträglich erweisen.

**4.42.** Die Forschungs-GDs arbeiten längerfristig auf die Ausarbeitung einer Basisstruktur hin, die alle einzelnen Verfahrensetappen des 5. Rahmenprogramms abdeckt, dabei jedoch gleichzeitig auch die bisherigen Beschreibungen integriert. Die vom Hof vorgegebene Systembeschreibung dürfte hierbei wertvolle Hilfestellung leisten. Was die internen Verfahrenspraktiken anbelangt, so soll ein kohärentes und zugleich anpassungsfähiges Referenzschema entwickelt werden.

<sup>(5)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Abl. C 342 vom 1.12.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

4.43. Die Beschreibung und Definition von Aufgabenbereichen und Zuständigkeiten bei der Verwaltung indirekter FTE-Aktionen sollte in den Stellenbeschreibungen klarer zum Ausdruck kommen.

4.44. Die noch fehlenden oder aber unvollständigen grundlegenden Funktionen der derzeit für die Verwaltung der Vorschläge, Verträge und Projekte eingesetzten IT-Systeme sollten so schnell wie möglich eingerichtet werden.

4.45. Außerdem wird die Kommission im Hinblick auf künftige Rahmenprogramme aufgefordert, ein einheitliches oder integriertes IT-System zu entwickeln, das auf klar definierten Benutzeranforderungen basiert. Bei der Konzeption eines solchen IT-Systems sollte so weit wie möglich auch eine Einbindung von Nicht-Forschungsprogrammen, die von den beteiligten GD verwaltet werden, berücksichtigt werden.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER  
BEMERKUNGEN — SONDERBERICHT  
Nr. 10/2000 ÜBER DIE VON DER  
GEMEINSAMEN FORSCHUNGSSTELLE  
VERGEBENEN ÖFFENTLICHEN AUFTRÄGE

*Rückschau auf die wichtigsten Bemerkungen*

4.46. In dem von diesem Sonderbericht <sup>(6)</sup> abgedeckten Zeitraum (1995-1998) hat die Gemeinsame Forschungsstelle der Gemeinschaft (nachstehend GSF oder Forschungsstelle) Aufträge im Wert von 494 Millionen Euro vergeben. In dem Sonderbericht wurde hervorgehoben, dass das Verwaltungssystem die von der Leitungsebene benötigten Informationen nicht liefern kann und dass das Auftragsmanagement durch die verwaltenden Stellen unzureichend ist.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**4.43.** Die Kommission führt derzeit ein neues Personalmanagementsystem ein, das u. a. präzisere und umfassendere Stellenbeschreibungen beinhaltet. Die Forschungs-GDs arbeiten mit der GD ADMIN zusammen, um zu gewährleisten, dass bei der Festlegung der verschiedenen Profile für das neue Beschreibungssystem den spezifischen Erfordernissen des Forschungssektors angemessen Rechnung getragen wird. Das System soll in der ersten Jahreshälfte 2002 in Betrieb genommen werden.

**4.44.** Bei der Einrichtung bzw. Verbesserung der IT-Systeme für die Ausarbeitung von Musterverträgen und Vertragszusätzen aller Kategorien sowie für die Abwicklung der Zahlungsvorgänge sind gute Fortschritte erzielt worden.

**4.45.** Die Forschungs-GDs haben ein gemeinsames IT-System für die Einreichung von Vorschlägen entwickelt und eine Datenbank für Sachverständige und Bewertungsdienste eingerichtet. Im April 2001 wurde eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe gebildet, die ausgehend von den so gewonnenen Erfahrungen ein integriertes IT-System und eine gemeinsame Datenbank für das nächste Rahmenprogramm, das am 1. Januar 2003 anläuft, aufbauen soll.

**4.46-4.48.** Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass die Gemeinsame Forschungsstelle unverzüglich umfangreiche Abhilfemaßnahmen zur Behebung der vom Hof beanstandeten Mängel eingeleitet hatte, ohne hierzu die endgültige Fassung des Sonderberichts Nr. 10/2000 abzuwarten. Der Hof hatte dies im Übrigen in eben diesem Sonderbericht ausdrücklich begrüßt. Es liegt durchaus in der Absicht der Kommission, diese Reformsätze auszubauen und fortzuführen, um so die vom Hof empfohlene Konsolidierung zu erreichen.

<sup>(6)</sup> ABl. C 172 vom 21.6.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.47. Über die Jahre führte das Zusammenwirken dieser Schwachstellen zur Entwicklung kritikwürdiger Vorgehensweisen. Herauszuheben waren insbesondere:

- a) die regelwidrige Verwendung von Dienstleistungsverträgen zur Weiterbeschäftigung von Personen, deren Arbeitsverträge nicht mehr verlängerbar waren;
- b) ein allzu häufiger Rückgriff auf freihändige Vergabe;
- c) die fragwürdige Abwicklung des Auftrags über Personenbeförderungen mit PKW.

*Empfehlungen der Entlastungsbehörde*

4.48. Um diese Mängel zu beheben und zu verhindern, dass sich Fehlentwicklungen dieser Art wiederholen, hat die GFS gemäß den Empfehlungen des Rates und der Entlastungsbehörde ein Reformpaket auf den Weg gebracht, das erste Früchte trägt, aber noch konsolidiert werden muss.

*Feststellungen im Anschluss an die Prüfungen***Gesamtverwaltungssystem: echte Verbesserungen**

4.49. Die GFS übt ihre Tätigkeit anhand von Arbeitsprogrammen aus. Darin sind die den verschiedenen Instituten, die zusammen die Forschungsstelle bilden, übertragenen wissenschaftlichen Projekte genau beschrieben. Die Leitung der Forschungsstelle sollte daher unbedingt über ein Instrument verfügen, anhand dessen sie jeden Vorgang dem Projekt zuordnen kann, dem die Mittel zugeflossen sind. Dies war zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Sonderberichts Nr. 10/2000 nicht der Fall. Seitdem ist durch Einbau einer Schnittstelle in der Rechnungsführungssoftware Sincom 2 zwischen der Auftragserfassung, der Vertragsdatenbank und der Buchung der Mittelbindungen und der Zahlungen diese zusätzliche projektbezogene Rechnungsführung möglich geworden.

4.50. Dieses neue System hat außerdem den Vorteil, dass die gelieferten Informationen dem unterschiedlichen Bedarf der jeweiligen Managementebene angepasst werden können, also Kontrollübersichten für die Verwaltung vorhanden sind. So ist es beispielsweise möglich, auf Anfrage und in Echtzeit die Verteilung der vergebenen Aufträge darzustellen, und zwar nicht nur nach Projekt, sondern auch nach Institut, Art des Auftrags (Lieferung von Waren oder Dienstleistungen), nach Vergabeverfahren (Ausschreibung/freihändige Vergabe)

**4.49-4.51.** Die Kommission begrüßt es, dass der Hof die auf Ebene der Verwaltungsinstrumente erzielten Fortschritte anerkennt. Unlängst wurden weitere Schritte unternommen, um eine stärkere Integration der DV-Systeme zu erwirken. Die Anwendung des Infima-Systems soll generell auf die gesamte GFS ausgedehnt werden; außerdem ist die Herstellung eines Interface mit Sincom 2 vorgesehen, um die in Infima gespeicherten Daten über den Datapool zugänglich zu machen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

oder aber nach rechtlicher Grundlage (Vertrag oder einfacher Auftragschein). Dieses System wird durch ein über das Intranet abrufbares Modul namens „Datapool“ vervollständigt, das ebenfalls detaillierte und umfassende Informationen liefert.

4.51. Allerdings kann das System nur für die Aufträge vollständige Angaben liefern, die über den Standort Ispra abgewickelt werden. Die an den anderen Standorten (Geel, Karlsruhe und Petten) abgewickelten Vorgänge werden anhand einer Software namens Infima überwacht, die zwar leistungsfähig ist, aber den erheblichen Nachteil hat, dass sie derzeit nur im lokalen Modus eingesetzt werden kann. Die in Echtzeit erstellten Übersichten enthalten infolgedessen nicht alle Informationen zu sämtlichen von der GFS vergebenen Aufträgen.

**Auftragsmanagement: geringfügige Verbesserungen**

4.52. Auftragsmanagement setzt Mechanismen für die Bedarfsermittlung, eine Planung für die Beschaffung, Verfahren für die Vorbereitung der Dossiers und für die Ausarbeitung der Lastenhefte/technischen Anhänge sowie transparente, dokumentierte Vergabeverfahren voraus. Erforderlich ist auch eine systematische Kontrolle der erbrachten Leistung vor Zahlung.

4.53. Dieses Auftragsmanagement war insgesamt gesehen unbefriedigend. Bei der vor Veröffentlichung des Sonderberichts Nr. 10/2000 durchgeführten Prüfung waren zahlreiche Unregelmäßigkeiten aufgedeckt worden. Trotz der von der GSF unternommenen beispiellosen und mitunter schwierigen Anstrengungen zur Bereinigung der Situation (siehe Ziffern 4.60 und 4.61) sind die Verbesserungen am Standort Ispra noch nicht nennenswert.

4.54. Für den Standort Ispra war die Beschreibung der Verwaltungsverfahren weder abgeschlossen noch von der Leitung der Forschungsstelle förmlich angenommen. Die im Rahmen dieser Weiterverfolgung durchgeführten Prüfungen brachten in den Entwürfen für Handbücher überdies Fehler in der Beschreibung zu Tage. Die jährliche Planung des von jedem Institut/jeder Dienststelle in einem Übersichtsformular angegebenen Bedarfs sollte den Ausgangspunkt für eine zentrale Beschaffungspolitik der GFS bilden. Aus den Prüfungen geht hervor, dass einige Institute/Dienststellen kein derartiges Dokument ausarbeiten und dass die Qualität der erstellten Dokumente von Institut zu Institut sehr unterschiedlich ist.

**4.52-4.53.** Die Kommission bestätigt ihre Absicht, die Bemühungen um eine bessere Dokumentation und Harmonisierung der Verfahren für die Auftragsvergabe in der GFS fortzusetzen. Was die Bezugnahme auf die Ziffern 4.60 und 4.61 anbelangt, so können nach Auffassung der Kommission die bisherigen Probleme als bereinigt gelten; dies gilt auch für das Forschungsinstitut Ispra.

**4.54-4.55.** Die umfassende Beschreibung aller Verwaltungsverfahren der GFS schreitet gut voran; es ist jedoch nicht zu leugnen, dass sich die Harmonisierung und Dokumentation der gesamten Organisation zeitaufwändig gestaltet. Das angewandte Konzept besteht im Wesentlichen darin, die in den verschiedenen Forschungsinstituten bewährten Praktiken und Systeme generell GFS-weit einzuführen. Dies zählt zu den vorrangigen Zielsetzungen für 2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.55. Das am Standort Petten entwickelte Verwaltungssystem Infima wurde fortlaufend verbessert und im Laufe des Jahres 2000 auch in Geel und Karlsruhe eingesetzt. Anhand dieses Systems sollte es nach Einrichtung der Schnittstelle zu Sincom 2 und zur Vertragsdatenbank möglich sein, umfassende Informationen über die vergebenen Aufträge abzurufen, die Aufträge den jeweiligen Projekten zuzuordnen und ihre Verwaltung in Echtzeit zu überwachen. Diese doppelte Schnittstelle mit der Überwachungssoftware für die Rechnungsführung und der Vertragsdatenbank soll im Jahr 2002 funktionsfähig sein. Darüber hinaus haben diese drei Standorte auch Handbücher mit dokumentierten Beschreibungen ihrer Verwaltungsverfahren ausgearbeitet.

4.56. Die Forschungsstelle hat einen innovativen und für ihr spezifisches Verwaltungsmodell besonders geeigneten Ansatz eingeführt, der auf der grundlegenden Unterscheidung der Aufgabenbereiche, oder genauer gesagt der Fachgebiete von Wissenschaftlern und Verwaltungspersonal beruht. Die Wissenschaftler sind zuständig für den Inhalt der Aufträge — d. h. Bedarf und Ausarbeitung der technischen Lastenhefte — und dafür, sich durch Kontrollen der erbrachten Leistung von der abschließenden Erfüllung des Auftrags zu überzeugen. Das Verwaltungspersonal ist unter Berücksichtigung der rechtlichen, finanziellen und administrativen Merkmale des Auftrags für die Auswahl des Vergabeverfahrens und die Überprüfung der Vertragsgestaltung zuständig. Aus dieser Unterscheidung ergibt sich ein paralleles Genehmigungsverfahren — einmal auf wissenschaftlicher, einmal auf administrativer Ebene. Diese Reform wurde von der Kommission aber mit der Begründung gestoppt, dass die Befugnisse des Anweisungsbefugten dann zwischen zwei Bediensteten aufgesplittet würden. Dieser Stopp ist bedauerlich, denn die Reform ermöglicht es jedem Mitarbeiter, klar definierte Aufgaben wahrzunehmen, die er umso erfolgreicher ausführen könnte, als sie seinem Fachgebiet entsprechen.

4.57. Der wissenschaftliche Sachbearbeiter muss sich uneingeschränkt der Ausführung der von ihm betreuten Projekte widmen können. Dazu muss er klarstellen, was er für die erfolgreiche Durchführung benötigt, und sich vergewissern, dass die vom Auftragnehmer erbrachte Leistung bzw. die gelieferten Waren dem Lastenheft entsprechen. Er verfügt aber nicht über die rechtlichen, finanziellen und administrativen Sachkenntnisse, um festzulegen, welche Vergabeverfahren anzuwenden sind. Abgesehen von den technischen Aspekten ist es auch wünschenswert, die wissenschaftliche Arbeit gegen den Druck des Marktes abzuschirmen, indem den Leitern der Verwaltungs- und Finanzabteilungen, die nicht mit der Bedarfsermittlung befasst sind, die Vorbereitung der Ausschreibung übertragen wird.

**4.56-4.57.** Die Haushaltsabläufe, wie sie von der GFS im Zuge der Verwaltungsreform der Kommission eingeführt werden, integrieren u. a. das Prinzip der doppelten Unterschrift (siehe Ziffern 4.55 und 4.56 des Jahresberichts des Rechnungshofs). Demnach wird jeder Vorgang von mindestens zwei Personen bearbeitet, die unabhängig und komplementär tätig werden. Ihre jeweiligen Zuständigkeiten sind in der Beschreibung der Haushaltsabläufe eindeutig festgelegt. Die endgültig verbindliche Unterschrift leistet der für die betreffende Maßnahme auf operativer Ebene zuständige Beamte, was den Leitlinien der Kommissionsreform entspricht. Diese letzte Unterschrift ist somit maßgebend für die Haftung des Anweisungsbefugten.

Das hier beschriebene System der doppelten Unterschrift kann derzeit im Rechnungsführungssystem der Kommission (Sincom) noch nicht förmlich berücksichtigt werden. Es ist jedoch geplant, die Arbeitsabläufe und Sicherheitskontrollen dahingehend anzupassen, dass bis Ende des Jahres 2001 eine rechnergestützte Abwicklung möglich ist.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**Auftragsvergabe im freihändigen Verfahren/im Verhandlungsverfahren**

4.58. Im Sonderbericht Nr. 10/2000 wurde hervorgehoben, dass viele Aufträge nach Verfahren vergeben werden, die nicht im Einklang mit den in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes als Voraussetzung für ihre Anwendung geltenden Bestimmungen stehen. Im Jahr 1999 wurden 403 Aufträge im Gesamtwert von knapp über 10 Millionen Euro freihändig/im Verhandlungsverfahren<sup>(7)</sup> vergeben. Dies entspricht zahlenmäßig 70,1 % und wertmäßig 23,2 % der im Haushaltsjahr insgesamt vergebenen Aufträge. Im Jahr 2000 wurden zwar nur Aufträge über 7,5 Millionen Euro auf diese Weise vergeben, wertmäßig machten sie aber knapp 25 % und zahlenmäßig nahezu 76 % des gesamten Auftragsvolumens aus (siehe **Tabellen 4.2a und 4.2b** und **Abbildungen 4.1 bis 4.4**).

**4.58-4.59.** Die GFS wendet die Richtlinien für die Auftragsvergabe und die Haushaltsordnung nunmehr korrekt an. Nach Maßgabe dieser beiden Rechtsgrundlagen kann für Aufträge unterhalb eines bestimmten Schwellenwertes ein vereinfachtes Konsultationsverfahren in Anspruch genommen werden. Es trifft zu, dass das Verbrauchsprofil der GFS zwangsläufig eine Vielzahl kleinerer Materialbeschaffungs- und Dienstleistungsaufträge erfordert. Gleichwohl wird die GFS der Anregung des Hofes, eine detailliertere Analyse vorzunehmen, im Rahmen des Arbeitsprogramms ihrer internen Auditstelle Folge leisten.

**Tabelle 4.2a — Beträge und Anzahl der Verträge nach Vergabeverfahren 1999**

Vergabeverfahren	Betrag (EUR)	Anzahl der Verträge	Betrag (%)	Anzahl (%)
F	7 474 961	393	17,3	68,3
V	2 541 002	10	5,9	1,7
O	17 793 769	92	41,2	16,0
B	15 429 304	80	35,7	13,9
Insgesamt	43 239 036	575	100,0	100,0
Insgesamt F+V	10 015 963	403	23,2	70,1

F = freihändige Vergabe; V = Vergabe im Verhandlungsverfahren; O = Offenes Verfahren; B = Beschränktes Verfahren.

Quelle: Kommission, GFS Ispra.

**Tabelle 4.2b — Beträge und Anzahl der Verträge nach Vergabeverfahren 2000**

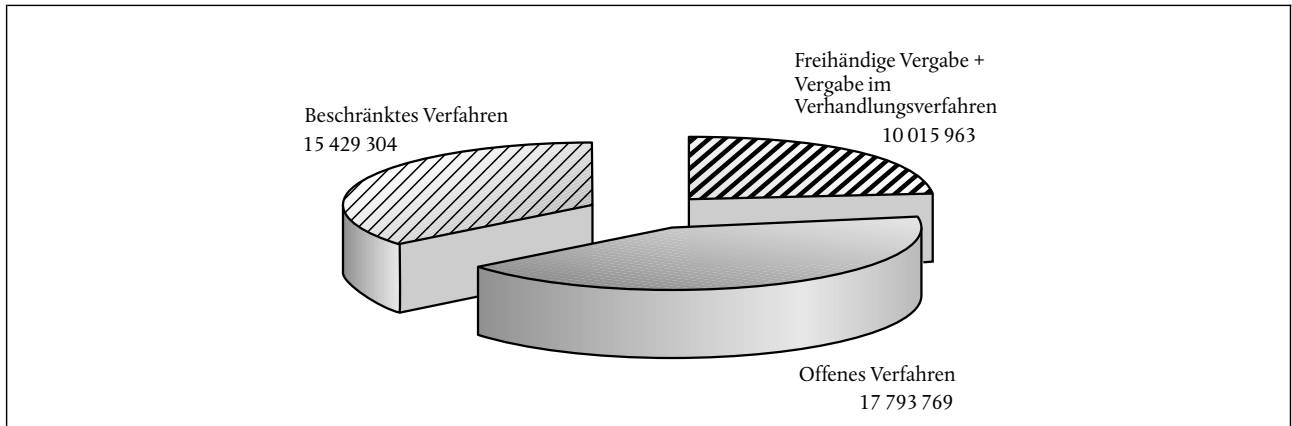
Vergabeverfahren	Betrag (EUR)	Anzahl der Verträge	Betrag (%)	Anzahl (%)
F	7 350 553	557	24,2	74,1
V	171 448	12	0,6	1,6
O	19 118 024	108	63	14,4
B	3 700 027	75	12,2	10,0
Insgesamt	30 340 052	752	100	100,0
Insgesamt F+V	7 522 001	569	24,8	75,7

F = freihändige Vergabe; V = Vergabe im Verhandlungsverfahren; O = Offenes Verfahren; B = Beschränktes Verfahren.

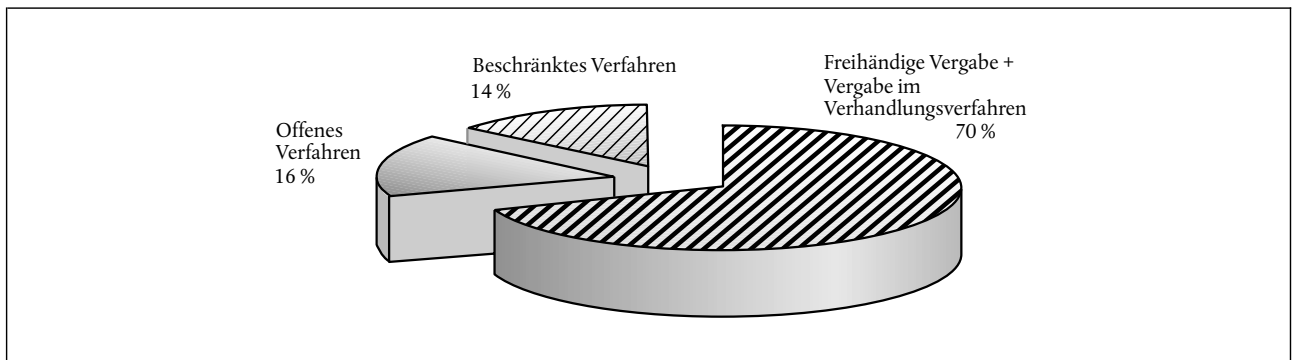
Quelle: Kommission, GFS Ispra.

<sup>(7)</sup> Von freihändiger Vergabe ist die Rede, wenn der Vorgang unter die Bestimmungen der Haushaltsordnung fällt. Um Vergabe im Verhandlungsverfahren handelt es sich, wenn die Richtlinien über die öffentlichen Aufträge maßgeblich sind. In beiden Fällen aber vergeben die zuständigen Sachbearbeiter die Aufträge ohne einschlägige Ausschreibung.

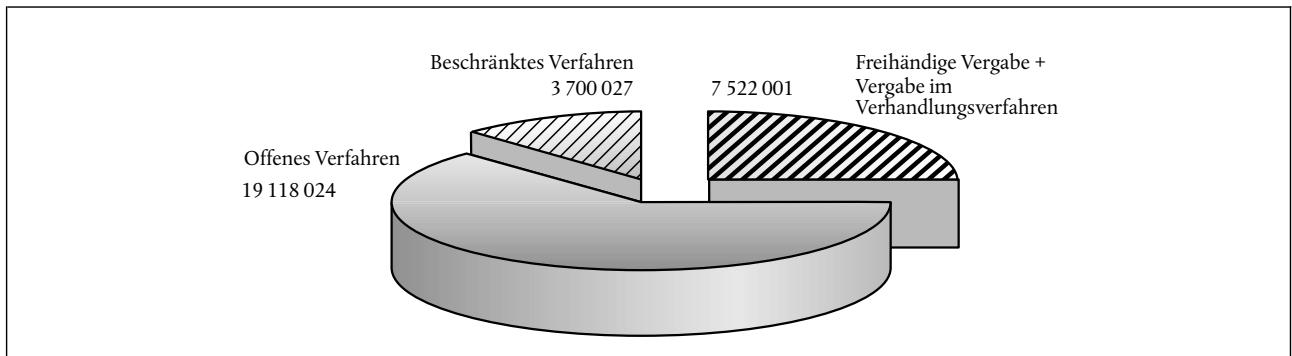
**Abbildung 4.1 — Beträge nach Vergabeverfahren (1999) (in EUR)**



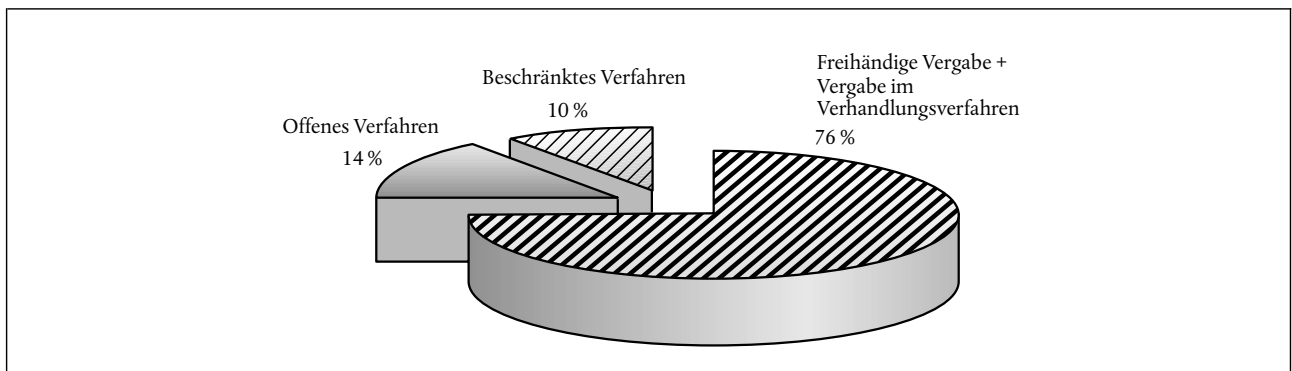
**Abbildung 4.2 — Verteilung nach Anzahl der Verträge je Vergabeverfahren (1999)**



**Abbildung 4.3 — Beträge nach Vergabeverfahren (2000) (in EUR)**



**Abbildung 4.4 — Verteilung nach Anzahl der Verträge und Auftragscheine je Vergabeverfahren (2000)**



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.59. Die GFS-Leitung muss anhand einer genaueren Analyse herausfinden, warum dieser Prozentsatz so hoch ist, und sich vor allem Gewissheit darüber verschaffen, dass die Wahl dieses Vergabeverfahrens gerechtfertigt war.

### Verwendung der Dienstleistungsverträge

4.60. In seinem Sonderbericht Nr. 10/2000 hatte der Hof festgestellt, dass Dienstleistungsverträge dazu verwendet wurden, Bedienstete weiter zu beschäftigen, deren Arbeitsvertrag auf legalem Wege nicht mehr verlängert werden konnte. Bereits vor Veröffentlichung seines Berichts konnte der Hof feststellen, dass die GFS sich um die Beendigung dieser Praxis bemühte. Nach Abschluss dieser Bemühungen wurde die volle Tragweite des Phänomens sichtbar: es wurden etwa 300 Fälle ermittelt, in denen Personen von derart regelwidrig verwendeten Dienstleistungsverträgen profitiert hatten.

4.61. Dies ist eine durchaus beeindruckende Anzahl, selbst wenn sie sich auf mehrere Jahre und auf Verträge mit unterschiedlicher Laufzeit bezieht. Daran lässt sich aber auch die Entschlossenheit der Leitung erkennen, dieser Praxis ein Ende zu setzen. Außerdem sollte die Kommission in Anbetracht der Größenordnung dieser Zahl untersuchen, ob dadurch jemandem ein unzulässiger Vorteil verschafft werden sollte oder ob es sich dabei lediglich um eine Notlösung handelte, damit die Forschungsstelle über genügend Personal für die Durchführung ihrer Aufgaben verfügte. Im ersten Fall wären strenge Sanktionen angezeigt, damit dieses Phänomen sich nicht wiederholt. Im zweiten Fall müsste die Personalpolitik selbst überprüft werden um sicherzustellen, dass die GFS über ausreichende Humanressourcen für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben verfügt.

Verwaltung der Aufträge über die Personenbeförderung mit PKW <sup>(8)</sup>

4.62. Seit 1979 wurden Aufträge über die Personenbeförderung ohne Unterbrechung an denselben Auftragnehmer vergeben, wodurch dieser ein De-facto-Monopol hatte. Im Bericht des Hofes wurde Folgendes hervorgehoben:

**4.60-4.61.** *Das vom Hof aufgeworfene Problem ist einerseits dadurch zu erklären, dass im Berichtzeitpunkt der Stellenplan der GFS nicht ihrem tatsächlichen Personalbedarf entsprach, und andererseits durch das Fehlen von Reservelisten von Bewerbern mit dem geforderten Qualifikationsprofil. Diese beiden hauptsächlichen Schwachstellen konnten jedoch zwischenzeitlich weitgehend behoben werden.*

*Der mangelnde Realitätsbezug des Stellenplans der GFS in den Jahren, mit denen sich der Sonderbericht befasst, kommt im Wesentlichen in einer überhöhten Zahl von B- und C-Stellen und einer zu geringen Zahl von Planstellen der Laufbahngruppe A zum Ausdruck. Dadurch wurde die Einstellung von hinreichend qualifiziertem Forschungspersonal eine Zeitlang praktisch unmöglich gemacht. Dieses Missverhältnis wurde jedoch im Rahmen des Haushaltsplans 1999 bereinigt, der den Austausch von 57 B- und 56 C-Planstellen gegen 113 A-Planstellen verfügte.*

*Zur Frage der Reservelisten von Bewerbern mit dem geforderten Qualifikationsprofil ist anzumerken, dass bereits erhebliche Anstrengungen in diesem Sinne unternommen worden sind, die in den kommenden Monaten fortgesetzt werden sollen.*

*Was die vom Hof erwähnten eventuellen Sanktionen angeht, so hat die Kommission auf den Sonderbericht Nr. 10/2000 geantwortet, dass eine Reihe von Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren eingeleitet und teilweise auch bereits Sanktionen verhängt worden seien. Die interne Auditstelle der GFS wird für das erforderliche Folgeaudit sorgen.*

<sup>(8)</sup> Dieser Fall wird derzeit vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) untersucht.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- a) Die Bedingungen, unter denen dieser Auftrag vergeben wurde, ließen Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens aufkommen.
- b) Eine echte Überprüfung der erbrachten Leistung durch den Anweisungsbefugten fand nicht statt.
- c) Es wurden zu hohe Kilometerzahlen berechnet: Die Prüfung der Belege ergab, dass pro bereitgestelltem Fahrzeug 540 km/Kalendertag in Rechnung gestellt wurden.

4.63. Im Juni 2000 verlängerte die GFS nicht den Vertrag mit der Gesellschaft, die diesen Auftrag seit 20 Jahren ausgeführt hatte, sondern schloss mit einem neuen Auftragnehmer einen Vertrag mit für sie günstigeren Bedingungen. Der neue Vertrag wurde im Wege eines offenen Vergabeverfahrens geschlossen. Außerdem war ab Anfang des Haushaltsjahres 2000 ein Verwaltungssystem zur Überwachung der Durchführung in Betrieb. Dieses System arbeitet mit einer Software mit Entfernungangaben zu allen Kombinationsmöglichkeiten der rund 400 Bestimmungsorte, die unter den Vertrag fallen. Die zuständige Dienststelle hat dadurch einen vollständigen Überblick über die Vorgänge. De facto kann anhand dieses Systems die Begründetheit der eingereichten Anträge auf Beförderung kontrolliert werden; es ermöglicht ferner, möglichst viele Fahrten in Gruppen durchzuführen, die berechnete Kilometerzahl zu verifizieren und die Erbringung der Leistung zu kontrollieren.

4.64. Monatlich betrachtet konnten durch die Einrichtung des neuen Systems und die Anwendung des neuen Vertrags die berechneten Beträge um 62 % gesenkt werden. Im Jahr 1999 wurden vom alten Auftragnehmer 49 060 km/Monat in Rechnung gestellt. Seit Inkrafttreten des neuen Vertrags im Juni 2000 wurden vom neuen Auftragnehmer nur 26 903 km/Monat berechnet, und das trotz eines leichten Zuwachses (+ 1,05 %/Monat) bei der Anzahl der beförderten Personen.

#### ZUSAMMENFASSUNG DES SONDERBERICHTS Nr. 9/2001 ÜBER DAS PROGRAMM FÜR DIE AUSBILDUNG UND MOBILITÄT VON FORSCHERN <sup>(9)</sup>

4.65. Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf der Analyse der Verwaltungssysteme, die von den

---

<sup>(9)</sup> Veröffentlichung im Amtsblatt ist eingeleitet.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verwaltungsdiensten der Kommission und ihrer Vertragspartner zur Durchführung des Programms für die Ausbildung und Mobilität von Forschern (AMF) eingesetzt wurden, sowie auf der Untersuchung der Qualität der Verwaltung dieser Systeme. Die Prüfung des Programms, dem für die Dauer des Vierten Rahmenprogramms Mittel in Höhe von 792 Millionen Euro zugewiesen wurden, umfasste die Kontrolle der für die Auswahl der Verträge eingerichteten Verfahren sowie die Weiterverfolgung der vom Hof in einem früheren Bericht <sup>(10)</sup> festgestellten Schwachstellen. Zudem wurden durch Prüfungen an Ort und Stelle und im Wege einer per Post durchgeführten Erhebung Informationen über die Zufriedenheit der Vertragspartner/Begünstigten mit den Dienstleistungen der Kommission eingeholt.

4.66. Die wichtigsten Ergebnisse der Prüfung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Die Verfahren zur Bewertung der Vorschläge waren manchmal nicht transparent genug, und die Zuweisung der Vorschläge an die Gutachter kann zu Konflikten führen.

4.66.

- a) Die vom Hof beanstandete mangelnde Transparenz gilt eigentlich nur für die Protokolle über die Beratungen des Gutachterpanels. Zwar trifft es zu, dass darin nicht immer die einzelnen Beratungsetappen im Einzelnen dokumentiert werden, die Beratungsergebnisse, d. h. die rangmäßige Einstufung der Vorschläge, die für eine Gemeinschaftsfinanzierung in Betracht kommen und der Kommission unterbreitet werden, sind jedoch grundsätzlich korrekt wiedergegeben. Die Bemerkung des Hofes wirft somit nur eine reine Formfrage auf, die keinesfalls irgendwelche Auswirkungen auf die Ergebnisse der Bewertung als solcher oder auf die Finanzierung der Projekte zeitigt. Im Zuge des 5. Rahmenprogramms wird die Berichterstattung über die Beratungen des Panels qualitativ erheblich verbessert, vor allem dank der Benennung eines eigenen Berichterstatters für bestimmte Aktivitäten, der für die Begründung der Beschlüsse zuständig ist.

Zur Gefahr potenzieller Interessenkonflikte ist anzumerken, dass in einem Tätigkeitsbereich wie dem der Forschung, der von starker Konzentration und Interaktion hochrangiger Experten verschiedenster wissenschaftlicher Gebiete gekennzeichnet ist, ein derartiges Risiko niemals ganz ausgeschlossen werden kann. Das Bewertungsverfahren in zwei Etappen, insbesondere die Analyse jedes Vorschlags durch gleichrangige Spezialisten, zunächst individuell und anschließend einvernehmlich auf Ebene des Gutachterpanels, gewährleistet jedoch eine relative Ausgewogenheit zwischen dem Risiko eventueller Interessenkonflikte einerseits und der Qualität der Bewertungen andererseits. Das mit dem 5. Rahmenprogramm eingeführte Verfahrenshandbuch für die Bewertung sieht eine Verschärfung der diesbezüglichen Vorschriften vor; so enthält der mit dem Sachverständigen geschlossene Vertrag nunmehr eine genaue Beschreibung seines Mandats, einen Verhaltenskodex sowie eine vom Vertragsnehmer zu unterzeichnende Erklärung über seine Unparteilichkeit.

<sup>(10)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994, zusammen mit den Antworten der Organe, Kapitel 9, ABl. C 303 vom 14.11.1995.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Die für die verschiedenen Aktivitäten festgelegten Förderkriterien und Benutzergebühren wurden von den Vertragspartnern nicht immer angewandt oder ihre Überprüfung durch die Kommission nicht hinreichend belegt.
- c) Erhebliche Verbesserungen waren seit der letzten Prüfung des Hofes im Aktionsbereich Ausbildung durch Forschung zu verzeichnen trotz starker Abweichungen bei den Erfolgsquoten für Marie-Curie-Stipendien in Abhängigkeit davon, ob sie im Rahmen des AMF-Programms oder im Rahmen der spezifischen themenbezogenen Programme erreicht wurden.
- d) Aus der Erhebung geht hervor, dass die Vertragspartner/Begünstigten im Allgemeinen mit den Dienstleistungen der Kommission zufrieden werden.

4.67. Auf der Grundlage dieser Feststellungen empfiehlt der Hof eine Verbesserung der für die Bewertung von Vorschlägen und die Auswahl von Gutachtern geltenden Verfahren, die dann genau befolgt werden sollten. Sind in den Verträgen Zielkriterien vorgegeben, sollte die Kommission sicherstellen, dass diese Kriterien bei Eingang der Kostennachweise überprüft und als überprüft kenntlich gemacht werden. Außerdem sollte die Verwaltung aller Marie-Curie-Stipendien in der mit dem AMF-Programm befassten Abteilung zentralisiert werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Die für die Aushandlung der Benutzergebühren zuständigen Kommissionsdienststellen treffen alle erforderlichen Vorkehrungen, um eine korrekte Berechnung der entsprechenden Beträge sicherzustellen. Da es sich bei diesem System von Benutzergebühren beim AMF-Programm um ein Novum handelte, wurden die Verhandlungsverfahren und die entsprechende Dokumentation im 5. Rahmenprogramm ausführlich beschrieben, um dieses grundlegende Rechnungskonzept allgemein verständlich zu machen.
- c) Die Kommission weist auf die erheblichen Verbesserungen im Aktionsbereich Ausbildung durch Forschung hin, die auch vom Hof lobend erwähnt werden. Eventuelle Schwankungen der Erfolgsquoten bei den einzelnen spezifischen Programmen sind vor allem dadurch bedingt, dass für diese Programme Haushaltsmittel in höchst unterschiedlichem Umfang zur Verfügung gestellt wurden.
- d) Die Kommission hat mit Interesse von den Ergebnissen der Untersuchung Kenntnis genommen, die der Hof bei den Begünstigten/Vertragspartnern des AMF-Programms durchgeführt hat. Sie stellt mit Befriedigung fest, dass eine überdurchschnittlich große Zahl von Antworten eingegangen ist, in denen praktisch alle Sektoren des AMF-Programms weitgehend positiv beurteilt wurden.

4.67. Das 5. Rahmenprogramm beinhaltet eine generelle Straffung des gesamten Bewertungsverfahrens. So hat die Kommission ein verbindliches Bewertungshandbuch verfasst und allen potenziellen Beteiligten zugestellt. Das Statut des unabhängigen Sachverständigen, dessen Anwesenheit seit jeher die ordnungsgemäße Anwendung der Verfahren gewährleistet, wurde kodifiziert. Zur Auswahl der Bewertungssachverständigen wurde eine öffentliche Ausschreibung veranstaltet; außerdem wurde eine gemeinsame Sachverständigendatenbank für alle Programme eingerichtet, die erheblich zur Verbesserung des gesamten Prozesses beigetragen hat.

Bevor sie eine Zahlung leistet, überprüft die Kommission systematisch, ob die Kriterien für die Zuschussfähigkeit der Kosten (Alter, Staatsangehörigkeit) erfüllt sind. Seit Einleitung des 5. Rahmenprogramms wird darüber hinaus die Beachtung weiterer Kriterien (ausgewogene geografische Verteilung, Gleichstellung von Männern und Frauen, Beteiligung unterentwickelter Länder, Vertretung der Industriebranchen) nachgeprüft, und zwar anhand der Antworten auf Fragebogen, die allen Beteiligten zugesandt werden.

Hinsichtlich der Marie-Curie-Stipendien ist anzumerken, dass die Kommission in ihrem Entwurf des nächsten Rahmenprogramms vorgeschlagen hat, diese bei einer Aktivitätslinie unter der Zuständigkeit einer Direktion zusammenzulegen.

## PRÜFUNGEN DURCH DIE KOMMISSION

4.68. In **Tabelle 4.3a** sind die von den 13 Generaldirektionen übermittelten Angaben zur Zahl der von ihnen im Jahr 2000 auf dem Gebiet der internen Politikbereiche abgeschlossenen Prüfungen zusammengefasst. Die meisten dieser Prüfungen wurden im Namen der Kommission von externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass es sich bei diesen Prüfungen der Kommission in erster Linie um Rechnungs- oder Konformitätsprüfungen bei den Begünstigten handelt und nicht um die Art Prüfungen, wie sie die innerhalb der Generaldirektionen neu eingerichteten internen Prüfdienste — sie prüfen hauptsächlich die internen Verfahren — durchführen. Der **Tabelle 4.3b** ist der tatsächliche Stand der Wiedereinziehungen zum 31. Dezember 2000 im Vergleich zu den von den Dienststellen der Kommission aufgrund ihrer 1999 durchgeführten Prüfungen als wiedereinziehbar mitgeteilten Beträge zu entnehmen.

4.69. Ein Vergleich mit den Angaben zum Jahr 1999 (siehe **Tabelle 4.3a**) zeigt, dass die Kommission insgesamt wesentlich mehr Prüfungen (+ 63 %) durchgeführt hat; bei der Zahl der geprüften Verträge war ein Anstieg um 14 % zu verzeichnen. Auch bei den wiedereinzuziehenden Beträgen war ein Anstieg von 8,64 Millionen Euro auf 11,58 Millionen Euro — Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen sind nicht berücksichtigt — zu verzeichnen, der vor allem auf die intensivere Prüfungstätigkeit der Generaldirektion Informationsgesellschaft und der Generaldirektion Forschung zurückzuführen ist.

4.70. Insbesondere die GD Forschung steigerte ihre Prüfungstätigkeit mit 220 abgeschlossenen Prüfungen im Jahr 2000 gegenüber 74 im Jahr 1999 um nahezu 200 %. Bei dieser GD war außerdem der größte Zuwachs (152 %) bei der Zahl der geprüften Verträge zu verzeichnen, und zwar von 126 im Jahr 1999 auf 317 im Jahr 2000. Da 2000 erstmals große Fusionsprojekte geprüft wurden, wuchs der Wert der geprüften Verträge überproportional. Auch bei den wiedereinzuziehenden Beträgen war mit 5,3 Millionen Euro gegenüber 1,9 Millionen Euro ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.

4.71. Neben der verstärkten Prüfungstätigkeit der GD Informationsgesellschaft war auch bei den Generaldirektionen für die Bereiche Umwelt, Industrie sowie Justiz und Inneres ein deutlicher Anstieg bei der Zahl der abgeschlossenen Prüfungen und der Zahl der geprüften Verträge festzustellen. Bei den Generaldirektionen für die Bereiche Bildung und Kultur sowie Energie und Verkehr hingegen war die Prüfungstätigkeit rückläufig.

**4.69-4.70.** Die Forschungs-GDs hatten 1998 gemeinsam eine kohärente Auditstrategie für das gesamte Rahmenprogramm festgelegt, die darauf abstellte, der Führungsebene und interessierten Dritten Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwendung der Forschungsmittel zu bieten. Ziel dieser Strategie ist es, während der Laufzeit des FTE-Rahmenprogramms bei 10 % aller Auftragnehmer Prüfungen durchzuführen. Zur praktischen Umsetzung dieser Strategie hat die Kommission einen Rahmenvertrag mit einer externen Auditfirma abgeschlossen.

**4.71.** Infolge der Zusammenlegung der früheren GDs Energie und Verkehr ab dem 1. Januar 2000 hat sich die neue GD TREN mit einer Vielzahl alter, noch nicht abgeschlossener Verträge, vor allem aus der vormaligen GD Energie, zu befassen. Der Bereinigung dieser Altlasten wurde absolute Priorität eingeräumt. Mit den Abschlussarbeiten dieser alten Verträge wurde ein Teil der eigentlich für Rechnungsprüfungsaufgaben zuständigen Ressourcen betraut, was erklärt, warum im Laufe des Haushaltsjahres 2000 nur verhältnismäßig wenige Audits durchgeführt wurden.

Tabelle 4.3a — Im Jahr 2000 abgeschlossene Prüfungen der Kommission <sup>(1)</sup>

Generaldirektion	Zahl der abgeschlossenen Prüfungen		Zahl der geprüften Verträge		Zahl der noch laufenden Verträge		Wert der geprüften Verträge (Mio EUR)		Wert der noch laufenden Verträge (Mio EUR)		Aufgrund der Prüfungen wiederanziehbare Beträge bzw. verminderte Zahlungen (Mio EUR)	
	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000
AGRI — Landwirtschaft <sup>(4)</sup>	3	4	19	(7)	504	550	2,00	12,29	78,93	73,66	0,11	(7)
EAC — Bildung und Kultur	119	106	211	172	5 424	25 306 <sup>(13)</sup>	114,35	56,29	469,70	654,04 <sup>(13)</sup>	3,28	0,92 <sup>(8)</sup>
EMPL — Beschäftigung und Soziales	5	10	18	21	2 210	2 037	4,91 <sup>(3)</sup>	10,05 <sup>(3)</sup>	124,90	204,84	0,14	0,09
TREN — Energie und Verkehr	49	35	194	93	3 223	4 774 <sup>(12)</sup>	269,24	209,17	2 892,07	1 656,20	1,13	1,28
ENTR — Unternehmen	6	8	9	37	(7)	746	5,82	53,60	(7)	181,10	0,17	0,15
ENV — Umwelt	16	30	30	40	2 848	2 505	5,11	12,56	360,98	295,12	0,08	0,10
FISH — Fischerei <sup>(10)</sup>	3	5	12	13	171	188	2,54	7,04	181,46	194,53	0,03	0,03
	3	3	8	9	7 <sup>(15)</sup>	13	10,00	27,60	91,46 <sup>(15)</sup>	95,84	(7)	(7)
JAI — Justiz und Inneres	17 <sup>(6)</sup>	64	44 <sup>(6)</sup>	65	(7)	713	10,28 <sup>(6)</sup>	4,26	(7)	31,95	(7)	0,45
SANCO — Gesundheit und Verbraucherschutz <sup>(5)</sup>	11 <sup>(9)</sup>	8	25 <sup>(9)</sup>	18	1 174 <sup>(9)</sup>	978	3,90 <sup>(9)</sup>	3,03	89,77 <sup>(3)</sup> <sup>(9)</sup>	85,48	0,19 <sup>(9)</sup>	0,05
	5	10	5	12	n.v.	n.v.	225,55	96,65	n.v.	n.v.	98,60	15,03 <sup>(8)</sup>
INFSO — Informationsgesellschaft	13	25	54	66	2 490	2 330	19,29	40,09	6 434,00	6 135,00	1,57	2,80 <sup>(14)</sup>
MARKT — Binnenmarkt	0	1	0	1	80	175	0,00	(7)	6,92	8,79	0,00	0,00
RTD — Forschung	74	220	126	317	8 734	11 358	46,60	820,20 <sup>(11)</sup>	5 020,00	3 387,00	1,90	5,30 <sup>(11)</sup>
TAXUD — Steuern und Zollunion	3	5	3	5	147	164	0,24	0,58	44,35	44,10	0,04	0,02
<b>Insgesamt</b>	<b>327</b>	<b>534</b>	<b>758</b>	<b>869</b>	<b>26 865</b>	<b>50 378</b>	<b>719,83</b>	<b>1 353,41</b>	<b>15 794,54</b>	<b>12 866,55</b>	<b>107,24</b>	<b>26,22</b>

<sup>(1)</sup> Bei Erstellung der Tabelle verwendete Definitionen:

- Zahl der abgeschlossenen Prüfungen: Zahl der Rechnungsprüfungen, zu denen im Laufe des Jahres ein abschließender Prüfungsbericht vorgelegt wurde.
- Zahl der noch laufenden Verträge: Zahl der im Laufe des Jahres geschlossenen Verträge, die noch nicht vollständig ausgeführt wurden, plus Gesamtzahl der Verträge, die zu Beginn des Jahres noch liefen und auch im Laufe des Jahres nicht vollständig ausgeführt wurden. Mit „Verträge“ sind sowohl Verträge (Aktionen auf Kostenteilungsbasis oder Aufträge aufgrund öffentlicher Vergabeverfahren) als auch Zuschüsse (bei Finanzierungsvereinbarungen) bezeichnet. „Ausgeführte Verträge“ sind Verträge, bei denen die Vertragsbedingungen erfüllt sowie alle finanziellen und technischen Prüfungen abgeschlossen sind und die abschließende Zahlung erfolgt ist.
- Wert der geprüften Verträge: nur der wertmäßige Anteil des Vertragsnehmers des an Ort und Stelle geprüften Vertrags.
- Wiedereinziehbare Beträge: Beträge, die bei den Prüfungen an Ort und Stelle als wiederanziehbar ermittelt wurden und in den internen Prüfungsberichten belegt sind.

<sup>(2)</sup> Siehe Jahresbericht 1999, Tabelle 4.4 (ausgenommen <sup>(10)</sup>).

<sup>(3)</sup> Nur Anteil der Kommission.

<sup>(4)</sup> Kapitel B2-5 1 ausgenommen <sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen. Unter dem Wert der geprüften Verträge sind hier die Erstattungsanträge der Mitgliedstaaten zu verstehen.

<sup>(6)</sup> Im Jahr 1999 vom Generalsekretariat verwaltet; enthält eine Haushaltslinie aus B7-6 0 (Gemeinschaftsmaßnahmen zugunsten der Nichtregierungsorganisationen).

<sup>(7)</sup> Nicht spezifiziert.

<sup>(8)</sup> In Bezug auf einige Prüfungen waren die wiederanziehbaren Beträge Ende 2000 noch nicht festgestellt.

<sup>(9)</sup> Einschließlich ehemalige GD Beschäftigung und Soziales.

<sup>(10)</sup> Maßnahmen zur Kontrolle des Fischfangs: Vertrag steht hier für Programm eines Mitgliedstaates; Wert der geprüften Verträge steht hier für Wert der geprüften Posten eines Programms; Wert der noch laufenden Verträge steht hier für Gesamtwert der Mehrjahresmaßnahmen 1996-2000 für alle Mitgliedstaaten.

<sup>(11)</sup> Im Jahr 2000 wurden große Fusionsprojekte erstmals geprüft.

<sup>(12)</sup> Verpflichtungen insgesamt; die Zahl der tatsächlich geschlossenen Verträge wird niedriger sein.

<sup>(13)</sup> Enthält die einzelnen zwischen den Büros für technische Hilfe (im Namen der Kommission) und den Endbegünstigten geschlossenen Verträge.

<sup>(14)</sup> Unter Verweis auf die Antwort der Kommission zu Ziffer 4.73 sind die wiederanziehbaren Beträge lediglich als Richtwerte zu betrachten.

<sup>(15)</sup> Änderung durch die Kommissionsdienststelle.

NB: n.v. = nicht verfügbar.

Quelle: Kommissionsdienststellen.

Tabelle 4.3b — Stand der Wiedereinziehungen

(Mio EUR)

Generaldirektion	Infolge der Prüfungen wiedereinziehbare Beträge oder verminderte Zahlungen <sup>(1)</sup>	Tatsächlicher Stand der Wiedereinziehungen zum 31.12.2000					
	1999	Von Folgezahlungen abgezogen	Aufgrund einer Einziehungsanordnung tatsächlich wiedereingezogen	Noch nicht wiedereingezogen; Einziehungsanordnung ausgestellt, Rückzahlung noch offen	Noch nicht wiedereingezogen, Einziehungsanordnung noch nicht ausgestellt oder Anpassung noch nicht erfolgt	Nicht wiedereinziehbar	Insgesamt
AGRI — Landwirtschaft	0,11	0,11	—	—	—	—	0,11
EAC — Bildung und Kultur	3,28	—	1,38	1,86	0,04	—	3,28
EMPL — Beschäftigung und Soziales	0,14	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
TREN — Energie und Verkehr	1,13	5,49	0,17	0,09	—	—	5,75
ENTR — Unternehmen	0,17	0,17	—	—	—	—	0,17
ENV — Umwelt	0,08	—	0,08	—	—	—	0,08
FISH — Fischerei	0,03	0,03	—	—	—	—	0,03
SANCO — Gesundheit und Verbraucherschutz	0,19 <sup>(2)</sup>	0,19	—	—	—	—	0,19
	<sup>(3)</sup> 98,60	91,30	—	—	<sup>(4)</sup>	—	91,30 <sup>(4)</sup>
INFSO — Informationsgesellschaft	<sup>(6)</sup> 1,57	0,34	0,02	0,98	0,57	—	1,91
RTD — Forschung	1,75 <sup>(7)</sup>	0,73	0,21	0,26	0,57 <sup>(5)</sup>	—	1,77
TAXUD — Steuern und Zollunion	0,04	—	—	0,06	—	—	0,06
<b>Insgesamt</b>	<b>107,09</b>	<b>98,36</b>	<b>1,86</b>	<b>3,25</b>	<b>1,18</b>	<b>—</b>	<b>104,65 <sup>(4)</sup></b>

<sup>(1)</sup> Wie von den Kommissionsdienststellen mitgeteilt, siehe Jahresbericht 1999, Tabelle 4.4.

<sup>(2)</sup> Einschließlich ehemalige GD Beschäftigung und Soziales.

<sup>(3)</sup> Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen.

<sup>(4)</sup> Einer weiteren Anpassung in Höhe von rund 6 Mio. EUR muss vom betroffenen Mitgliedstaat erst noch endgültig zugestimmt werden.

<sup>(5)</sup> Vor allem Fälle, bei denen die Anpassung über die abschließende Zahlung vorgenommen wird.

<sup>(6)</sup> Unter Verweis auf die Antwort der Kommission zu Ziffer 4.73 sind die wiedereinziehbaren Beträge lediglich als Richtwerte zu betrachten.

<sup>(7)</sup> Änderung durch die Kommissionsdienststelle.

NB: n.v. = nicht verfügbar.

Quelle: Kommissionsdienststellen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass zwar die Zahl der Rechnungsprüfungen zwischen 1999 und 2000 um 30 % zurückgegangen ist, das Finanzvolumen der geprüften Verträge hingegen nur um 22 % abgenommen hat.*

*Zum 30. Juni 2001 hatte die GD TREN bereits 35 Audits geplant, was dem Stand des Vorjahres entspricht; weitere sind vorgesehen. Wertmäßig werden die geprüften Verträge im Haushaltsjahr 2001 somit über den Zahlen des Jahres 2000 zu liegen kommen.*

*Ziel ist es, im Haushaltsjahr 2002 die Zahl der 1999 durchgeführten Prüfungen zu überschreiten.*

*Bei der GD EAC ist diese rückläufige Entwicklung vor allem durch die Umstellung der Projekte auf die Methode des Systemaudits bedingt, was nicht notwendigerweise bedeutet, dass weniger Prüfungen stattgefunden haben, sondern vielmehr, dass es sich um eine andere Art von Prüfungen handelt, die mit denen des Jahres 1999 nur schwerlich vergleichbar sind. Die GD EAC ist derzeit damit befasst, einen Vertrag mit einer externen Auditfirma zu schließen, was zu einer beträchtlichen Erhöhung der Zahl der durchgeführten Rechnungsprüfungen führen dürfte.*

4.72. Der Tabelle 4.4 im Jahresbericht 1999 war zu entnehmen, dass die Kommission bei ihren Prüfungen festgestellt hatte, dass mehr als 100 Millionen Euro wiedereingezogen oder von künftigen Zahlungen in Abzug gebracht werden müssten. In **Tabelle 4.3b** ist die Weiterverfolgung in Bezug auf diese Beträge zusammenfassend dargestellt. Die angegebenen Wiedereinzahlungen erfolgten zu 94 % durch Kürzung von Folgezahlungen an die betroffenen Begünstigten. Nicht einmal 2 % wurden nach erfolgter abschließender Zahlung erstattet. Zu den von der GD Informationsgesellschaft mitgeteilten Wiedereinzahlungen ist festzustellen, dass nur 19 % der aufgrund der Prüfungen 1999 als wieder einziehbar ermittelten Beträge zum 31. Dezember 2000 erstattet oder abgeglichen waren. Für mehr als 570 000 Euro waren zu dem genannten Datum noch keine Einziehungsanordnungen ausgestellt.

4.73. Aus den tatsächlich erfolgten Wiedereinzahlungen zum 31. Dezember 2000 lässt sich schließen, dass es sich bei den von der Generaldirektion Energie und Verkehr, der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz und der Generaldirektion Informationsgesellschaft 1999 als wieder einziehbar mitgeteilten Beträgen offenbar nicht um endgültige Zahlen handelte. Im Bereich der Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen beispielsweise lagen die von den Mitgliedstaaten im Anschluss an die Prüfung ihrer Anträge letztlich akzeptierten Kürzungen um mehr als eine Million Euro unter dem im Jahr 1999 mitgeteilten Betrag. Andererseits lag der von der Generaldirektion

**4.72.** Bei dem auf Ebene der GD INFSO beanstandeten Betrag von 570 000 EUR handelt es sich um noch nicht ausgestellte, aber in Vorbereitung befindliche Einziehungsanordnungen; davon wurden 234 371 EUR im Laufe des Haushaltsjahres 2001 eingefordert, was einen noch abzuwickelnden Saldo von 336 443 EUR ergibt. Es geht dabei teilweise um Fälle, in denen die Auditergebnisse vom Auftragnehmer angefochten wurden, sowie um einen Fall (im Betrag von 32 910 EUR), in dem das OLAF eingeschaltet werden musste.

**4.73.** Bei den Einziehungen der GD INFSO ist zu unterscheiden zwischen den Beträgen, die in verschiedenen geprüften Ausgabenübersichten für überhöht befunden worden waren, und denen, die bei korrekter Anwendung der Auditergebnisse tatsächlich einziehbar sind. Die effektiv eingezogenen Beträge können höher oder niedriger ausfallen als die Beträge, die spezifisch als überhöht veranschlagt beanstandet wurden.

*Dies ist darauf zurückzuführen, dass der vom Prüfer als „einzuziehen“ monierte Betrag die bereits an den Auftragnehmer geleisteten Zahlungen unberücksichtigt lässt. Es handelt sich*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Energie und Verkehr als tatsächlich wiedereinziehbar ermittelte Betrag mehr als 4,6 Millionen Euro über dem für 1999 mitgeteilten Betrag. Ein von der ehemaligen GD VII (Verkehr) eingezogener Betrag in Höhe von rund 4,3 Millionen Euro war dabei ursprünglich nicht als wiedereinziehbar mitgeteilt worden. Der von der GD Informationsgesellschaft aufgrund ihrer Prüfungen im Jahr 1999 als tatsächlich wiedereinziehbar ermittelte Betrag ist 22 % höher als mitgeteilt.

4.74. Bei der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales waren die angefragten Informationen leider nicht verfügbar.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*dabei lediglich um die Feststellung der Richtigkeit oder Unrichtigkeit der Kostenmeldungen. Daher kann der einzuziehende Betrag höher ausfallen, wenn zusätzlich zu den in der geprüften Kostenübersicht ausgewiesenen Zahlungen auch noch ein Vorschuss geleistet wurde, oder aber niedriger, wenn die Zahlungen während der Prüfung ausgesetzt wurden. Des Weiteren können sich die eingezogenen Beträge auch erhöhen, wenn die Auditergebnisse während eines nicht unter das Audit fallenden Zeitraums angewandt werden.*

*Die bei der GD TREN festgestellte Positivdifferenz von 4,6 Mio. EUR im Verhältnis zum ursprünglich genannten Betrag ist im Wesentlichen dadurch zu erklären, dass die Zahlungen in Verbindung mit den TEN „Verkehr“ effektiv um 4,3 Mio. EUR gekürzt worden sind.*

*Was die Einziehungen/Ablehnungen von Ausgaben bei der GD SANCO angeht, so hat die Kommission den Rechnungshof bereits auf den Sonderstatus der Ausgaben im Veterinärbereich (für Seuchentilgungsprogramme oder Dringlichkeitsinterventionen im Falle von Tierepidemien) aufmerksam gemacht, der zur Folge hat, dass die Rechnungsprüfungen bei komplizierteren Vorgängen teilweise über ein Jahr in Anspruch nehmen. Außerdem kann es dadurch auch zu Abweichungen zwischen den Beträgen, die von den Prüfern ursprünglich für einzuziehen bzw. abzulehnen befunden worden waren, und den von der Kommission bei Abschluss des Dossiers effektiv verworfenen Beträgen kommen. In dem vorliegenden Fall macht der vom Hof beanstandete Betrag von 1 Mio. EUR im Übrigen gerade 1 % der 98,6 Mio. EUR aus, die von der GD SANCO im Anschluss an die 1999 durchgeführten Prüfungen als nicht zuschussfähig abgelehnt wurden.*

**4.74.** *Die GD EMPL weist auf die Schwierigkeiten hin, auf die sie bei der Auswertung der Daten des Haushaltsjahres 1999 gestoßen ist, insbesondere aufgrund ihrer Umstrukturierung, die im Laufe eben dieses Haushaltsjahres stattfand (Dezentralisierung der Kontrolltätigkeiten der GD XX und Schaffung der GD SANCO). Sie verpflichtet sich jedoch, eine vollständige Bestandsaufnahme durchzuführen und dem Rechnungshof alle Informationen über die Beträge zukommen zu lassen, die infolge der 1999 durchgeführten Prüfungen möglichst umgehend einzuziehen sind.*



## KAPITEL 5

**Externe Politikbereiche**

5.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	5.1
Haushaltsführung	5.2-5.23
Einleitung	5.2-5.4
Verpflichtungsermächtigungen	5.5-5.13
Zahlungsermächtigungen	5.14-5.18
Übermittlung der Rechnungen an die Entlastungsbehörde	5.19-5.23
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	5.24-5.44
Vertiefte Prüfung bei Tacis	5.24-5.44
Beschreibung des Bereichs	5.24
Umfang und Art der Prüfung	5.25-5.27
Tacis-Programm	5.28-5.34
Prüfungsfeststellungen	5.35-5.41
Aufträge und Zahlungen	5.35
Bemerkungen zur internen Kontrolle	5.36-5.41
Schlussfolgerungen	5.42-5.43
Empfehlungen	5.44
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	5.45-5.76
Nukleare Sicherheit	5.45-5.76
Einleitung	5.45-5.46
Neue Interventionsstrategie infolge fehlender Qualitätsstandards	5.47-5.48
Personelle Ressourcen für die Programmverwaltung und ihre Organisation	5.49-5.53
Weiterhin schleppende Projektdurchführung	5.54-5.62
Aufholen des Rückstands zulasten neuer Projekte	5.54-5.56
Zeitaufwand für die Ausarbeitung der Aufträge	5.57-5.61
Unterauftragsvergabe	5.62
Verbesserte Verwaltung, doch nach wie vor unzureichende Transparenz	5.63-5.65
Technische Unterstützung durch die GFS	5.63-5.64
Sonstigen zwischengeschalteten Stellen überantwortete Lieferprojekte	5.65
Eingeschränkte Beteiligung der Begünstigten	5.66-5.70
Schlussfolgerungen	5.71-5.73
Empfehlungen	5.74-5.76
Bemerkungen sonstiger Art	5.77-5.88
Maßnahmen im Rahmen von Tacis	5.77-5.88

---

Bangkok-Fazilität	5.77-5.85
IWTZ und STCU	5.86-5.88
Wichtigste in Sonderberichten enthaltene Bemerkungen	5.89-5.120
Humanitäre Soforthilfe für die Opfer der Kosovo-Krise (ECHO)	5.89-5.95
Europäische Agentur für Wiederaufbau	5.96-5.98
Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit	5.99-5.102
Verwaltung der GASP	5.103-5.113
Internationale Fischereiabkommen	5.114-5.120

## EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel behandelt die traditionellen Beihilfearten zulasten des Gesamthaushaltsplans sowie die vom Rat als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verabschiedeten Maßnahmen. Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds<sup>(1)</sup> gewährten Hilfen sind lediglich zur Erinnerung im Gesamthaushaltsplan erfasst, da sie getrennt davon finanziert werden. Neben der Analyse der Haushaltsführung und der spezifischen Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (mit Schwerpunkt auf dem Tacis-Programm) enthält dieses Kapitel Bemerkungen zu Fragen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Zusammenhang mit der Prüfung des Tacis-Programms. Ferner enthält das Kapitel Abschnitte über die Weiterverfolgung früherer Bemerkungen und über die wichtigsten in Sonderberichten enthaltenen Bemerkungen.

## HAUSHALTSFÜHRUNG

### *Einleitung*

5.2. Die Rubrik 4 (Externe Politikbereiche) der Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006 umfasst den Teileinzelplan B7 des Haushaltsplans mit Ausnahme des Titels B7-0 (Heranführungsstrategie) sowie den Teileinzelplan B8 (siehe **Tabelle 5.1**). Die scheinbare Überschreitung der Finanziellen Vorausschau in Bezug auf diese Rubrik ist zum einen darauf zurückzuführen, dass das Flexibilitätsinstrument in Anspruch genommen wurde, wodurch die Obergrenze einer Rubrik um 200 Millionen Euro überschritten werden kann, und zum anderen darauf, dass die in der Rubrik 6 eingesetzte Reserve für Soforthilfen zugunsten der Rubrik 4 mobilisiert wurde. Aus **Tabelle 5.2** ist die Entwicklung der Ausgaben der Teileinzelpläne B7 und B8 im Verlauf der letzten fünf Haushaltsjahre zu ersehen.

5.3. Ab dem Haushaltsjahr 2000 umfasst die neue Rubrik 4 nicht länger die Mittel für das Phare-Programm, das bislang Teil der Außenhilfen war, künftig aber als Heranführungsinstrument geführt wird.

---

<sup>(1)</sup> Siehe die an anderer Stelle in diesem Bericht dazu vorgebrachten Bemerkungen.

**Tabelle 5.1 — Rubrik der Finanziellen Vorausschau: Externe Politikbereiche**

(Mio. EUR und %)

		Obergrenze der Finanziellen Vorausschau	Entwickl. des Haushaltsplans		Ausführung des Haushaltsplans					
			Ursprüngliche Mittel <sup>(1)</sup>	Endgültig verfügbare Mittel <sup>(2)</sup>	Verwendete Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel	Auf 2001 übertragene Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel	Annulierte Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel
Heranführungsstrategie für Malta und Zypern (B7-04) <sup>(4)</sup>	VE		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	ZE		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (B7-2)	VE		936,0	946,0	943,2	99,7	0,0	0,0	2,8	0,3
	ZE		829,5	860,7	856,4	99,5	0,0	0,0	4,4	0,5
Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien, Lateinamerika und im südlichen Afrika, einschließlich Südafrika (B7-3)	VE		905,7	905,6	802,4	88,6	0,0	0,0	103,2	11,4
	ZE		632,0	667,4	621,9	93,2	14,1	2,1	31,5	4,7
Zusammenarbeit mit den Drittländern im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten (B7-4)	VE		1 142,9	1 044,1	1 005,7	96,3	8,8	0,8	29,6	2,8
	ZE		435,4	510,9	472,7	92,5	17,8	3,5	20,4	4,0
Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, den Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei (B7-5)	VE		941,8	1 361,8	1 355,8	99,6	0,0	0,0	6,0	0,4
	ZE		742,3	1 223,4	1 145,4	93,6	72,1	5,9	5,9	0,5
Sonstige Kooperationsmaßnahmen — Gemeinschaftshilfe zugunsten der NRO (B7-6)	VE		356,9	355,4	337,4	95,0	13,8	3,9	4,1	1,2
	ZE		360,8	329,6	272,9	82,8	37,2	11,3	19,6	5,9
Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (B7-7)	VE		95,4	96,9	93,8	96,9	0,0	0,0	3,0	3,1
	ZE		81,9	74,9	51,0	68,1	20,9	27,9	3,0	4,0
Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft (B7-8)	VE		379,4	233,4	201,8	86,5	6,7	2,9	24,8	10,6
	ZE		225,5	191,1	168,9	88,3	2,0	1,0	20,3	10,6
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (B8)	VE		47,0	47,0	30,8	65,5	2,6	5,5	13,6	29,0
	ZE		30,0	30,0	19,6	65,2	9,0	30,0	1,4	4,8
<b>Rubrik 4 insgesamt</b>	<b>VE</b>	<b>4 627,0</b>	<b>4 805,1</b>	<b>5 005,1</b>	<b>4 778,6</b>	<b>95,5</b>	<b>39,2</b>	<b>0,8</b>	<b>187,2</b>	<b>3,7</b>
	<b>ZE</b>		<b>3 337,5</b>	<b>3 890,3</b>	<b>3 608,7</b>	<b>92,8</b>	<b>173,1</b>	<b>4,4</b>	<b>108,5</b>	<b>2,8</b>
Soforthilfereserve (B7-91) <sup>(3)</sup>	VE		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
	ZE		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
<b>Insgesamt</b>	<b>VE</b>		<b>5 008,1</b>	<b>5 013,1</b>	<b>4 770,9</b>	<b>95,2</b>	<b>39,2</b>	<b>0,6</b>	<b>210,2</b>	<b>4,2</b>
	<b>ZE</b>		<b>3 540,5</b>	<b>3 911,3</b>	<b>3 608,7</b>	<b>92,3</b>	<b>173,1</b>	<b>4,4</b>	<b>129,5</b>	<b>3,3</b>

<sup>(1)</sup> Vom Europäischen Parlament am 16. Dezember 1999 endgültig festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 40 vom 14.2.2000).

<sup>(2)</sup> Nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, aber ohne Berücksichtigung der aus dem Jahr 1999 übertragenen Mittel, der aufgrund der Wiederverwendung von Einnahmen verfügbaren Mittel, der Einnahmen aus Beiträgen Dritter, der sonstigen Einnahmen für festgelegte Zwecke und der wiederverwendeten Mittel.

<sup>(3)</sup> Die Reserve für Soforthilfen unterliegt der Rubrik 6.

<sup>(4)</sup> Die anderen Beträge des Kapitels B7-0 fallen unter die Rubrik 7.

Quelle: Haushaltsrechnung 2000.

**Tabelle 5.2 — Externe Politikbereiche: Vergleich zwischen Ausführung der Mittelbindungen und Zahlungen von 1996 bis 2000 aus dem Haushalt des Haushaltsjahres**  
(Mio. EUR)

Rubrik	Titel	Beschreibung	1996		1997		1998		1999		2000	
			Gebunden	Gezahlt	Gebunden	Gezahlt	Gebunden	Gezahlt	Gebunden	Gezahlt	Gebunden	Gezahlt
4	B7-2	Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe	1 218	852	1 013	892	1 058	820	1 231	955	943	856
	B7-3	Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien, Lateinamerika und im südlichen Afrika, einschließlich Südafrika	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
	B7-4	Zusammenarbeit mit den Drittländern im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten	654	357	1 076	404	1 069	422	1 027	334	1 006	473
	B7-5	Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, den Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei <sup>(1)</sup>	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	1 356	1 145
	B7-6	Sonstige Kooperationsmaßnahmen — Gemeinschaftshilfe zugunsten der NRO	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
	B7-7	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
	B7-8	Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
	B8-0	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
		<b>Rubrik 4 insgesamt</b>	<b>5 513</b>	<b>3 648</b>	<b>5 443</b>	<b>3 785</b>	<b>5 589</b>	<b>4 025</b>	<b>6 112</b>	<b>4 451</b>	<b>4 771</b>	<b>3 609</b>
6	B7-9	Soforthilfereserve	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
		<b>Insgesamt</b>	<b>5 513</b>	<b>3 648</b>	<b>5 448</b>	<b>3 785</b>	<b>5 589</b>	<b>4 025</b>	<b>6 112</b>	<b>4 451</b>	<b>4 771</b>	<b>3 609</b>
	B7-5 + B7-0 3	Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, den Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei + Phare	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	2 923	2 346

<sup>(1)</sup> Für die Zwecke des Vergleichs wurden die Haushaltslinien B7-5 und B7-03 für das Haushaltsjahr 2000 zusammengefasst.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.4. Für die Rubrik 4 ist der Mittelbewirtschaftungsrahmen im Verlauf des Haushaltsjahres 2000 unverändert geblieben, da der Gemeinsame Dienst für Außenbeziehungen (SCR) erst ab dem 1. Januar 2001 durch das neue Amt für Zusammenarbeit „EuropeAid“ ersetzt wird. Ferner werden sich erst nach dem Ende des Haushaltsjahres 2001 die ersten echten Auswirkungen der zu Jahresbeginn angelaufenen Verlagerung der Verwaltung auf nachgeordnete Stellen („Dekonzentration“) bemerkbar machen.

*Verpflichtungsermächtigungen*

5.5. Erhebliche Beträge an Verpflichtungsermächtigungen (1 104,7 Millionen Euro, d. h. 22,1 % aller in der Rubrik 4 vorgesehenen Mittel) wurden in die Reserve eingestellt und standen zu Beginn des Haushaltsjahres nicht zur Verfügung (Europäisches Programm für Wiederaufbau und Entwicklung in Südafrika, Tacis-Programm, ehemaliges Jugoslawien, Umwelt und Fischerei). Rund die Hälfte dieser Mittel wurden von der Haushaltsbehörde im März freigegeben (B7-5 2 und B7-5 4), die restlichen Mittel im Verlauf des dritten Quartals 2000.

5.6. Im zweiten Halbjahr 2000 sind die mit einer Stellungnahme zu den „MED“- und „ALA-Projekten“ betrauten Ausschüsse erneut <sup>(2)</sup> mit Vorschlägen befasst worden; in einem von zwei Fällen haben sie ihre Stellungnahme erst im November/Dezember abgegeben.

5.7. Dies sind — wie der Hof bereits ausführte — die beiden Gründe, warum der Mittelbindungsrythmus nicht beschleunigt und keine bessere Verteilung der Mittelbindungen auf das gesamte Haushaltsjahr sichergestellt werden kann. Infolgedessen ist eine starke Konzentration von Mittelbindungen im Dezember 2000 festzustellen (siehe *Tabelle 5.3*).

*5.5. Die Beträge waren bis zur Annahme der entsprechenden Rechtsgrundlage in die Reserve eingestellt worden. Nach Annahme der Rechtsgrundlage für die betreffende Haushaltslinie (oder das betreffende Kapitel) wurde die Übertragung von Mitteln aus dieser Reserve vorgeschlagen (und von der Haushaltsbehörde genehmigt).*

*5.6. Die Kommission rechnet damit, dass das in die neue MEDA-II-Verordnung eingeführte Ausschussverfahren verbessert und das für dieses geografische Gebiet zuständige Personal im Rahmen der Durchführung der am 16. Mai 2001 beschlossenen Relex-Reform aufgestockt und umgesetzt wird, so dass sich die vom Rechnungshof beschriebene Situation nicht wiederholt; sie ist ferner der Ansicht, dass auch eine bessere Mehrjahresprogrammierung (die derzeit vorgenommen wird) und die Verlagerung der Verwaltung (Dekonzentration) auf die Delegationen in den Jahren 2001 und 2002 dazu beitragen wird, eine Konsultierung der Ausschüsse sowohl für MEDA als auch für ALA im gesamten Jahresverlauf sicherzustellen.*

*5.7. Die Kommission hat Maßnahmen getroffen, um eine bessere Verteilung der Mittelbindungen auf das gesamte Haushaltsjahr sicherzustellen; auch wenn diese Maßnahmen bereits 2001 erste Ergebnisse gezeigt haben, werden sie erst ab 2002 umfassend zum Tragen kommen.*

*Allerdings wird sich das Fehlen einer Rechtsgrundlage während eines Großteils des Jahres — wie bereits im Jahr 2000 — auf die Ausführung bestimmter Haushaltslinien auswirken.*

*Auch im Zusammenhang mit den vor der Befassung der Ausschüsse abzuschließenden Verfahren wurden 2001 Planungsanstrengungen unternommen.*

<sup>(2)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 5.4, ABl. C 342 vom 1.12.2000, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 5.4, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

Tabelle 5.3 — Externe Politikbereiche 2000 — Mittelbindungen nach Quartal

(Mio. EUR und %)

Haushaltslinie		Mittelbindungen 1. Quartal 2000		Mittelbindungen 2. Quartal 2000		Mittelbindungen 3. Quartal 2000		Mittelbindungen 4. Quartal 2000		Mittelbindungen 2000 insgesamt	(Mittelbindungen Dezember 2000)	
		Betrag	%	Betrag	%	Betrag	%	Betrag	%		Betrag	%
B7-2	Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe	82,6	8,8	201,7	21,4	360,5		298,3	31,6	943,2	200,1	21,2
B7-3 0	Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien	0,0	0,0	19,3	4,2	0,0	0,0	439,3	95,8	458,6	413,5	90,2
B7-3 1	Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Lateinamerika	27,9	12,6	2,1	0,9	9,1	4,1	181,3	82,3	220,3	180,7	82,0
B7-3 2	Zusammenarbeit mit den Ländern im südlichen Afrika und mit Südafrika	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	123,4	99,9	123,5	121,6	98,4
B7-4	Zusammenarbeit mit den Drittländern im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten	72,0	7,2	2,8	0,3	31,2	3,1	899,8	89,5	1 005,7	887,3	88,2
B7-5 2	Zusammenarbeit mit den Neuen Unabhängigen Staaten und mit der Mongolei	0,3	0,1	- 0,2	- 0,1	30,8	6,9	417,5	93,1	448,3	417,3	93,1
B7-5 3	Andere Maßnahmen der Gemeinschaft zugunsten der Länder Mittel- und Osteuropas, der Neuen Unabhängigen Staaten, der Mongolei und der westlichen Balkanländer	20,0	23,0	0,0	0,0	22,0	25,4	44,8	51,6	86,9	44,8	51,6
B7-5 4	Zusammenarbeit mit den aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Republiken	34,0	4,1	222,0	27,1	44,5	5,4	520,1	63,4	820,6	240,8	29,3
B7-6	Sonstige Kooperationsmaßnahmen	1,6	0,5	40,8	12,1	12,2	3,6	282,9	83,8	337,4	222,6	66,0
B7-7	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte	0,0	0,0	2,0	2,2	12,1	12,8	79,7	85,0	93,8	71,6	76,3
B7-8	Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft	61,4	30,4	67,8	33,6	5,3	2,6	67,3	33,3	201,8	54,7	27,1
B8-0 1	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	13,5	43,8	6,3	20,6	2,8	9,1	8,2	26,6	30,8	6,1	19,8
<b>Insgesamt</b>		<b>313,2</b>	<b>6,6</b>	<b>564,7</b>	<b>11,8</b>	<b>530,5</b>	<b>11,1</b>	<b>3 362,5</b>	<b>70,5</b>	<b>4 770,9</b>	<b>2 861,3</b>	<b>60,0</b>

Quelle: Sincom Data Ware House.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.8. In Anbetracht der noch zu bindenden hohen Restbeträge aus 1999 wurde mehr als ein Viertel der für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Lateinamerika vorgesehenen Mittel annulliert oder auf ein anderes Kapitel übertragen (114,6 Millionen Euro von insgesamt bewilligten 392,7 Millionen Euro<sup>(3)</sup>). Abgesehen von den ohnehin schon wenig günstigen politischen Rahmenbedingungen stellte der Hof in einzelnen Fällen fest, dass die Schwäche der lokalen Behörden die Genehmigung der Projekte auf der zentralen Ebene im Empfängerstaat erschwerte. Es muss folglich ein Mittel gefunden werden, um die Aufnahmefähigkeit für die Beihilfe zu erhöhen, indem die Verwaltungskapazität in den Empfängerländern verstärkt und es ihnen gestattet wird, Projekte vorzulegen, welche den vorgesehenen Kriterien entsprechen.

5.9. In Asien ist eine Unterstützung in größerem Umfang möglich gewesen (480,9 Millionen Euro wurden gebunden anstelle der ursprünglich bewilligten 428,1 Millionen Euro<sup>(4)</sup>). Damit konnte der Rückstand aus dem Haushaltsjahr 1999 aufgeholt werden, als lediglich 349,8 Millionen Euro gebunden werden konnten.

5.10. Mit einem Gesamtbetrag von 250 Millionen Euro<sup>(5)</sup> wird das regionale Programm für den Wiederaufbau von Mittelamerika (PRRAC) nach dem Grundsatz der Verlagerung der Verwaltung auf nachgeordnete Stellen („Dekonzentration“) verwaltet, um seine Ausführung zu beschleunigen. Laut Beschluss ist dieses Programm in Form von vier auf die Jahre 1999 bis 2002 aufgeteilten Jahrestanchen zu binden. Damit entspricht der Betrag der verbuchten Mittelbindung weder der von

<sup>(3)</sup> 29,2 % auf der Grundlage von Annullierungen (89,6 Millionen Euro) und einer Mittelübertragung von 25 Millionen Euro für das Kosovo im Vergleich zu 335,1 Millionen Euro im Rahmen des ursprünglichen Haushaltsplans und 57,6 Millionen Euro aufgrund nicht automatischer Übertragungen auf das nächste Haushaltsjahr.

<sup>(4)</sup> 404,9 Millionen Euro zulasten des ursprünglichen Haushaltsplans und 23,2 Millionen Euro aufgrund von nicht automatischen Übertragungen auf das nächste Haushaltsjahr.

<sup>(5)</sup> Ausgenommen hiervon sind 6,6 Millionen Euro, die für die technische Hilfe vorgesehen sind (Haushaltslinie B7-3 1 3 A), und 8,2 Millionen Euro zugunsten der Vorbereitung des Programms, das aus der Haushaltslinie B7-3 1 0 finanziert wird.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.8.** Die Kommission hat auf der Ebene der Mehrjahresprogrammierung von Projekten Maßnahmen getroffen, mit denen die Deckung des Finanzierungsbedarfs besser geplant und eine bessere Ausführung der Haushaltsmittel sichergestellt werden soll; die im Jahr 2000 für Lateinamerika festgestellte Situation dürfte sich in Zukunft daher nicht mehr wiederholen.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass die Schwächen der örtlichen Verwaltungen die Durchführung von Projekten in bestimmten Fällen erschweren. Daher wurde dazu übergegangen, die begünstigten Länder enger und früher an der Festlegung und der Ausarbeitung der Projekte zu beteiligen. Im Übrigen ist die Erhöhung der Effizienz der Verwaltungen Teil der institutionellen Zusammenarbeit, deren Auswirkungen erst längerfristig zum Tragen kommen werden.

Auch die in Bezug auf Lateinamerika für 2001 und 2002 vorgesehene Dekonzentration der Verwaltung auf die Delegationen dürfte dazu beitragen, eine bessere Ausführung der Mittel in diesem geografischen Gebiet sicherzustellen.

**5.10.** Die Kommission hatte geplant, ab 1999 die für das PRRAC bewilligten 250 Mio. EUR in vier Jahrestanchen zu binden. Diese Mittelbindungen wurden bzw. werden auf der Grundlage der Entscheidungen vorgenommen, die das Kollegium gemäß Artikel 36 Absatz 2 der Haushaltsordnung trifft. 1999 und 2000 handelte es sich um globale Mittelbindungen; ab 2001 werden die Mittel für die Erfüllung der mit den begünstigten Staaten unterzeichneten Finanzierungsvereinbarungen im Hinblick auf eine größere Transparenz vorläufig gebunden; aufgrund dieser Finanzierungsvereinbarungen werden Einzelverträge vergeben, mit denen die in der jeweiligen Vereinbarung festgelegten Aktionen oder Projekte durchgeführt werden.

Die einzelnen Mittelbindungen werden ab 2001 in Sincom 2 aufgrund des Systems der so genannten vorläufigen und sekundären Mittelbindungen überwacht; für die übrigen Mittelbindungen aus der Zeit vor 2001 wird weiterhin das ursprünglich vorgesehene Management Information System (MIS) angewendet.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

der Kommission beschlossenen Gesamtunterstützung noch dem üblicherweise unter ähnlichen Umständen erfassten Betrag, d. h. dem Betrag, der sich aus den Finanzierungsvereinbarungen ergibt, die den genau festgelegten Programmen oder Projekten zugrunde liegen. Mit der Ermittlung der durchzuführenden Maßnahmen ist das PRRAC in seine erste Phase eingetreten, und die erste Vergaberunde für wichtige Aufträge ist für 2001 vorgesehen. Damit entsteht die Möglichkeit, Zahlungen größeren Umfangs zu tätigen, da von den für 2000 zugewiesenen 25 Millionen Euro noch keine Zahlungen getätigt wurden. Die Höhe der Zahlungen ist der wichtigste Indikator für die konkrete Umsetzung dieses Programms, auch wenn der Umfang der Mittelbindungen und Zahlungen niedriger als ursprünglich vorgesehen ist <sup>(6)</sup>. Die Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge — einzige potenzielle Informationsquelle — gestattet es nicht, anhand der unterzeichneten rechtlichen Verpflichtungen den Durchführungsrhythmus des PRRAC mit dem eines auf herkömmliche Art und Weise verwalteten Programms zu vergleichen und damit eine erste Aussage über die Vorteile des Dekonzentrationsprozesses zu machen.

5.11. Im Laufe von 2000 hat die Kommission in einigen wenigen Fällen begonnen, den Begriff „pré-engagement“ (vorläufige Mittelbindung) einzuführen, obwohl die Ende 1998 erforderlich gewordenen Änderungen in den Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung <sup>(7)</sup> am Ende des Haushaltsjahres 2000 noch immer nicht verabschiedet waren. Gemäß dem Vorschlag der Kommission zur Neufassung der Haushaltsordnung <sup>(8)</sup> handelt es sich hierbei um die Unterscheidung von Mittelbindungen und rechtlichen Verpflichtungen sowie um die Ermittlung der letztendlich unterzeichneten rechtlichen Verpflichtungen. Die neuen Informationen, die dazu dienen sollen, die Ausführung des Haushaltsplans transparenter zu gestalten, sind damit noch nicht verfügbar. Sie wären geeignet, den Fortschrittsstand von Maßnahmen wie dem PRRAC besser zu verfolgen.

<sup>(6)</sup> Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Aktion der Gemeinschaft für den Wiederaufbau in Zentralamerika, KOM(1999) 201 endg. vom 28. April 1999.

<sup>(7)</sup> Siehe Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 2548/98, ABl. L 320 vom 28.11.1998, S. 1, zur Änderung von Artikel 36 Absatz 2 der Haushaltsordnung. Die Vorschläge zur Anpassung der Durchführungsbestimmungen wurden am 15. November 2000 mit der Mitteilung SEK(2000) 1890 endg. vorgelegt. Die einzige bekannte „Rechtsgrundlage“ für diese Vorgehensweise ergibt sich aus den Buchführungsanweisungen vom 30. Januar 2001.

<sup>(8)</sup> Siehe Artikel 70 und 71 der Haushaltsordnung in der im Kommissionsvorschlag zur Regelung der Haushaltsordnung vorgesehenen Fassung (KOM(2000) 461 endg. vom 17. Oktober 2000).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Da die ersten Finanzierungsvereinbarungen im Zusammenhang mit den Mittelbindungen für 1999 wegen Verzögerungen insbesondere bei der genauen Festlegung der Aktionen erst in den letzten Monaten des Jahres 2000 unterzeichnet werden konnten, wurden die ersten Zahlungen (435 000 EUR) erst gegen Ende desselben Jahres getätigt.*

*Die Vereinbarungen im Zusammenhang mit den Mittelbindungen für 2000 sollen im Laufe des Jahres 2001 unterzeichnet werden; anschließend werden die entsprechenden Zahlungen vorgenommen. 5,6 Mio. EUR sind 2001 (auf der Grundlage der Entscheidungen des Jahres 1999) bereits gezahlt worden; die voraussichtliche Ausführung in diesem Haushaltsjahr wird bei rund 20 Millionen liegen. Ab 2002 dürfte der Auszahlungsrhythmus wesentlich höher liegen.*

*Da die Kommission bereits zu Beginn vorgesehen hatte, die Verwaltung des PRRAC zu dezentrieren, wurden die erforderlichen Ressourcen im September 2000 in die Delegation in Nicaragua umgesetzt. Der Personalbestand wurde anschließend unter Berücksichtigung des Bedarfs aufgestockt und entspricht nun dem in Sarajevo, der seine Wirksamkeit unter Beweis gestellt hat.*

**5.11.** *Die Kommission hat tatsächlich globale Mittelbindungen vorgenommen (dieser Begriff wurde mit der Änderung vom 23. November 1998 des Artikels 36 Absatz 2 der Haushaltsordnung eingeführt). Im Bereich der Außenhilfen folgen der globalen Mittelbindung („Grundsatzentscheidung“) einzelne individuelle Mittelbindungen. Die globale Mittelbindung ermöglicht in der Praxis die Finanzierung eines spezifischen Ziels (Programm, Aktion unter Angabe der entsprechenden Haushaltlinie) in Höhe eines genau festgelegten Betrags.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.12. Angesichts der Mittelbindungen, die im Jahre 2000 für die 1999 bereits unter die Rubrik 4 fallenden Haushaltslinien vorgenommen wurden (4 979,1 Millionen Euro) und für die Zahlungen lediglich in Höhe von 1 022 Millionen Euro stattgefunden haben, beläuft sich der Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen Ende 2000 auf 12 663,6 Millionen Euro, was eine Zuwachsrate von 5 % bedeutet. Die Bemühungen zur Annullierung unnötig gewordener Mittelbindungen müssen fortgesetzt werden.

5.13. Generell ist es mangels kohärenter Buchführungsmethoden und wegen der Unwägbarkeiten in Bezug auf die noch abzuwickelnden Mittelbindungen äußerst schwierig, im Hinblick auf die von der Gemeinschaft zugesagten Hilfen zu bestimmen, in welcher Höhe diese schon gewährt wurden und wie hoch die noch bereitzustellenden Beträge sind.

### Zahlungsermächtigungen

5.14. Die Zahlungsermächtigungen für die Verteilung der Nahrungsmittelhilfe, das MEDA-Programm und die anderen Interventionen in den MOEL-NUS-M und den westlichen Balkanländern sind in hohem Maße aufgestockt worden, während im Bereich der Zusammenarbeit mit den Balkanländern bedeutende Übertragungen auf das nächste Haushaltsjahr vorgenommen wurden, da zum Ende des Haushaltsjahres Aufstockungen erfolgt sind. Ein Betrag von 64,8 Millionen Euro — rund 17 % der neuen Mittel — konnte nicht verwendet werden <sup>(9)</sup>.

5.15. Unabhängig vom betroffenen Bereich verteilen sich die Zahlungen weit regelmäßiger auf das Haushaltsjahr als die Mittelbindungen, obgleich im Dezember eine gewisse Konzentration festgestellt werden kann. Allein die 2 200 Zahlungen jenes Monats (845,7 Millionen Euro) machen folglich das Zweieinhalbfache des üblichen Monatsbetrages aus. Allein rund 15 am Jahresende erfolgte Zahlungen mit Beträgen über 10 Millionen Euro — größtenteils in Form von Vorschüssen an zwischengeschaltete Stellen — führten zu Ausgaben in Höhe von 336,9 Millionen Euro, was 10 % des im Laufe des Haushaltsjahres ausgezahlten Betrages entspricht.

<sup>(9)</sup> 64,8 Millionen Euro von den im Verlauf des Haushaltsjahres freigestellten 392 Millionen Euro (10 Millionen Euro im Rahmen des BNH und 382 Millionen Euro aufgrund von Mittelübertragungen).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.12. Die Verwendung der Altlast (RAL) stellte für die Kommission, die eine systematische Analyse der alten („old“) und der ruhenden („sleeping“) Mittelbindungen vorgenommen hat, in jüngster Vergangenheit ein größeres Problem dar. Daher hat die Kommission Ende 1999 einen Aktionsplan aufgestellt, um die außergewöhnlichen Altlasten zu verringern; dieser Plan wird 2001 unter der Verantwortung des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid weiter durchgeführt. Ende 2000, ein Jahr nach der Einführung des Aktionsplans für die vom Amt verwalteten Haushaltslinien, wurden die vor 1995 eingegangenen, noch abzuwickelnden Mittelbindungen von 1 100 Mio. EUR auf 746,5 Mio. EUR verringert; diese Situation wird sich 2001 aufgrund der Abwicklung von Mittelbindungen (Auszahlungen) sowie der Zahlungen im Rahmen laufender Projekte weiter verbessern. Zum 1. September 2001 betrug die Altlast nur noch 519,4 Mio. EUR.

5.13. Zur Bestimmung des Umfangs der tatsächlich gewährten Hilfe hat die Kommission das System der so genannten vorläufigen Mittelbindungen und der Überwachung der letztendlich unterzeichneten rechtlichen Verpflichtungen eingeführt. Auch wenn diese Maßnahme erst vor Kurzem eingeführt wurde, wird sie die Zuverlässigkeit der vom Rechnungshof verlangten Informationen im Laufe des Haushaltsjahres 2001 und in den darauf folgenden Haushaltsjahren verbessern.

5.14. Nachdem die Zahlungen an die Balkanländer wegen mangelnder Mittel wiederholt ausgesetzt worden waren, wurde das Kapitel auf 180 Mio. EUR (Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen) für Serbien aufgestockt; auch wenn alle Mittel gebunden wurden, war dies trotz eines hohen Erstattungsrythmus nicht der Fall bei den Zahlungsermächtigungen. Bei MEDA spiegelt die Aufstockung zum großen Teil (97,6 Mio. EUR) die Freigabe der in die Reserve BO-4 0 eingestellten Zahlungsermächtigungen wider.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.16. So sind im Dezember 2000 40,4 Millionen Euro an den Fonds für den Bau einer Ummantelung des Tschernobyl-Reaktors gezahlt worden, obwohl erst Mitte 2001 rund zwei Drittel der von der Kommission 1999 überwiesenen 50 Millionen Euro tatsächlich verwendet wurden. Ein weiteres Beispiel sind die Zahlungen in Höhe von 283,6 Millionen Euro zugunsten der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau<sup>(10)</sup>, die als Ausgaben des Haushaltsjahres 2000 betrachtet wurden und wovon 25,7 Millionen Euro zum 31. Dezember 2000 von der Kommission zwar angewiesen, bei der Agentur aber noch nicht eingegangen waren. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt 105,7 Millionen Euro den Endempfängern noch nicht ausgezahlt worden, d. h. 40 % der im Jahre 2000 an die Agentur überwiesenen Beträge. Eine derartige Summe scheint weit über dem unmittelbaren Bedarf der Agentur zu Beginn des Jahres 2001 zu liegen.

5.17. Für die Fälle, in denen die Haushaltsausgaben mit den von den Endempfängern erhaltenen Beträgen nicht übereinstimmen, kann anhand der Rechnungslegung kein Aufschluss über das Ausmaß der Aktivitäten vor Ort erlangt werden.

5.18. Erstmals wurden Mittel für Verwaltungsausgaben (Ausgaben vom Typ A) in den Haushaltsplan eingesetzt. Bei den Zahlungsermächtigungen (27,2 Millionen Euro) ist die Ausführungsrate besonders niedrig gewesen (fast 80 % der Zahlungsermächtigungen wurden annulliert), obgleich — jedoch erst zum Jahresende — Mittelbindungen in Höhe von 86 % der vorgesehenen Mittel vorgenommen wurden. Die Möglichkeit, die Restbeträge der Ausgaben für technische und administrative

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.16.** Gemäß der Vereinbarung zwischen der Kommission und der EBWE wurde der Gemeinschaftsbeitrag zum Tschernobyl-Fonds im Anschluss an die Unterzeichnung der Beitragsvereinbarung gezahlt. Alle übrigen Geber leisten ihren Beitrag auf die gleiche Weise. Die nicht unmittelbar benötigten Mittel werden zurückgelegt und erbringen Zinsen, die dem Tschernobyl-Fonds gutgeschrieben werden. Angesichts der Verschiedenartigkeit der Tätigkeiten im Rahmen des Fonds ist eine Vorausschätzung äußerst schwierig.

Die vom Rechnungshof beschriebene Situation ergibt sich daraus, dass dem Amt die erforderlichen Mittel rechtzeitig und für einen vertretbaren Zeitraum, d. h. zwei bis drei Monate, bereitgestellt werden müssen, damit es seinen Mittelbedarf decken kann; dies steht im Einklang mit der Verordnung zur Schaffung dieses Amtes. Im Übrigen beurteilt der Rechnungshof das Funktionieren des Amtes in Ziffer 5.98 positiv, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausführung der Zahlungen.

Der vom Rechnungshof genannte Betrag umfasst die Bereitstellung umfangreicher Mittel Ende Dezember 2000 und steht insbesondere im Zusammenhang mit der Durchführung des Soforthilfeprogramms (Wintersoforthilfe) für Serbien, das die Haushaltsbehörde Ende November 2000 genehmigt hatte. Der Mittelbedarf war zuvor durch eine Überprüfung der Kommission im November 2000 und nachträglich durch eine Analyse der Finanzlage des Amtes gemäß den Angaben mit Stand Februar 2001 bestätigt worden. Diese Beträge konnte das Amt vor Abschluss des Haushaltsjahres zum 31. Dezember 2000 nicht mehr vollständig ausschöpfen.

Außerdem sei darauf hingewiesen, dass die Bedeutung und die Dringlichkeit der vom Amt verwalteten Projekte sowohl in Bezug auf die Unterzeichnung von Verträgen als auch hinsichtlich der Auszahlungen äußerst rasche Maßnahmen erfordern.

**5.18.** Die BA-Haushaltslinien wurden von der Haushaltsbehörde im Haushaltsplan 2000 eingeführt, um die bisher bei den operationellen Mitteln ausgewiesenen Ausgaben administrativer Art transparent zu gestalten.

Der Rechnungshof stellt fest, dass die RAL aus früheren Haushaltsjahren bei diesen neuen Linien nicht wieder eingesetzt wurden, was angesichts der Tatsache, dass sie zuvor bei den den BA-Linien vorausgehenden Haushaltslinien eingesetzt waren, logisch war. Da es sich um getrennte Mittel handelt, werden die RAL 2000 in den kommenden Haushaltsjahren abgewickelt werden. Künftig werden alle BA-Ausgaben nach dieser neuen Struktur ausgewiesen, von der anzunehmen ist, dass sie stabil bleiben wird.

<sup>(10)</sup> Mit Hauptsitz in Thessaloniki und Einsatzzentren im Kosovo, in Serbien und Montenegro.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Hilfe unter den Haushaltslinien abzuwickeln, die der Einrichtung dieser neuen Haushaltsstruktur vorangingen, ist eine weitere Erklärung für diese geringe Ausschöpfung. Im Jahre 2000 ist das Ziel, die Ausgaben transparenter zu gestalten, was bereits Gegenstand früherer Bemerkungen des Hofes <sup>(11)</sup> war, folglich nicht voll und ganz erreicht worden.

*Übermittlung der Rechnungen an die Entlastungsbehörde <sup>(12)</sup>*

5.19. Seit mehreren Jahren <sup>(13)</sup> weist der Hof darauf hin, dass die Darstellung des Bandes I Teil 2 der Haushaltsrechnung der Notwendigkeit, der Entlastungsbehörde für den Bereich der Außenhilfen einen Überblick über die Ausführung des Haushaltsplanes eines gegebenen Haushaltsjahres zu vermitteln, nicht genügt. Trotz der Bemühungen um eine übersichtlichere und verbesserte Darlegung der Finanzdaten zu den wichtigsten Haushaltslinien sind im Hinblick auf die Finanzanalyse noch Verbesserungen nötig.

5.20. Auch im Jahre 2000 wurde der Bereich insgesamt durch keine allgemeine Darstellung eingeführt. Ferner fehlt eine den Abschnitten über die verschiedenen Interventionsformen (Haushaltskapitel) vorangestellte, nach Haushaltstitel gegliederte Einleitung. Die Kommission erstellt aber für interne Zwecke ein Dokument, das verschiedene Gesamtübersichten sowie Analysen umfasst, wie sie der Hof in den Ziffern 5.8 und 5.9 in Bezug auf Lateinamerika und Asien vorlegt.

5.21. Die Kommission müsste ferner die Gründe erläutern, die dazu geführt haben, dass die Ausführung des Haushaltsplans von den Voranschlägen abweicht. Laut der von der Kommission gewählten Standarddarstellungsweise hätte sie — neben den bereits in

**5.19.** Die Kommission hat unter Berücksichtigung der Bemerkungen des Rechnungshofs im Hinblick auf eine Verbesserung der Jahresabschlüsse Maßnahmen getroffen, so dass fortan wesentlich mehr Informationen aufgeführt werden, denen der Leser alle relevanten Daten entnehmen kann. In einer nächsten Phase sollen die Jahresabschlüsse durch die Einführung von Erläuterungen verbessert werden. Andere Kapitel enthalten bereits solche Erläuterungen, die bei der Außenhilfe jedoch noch ausgearbeitet werden müssen.

**5.20.** Für das Haushaltsjahr 2001 wird die Kommission die Einführung einer einleitenden Gesamtübersicht über den Bereich der Außenhilfe prüfen, in der die wichtigsten Fakten, die sich auf die Ausführung im Jahr 2001 auswirken, bewertet und maßgebliche Tendenzen herausgestellt werden (z. B. Mangel an Mitteln).

**5.21.** Für 2001 wird die Kommission zusammen mit den Finanzübersichten und den Übersichten über die Mittelverwendung, die Teil der Standarddarstellung sein werden, eine Erläuterung der wichtigsten Abweichungen beifügen.

<sup>(11)</sup> Siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1998, Ziffern 5.15-5.31, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

<sup>(12)</sup> Der Hof hat die von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Dieser Band enthält Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu Abweichungen zwischen dem ursprünglich genehmigten Haushaltsplan und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zwischen den endgültig verfügbaren und den verwendeten Mitteln. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden, und festzustellen, ob Erläuterungen möglicherweise als irreführend anzusehen sind.

<sup>(13)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 5.3, ABl. C 342 vom 1.12.2000, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 5.14, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Band I Teil 1 der Haushaltsrechnung umfassend dargelegten Haushaltsdaten — im Band I Teil 2 systematisch Erläuterungen zur Ausführung der verschiedenen Haushaltslinien und zu den Tabellen vorlegen müssen, die Aufschluss über die tatsächliche Mittelverwendung geben.

5.22. Im Hinblick auf diese Punkte sind noch zahlreiche Verbesserungen erforderlich, wenn Band I Teil 2 der Haushaltsrechnung von wirklichem Nutzen sein soll. Die Darstellung der Zahlenangaben enthält Fehler und Unstimmigkeiten. Trotz der Anweisungen des Rechnungsführers liefert das Dokument nicht die gewünschte Erläuterung des Haushaltsvollzugs. Zunächst erhielt dieser von den Anweisungsbefugten lediglich unzulängliche Beiträge, die er nicht übernehmen konnte. Eine ausdrückliche Anfrage bezüglich einer Erläuterung der wichtigsten Abweichungen bei etwa 30 Haushaltslinien blieb unbeantwortet. Die Verwendung der Soforthilfereserve (B7-9 1) im Betrag von 180 Millionen Euro zugunsten der Balkanländer ist in der Rubrik der Reserve weder erwähnt noch erläutert. Die Vorlage von Erläuterungen wird zu einer sehr schwierigen Aufgabe, wenn das Rechnungsführungssystem nicht mit den einschlägigen Daten gespeist wird.

5.23. Die Annahme der neuen Finanziellen Vorausschau zog eine bedeutende Änderung der Nomenklatur nach sich. Nachdem nunmehr das Phare-Programm dem Kapitel B7-0 3 unterstellt wurde, betreffen die restlichen Ausgaben des Kapitels B7-5 4 die westlichen Balkanländer. Es gibt keinerlei Erläuterung oder Vergleichstabelle, anhand deren es möglich wäre, die Entwicklung der Ausgaben in den beiden neu festgelegten Interventionsbereichen von einem Haushaltsjahr zum anderen einzuschätzen.

#### SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

##### *Vertiefte Prüfung bei Tacis*

##### **Beschreibung des Bereichs**

5.24. Die Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau deckt die außenpolitischen Maßnahmen ab und umfasst verschiedene Instrumente:

- a) Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe und humanitärer Hilfe (Titel B7-2 des EU-Haushaltsplans);

**5.22.** *Im Haushaltsjahr 2000 wurde im Rahmen der jährlichen Berichterstattung erstmals diese neue Darstellungsart, d. h. die Kombination von Finanzdaten und Output-Daten, angewendet. Die vom Rechnungshof genannten Unstimmigkeiten dürften aufgrund der Erfahrungen im Haushaltsjahr 2000 nicht mehr auftreten.*

*Auch wenn der Transfer von Hilfen zugunsten der Balkanländer unter „Rechnung“ der Haushaltslinie B7-5 4 1 „Hilfe für die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Republiken“ aufgeführt ist, könnten die Erläuterungen zu dieser Übertragung (aus der Reserve) tatsächlich ausführlicher sein: wie unter Ziffer 5.20 bereits angeführt wurde, wird derartigen Aspekten im Haushaltsjahr 2001 besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.*

**5.23.** *Die Kommission stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass die Vorgänge besser veranschaulicht werden könnten. Es wird beabsichtigt, 2001 Erläuterungen beizufügen, die es dem Leser der Jahresabschlüsse ermöglichen, wichtige Änderungen bei der Nomenklatur oder den Haushaltsmitteln nachzuvollziehen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Durchführung von Kooperationsprogrammen im Rahmen von Haushaltslinien für bestimmte geografische Gebiete (Lateinamerika, Asien und südliches Afrika aus Titel B7-3, Drittländer im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten aus Titel B7-4, mittel- und osteuropäische Länder, Balkanstaaten, Neue Unabhängige Staaten und Mongolei aus Titel B7-5);
- c) Kofinanzierung von Maßnahmen der Nichtregierungsorganisationen (NRO) (dies betrifft den Großteil der Mittel des Titels B7-6) und
- d) sonstige Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit den internationalen Fischereiabkommen und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Rest von Titel B7-6, Titel B7-7, Titel B7-8 und Teil-einzelplan B-8).

**Umfang und Art der Prüfung**

5.25. Im Bereich der außenpolitischen Maßnahmen wird nur eine geringe Anzahl von Vorgängen im Rahmen der allgemeinen Zuverlässigkeitserklärung geprüft. Damit die Entlastungsbehörde mit gezielteren Informationen versorgt wird, stützt sich die spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung im Bereich der außenpolitischen Maßnahmen auf einen Zyklus vertiefter Prüfungen zu alljährlich wechselnden Themen innerhalb dieses Haushaltsbereichs. Der Hof leitete diesen Zyklus 1999 mit vertieften Prüfungen zu folgenden Themen ein: dezentralisierte Ausgaben bei Phare (zu diesem Zeitpunkt Teil der Rubrik 4), Kofinanzierung von durch NRO verwalteten Tätigkeiten und Ausgaben für die Hilfe an Bosnien, womit im Jahre 1999 rund 13 % der Gesamtausgaben für außenpolitische Maßnahmen abgedeckt wurden. Im Jahr 2000 war das Tacis-Programm (Titel B7-5 des Haushaltsplans), auf das fast 10 % der Gesamtausgaben im Bereich der außenpolitischen Maßnahmen entfallen, Gegenstand einer Prüfung durch den Hof, die hauptsächlich auf Kommissionsebene stattfand. Ziel der Prüfung war es, Schlussfolgerungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der im betreffenden Jahr vergebenen Aufträge und getätigten Zahlungen sowie zur Wirksamkeit der Kontrollsysteme zu ziehen.

5.26. Zu diesem Zweck wurde geprüft, inwieweit die einschlägigen Verfahren und Kontrollen theoretisch und praktisch geeignet sind, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge wirksam zu gewährleisten. Dies beinhaltete u. a. die Prüfung repräsentativer Zufallsstichproben bei: i) von der Kommission im Jahr 2000 vergebenen, aus der Datenbank über Aufträge ausgewählten Aufträgen; ii) im Jahr 2000 geleisteten, aus dem zentralen Rechnungsführungssystem der Kommission ausgewählten Zahlungen. Die Prüfung stützte

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

sich auf die in Brüssel verfügbaren Belegunterlagen, einschließlich Verträge, Rechnungen und von den Delegationen ausgestellte Bescheinigungen sowie Monitoring- und Bewertungsberichte. In Anbetracht der Art dieser Vorgänge ist eine Überprüfung der Realität der Zahlungsanträge für Dienstleistungen nur möglich, wenn die Bücher einzelner Auftragnehmer zeitnah zum Erbringen der Dienstleistung im Detail untersucht werden. Dies war nicht durchführbar. Ferner fanden Vorortprüfungen bei jenen Vorgängen statt, bei denen die meisten Prüfungsnachweise lediglich in den Empfängerländern verfügbar waren, was im Wesentlichen die in Ziffer 5.33 erwähnten dezentralisierten Programme betraf.

5.27. Die meisten Tacis-Projekte umfassen Aufträge über technische Hilfe, deren Finanzierung auf der Grundlage der von den Beratern erbrachten Arbeitszeit erfolgt, bei deren Berechnung feste Sätze angewandt werden. Daneben werden sonstige Ausgaben finanziert, wie Reisekosten und Tagegelder. Die Tätigkeit der Berater kann im Erbringen eines bestimmten, vorgegebenen Outputs — beispielsweise eines Berichts — bestehen oder in einem Beitrag zur laufenden Tätigkeit einer Behörde oder sonstigen Organisation im Empfängerland. Das inhärente Risiko bei dieser Art von Aufträgen besteht darin, dass Qualität und Quantität (Realität) der erbrachten Dienstleistungen möglicherweise nicht mit den eingereichten und durch Arbeitszeitznachweise und Durchführungsbereichte untermauerten Anträgen übereinstimmen. Diesem Risiko sollte im Prinzip durch die internen Kontrollsysteme und -verfahren Rechnung getragen werden.

**Tacis-Programm**

5.28. Ziel des Programms ist es, den 13 begünstigten Ländern in Osteuropa und Asien den Übergang zu einer funktionierenden Marktwirtschaft zu erleichtern und die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Die Unterstützung erfolgt im Allgemeinen in Form von Zuschüssen zur Finanzierung von Aufträgen über technische Hilfe. Wird ein Projekt gestartet, so wird ein Auftragnehmer ausgewählt, der Dienstleistungen zugunsten der begünstigten Einrichtung erbringen soll. Bei den ausgewählten Auftragnehmern handelt es sich fast immer um eine Organisation aus einem Mitgliedstaat, und zwar zumeist um eine private, zuweilen aber auch um eine öffentliche Organisation bzw. um eine Organisation ohne Erwerbszweck. In den meisten Fällen erhält der Auftragnehmer die EU-Mittel, während es sich beim Begünstigten der Hilfe um eine staatliche Stelle im jeweiligen Tacis-Land handelt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.29. Bei den vom Auftragnehmer erbrachten Dienstleistungen geht es um den Know-how-Transfer in den förderfähigen Bereichen der Zusammenarbeit, nämlich:

- Unterstützung für institutionelle, rechtliche und administrative Reformen,
- Unterstützung zugunsten des Privatsektors und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung,
- Hilfe bei der Bewältigung der sozialen Auswirkungen des Übergangs,
- Entwicklung von Infrastrukturnetzen,
- Förderung des Umweltschutzes und eines verantwortungsbewussten Umgangs mit den natürlichen Ressourcen,
- Entwicklung der Wirtschaft in den ländlichen Gebieten,
- Förderung der nuklearen Sicherheit.

Die neue Tacis-Verordnung für den Zeitraum 2000-2006 wurde im Dezember 1999 angenommen <sup>(14)</sup>. Die meisten im Jahr 2000 getätigten und somit für die Prüfung des Hofes ausgewählten Zahlungen betreffen unter der alten Verordnung vergebene Aufträge.

5.30. **Tabelle 5.4** enthält eine Übersicht über die Mittel, die im Zeitraum 1991-2000 gebunden, in Form von Aufträgen vergeben und ausgezahlt wurden.

**Tabelle 5.4 — Mittelbindungen, Aufträge und Zahlungen im Rahmen von Tacis**

(Mio. EUR)

Jahr	Mittelbindungen	Aufträge	Zahlungen
1991	397	5	1
1992	419	203	32
1993	472	349	180
1994	465	515	300
1995	511	527	374
1996	536	455	376
1997	482	691	405
1998	508	507	462
1999	428	396	514
2000	444	384	465

<sup>(14)</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.31. Das Tacis-Programm wird weitgehend von den zentralen Kommissionsdienststellen in Brüssel verwaltet. Die Generaldirektion EuropeAid — Amt für Zusammenarbeit (AIDCO) (auf das die vormals vom Gemeinsamen Dienst für Außenbeziehungen wahrgenommenen Funktionen übergegangen sind) verwaltet alle mit der Durchführung verbundenen Aspekte und ist seit 1. Januar 2001 auch für alle Kontroll- und Evaluierungsaufgaben zuständig. Innerhalb des AIDCO wird jeder Auftrag über technische Hilfe einem so genannten Projektleiter (ehemals Task Manager) zugeteilt, der das Projekt verwaltet sowie die Vertragsabwicklung überwacht.

5.32. Mit der Überwachung (Monitoring) der von den Auftragnehmern erbrachten Leistungen wurde ein Konsortium aus spezialisierten Firmen (Monitoringstellen) beauftragt. Dieses Monitoring beinhaltet auch eine systematische Überwachung der Qualität der erbrachten Leistungen. Die sich daraus ergebenden Monitoringberichte werden an die Projektleiter weitergeleitet.

5.33. Es gibt aber auch Tacis-Programme mit dezentralisierter Verwaltung (siehe Übersicht in **Tabelle 5.5**). Die im Rahmen dieser Programme an die zwischengeschalteten Stellen getätigten Zahlungen entsprachen rund 25 % der im Jahr 2000 insgesamt getätigten Tacis-Zahlungen. Da die mit der dezentralisierten Verwaltung betrauten Stellen alle Finanzunterlagen in ihren Räumlichkeiten verwahren, wurden sie an Ort und Stelle geprüft.

**Tabelle 5.5 — Wichtigste dezentralisierte Tacis-Programme**

(Mio. EUR)

Programm	Verwaltung durch	Zahlungen im Jahr 2000
Bangkok-Fazilität	EBWE	23
Wissenschafts- und Technologiezentren in den NUS	IWTZ in Moskau und STCU in Kiew	24
Besonderes Unterstützungsprogramm für Aserbaidshan	Regierung von Aserbaidshan	10
Tempus	Europäische Stiftung für Berufsbildung	13
Bistro	EU-Delegationen	3
Ummantelung des Tschernobyl-Reaktors	EBWE	40

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.34. Im Zuge der laufenden Reform der EU-Außenhilfe-Programme wurden auch die Kontroll- und Überwachungsmechanismen für das Tacis-Programm geändert. Ein weiteres Ergebnis der Reform wird die Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen der GD Außenbeziehungen, dem Amt für Zusammenarbeit AIDCO und den EU-Delegationen sein.

**Prüfungsfeststellungen**

## Aufträge und Zahlungen

5.35. Die auf Kommissionsebene erfolgte Prüfung der von der Kommission vergebenen Aufträge und der zugrunde liegenden Mittelbindungen ergab keine wesentlichen Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsfehler. Bei der Prüfung der den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge wurde jedoch eine kleine Anzahl von geringfügigen Fehlern aufgedeckt, wie falsche Ausgabenverbuchungen, Kostenerstattungsanträge für nicht förderfähige Zeiträume oder nicht durch Arbeitszeitchronologie abgestützte Kosten. Diese Fehler hatten keine erheblichen Auswirkungen auf die Ausgaben insgesamt.

## Bemerkungen zur internen Kontrolle

5.36. Bei Aufträgen über technische Hilfe besteht das inhärente Risiko, dass sie nicht immer zufriedenstellend erfüllt werden. Das Risiko, dass Qualität und Quantität der erbrachten Dienstleistungen nicht mit den Rechnungen und Belegdokumenten übereinstimmen, muss deshalb durch das interne Kontrollsystem abgedeckt werden. Allerdings wird das Risiko, dass die Leistungen der Auftragnehmer stark von den Vorgaben abweichen, dadurch ausgeglichen, dass die Empfänger in den betroffenen Ländern ein Interesse daran haben, dass die Auftragnehmer ihre Leistungen erbringen und andernfalls wahrscheinlich Beschwerden vorbringen. Die an die Projektleiter (wie in Ziffer 5.32 beschrieben) weitergeleiteten Monitoringberichte können ein weiteres Instrument bilden, mit dem sichergestellt wird, dass die Auftragnehmer ihre Leistungen tatsächlich erbringen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.34.** Die Einsetzung des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid war das unmittelbare Ergebnis des Kommissionsbeschlusses über eine Reform der Verwaltung der Außenhilfe, die im Mai 2000 angekündigt wurde. Die Generaldirektion Außenbeziehungen ist für die Festlegung der Strategien, Ziele, Prioritäten und Bereiche der Zusammenarbeit im Rahmen des Tacis-Programms zuständig; das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid ist mit der Verwaltung des Projektzyklus (von der Festlegung bis zur abschließenden Projektbewertung) betraut.

Außerdem beschloss die Kommission im Mai 2000, Aufgaben und Zuständigkeiten in allen Phasen der Projektverwaltung auf EG-Delegationen zu übertragen. Dies ist eines der Hauptmerkmale der Reform der Außenhilfe. 22 EG-Delegationen sind 2001 von diesem Dekonzentrationsprozess betroffen, unter anderem die Delegation in Russland. Die Kommission beabsichtigt, die Dekonzentration für den Tacis-Bereich vor Ende 2002 abzuschließen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.37. Die Projektleiter spielen eine äußerst wichtige Rolle bei der Verwaltung und Kontrolle des Tacis-Programms. Sie müssen hoch qualifiziert sein und ausreichend Erfahrung im Bereich der Verwaltung der technischen Hilfe haben. Die Projektleiter tragen eine hohe Arbeitsbelastung, und der damit verbundene Arbeitsdruck, dem die einzelnen Personen unterliegen, bewirkt eine starke Personalfuktuation, die das angemessene Funktionieren der Kontrollsysteme gefährdet. Dies führt dazu, dass die Projektleiter den Inhalt der Monitoringberichte nicht genügend beachten, was es ihnen ermöglichen würde, vor Genehmigung der Zahlungen jedwede in Bezug auf die Tätigkeit der Auftragnehmer festgestellte Schwachstelle gemeinsam mit diesen anzugehen. Die Kommission nimmt keine Stichprobenprüfungen der laufenden Aufträge vor, um die Richtigkeit der Arbeitszeitznachweise und der gemeldeten Ausgaben zu überprüfen.

5.38. Im Laufe seiner Prüfung konnte der Hof einige Anzeichen für ein verbessertes Kontrollumfeld ausmachen: Die Kommission bemühte sich erfolgreich um eine Beschleunigung der Ausschreibungsverfahren, der Auftragsvergabe sowie der Rechnungsabwicklung. Die Rechnungen werden nunmehr innerhalb der normalen 60-Tage-Frist bezahlt (abgesehen von besonderen Ausnahmefällen), und der Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen verringerte sich im zweiten Jahr in Folge.

5.39. Im November 1999 nahm die Kommission ein neues Handbuch für alle Aufträge im Bereich der Außenhilfen an, das die Auftragsvergabe erleichtern soll. Dieses Handbuch sieht nur noch acht (vereinfachte) Ausschreibungsverfahren vor, statt wie früher 40. Im Januar 2001 wurde ein praktischer Leitfaden zu den Auftragsverfahren der EU im Bereich der Außenhilfe veröffentlicht. Diese Bemühungen könnten einen weiteren Schritt darstellen zur Überwindung der im Sonderbericht Nr. 16/2000 des Hofes <sup>(15)</sup> genannten Schwachstellen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.37.** Die Kommission anerkennt die Bedeutung von Überwachungsberichten und ist damit einverstanden, dass Projektleiter diese Berichte so umfassend wie möglich zugrunde legen sollten.

*Gemäß den 2001 eingeführten neuen Standardabsprachen wird der Projektleiter, der die Interessen der Vertragspartei vertritt und für die Überwachung der Fortschritte bei der Erfüllung des Vertrags zuständig ist, in jedem Vertrag genannt. Der neue Dienstleistungsvertrag sieht außerdem eine monatliche Cashflow-Prognose vor. Der Projektleiter kann anhand dieser Prognose sicherstellen, dass Abweichungen von der Vorausschätzung mit den Veränderungen des tatsächlichen Zeitaufwands für Sachverständige und der Nebenkosten, von denen er/sie entweder aufgrund eigener Kenntnis des Projekts oder aufgrund der Berichte der Überwachungsstelle Kenntnis erhalten hat, übereinstimmen.*

*Im Rahmen der Zahlungsstruktur beim neuen Dienstleistungsvertrag müssen die Rechnungsbelege des Vertragspartners fortan nicht mehr vor Leistung der Abschlagszahlungen geprüft werden. Die effektive Anzahl Arbeitstage und die tatsächlichen Nebenkosten, die in Rechnung gestellt werden, werden anhand einer zwingend vorgeschriebenen Prüfungsbescheinigung kontrolliert, bevor der Restbetrag ausgezahlt wird. Dadurch wird die Arbeitsbelastung sowohl des Projektleiters als auch des an den Zahlungen beteiligten Personals verringert.*

**5.39.** In dem neuen Handbuch für die Auftragsvergabe im Bereich der Außenhilfe, der auf dem Leitfaden vom November 1999 für Aufträge im Bereich Außenhilfe basiert, wird die Verwaltung der EG-Außenhilfe-Programme harmonisiert und vereinfacht. Die Kommission arbeitet derzeit an einem ergänzenden Leitfaden über die Finanzverfahren für die Außenhilfe, mit dem die anzuwendenden Finanzregeln vereinfacht und verdeutlicht werden sollen.

<sup>(15)</sup> Sonderbericht Nr. 16/2000 über die Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungsaufträge im Rahmen der Phare- und Tacis-Programme, ABl. C 350 vom 6.12.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.40. Dieser neue praktische Leitfaden enthält auch neue allgemeine Bedingungen für Dienstleistungsaufträge, die ähnliche Vorschriften zum Grad der Ausführlichkeit der zu führenden Arbeitszeitznachweise und Finanzunterlagen enthalten wie die früheren allgemeinen Bedingungen. Beim Einreichen der Rechnungen müssen diese Unterlagen künftig aber nicht mehr beigefügt werden. Vorhandensein und Richtigkeit dieser Unterlagen werden bei Auftragnehmern von einem unabhängigen Rechnungsprüfer bestätigt.

5.41. Bei 36 % der durch die Stichprobe des Hofes abgedeckten Rechnungen nahm die Kommission Berichtigungen vor, bevor sie die Zahlungen tätigte. Diese Berichtigungen betrafen im Allgemeinen geringfügige Beträge. Der Hof stellte fest, dass das Kontrollsystem zufriedenstellend funktioniert. Für die Erledigung dieser Kontrollaufgaben wird eine große Zahl von Bediensteten eingesetzt. Der hohe Prozentsatz an Berichtigungen könnte jedoch ein Hinweis darauf sein, dass die Leitlinien für die Rechnungen und Belegunterlagen nicht klar genug sind oder nicht ausreichend beachtet werden.

### Schlussfolgerungen

5.42. Vorbehaltlich der in Ziffer 5.26 beschriebenen Einschränkung des Prüfungsumfangs gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die von der Kommission abgeschlossenen Tacis-Verträge und getätigten Zahlungen insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsmäßig waren.

5.43. Der Hof begrüßt die Einführung des neuen praktischen Leitfadens für die Auftragsverfahren im Bereich der Außenhilfen. Diese Verfahren implizieren jedoch nicht, dass zwischen der Überprüfung von Qualität und Quantität der von den Auftragnehmern erbrachten Leistungen und der Genehmigung der Zahlungen eine direkte Verknüpfung hergestellt wird (siehe Ziffer 5.37).

### Empfehlungen

5.44. Der Hof bringt folgende Empfehlungen vor:

- a) Die Kommission sollte sich der wichtigen Rolle und Position der Projektleiter stärker bewusst werden und sicherstellen, dass erfahrene Bedienstete für diese Aufgaben zur Verfügung stehen. Diese Bediensteten müssen genügend Fortbildungsmöglichkeiten erhalten, damit sie ihre Managementfähigkeiten ausbauen können.

5.41. Die Aufschlüsselung der Haushaltsmittel im neuen Dienstleistungsvertrag wurde wesentlich vereinfacht, um die Gefahr von Berechnungsfehlern oder die Anwendung falscher Vergütungssätze so gering wie möglich zu halten. Darüber hinaus muss der Vertragnehmer vor Auszahlung des Restbetrags eine Prüfungsbescheinigung vorlegen, in der bestätigt wird, dass alle vom Vertragnehmer in Rechnung gestellten Vorgänge der Anzahl der tatsächlich geleisteten Arbeitstage und den tatsächlich entstandenen Nebenkosten entsprechen.

5.43. Wie in der Antwort der Kommission zu Punkt 5.37 beschrieben ist, muss der für einen Vertrag zuständige Projektleiter ab 2001 die Abschlags- und die Abschlusszahlungen aufgrund eigener Kenntnis des Projekts oder aufgrund der Berichte der Überwachungsstelle genehmigen. Folglich gibt es eine Verbindung zwischen der Qualitäts- und Quantitätskontrolle der Leistungen des Auftragnehmers und der Bewilligung von Zahlungen.

5.44.

- a) Die Kommission verpflichtet dem Rechnungshof bei, dass es wichtig ist, erfahrene Projektleiter zu beschäftigen. In der Vergangenheit wurde ein Großteil der Projektleiter mit Kurzzeitverträgen beschäftigt; diese werden derzeit durch Beamte ersetzt. Außerdem werden die Betroffenen aufgrund der Dekonzentration auf die Delegationen längerfristige Verpflichtungen eingehen müssen, als dies für die Arbeit von Brüssel aus der Fall war.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

b) In Übereinstimmung mit den neuen allgemeinen Bedingungen sollte die Kommission ihr internes Kontrollsystem für diese Art von Aufträgen weiter verstärken, indem sie:

i) bei der Genehmigung der Bezahlung von Rechnungen die Monitoringberichte systematischer berücksichtigt;

ii) zeitnahe Prüfungen der Aufträge über technische Hilfe im Rahmen von Tacis durchführt oder in ihrem Auftrag durchführen lässt, um die Realität der erbrachten Dienstleistungen und die Richtigkeit der Arbeitszeitrachweise und der gemeldeten Ausgaben zu überprüfen.

b)

i) Ab 2001 müssen die Projektleiter bestätigen, dass die Rechnungen den tatsächlich vom Vertragnehmer durchgeführten Tätigkeiten entsprechen (aufgrund eigener Kenntnis des Projekts oder aufgrund der Berichte der Überwachungsstelle), bevor sie eine Zahlung genehmigen. Die Tatsache, dass vor Begleichung der Rechnung im Rahmen des neuen Dienstleistungsvertrags keine Belege zur Prüfung vorgelegt werden müssen, sollte es den Projektleitern ermöglichen, die Fortschritte bei der Erfüllung der Verträge stärker zu überwachen.

ii) Die Projektleiter und das Delegationspersonal führen so häufig möglich eine Prüfung der Projekte vor Ort durch, allerdings sind solchen Prüfungen aufgrund der zur Verfügung stehenden Personals Grenzen gesetzt. Außerdem gibt es in der Tacis-Region nur vier Delegationen, die von einigen wenigen Außenstellen unterstützt werden. Insbesondere die Delegationen in Moskau und Almaty sind für weiträumige Gebiete zuständig. Ein weiteres Hindernis für Vor-Ort-Prüfungen sind fehlende Mittel für Dienstreisen; dies gilt sowohl für Brüssel als auch für die Delegationen.

## WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

### Nukleare Sicherheit

#### Einleitung

5.45. Sowohl der Rat <sup>(16)</sup> als auch das Europäische Parlament <sup>(17)</sup> forderten die Kommission nachdrücklich auf, die im Sonderbericht Nr. 25/98 des Hofes <sup>(18)</sup> aufgezeigten Unzulänglichkeiten ihrer Verwaltung der Phare- und Tacis-Programme auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit zu beheben. Die wichtigsten Bemerkungen des Hofes betrafen folgende Punkte:

- a) unklare Interventionsstrategie der Kommission;
- b) bunt zusammengewürfeltes und häufig wechselndes mit der Programmverwaltung befasstes Personal;
- c) langsamer Durchführungsmodus der Projekte;

**5.45.** Die Maßnahmen der Kommission wurden 1998 in der Mitteilung KOM(1998) 134 an den Rat und an das Europäische Parlament beschrieben. Die Mitteilung KOM(2000) 493 vom 6. September 2000 enthält weitere Erläuterungen und eine klare Festlegung der Programmprioritäten. Bisher hat weder der Rat noch das Parlament diese Mitteilung weiter behandelt. In der Mitteilung werden die im komplexen und spezialisierten Bereich der nuklearen Sicherheit anzuwendenden Regeln und Verfahren deutlich beschreiben. Im Einklang mit der Reform der Verwaltung von Außenhilfeprogrammen wurden auch die Zuständigkeiten im Bereich der nuklearen Sicherheit klar festgelegt. Im Hinblick auf größere Sichtbarkeit und Transparenz hat die Kommission vorgeschlagen, ab 2001 eine einzige Haushaltslinie für finanzielle Unterstützung im Bereich nukleare Sicherheit in den NUS vorzusehen.

<sup>(16)</sup> Empfehlung des Rates zur Entlastung für 1997.

<sup>(17)</sup> Bericht des Parlaments vom 21. April 1999 über den Aufschub der Entlastung für 1997.

<sup>(18)</sup> ABL C 35 vom 9.2.1999.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

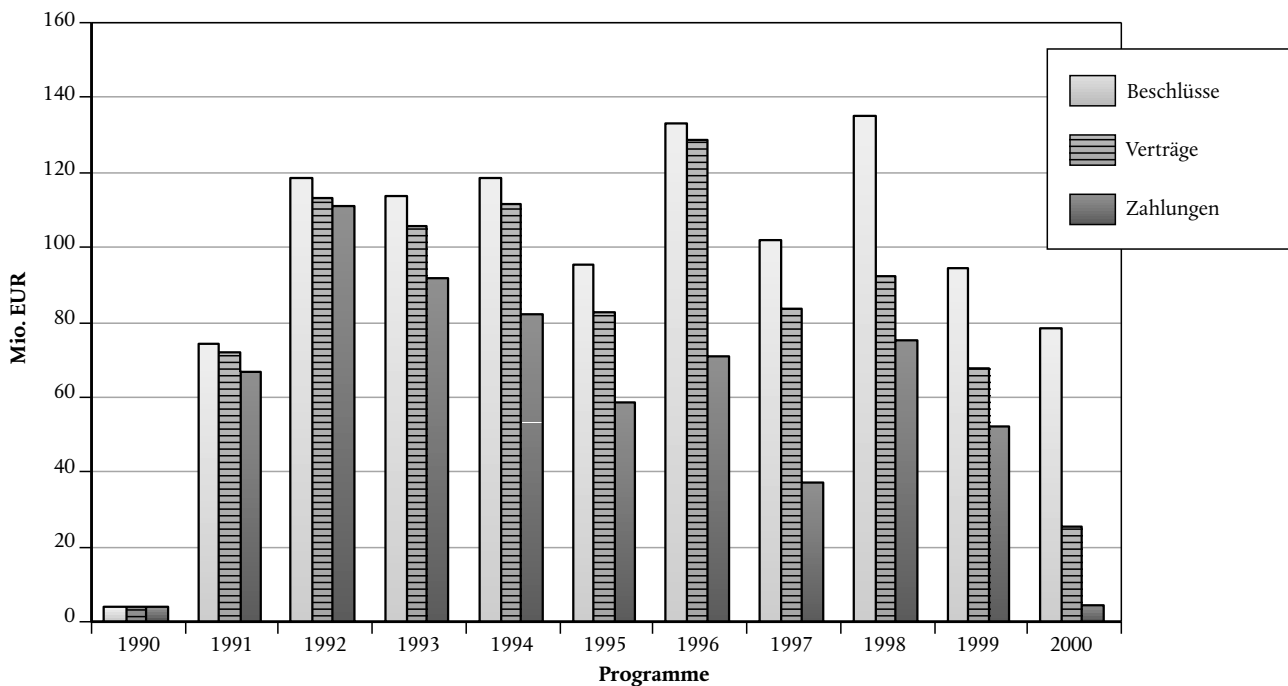
- d) fehlende Transparenz der Verwaltung und
- e) eingeschränkte Beteiligung der Begünstigten.

Zusätzlich zu den Bemerkungen des Hofes trägt diese Weiterverfolgung sämtlichen wichtigen Empfehlungen des Rates und des Parlaments an die Kommission Rechnung.

5.46. Ende 2000 waren im Rahmen von Phare und Tacis 1 064 Millionen Euro für Programme zur nuklearen Sicherheit gebunden. Rund 83 % dieser Mittel wurden abgerufen, und 61 % sind ausgezahlt worden (siehe **Abbildung 5.1**).

**5.46.** Die Zahlungen für Dienstleistungsverträge erfolgen in der Regel erst dann, wenn die vertraglich festgelegten Ergebnisse erzielt worden sind, d. h., die Zahlungen sind gegenüber den Mittelbindungen immer im Rückstand. In einem komplexen Sektor wie dem der nuklearen Sicherheit ist es normal, dass die Zahlungen erst einige Jahre nach den Mittelbindungen getätigt werden.

**Abbildung 5.1 — Von der Kommission seit 1990 angenommene Phare- und Tacis-Beschlüsse zur nuklearen Sicherheit**



BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

**Neue Interventionsstrategie infolge fehlender Qualitätsstandards**

5.47. In Anbetracht der ihr zur Verfügung stehenden beschränkten personellen Mittel beschloss die Kommission, im Interesse einer besseren Verwaltung die Zahl der Projekte zu verringern und ihren Umfang zu vergrößern<sup>(19)</sup>. Künftig wird die Kommission lediglich Ausrüstungsprojekte bis zu einer Höhe von rund 5 bis 10 Millionen Euro finanzieren, wobei das Schwerpunktziel auf Fortbildungsmaßnahmen für das Reaktorpersonal liegen wird und weniger auf der Lieferung von Ausrüstungsmaterial als solchem. Die Kommission ist von einem jährlichen Programm zur Lieferung von Ausrüstungsmaterial für viele Standorte zu einem mehrjährigen Programm für einige wenige Standorte übergegangen.

5.48. Das Ziel dieser Maßnahmen besteht nach wie vor darin, das Sicherheitsniveau der kerntechnischen Anlagen in den MOEL und den NUS auf einen Standard, der dem der Gemeinschaft vergleichbar ist, zu bringen<sup>(20)</sup>. Ende 2000 stand eine Definition solcher europäischen Sicherheitsstandards noch immer aus, und die Kommission hat noch keine eigenen Indikatoren für die Zwecke der Bewertung der Wirksamkeit der Programme und des tatsächlichen Ausmaßes der Verbesserungen auf dem Gebiet der Reaktorsicherheit aufgestellt, wie dies Rat und Parlament forderten.

5.47. Angesichts der begrenzt verfügbaren Ressourcen hat die Kommission beschlossen, die Zahl der Projekte zu verringern und die Hilfe auf umfangreichere Anlagenverbesserungsprojekte zu konzentrieren. Bei diesen Projekten geht es um Ausrüstungsgegenstände und die entsprechende technische und verwaltungstechnische Hilfe. Außerdem wird eine Unterstützung auf allgemeinerer Grundlage im Bereich Betriebssicherheit gewährt.

Diese operative, technische und verwaltungstechnische Unterstützung wird von den EU-Operatoren im Zuge des Vor-Ort-Hilfe-Programms im Rahmen mehrjähriger Verträge gewährt. Diese Art der Auftragsvergabe wird dazu beitragen, die Durchführung durch die Kommissionsdienststellen zu rationalisieren.

In Bezug auf die Beitrittsstaaten werden Zahl und Umfang der Projekte außerdem vom beitriffsorientierten Konzept für Finanzhilfe bestimmt, dem die in den Beitrittspartnerschaften festgelegten Prioritäten zugrunde liegen.

5.48. Eine Methodik zur Festlegung der EU-Position zur Definition des „hohen Grads nuklearer Sicherheit“ für Nuklearanlagen in den Bewerberländern im Sinne des Übereinkommens über nukleare Sicherheit wurde von einer Arbeitsgruppe der Gruppe „Atomfragen“ des Rates entwickelt und vom Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt (Ratsdokument 9181/01 vom 27. Mai 2001). Dieser Methodik liegt kein förmliches Regelwerk der EU zu „Sicherheitsstandards“ zugrunde. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass ein großes Maß an Konvergenz erzielt wurde.

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission Folgendes anmerken: Wenn die Beitrittsverhandlungen auch ohne ein förmliches Regelwerk der EU zu Sicherheitsstandards fortgeführt werden können, sollte auch die Bewertung der Wirksamkeit des Phare- und Tacis-Programms der Kommission ohne dieses Regelwerk, auf dem der Rechnungshof nach wie vor besteht, möglich sein.

Wie vom Europäischen Parlament und vom Rat vereinbart und in der Tacis-Verordnung festgelegt, besteht das Ziel des Programms darin, die Sicherheitskultur sowohl auf der Ebene der Betreiber als auch auf der Ebene der Genehmigungsbehörden zu verbessern, aber nicht unbedingt darin, die Sicherheitsstandards auf westliches Niveau anzuheben, was nicht immer möglich ist.

Ihre Auswirkungen auf die Sicherheitskultur und die Auswirkungen der technischen Hilfe auf die Verbesserung der Sicherheitskultur lassen sich nur schwer bewerten, insbesondere wenn zur Gemeinschaftshilfe nationale Anstrengungen und bilaterale Programme hinzukommen.

<sup>(19)</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Unterstützung der Kommission für die nukleare Sicherheit in den Neuen Unabhängigen Staaten und den mittel- und osteuropäischen Ländern“, KOM(2000) 493 endg.

<sup>(20)</sup> Entschließung des Rates vom 18. Juni 1992 über die technologischen Probleme der Sicherheit bei der Kernenergie, ABL C 172 vom 8.7.1992, S. 2.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Eine Reihe von Berichten und Bewertungen, wie der Bericht 2000 der IAEO und der Arbeitsgruppe „Atomfragen“ des Rates, lassen die Schlussfolgerung zu, dass das Niveau der nuklearen Sicherheit in den NUS im Allgemeinen und in einer Reihe von Anlagen im Besonderen verbessert wurde. Diese Bewertungen bestätigen außerdem, dass das Phare- und das Tacis-Programm hierzu wesentlich beigetragen haben.*

*Angesichts der unvermeidlichen Beschränkungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine ausreichende Anzahl von Programmen durchgeführt wurde, zieht die Kommission im Rahmen des Programms 2001 ein Projekt in Betracht, mit dem das tatsächliche Ausmaß der Verbesserung der Kernkraftwerksicherheit in den NUS bewertet werden kann.*

### Personelle Ressourcen für die Programmverwaltung und ihre Organisation

5.49. Im Jahre 1998 nahm die Kommission im Einklang mit den Entschlüssen des Parlaments<sup>(21)</sup>, in denen eine bessere Verwendung der Ressourcen gefordert wurde, eine Umstrukturierung ihrer Dienststellen vor, um die Planung, Durchführung und Überwachung der Programme auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit in den MOEL und den NUS zu verbessern. Bei der GD Außenbeziehungen verblieb lediglich die Planungszuständigkeit, und der Gemeinsame Dienst für Außenbeziehungen (SCR) erhielt die Zuständigkeit für die Durchführung und finanzielle Abwicklung der Projekte, wobei er sich bei Sicherheitsprojekten auf die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) stützen konnte.

5.50. Im September 2000 beschloss die Kommission eine erneute Umverteilung der Zuständigkeitsbereiche. Die GD Erweiterung erhielt die Zuständigkeit für den gesamten Projektzyklus in den beitragswilligen Ländern; für die NUS sollte die GD Außenbeziehungen die Aufgabe der Planung übernehmen und der SCR die restliche Projektabwicklung. Ende 2000 war diese Umstrukturierung noch nicht umgesetzt worden, und die Kommission war noch immer nicht imstande, den Rückstand in zufriedenstellender Weise aufzuholen und neue Projekte in Angriff zu nehmen.

**5.50.** *Die zweite Umstrukturierung betraf nur das Phare-Programm, für das lediglich rund 20 % der Gesamtmittel für die nukleare Sicherheit vorgesehen waren. Die förmliche Übertragung der Zuständigkeit für betriebsbezogene Programme auf die Generaldirektion Erweiterung wurde vor der Einrichtung des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid am 1. Januar 2001 abgeschlossen. Ab Mai 2001 standen der Generaldirektion Erweiterung alle erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung, die es ihr ermöglichten, ihren Verpflichtungen im Rahmen des Phare-Projektzyklus nachzukommen. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass der durch die Schaffung einer direkten Schnittstelle entstandene Mehrwert (Erleichterung der Beitrittsverhandlungen, Unterstützung im Rahmen der Heranführungsstrategie, Fortsetzung des politischen Dialogs) die umstrukturierungsbedingten Verzögerungen mehr als ausgleicht. Außerdem wurde durch die Umstrukturierung einer Anomalie ein Ende bereitet, bei der der Sektor nukleare Sicherheit des Phare-Programms aus der normalen Struktur herausfiel.*

*In Übereinstimmung mit dem Weißbuch über die Kommissionsreform wurde das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid damit betraut, die Programmdurchführung zu beschleunigen („line management“, größere Entscheidungsbefugnis auf niedrigeren Ebenen, klare Abgrenzung der Zuständigkeiten).*

<sup>(21)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Maßnahmen im Nuklearsektor für die beitragswilligen Länder in Mittel- und Osteuropa und die Neuen Unabhängigen Staaten, KOM(1998) 134, ABl. C 175 vom 21.6.1999, S. 288.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.51. Die starke Personalfuktuation führte dazu, dass interne Informationen und Erkenntnisse verloren gingen, die Projektverwaltung unter mangelnder Kontinuität litt und gewisse Verzögerungen bei der Projektdurchführung auftraten. Von den 13 zum Zeitpunkt der Einrichtung des SCR im Juli 1998 eingestellten Programmverwaltern hatten im Dezember 2000 elf das Referat verlassen. Andere Bedienstete blieben lediglich sechs Monate im Referat. Es herrschte ferner ein gewisser Grad an interner Mobilität innerhalb des Referates, da einige Bedienstete ihren Zuständigkeitsbereich wechselten.

5.52. Darüber hinaus war die Beteiligung der Delegationen an der Programmdurchführung in der Regel recht eingeschränkt. In Bulgarien ist die Delegation weder an der Projektverwaltung noch an der Überwachung beteiligt, obwohl die Verwaltung des Phare-Programms dezentralisiert ist. Die Delegation in Russland ist über die Projektdurchführung zwar besser informiert, nahm jedoch keinerlei Überwachung vor. Im Jahre 2000 hatte die Kommission der Tacis-Abteilung ihrer Delegation in Russland keinen einzigen Bediensteten zugewiesen, der mit der Überwachung dieser Projekte betraut war. Darüber hinaus haben Delegationen in der Regel Schwierigkeiten, hoch qualifiziertes lokales Personal dauerhaft einzustellen, weil die entsprechenden Verträge nicht attraktiv genug sind.

5.53. Die Delegation in Kiew stand jedoch in regem Kontakt zu den zuständigen ukrainischen Behörden. Sie stellte zu Beginn der Programme einen lokalen Experten ein, welcher die Projekte genauestens überwachte. Diese Tatsache milderte die negativen Auswirkungen des zeitweisen Fehlens eines Programmverwalters am Hauptsitz der Kommission, der für die in der Ukraine 1999 durchgeführten Vor-Ort-Hilfe-Projekte zuständig war.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.51.** Die starke Personalfuktuation, die eine reibungslose Durchführung des Sicherheitsprogramms im Nuklearbereich beeinträchtigte, war teilweise auf die hohe Zahl von Zeitbediensteten zurückzuführen. Inzwischen sind neue Stellen zugewiesen und Stellen für Hilfskräfte durch Dauerplanstellen ersetzt worden. Nach wie vor werden jedoch Zeitbedienstete mit besonderen Fähigkeiten (wie Abgeordnete nationale Sachverständige) benötigt werden.

Die Durchführung der derzeitigen und künftigen Vorhaben im Bereich der nuklearen Sicherheit wird eine zunehmende Zahl von Projektverwaltern erfordern. Die Kommission hat sich dieses Problems im allgemeinen Rahmen der Reform ihrer Außenhilfeprogramme angenommen. Das Referat Nukleare Sicherheit beim Amt EuropeAid und in der Generaldirektion Erweiterung hat zusätzliches Statutspersonal der Laufbahngruppen A und B erhalten.

Das Referat Nukleare Sicherheit im Gemeinsamen Dienst Relex war horizontal strukturiert. Im EuropeAid-Amt ist das Referat sektorbezogen und nach Aufgabenbereichen organisiert (Vor-Ort-Hilfe-Projekte, Aufsichtsbehörden, Auslegungssicherheit usw.). Diese Struktur trägt dazu bei, das Erfahrungskapital zu erhöhen und den Erfahrungsaustausch zu ermutigen.

**5.52-5.53.** Was das Phare-Programm für nukleare Sicherheit betrifft, so hat die Kommission Maßnahmen getroffen, um die Rolle ihrer Delegationen beim Übergang von zentral durchgeführten Mehrländerprogrammen zu dezentralen nationalen Programmen zu stärken. Die Kommunikationskanäle zwischen dem Hauptsitz und den Delegationen sind gestrafft und in letzteren sind Kontaktpersonen für nukleare Sicherheit ernannt worden. Die Delegation in Sofia war in der Vergangenheit an der Projektdurchführung beteiligt.

In Moskau haben Minatom und die Kommission eine gemeinsame Verwaltungseinheit eingerichtet. Die Delegation in Moskau wurde im Sommer 2001 durch einen für nukleare Sicherheit verantwortlichen Mitarbeiter verstärkt.

Einer der Gründe, der die Kommission zu dem Beschluss veranlasst hat, die nukleare Sicherheit nicht in die erste Runde der Dekonzentration einzubeziehen, war die Schwierigkeit, hochrangige örtliche oder EU-Mitarbeiter einzustellen.

Die Politik der Kommission im Zusammenhang mit der Einstellung von örtlichen Mitarbeitern ist unverändert: Die Gehälter entsprechen ortsüblichen Standards. Eine Verzerrung des ortsüblichen Lohnniveaus liegt nicht im Interesse des begünstigten Landes.

### Weiterhin schleppende Projektdurchführung

Aufholen des Rückstands zulasten neuer Projekte

5.54. Als der SCR geschaffen wurde, sah er sich einer schwierigen Situation gegenübergestellt (Verzögerungen bei der Mehrzahl der vorher angelaufenen älteren Projekte, nicht korrigierte Fehler, zahlreiche Probleme und unbeglichene Rechnungen). Seine erste Tätigkeit bestand darin, den Rückstand aufzuholen, was zulasten neuerer Projekte ging. Projekte mussten annulliert oder neu begonnen werden, weil sie mittlerweile veraltet waren oder die Bieter ihre Angebote nicht über einen derart langen Zeitraum unverändert aufrechterhalten konnten.

5.55. So waren Ende 2000 lediglich ein Auftrag und zwei Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten für Projekte zur Auslegungssicherheit im Rahmen der Programme 1997 vorbereitet worden. Als der SCR die Aufträge für zwei Projekte im Zusammenhang mit den Programmen 1996 unterzeichnen wollte, standen die entsprechenden Mittel nicht zur Verfügung, da sie 1997 von der GDIA zur Finanzierung eines anderen Auftrags verwendet worden waren. Es dauerte fünf Monate, um eine Neuzuweisung der Mittel zu erwirken, sowie sechs bzw. acht Monate, um die beiden Aufträge zu unterzeichnen.

5.56. Dennoch konnte die Kommission trotz der personellen Unterbesetzung (ausgeglichen zum Teil durch das hohe Engagement der Programmverwalter) die Situation für die Tacis-Programme verbessern. Somit konnte zwischen 1998 und Mitte 2000 der Rückstand bei den gebundenen, aber noch nicht abgerufenen Beträgen von 142 Millionen Euro auf 117 Millionen Euro bei den Ausrüstungen und von 82 Millionen Euro auf 72 Millionen Euro bei den Tacis-Dienstleistungsverträgen gesenkt werden. Dennoch war zum gleichen Zeitpunkt der noch für Verträge verfügbare Betrag für Phare-Dienstleistungsprojekte (42 Millionen Euro) praktisch noch immer unverändert hoch (41 Millionen Euro 1998).

5.54. Um den Rückstand aufzuholen, hat die Kommission beschlossen, eine strikte Prioritätenliste für die Einleitung neuer Projekte aufzustellen. Dadurch wurden Vorhaben im Bereich der Auslegungssicherheit verzögert. Projekte im Rahmen der Programme für die Jahre vor 1996 sind nunmehr abgeschlossen; Projekte im Rahmen der Programme ab 1997 werden zur Zeit vorbereitet bzw. durchgeführt.

Eine große Schwierigkeit bestand darin, dass sich die Dauer der Ausrüstungsprojekte und die Geltungsdauer der Finanzierungsvereinbarungen nicht deckten. Es wurden Maßnahmen getroffen, um die Haushaltslinien aufzustocken, und Verhandlungen mit den Bietern aufgenommen, um zu verhindern, dass den Begünstigten Finanzhilfen verloren gingen. Diese Maßnahmen wurden schließlich 1998/1999 abgeschlossen.

5.55. Die Entscheidung, Prioritätenlisten aufzustellen, führte zu substanziellen Fortschritten in sensitiven Bereichen, hatte aber — wie bereits dargelegt — Verzögerungen in anderen Bereichen, u. a. der Auslegungssicherheit, zur Folge. Dennoch waren bis Juli 2001 von einem für 1997 insgesamt bewilligten Betrag von 11 Mio. EUR 3 Mio. gebunden worden.

Die vom Rechnungshof beanstandeten Verzögerungen bei zwei Projekten waren in einem Fall darauf zurückzuführen, dass der Auftragnehmer Personalprobleme geltend gemacht hatte; im zweiten Fall war die Verzögerung dadurch bedingt, dass die an einem bestimmten Reaktortyp sowohl in den MOEL als auch in den NUS vorgenommenen Tests noch nicht abgeschlossen waren.

5.56. Da die Phare-Programme eine kürzere Laufzeit (3 Jahre) als die Tacis-Programme haben, müssen alle Mittel schneller gebunden werden. Mit dem regulären Verfahren waren die Mittel des Programms für 1997 vor seinem Abschluss im Oktober 2000 gebunden, so dass der Betrag für Phare im Oktober 2000 um nahezu 3 Mio. EUR niedriger war.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zeitaufwand für die Ausarbeitung der Aufträge

5.57. Die meisten Aufträge im Rahmen der Phare- und Tacis-Programme haben sich um mehr als ein Jahr hinausgezögert, und bei einigen war sogar ihre Berechtigung infrage gestellt, weil sie veraltet waren. In Russland waren Ende 2000 Projekte im Rahmen der Programme 1993, 1994 und 1995 noch immer nicht zum Abschluss gekommen. Die Aufträge für viele Projekte aus 1997 waren noch nicht unterzeichnet, und die Aufgabenbeschreibungen für die Projekte 1998 sind noch nicht erstellt worden. Bei 165 Projekten in Russland ist es zu erheblichen Verzögerungen gekommen. In Anbetracht des derzeitigen Durchführungsrhythmus wird es mehr als sechs Jahre dauern, um die bisher insgesamt entstandenen Verzögerungen auszuräumen.

5.58. Die Durchführung der ersten Phasen der in Russland im Rahmen der Programme 1992-1998 finanzierten Projekte zog sich sehr lange hin, wie die in **Tabelle 5.6** dargelegten Angaben zur Dauer der Phasen zeigen. Eine Untersuchung der problematischsten Fälle ergibt, dass die festgestellten Verzögerungen weitgehend auf die hohe Anzahl der an der Durchführung beteiligten Stellen sowie auf die umständlichen Verfahren zurückzuführen sind. Die erklärte Absicht der Kommission, — wie vom Hof empfohlen — nicht länger auf Versorgungsagenturen zurückzugreifen, müsste zu einer Verbesserung der Lage führen, weil dadurch die Anzahl der beteiligten Parteien reduziert wird. Auf diese Art und Weise müsste der Durchführungsprozess beschleunigt werden können.

5.57. Der restliche Teil der Auslegungssicherheitsprojekte aus den Jahren vor 1997 betrifft ausnahmslos die Lieferung von Ausrüstungen. Diese Projekte waren aufgrund eines Verdachts auf Interessenkonflikt unterbrochen und später wieder aufgenommen worden. Die Kommission ist nach wie vor davon überzeugt, dass Ergebnisse vor dem Auslaufen des Programms erzielt werden können.

Die Durchführung der Projekte im Rahmen des Programms 1997 sind gesichert. Alle Aufgabenbeschreibungen sind fertig gestellt und Zusatzverträge mit Versorgungsagenturen abgeschlossen worden. Für 1998 sind alle Aufgabenbeschreibungen bis auf zwei genehmigt worden.

Die derzeitige Mittelverwendungsrate sollte aus folgenden Gründen nicht extrapoliert werden:

- Durch die Erhöhung des Personalbestands wird die Kommission mehr Vorhaben parallel einleiten können.
- Neue Leitlinien für Lieferverträge sehen vor, dass alle Verträge 150 Tage nach der Ausschlussfrist für die Angebotsabgabe geschlossen sein sollten.
- Die Programmierung technisch ausgereifter Projekte wird dazu führen, dass weniger, dafür aber finanziell schwerwiegendere Verträge abgeschlossen werden.

Der Großteil der Ausrüstungsverträge im Rahmen der Programme 1993-1997 kann innerhalb von zwei Jahren abgewickelt werden.

5.58. 1998 hat die Kommission beschlossen, die Zahl der beteiligten Stellen dadurch zu reduzieren, dass den EU-Stellen, die für die Vor-Ort-Hilfe-Projekte zuständig sind, größere Verantwortung für die Durchführung von Nachrüstungsprojekten übertragen wurde (siehe Mitteilung 1998). 1998 hat die Kommission beschlossen, nicht mehr auf Versorgungsagenturen zurückzugreifen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.59. Bei sämtlichen Projekten zur Lieferung von Ausrüstungsmaterial billigen die Aufsichtsbehörden die technischen Spezifikationen, welche mit den Rechtsvorschriften des entsprechenden Landes in Einklang stehen müssen. Diese vor der Veröffentlichung der Aufforderung zur Angebotsabgabe erforderliche Billigung ist häufig Ursache erheblicher Verzögerungen, ohne dass hierfür mitunter ein ersichtlicher Grund vorliegt.

5.60. Wegen der unklaren Definition der Zuständigkeiten zwischen Kommissionsdienststellen und Versorgungsagenturen kommt es zu häufigem Briefwechsel zwischen beiden Stellen. Dadurch entstehen stets mehr oder weniger bedeutende Verzögerungen, insbesondere dann, wenn die für Finanzangelegenheiten oder die Auftragsvergabe zuständigen Referate innerhalb der Kommission die Antwort nicht zügig vorantreiben. Die Annahme der Angebotsbewertung kann mehrere Monate in Anspruch nehmen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.59. Die Kommission beabsichtigt, für neue umfangreiche Vorhaben Vereinbarungen zu schließen, die die Begünstigten an kürzere Fristen binden.

5.60. Die Kommission hat Maßnahmen zur Klärung der Zuständigkeiten zwischen ihren Dienststellen und den Versorgungsagenturen getroffen, um unnötigen Briefwechsel und Verzögerungen zu vermeiden. In dem 2001 geschaffenen Amt für Zusammenarbeit EuropeAid sind die Vertrags- und Finanzreferate in den einzelnen geografischen Direktionen zu jeweils einem Referat zusammengefasst worden. Die Regel, dass zwischen dem Abschluss der Ausschreibung und der Vertragsunterzeichnung nicht mehr als 150 Tage liegen dürfen, hat ebenfalls zu einer Rationalisierung von Vorgängen zwischen den Referaten geführt.

**Tabelle 5.6 — Tacis-Programme 1992-1998 in Russland — Dauer der ersten drei Phasen**

Abgeschlossene Phasen zum 11.10.2000		Dauer der Phasen (in Monaten)			
Art des Projekts		TS/AB	Angebot	Verhandlungen	Gesamtzeit für die drei Phasen
Betriebssicherheit	Durchschnittlich	3		2	5
	Maximal	3		3	6
Auslegungssicherheit	Durchschnittlich	5	10	7	21
	Maximal	13	11	19	34
Sicherheitsvorrichtungen	Durchschnittlich	7	16	7	18
	Maximal	13	16	10	30
Ausrüstung	Durchschnittlich	11	16	10	34
	Maximal	28	32	32	64
Alle Typen	Durchschnittlich	9	14	9	28
	Maximal	28	32	32	64

Zum 11.10.2000 nicht abgeschlossene Phasen		Zeitdauer seit Beginn jeder Phase (in Monaten)		
Art des Projekts		TS/AB	Angebot	Verhandlungen
Auslegungssicherheit	Durchschnittlich	31	22	
	Maximal	31	26	
Sicherheitsvorrichtungen	Durchschnittlich	19	26	
	Maximal	24	27	
Ausrüstung	Durchschnittlich	32	24	23
	Maximal	52	38	50
Alle Typen	Durchschnittlich	30	23	23
	Maximal	52	38	50

N. B.: Die drei aufeinander folgenden Phasen sind die Erstellung der technischen Spezifikationen (TS) und der Aufgabenbeschreibung (AB), die Aufforderung zur Angebotsabgabe bis zur Auswahl des erfolgreichen Bieters und die Verhandlungen mit dem Bieter bis zur Unterzeichnung des Vertrages.

Quelle: Tacis Nuclear Safety Programme, Joint Management Unit — Moskau.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.61. Weitere Verzögerungen haben ihre Ursache in den unzulänglichen Dienstleistungen seitens bestimmter am Standort tätiger technischer Berater, wie etwa unzuverlässige Vorausschätzungen der Projektkosten, mangelhafte Ausgangsqualität der technischen Unterlagen, zögerliche Einbeziehung verlangter Änderungen (vonseiten der Kommission oder der Versorgungsagentur).

## Unterauftragsvergabe

5.62. Westliche technische Beratungsfirmen vergeben Studien zur Auslegungssicherheit lokalen Instituten. Die Vergütung der von diesen Instituten geleisteten Dienste hängt von der Kommissionszahlung zugunsten des Hauptauftragnehmers ab. Wegen der schleppenden Ausführung dieser Zahlungen durch die Kommission sind die Unterauftragnehmer häufig bis zu einem Jahr nach Durchführung der geplanten Arbeiten noch nicht voll bezahlt, was in Anbetracht ihrer häufig prekären finanziellen Lage oft ernsthafte Nachteile für diese Firmen mit sich bringt. Trotz der diesbezüglichen Kritikpunkte des Hofes in seinem Sonderbericht hatte die Kommission dieses Problem bis Ende 2000 noch nicht zufriedenstellend gelöst.

**Verbesserte Verwaltung, doch nach wie vor unzureichende Transparenz**

## Technische Unterstützung durch die GFS

5.63. Infolge der Bemerkung des Hofes betreffend die übermäßige Übertragung von Zuständigkeiten zieht die Kommission für die technische Hilfe nicht länger die „European electricity producers group“ heran. Vielmehr hat sie der Gemeinsamen Forschungsstelle die Zuständigkeit für die technische Unterstützung hinsichtlich Planung, Ausarbeitung der Aufgabenbeschreibung und Beurteilung im Zusammenhang mit Projekten zur Auslegungssicherheit und Vor-Ort-Hilfe übertragen.

5.64. Der Einsatz der GFS für die Zwecke der technischen Hilfe ist von allen Parteien gut aufgenommen worden, welche die wissenschaftliche Qualität und Unabhängigkeit der GFS anerkennen und mit ihrem Arbeitstempo verhältnismäßig zufrieden sind. Die durchschnittliche Zeitdauer für die Bearbeitung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Ausrüstung (technische Spezifikationen, Aufgabenbeschreibung, Evaluierungsberichte) konnte von mehr als 70 Arbeitstagen im ersten Quartal des Jahres 2000 auf weniger als 20 Tage zum Jahresende gesenkt werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*5.61. Die Kommission erwartet, dass die neuen Vereinbarungen, wonach Mittel erst dann gebunden werden, wenn die technischen Spezifikationen genügend ausgereift sind, zu einer Verbesserung der Lage beitragen werden. Die bei der vor Ort zur Vorbereitung von Nachrüstungsprojekten an den Tag gelegte Sorgfalt lässt eine bessere Einhaltung der Zeitpläne erwarten.*

*5.62. Die Kommission ist in erster Linie dem Hauptauftragnehmer verantwortlich. Sie trifft gegenwärtig Vorkehrungen für eine bessere Abwicklung der Zahlungen, so dass es keinen Grund geben dürfte, die Unterauftragnehmer nicht rechtzeitig zu bezahlen.*

*5.63. Die Kommission hat infolge der Bemerkung des Rechnungshofs im Bericht 1998 zu der als „exzessiv“ bezeichneten Rolle des Europäischen Elektrizitätskonsortiums die vertraglichen Beziehungen zu diesem Konsortium gelöst und die Zuständigkeit für diese technische Unterstützung der GFS übertragen.*

*5.64. Diese Verbesserung war weitgehend darauf zurückzuführen, dass das im Bereich der Unterstützung der nuklearen Sicherheit arbeitende Vollzeitpersonal des GFS aufgestockt worden ist.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Sonstigen zwischengeschalteten Stellen überantwortete Lieferprojekte

5.65. Der Hof beanstandete ferner die Inanspruchnahme von Versorgungsagenturen für die Lieferung von Ausrüstungsmaterial. Im Jahre 2000 war die Kommission bei dieser Projektart, für die vor 1998 Mittel zugewiesen wurden, nach wie vor von derartigen Agenturen unterstützt worden. Derzeit geht die Politik der Kommission dahin, diese Projekte nicht selbst zu verwalten, sondern künftig westliche technische Beratungsfirmen damit zu beauftragen. Diese Lösung stellt jedoch keine ausreichende Gewähr für Transparenz dar. Die technischen Berater vor Ort unterstützen die Begünstigten bereits bei der Ausarbeitung der technischen Spezifikationen und der Aufgabenbeschreibung im Zusammenhang mit Ausrüstungsprojekten und beteiligen sich an Angebotsbewertungen. Bei verschiedenen Gelegenheiten jedoch stellte der Hof fest, dass diese Berater die Ausschreibungsvorschriften und -verfahren nicht immer beachteten, was das Risiko von Interessenkonflikten nach sich ziehen könnte.

**Eingeschränkte Beteiligung der Begünstigten**

5.66. Die wirtschaftliche Lage in den begünstigten Ländern hat offensichtlich direkte Auswirkungen auf den im nuklearen Bereich herrschenden Sicherheitsgrad. Somit war es im Jahre 2000 für die Kernkraftwerkbetreiber in der Ukraine schwierig, sich die nötigen Mittel zu verschaffen, um Brennstoffe anzukaufen, ihr Personal zu bezahlen (1- bis 2-monatiger Rückstand bei den Gehältern), die erforderlichen Instandhaltungsarbeiten durchzuführen und ihren Anteil an der Finanzierung bestimmter Projekte zu leisten. Darüber hinaus war die Durchführung von Projekten auch durch institutionelle Veränderungen beeinträchtigt, insbesondere in Bulgarien, Russland und der Ukraine, wo die mangelnden Befugnisse der Aufsichtsbehörden und der häufige Personalwechsel Probleme aufwarfen.

5.67. In den beitriftswilligen Ländern hat die Kommission mehr Einflussmöglichkeiten als in den NUS. So hatten Bulgarien, Litauen und die Slowakei der Forderung der Kommission, die ältesten Reaktorblöcke ihrer Kernanlagen zu schließen, bereits zugestimmt, bevor der Helsinki-Gipfel den Weg für Beitrittsverhandlungen öffnete.

5.68. In den NUS hingegen verfügt die Kommission über weniger Handhabe, um Druck auszuüben. In der Ukraine beispielsweise forderte die Kommission die verschiedenen Regierungsstellen auf, die Aufsichtsbehörde zu stärken (welche derzeit unter der Zuständigkeit des

*5.65. Die Kommission hat die Gefahr von Interessenkonflikten erkannt und die GFS und andere Dienststellen aufgefordert, sich an der Bewertung der Vorhaben für Lieferungen und Bauleistungen voll zu beteiligen. Der erste Versuch während der komplizierten Bewertung des Tschernobyl-Projekts hat sich bewährt. Da es sich bei dem GFS-Fachteam um Vollzeit-Kräfte handelt, ist gewährleistet, dass die kumulative Erfahrung Früchte tragen wird.*

*5.66. Die Bemerkungen des Rechnungshofs zu den Auswirkungen der wirtschaftlichen Lage und des institutionellen Wandels in der Tacis-Region sind zutreffend. Dem institutionellen Wandel kommt im Rahmen der Phare-Programme weniger Bedeutung zu, da die nationalen Koordinatoren der Hilfen in Beitrittsländern zuständig sind für Partnerschaftsprojekte.*

*5.68. Die bevorstehende Erweiterung bietet der Kommission die einmalige Gelegenheit, Einfluss auf die Empfängerländer auszuüben, was ihr in den NUS nicht möglich ist. EBWE-Projekte in diesen Ländern stoßen ebenfalls auf Schwierigkeiten im nationalen Entscheidungsprozess.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Umweltministeriums tätig ist und über eingeschränkte Befugnisse verfügt), ohne aber eine feste Zusicherung von diesen Stellen zu erhalten. Die EBWE (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) kann strengere Bedingungen stellen, weil sie über die Unterstützung der G7 verfügt. Beispielsweise kann sie ein Projekt annullieren, wenn sich nach mehreren Monaten erweist, dass es wegen eines dem Begünstigten anzulastenden Fehlers nicht möglich sein wird, das Projekt innerhalb des vorgesehenen Zeitplans durchzuführen.

5.69. Die geringe Motivation bestimmter begünstigter NUS erschwert eine optimale Durchführung der Projekte. Dies gilt insbesondere für die Aufsichtsbehörden. Es ist den begünstigten Ländern nach wie vor noch nicht gelungen, starke und unabhängige Aufsichtsbehörden einzurichten — größtenteils deshalb, weil ihnen der wirkliche Wille hierzu fehlt. Dieser Umstand wird von verschiedenen Institutionen, wie der G7, der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und der EBWE, gerügt.

5.70. Die Frage der Wirkung der von der EU finanzierten Projekte zur Unterstützung der Aufsichtsbehörden muss vor diesem Hintergrund betrachtet werden. Der „Zwei-Plus-Zwei-Ansatz“ (gleichzeitige Unterstützung von Kernkraftwerken und Aufsichtsbehörden) hat sich als besonders schwierig in der Durchführung erwiesen. Dieses Konzept setzt das Engagement aller betroffenen Parteien voraus und die zeitliche Abstimmung von industrieller Tätigkeit und Aufsichtstätigkeit. In Russland hat der einzige Rahmenvertrag, der zur Unterzeichnung kam, zahlreiche Probleme aufgeworfen, und in der Ukraine waren bis Ende 2000 keine Projekte dieser Art zustande gekommen. Die Begünstigten scheinen die Zielsetzung dieses Ansatzes nicht zu verstehen und sehen darin lediglich eine Quelle zur Finanzierung ihrer Aufsichtsbehörden.

### Schlussfolgerungen

5.71. Auf der Grundlage der Weiterverfolgung der in seinem Sonderbericht Nr. 25/98 enthaltenen Bemerkungen räumt der Hof ein, dass die Kommission ihre künftige Strategie geklärt hat, sich der Nutzen dieses neuen Ansatzes konkret aber noch zeigen muss. Insbesondere dank der Unterstützung der GFS konnte die Kommission ferner die Überwachung der Projekte verbessern. Des Weiteren hat die Kommission die für Zahlungen benötigte Zeit geringfügig verkürzt; auch wendet sie die Vorschriften strikter an.

5.70. *Dieses Konzept ist grundsätzlich angemessen, aber schwer umzusetzen. Die Durchführung von Großprojekten (Nachrüstungsprojekte) kann erst beginnen, wenn die Western Technical Safety Organisation alle Aspekte der Lizenzpläne geprüft hat.*

5.71. *Die Kommission begrüßt die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Klärung der künftigen Strategie und den Verbesserungen bei der Überwachung und Kontrolle. Obgleich das Prioritätssystem für Projekte angewandt wird, haben weder Parlament noch Rat Folgemaßnahmen zu dieser neuen Strategie getroffen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.72. Dennoch stellt der Hof fest, dass einige der in seinem Sonderbericht aufgezeigten Mängel Ende 2000 noch fortbestehen:

- a) Die Kommission hat noch immer keine Indikatoren festgelegt, anhand deren der Fortschritt auf dem Gebiet der Sicherheitsstandards gemessen werden könnte (siehe Ziffer 5.48).
- b) Die starke Personalfuktuation und die geringe Einbeziehung der Delegationen waren der Durchführung und Überwachung der Projekte hinderlich (siehe Ziffern 5.51-5.53).
- c) Die Durchführung der Projekte und die Behebung der insgesamt entstandenen Verzögerungen erfolgt nach wie vor sehr schleppend (siehe Ziffern 5.54-5.61).
- d) Die Verordnungen im Zusammenhang mit der Anforderung zur Angebotsabgabe werden nicht immer streng befolgt, und die Probleme in Verbindung mit der Verwaltung und der Lieferung von Ausrüstungsmaterial sind noch immer nicht gelöst worden (siehe Ziffer 5.65).
- e) Die Koordinierung zwischen vor Ort durchgeführten und geplanten Projekten für die Sicherheitsüberwachung und den Kontrollbehörden war nach wie vor unangemessen, und die Wirksamkeit des „Zwei-Plus-Zwei-Ansatzes“ war nicht sichergestellt (siehe Ziffer 5.70).
- f) Die mit der Durchführung von Studien beauftragten lokalen Institute wurden weiterhin sehr spät bezahlt — ein Umstand, der diese in eine unangenehme finanzielle Lage brachte (siehe Ziffer 5.62).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.72.

- a) Eine Methode zur Festlegung der EU-Position zu einem hohen Niveau nuklearer Sicherheit ist mittlerweile erarbeitet worden. Diese Methode stützt sich nicht auf EU-Standards. Sie wird in den Beitrittsverhandlungen herangezogen und bei dem jeweiligen Projekt im Rahmen des Tacis-Programms mit dem Ziel berücksichtigt, Methoden zur Bewertung der Sicherheit von Kernanlagen in den NUS festzulegen.
- b) Die Zahl der Stellen ist erhöht worden; Zeitbedienstete werden durch Personal auf Dauerplanstellen ersetzt; außerdem hat eine gewisse Dekonzentration stattgefunden.
- c) Folgende Maßnahmen wurden getroffen: Erhöhung der Personalressourcen, stärkere Beteiligung der GFS, Aufstellung strikter Projektprioritäten, Erhöhung des Projektumfangs, Verbesserung der Programmierung, keine Inanspruchnahme von Versorgungsagenturen. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch allgemeine Reformen im Zuge der Schaffung des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid, beispielsweise die Festlegung der 150-Tage-Regel in den neuen Leitlinien für Lieferverträge und die besser auf die Projektdurchführung zugeschnittene Struktur des neuen Amtes.
- d) Die Kommission hat durch die Vereinfachung ihrer Vorschriften und Verfahren ein effizienteres Umfeld geschaffen und dadurch das Risiko vermindert, dass Vorschriften nicht eingehalten werden. Sie ist zuversichtlich, dass es aufgrund dieser Maßnahmen möglich sein wird, dass die Ausrüstungsverträge für die Programmierungsjahre 1993-1997 innerhalb von zwei Jahren geschlossen werden können.
- e) Die Kommission wird derartige Industrieprojekte nur dann in Angriff nehmen, wenn klare Bedingungen (z. B. Billigung von Lizenzplänen durch die Western Technical Safety Organisation) erfüllt sind.
- f) Die Kommission kann nicht in die Beziehungen zwischen ihrem Hauptauftragnehmer und einem Unterauftragnehmer eingreifen. Das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid hat indessen Maßnahmen getroffen, um die Zahlungen an die Hauptauftragnehmer zu beschleunigen, so dass auch die Zahlungen an die Unterauftragnehmer rascher erfolgen dürften.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.73. Diese Mängel sind zum Teil auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Kommission für eine angemessene Durchführung und Überwachung ihrer Programme nach wie vor keine ausreichenden personellen Mittel bereitstellt (siehe Ziffern 5.51-5.53). Ende 2000 war die Umstrukturierung der Kommissionsdienststellen noch nicht abgeschlossen. Ferner hat die Kommission ihre Durchführungsverfahren nicht rationell genug gestaltet (siehe Ziffer 5.51-5.53) oder ihre Hilfe an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft, um die Motivation der Begünstigten zu erhöhen (siehe Ziffern 5.68-5.69).

**Empfehlungen**

5.74. Die Kommission sollte die Managementeinheit mit adäquaten personellen Ressourcen ausstatten, erforderlichenfalls durch Einstellung von Experten für einen angemessenen Zeitraum. Sie sollte ferner ihre Delegationen mehr einbeziehen und ihnen ermöglichen, lokalem Personal ausreichend attraktive Verträge anzubieten, um das Interesse hoch qualifizierter Experten zu wecken und aufrechtzuerhalten.

5.75. Gemäß dem neuen Handbuch der Vorschriften für Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge<sup>(22)</sup> sind nunmehr Fristen für die Vergabe und Unterzeichnung von Aufträgen vorgesehen. Zukünftig sollte die Kommission ferner für alle Parteien Fristen für die Abfassung und Billigung der Ausschreibungsunterlagen festsetzen.

5.76. Die Kommission könnte die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen erhöhen, indem sie striktere Bedingungen für ihre Intervention festlegt. Diese Bedingungen könnten im Zusammenhang mit den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen diskutiert werden. Wenn die von den Unterausschüssen für Umwelt, Energie und nukleare Sicherheit festgelegten Leitlinien auf der Ebene des allgemeinen Ausschusses für Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geprüft werden, könnte für den Energiesektor eine für den Empfängerstaat bindende, kohärente Strategie angenommen werden, welche gesellschaftliche, steuerrechtliche und institutionelle Aspekte abdeckt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.73.** Die Kommission hat dem zuständigen Referat im EuropeAid-Amt und in der Generaldirektion Erweiterung zusätzliche Dauerplanstellen zugewiesen. Die Bewertung der Projekte erfolgt nunmehr auf Vertragsbasis. Die Berater unterrichten die Kommission regelmäßig. Durch die Anwendung neuer Leitlinien ist die Projektdurchführung effizienter und transparenter geworden.

Der Grundsatz der Konditionalität kann nur im Rahmen der Phare-Programme strikt angewandt werden. Mit den NUS werden künftig zunehmend Vereinbarungen geschlossen.

**5.74.** Das Problem der Personalressourcen ist durch die personelle Aufstockung des Referats für nukleare Sicherheit beim Amt für Zusammenarbeit EuropeAid und in der Generaldirektion Erweiterung sowie durch die Einstellung von hochspezialisiertem Personal beim GFS mit Dreijahresverträgen gelöst worden. Fragen im Zusammenhang mit der optimalen Einbindung der Delegationen werden geprüft und dürften im Zuge der Dekonzentrationsbeschlüsse für das Tacis-Programm und der Dezentralisierung von Phare gelöst werden.

**5.75.** Die Kommission erwartet, dass die neuen Leitlinien zu einer Verkürzung der Fristen in den einzelnen Vertragsphasen führen werden. Die Kommission wird für künftige Programme Leitlinien aufstellen, in denen Fristen für die einzelnen Phasen der Vorbereitung einer Ausschreibung festgelegt werden.

**5.76.** Die Kommission räumt ein, dass jede Art von Hilfe in einen umfassenderen Politikrahmen eingebettet werden muss. Die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sind sicherlich das beste Instrument, das derzeit verfügbar ist, und zwar sowohl in den einschlägigen Unterausschüssen als auch in den Sitzungen auf politischer Ebene. Viele Schwierigkeiten sind nicht nur auf den Mangel an politischer Zustimmung, sondern auch auf Probleme bei der täglichen Überwachung der Projektfortschritte zurückzuführen.

<sup>(22)</sup> Handbuch der Vorschriften. Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge im Rahmen der Zusammenarbeit der Gemeinschaft zugunsten von Drittländern, angenommen von der Kommission am 10. November 1999, SEK(1999) 1801/2.

## BEMERKUNGEN SONSTIGER ART

*Maßnahmen im Rahmen von Tacis***Bangkok-Fazilität**

5.77. Über die so genannte „Bangkok-Fazilität“ wurden im Rahmen des Tacis-Programms der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) ab 1992 Fördermittel für die technische Hilfe (TH) betreffenden Komponenten ihrer Tätigkeit bereitgestellt. Die Förderung der TH dient hauptsächlich der Vorbereitung und Durchführung von Investitionen der EBWE. Die jährlichen Zahlungen lagen bei rund 20 Millionen Euro (23 Millionen Euro seit 1998).

5.78. Die EBWE ermittelt jährlich eine „Mobilisierungsrate“ für die aus Tacis-Mitteln geförderte TH im Vorfeld von EBWE-Investitionen. Je nach der Definition dieser Mobilisierungsrate können unterschiedliche Zahlenangaben erhalten werden. So wird beispielsweise im Jahresbericht 1999 über das Tacis-Programm diese Rate mit 1:50 angegeben, während in einem Evaluierungsbericht aus 1999 zwei Werte — 1:15 und 1:38 — ermittelt werden. Während der Prüfung des Hofes entstanden Schwierigkeiten dabei, die Verbindung zwischen der Förderung der TH und der eigentlichen EBWE-Investition zu überprüfen. Es wurde festgestellt, dass einige Investitionen doppelt aufgeführt worden waren, was darauf hindeutet, dass die wirkliche Rate unter der angegebenen liegt. In Anbetracht der unklaren Definition dieser Mobilisierungsrate ist diese von begrenztem Nutzen und sollte kein Kriterium zur Rechtfertigung der Bangkok-Fazilität bilden.

5.79. Die Bangkok-Fazilität kann teilweise verwendet werden, um die Verwaltungskosten der Frühphasenbeteiligungsfonds (Early Stage Equity (ESE)) zu finanzieren und TH für Studien im Vorfeld einer Investition sowie Beratungstätigkeiten nach einer Investition bereitzustellen. In den Jahren 1999 und 2000 wurden rund 25 % der Mittel der Bangkok-Fazilität für diesen Zweck eingesetzt (5-6 Millionen Euro). Zum 31. Dezember 2000 waren insgesamt 31,2 Millionen Euro im Rahmen der Bangkok-Fazilität für die TH und die Verwaltung von Frühphasenbeteiligungsfonds verwendet worden. Die entsprechenden Investitionen der EBWE und die von ihr ausgezahlten Darlehen belaufen sich auf lediglich 69,2 Millionen Euro. Hieraus ergibt sich eine sehr niedrige Investitionsrate von nur 1:2.

5.80. Die Frühphasenbeteiligungsfonds waren ursprünglich eingerichtet worden, um Klein- und Mittelunternehmen des Privatsektors Eigenkapital innerhalb einer bestimmten Einsatzregion bereitzustellen. Diese Voraussetzungen sind nicht immer erfüllt worden. Die EBWE-Investition ist in vielen Fällen eine Kombination von Eigenkapital- und Darlehensfinanzierung.

5.78. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich ein derartiger Leistungsindikator für die Überwachung der Wirksamkeit der Bangkok-Fazilität eignet. Sie teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Aufbringungsquote möglichst genau berechnet werden muss, und hat bereits entsprechende Schritte unternommen, damit darüber künftig genauer berichtet wird. Welches Ergebnis als gut zu gelten hat, bestimmt sich nach dem jeweiligen Tätigkeitsbereich.

Die Aufbringungsquote ist nicht das Hauptkriterium für die Effizienz der Bangkok-Fazilität. Die Kommission und die Bank streben eine umfassendere Bewertung der Auswirkungen auf den Reformprozess an, bevor Finanzierungen gewährt werden. Messgrößen sind Wirtschaftswachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen, Einsatz neuer Technologien, bessere Geschäftspraktiken und Unternehmensführung.

5.79. Risikokapitaloperationen sind bekanntermaßen kostspielig und risikobehaftet, und es stand von vornherein fest, dass der Koeffizient für das Verhältnis von technischer Hilfe zu investiertem Kapital hoch sein würde. Tatsächlich fiel dieser Koeffizient erheblich besser aus als angenommen, da weniger technische Hilfe als erwartet in Anspruch genommen wurde; die Bank geht davon aus, dass als erster Schritt zur Aufbringung privaten Kapitals das Kapital einiger Fonds erhöht wird. Die Tatsache, dass die Frühphasenbeteiligungsfonds sich als glaubwürdige Investitionsinstrumente etablieren konnten, bewirkt, dass die Kommission ihre Unterstützung früher als geplant einstellen kann.

5.80. Die Investitionspolitik der Fonds wird von den Aufsichtsgremien beschlossen, in denen die Kommission vertreten ist. Wie bei privaten Risikokapitaloperationen üblich, stellen die Frühphasenbeteiligungsfonds Investitionen als Kombination von Eigenkapital- und Darlehensfinanzierung bereit.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.81. Die Verwaltung der Investitionsmittel wird von beauftragten Mittelverwaltern (Fund Managers) wahrgenommen. Zahlreiche Fund Manager sind auch an anderen Investitions- und Finanzierungstätigkeiten in Russland beteiligt, was das Risiko eines Interessenkonfliktes birgt. Wenn ein Fund Manager in Bezug auf ein Portfolio für die Zwecke der Bewertung und Kontrolle von Investitionen ausgeprägten Gebrauch von Beratern machen kann, so besteht die Gefahr, dass er dieselben Investitionen in einem anderen Portfolio tätigen kann, um den Eigentümern des letztgenannten Portfolios eine Gefälligkeit zu erweisen. Dementsprechend kann nicht mit Gewissheit davon ausgegangen werden, dass der Einsatz der aus EU-Mitteln finanzierten TH durch die Fund Manager angemessen ist.

5.82. Die Bangkok-Fazilität wird ferner verwendet, um das Turn-Around-Management-Programm (TAM) zu fördern. Vorrangiges Ziel des TAM-Programms ist es, der oberen Managementebene ausgewählter Unternehmen Geschäftsberatungsdienste zur Verfügung zu stellen. Diese Unterstützung hat keinerlei direkte Verbindung zu Investitionen der EBWE und ist kein Bestandteil der Geschäftstätigkeit der Bank. Infolgedessen sind die Kriterien für die Förderfähigkeit dieses Programms im Rahmen der Bangkok-Fazilität nicht erfüllt.

5.83. Laut der jährlichen Finanzierungsvereinbarung ist die EBWE verpflichtet, der Kommission jährlich einen Bericht über jedes Jahresprogramm vorzulegen. Der Bericht sollte eine Beurteilung des Grades der Zielverwirklichung des Programms einschließen. Der jüngste Bericht, den die EBWE vorweisen konnte, war mit dem Datum des 12. April 1999 versehen und bezog sich auf 1998. Jedoch enthielt er keine Beurteilung des Grades, in dem die Programmziele verwirklicht worden sind.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.81.** *Drei Schutzmaßnahmen beugen einem Interessenkonflikt vor:*

- *die Bedingung, dass die EBWE „zusätzliche“ Maßnahmen unterstützt — also in Bereichen, in denen keine privaten Investitionen getätigt würden. Dies kommt in der Investitionspolitik des Frühphasenbeteiligungsfonds (ESE) zum Ausdruck;*
- *die Vereinbarungen mit den Mittelbewirtschaftern (fund manager) schließen investive Verflechtungen aus;*
- *die technische Hilfe der EU wird von der EBWE und nicht von den Mittelbewirtschaftern verwaltet. Die EBWE hat der Kommission mitgeteilt, dass nur einer der Mittelbewirtschaftler weitere Risikokapitalinteressen in Russland hat. Mittelbewirtschaftler haben niemals in ein Unternehmen koinvestiert, das auch Mittel aus dem Frühphasenbeteiligungsfonds erhält.*

**5.82.** *Die Verwendung der Bangkok-Fazilität wird in der jährlichen Finanzierungsvereinbarung mit der EBWE festgelegt. In den fraglichen Jahren ist das TAM-Programm ausdrücklich in der Liste der förderfähigen Projekte aufgeführt worden, die den Mitgliedstaaten zusammen mit dem Finanzierungsvorschlag zur Genehmigung vorgelegt wird. Das TAM-Programm ist als solches sehr nützlich. Die Kommission stimmt dem Hof jedoch darin zu, dass die Bangkok-Fazilität nicht unbedingt das geeignetste Finanzierungsinstrument ist. Sie hat daher beschlossen, dass das TAM ab 2001 aus dem nationalen Tacis-Programm finanziert werden soll.*

**5.83.** *Die Berichte enthalten eine Bewertung aller geförderten Maßnahmen. Die Kommission hat in der Vergangenheit nicht darauf bestanden, dass die EBWE diese Berichte für eine Bewertung auf Programmebene heranziehen, da sie nicht davon überzeugt war, dass dies einen zusätzlichen Nutzen bringen würde. Gleichwohl wird die EBWE ab 2001 eine solche Bewertung in einem Jahresbericht an die Geber vornehmen. Die Kommission hat die jährlichen Bewertungen der Bank auf Maßnahmenebene durch eine unabhängige Bewertung des Programms ergänzt, die sie 1999 vorgelegt hat.*

*Im Jahr 2001 sollen Anstrengungen unternommen werden, um Form und Inhalt der Berichte zu verbessern und zusätzlich einen Abschnitt über die Auswirkungen des Reformprozesses einzubeziehen. Über die Verwaltung des Frühphasenbeteiligungsfonds (25 % des Programms) wird jedes Quartal ausführlich berichtet. Zusätzlich werden zweimal jährlich Überprüfungen auf der Ebene der Aufsichtsgremien vorgenommen und ein Jahresbericht erstellt, den die Kommission genehmigen muss, bevor Mittel für die nächsten Jahre freigegeben werden. Es wurde grundsätzlich vereinbart, dass die Kommission andere wiederkehrende Projekte, insbesondere die Mikrofinanzierungen, überwachen soll.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.84. Die GD Finanzkontrolle nahm im Februar 2000 eine Prüfung der Fazilität bei der EBWE vor. Es handelte sich um die einzige im Zeitraum von vier Jahren durchgeführte Prüfung. Die Prüfung ergab eine Reihe wesentlicher Feststellungen, weshalb derartige Ex-post-Überprüfungen regelmäßig vorgenommen werden sollten. Die über die Bangkok-Fazilität abgewickelten Projekte werden weder von den Tacis-Monitoringstellen noch von der EBWE selbst überwacht, obwohl im Überwachungsvertrag vorgesehen ist, dass die Überwachung auf Antrag der EBWE auch auf Projekte der Bangkok-Fazilität ausgedehnt werden sollte. Ein entsprechender Antrag ist bisher allerdings noch nicht ergangen.

5.85. Beschließt die Kommission, trotz ihrer begrenzten Wirkung an der Fazilität festzuhalten, so sollte sie Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Verwaltung ergreifen: i) Die Verträge über die Verwaltung der Investitionsmittel sollten transparenter gestaltet sein. ii) Die Projekte sollten innerhalb der üblichen Regelung für die Überwachung von Tacis-Programmen überwacht werden. iii) Die Kommission sollte systematisch Berichte über die Durchführung und den finanziellen Stand verlangen und diese zur Bedingung für Zahlungen machen. iv) Die Zuverlässigkeit der Berichte sollte geprüft werden.

**IWTZ und STCU**

5.86. Das Internationale Wissenschafts- und Technologiezentrum in Russland (IWTZ) und das Wissenschafts- und Technologiezentrum in der Ukraine (STCU) bieten ehemaligen in der Rüstungsindustrie beschäftigten Wissenschaftlern in den NUS Gelegenheit, ihre Kenntnisse für friedliche Zwecke nutzbar zu machen (Nichtverbreitung). Ein weiteres Ziel besteht darin, einen Beitrag zugunsten des Übergangs zu marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen zu leisten und die Integration der Wissenschaftler und Techniker aus NUS-Staaten in die internationale Gemeinschaft der Wissenschaftler zu fördern. Die Zentren werden von einer Gebergemeinschaft unterstützt, deren größte Geldgeber die USA, Japan und die EU sind. Die Zentren beschäftigen lokales und internationales Personal und erstellen Jahresberichte einschließlich eines Jahresabschlusses. Der Jahresabschluss wird von einer externen Rechnungsprüfungsgesellschaft geprüft.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.84.** Die Kommission stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs im Zusammenhang mit den Ex-post-Überprüfungen zu, glaubt jedoch nicht, dass es notwendig oder wünschenswert ist, aus der Bangkok-Fazilität finanzierte Projekte systematisch durch das Tacis-Monitoring-Team überwachen zu lassen. Die EBWE ist für den gesamten Projektzyklus, einschließlich der Überwachung der Qualität der Dienstleistungen zuständig und von daher am besten geeignet, als Überwachungsstelle zu fungieren, zumal sie über die erforderliche technische Expertise verfügt und auch vor Ort präsent ist.

Bei einigen langfristigen Tacis-Programmen soll eine stärkere Überwachung durch die Kommission erfolgen. Ein bereits für den Frühphasenbeteiligungsfonds bestehendes Kontrollsystem soll auch auf Mikrofinanzierungen ausgedehnt werden. Die Kommission überlegt gemeinsam mit der EBWE, inwieweit auch das Tacis-Monitoring-Team stichprobenweise Projekte überprüfen soll, die aus der Bangkok-Fazilität finanziert werden.

**5.85.** Die Kommission teilt die Auffassung der Hofes, dass die Finanzierungen im Rahmen der Bangkok-Fazilität häufiger überprüft werden sollten. Sie wird auch weiterhin versuchen, die Berichterstattung und Überwachung durch die Kommissionsdienststellen zu verbessern. Ihrer Ansicht nach bestehen genügend Sicherungen, um Interessenkonflikten im Rahmen der Mittelbewirtschaftungsvereinbarungen bei der Mittelverwaltung vorzubeugen. Eine systematische Überwachung durch das Tacis-Team wäre nicht angemessen und würde auch nicht zu einer Verbesserung der Mittelverwaltung beitragen. Die Kommission wird jedoch für eine strengere Überwachung durch Kommissionsbeamte nach Maßgabe der Leitlinien für den Frühbeteiligungsfonds sorgen, wobei die Beamten gegebenenfalls von externen Sachverständigen unterstützt werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.87. Vor der Übertragung der Zuständigkeit für die gesamte Programmdurchführung auf die Generaldirektion Forschung im Februar 2001 war innerhalb der Kommission die zwischen dem Amt für Zusammenarbeit EuropeAid (ehemals Gemeinsamer Dienst für Außenbeziehungen) und den Generaldirektionen für Außenbeziehungen und Forschung aufgeteilte Zuständigkeit für die finanzielle Verwaltung der Förderung des IWTZ und des STCU im Hinblick auf die Zahlungskontrollen und finanzielle Überwachung unklar. Die Zahlungen der Kommission an das IWTZ und das STCU stützen sich lediglich auf den geschätzten Mittelbedarf, ohne dass die tatsächlich angefallenen Ausgaben verfolgt werden. Die Kommission hat zwischen 1994 und 2000 88 Millionen Euro an das IWTZ und zwischen 1998 und 2000 5 Millionen Euro an das STCU gezahlt, ohne dass sie jemals eine Ex-post-Überprüfung dieser Mittel durchgeführt hätte.

5.88. Die Kommission sollte die Überwachung der tatsächlichen Ausgaben mithilfe regelmäßiger Ex-post-Überprüfungen verbessern. Ferner sollte eine Bewertung der Auswirkungen und Wirksamkeit des Programms durchgeführt werden, wie sie beispielsweise von Regierungsstellen eines anderen großen Geldgebers, den USA, vorgenommen wird <sup>(23)</sup>.

## WICHTIGSTE IN SONDERBERICHTEN ENTHALTENE BEMERKUNGEN

### *Humanitäre Soforthilfe für die Opfer der Kosovo-Krise (ECHO)*

5.89. Die Kosovo-Krise war gekennzeichnet durch massive Bevölkerungsbewegungen in der Region zwischen März und Juli 1999 sowie Zerstörungen großen Ausmaßes. Über das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) stellte die Europäische Union (EU) humanitäre Hilfe im Wert von 400 Millionen Euro für die Bedürfnisse der Bevölkerung bereit.

<sup>(23)</sup> Jüngster Bericht des US General Accounting Office 01-582, Weapons of Mass Destruction, S. 17, veröffentlicht im Mai 2001.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.87.** *Im Interesse einer besseren Finanzkontrolle hat die Kommission die Wissenschaftszentren gebeten, zusätzlich zu ihren Mittelanforderungen aktualisierte Ausgabenschätzungen für jedes Projekt vorzulegen. Dies ist insofern wichtig, als die Zentren Zahlungen in USD leisten.*

**5.88.** *Die Wissenschaftszentren sind in erster Linie für Ex-post-Überprüfungen und die Überwachung aller von der EU finanzierten Projekte zuständig; die von den Zentren und den Begünstigten unterzeichneten Vereinbarungen sehen ebenfalls Ex-post-Überprüfungen und Überwachungsmaßnahmen vor <sup>(1)</sup>.*

*Die laufende Überwachung der Projekte wird zumeist von Personal der Zentren und nicht von Kommissionspersonal durchgeführt. Die Zentren prüfen — zuweilen mit Unterstützung westlicher Überwachungsteams — die technischen Berichte, um sicherzustellen, dass die Projekte die angestrebten Ergebnisse zeitigen, und um festzustellen, ob sie planmäßig durchgeführt werden. Für jedes EU-finanzierte Projekt ist mindestens ein EU-Partner — entweder ein nationales Labor oder ein Privatunternehmen — zuständig. Das für das Tacis-Programm zuständige Moskauer Büro hat mindestens zweimal — 1996 und 1998 — an derartigen Überwachungsmaßnahmen mitgewirkt.*

**5.89.** *Der im Zuge der Kosovo-Krise bereitgestellte Betrag von 400 Mio. EUR entsprach nahezu dem Doppelten des ursprünglichen ECHO-Haushalts, wobei der Personalbestand praktisch unverändert geblieben ist. Das bedeutete, dass ECHO 12 zusätzliche Finanzierungsentscheidungen und 500 zusätzliche Verträge zu verwalten hatte.*

<sup>(1)</sup> Dieses Prüfungs- und Überwachungskonzept ist vom Rat erörtert und gebilligt worden — siehe Verordnungen (EWG) Nr. 3955/92 (ABl. L 409 vom 31.12.1992, S. 1), (Euratom, EWG) Nr. 2053/93 (ABl. L 187 vom 29.7.1993, S. 1), (EG) Nr. 1766/98 (ABl. L 255 vom 12.8.1998, S. 2) und (Euratom) Nr. 2387/98 (ABl. L 297 vom 6.11.1998, S. 4).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.90. Durch die Prüfung, die im Zeitraum von Juli 1999 bis Februar 2000 stattfand, sollten vor allem die Verwaltung der EU-Hilfe für die Opfer der Kosovo-Krise durch ECHO und die entsprechenden administrativen Rahmenbedingungen beurteilt werden.

5.91. ECHO fungiert als aktiver Geber, der die Programme von UN-Hilfsorganisationen, internationalen Organisationen und NRO finanziert sowie die Überwachung und Evaluierung übernimmt. Die Kosovo-Krise ließ eine große Anzahl beteiligter Stellen auf den Plan treten, was in einigen Bereichen zu Doppelarbeit und Ineffizienz führte. Die komplexen Beziehungen der zahlreichen beteiligten Stellen machten wohl durchdachte, auf den Einzelfall zugeschnittene Koordinierungsmechanismen erforderlich.

5.92. Das Verhältnis zwischen ECHO und seinen UN-Partnern war gespannt. Die Meinungsverschiedenheiten in so wichtigen Fragen wie der Rechnungsführung und der Berichterstattung zu Projekten konnten nicht behoben werden. Infolgedessen wurden von ECHO für Sofortnahrungsmittelhilfe zur Verfügung gestellte 15 Millionen Euro auf dem Höhepunkt der Krisensituation im Kosovo blockiert. Ein realistischerer und aktiverer Ansatz für die Finanzierung und die Beteiligung an der Beschlussfassung der UN-Hilfsorganisationen muss gefunden werden.

5.93. In den ECHO-Außenstellen herrschte Personal-mangel, und die Experten in den Außenstellen mussten sich mit zahlreichen Problemen bei der Durchführung auseinandersetzen, wobei ihnen am Einsatzort keine entscheidungsbefugten Beamten zur Seite standen. Dies verursachte Verzögerungen, und es entstand eine Kluft zwischen ECHO in Brüssel, wo entsprechende Entscheidungsbefugnisse vorhanden waren, und seinen Außenstellen.

5.94. Die Beschlussfassungs- und Zahlungsverfahren der Gemeinschaft ließen rasches Handeln nicht zu. Die Vertragsverfahren zur Umsetzung der ECHO-Aktivitäten trugen dem Dringlichkeitscharakter einer bestimmten Situation nur bedingt Rechnung. Die Verwaltungsverfahren von ECHO sollten auf die jeweils gegebene Dringlichkeit zugeschnitten werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.90.** Die Kommission räumt ein, dass die vom Rechnungshof geprüfte Stichprobe die Hauptpartner von ECHO (Partner mit größeren Einzelbudgets) sowie die wichtigsten geographischen Zonen und Interventionsbereiche erfasst. Allerdings beleuchtet sie vermutlich nicht hinreichend die Tätigkeit der NRO-Partner von ECHO, die zusammen über die Hälfte der Gelder erhalten haben.

**5.91.** ECHO hat zahlreiche Anstrengungen unternommen, um Tätigkeiten zu koordinieren und den Mitgliedstaaten täglich aktualisierte Informationen zu übermitteln. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass ein etwaiger Mangel an Koordinierung zwischen oder mit den Mitgliedstaaten in erster Linie ihr oder ECHO anzulasten ist.

**5.92.** Sie stimmt dem Hof darin zu, dass nicht alle Probleme in den Beziehungen zwischen der EG und den Vereinten Nationen gelöst sind; so wurden in der Vereinbarung vom 9. August 1999 ausdrücklich bestimmte Bereiche angeführt, die weitergehende Überprüfungen erforderlich machen. Eine dienstübergreifende Konsultation hat im Sommer 2001 stattgefunden, doch müssen die Leitfäden für künftige Kontrollmissionen, die gemeinsam von der Kommission und den Vereinten Nationen durchzuführen sind, noch fertiggestellt werden. Es wird erwartet, dass bis Jahresende eine zufriedenstellende Lösung gefunden wird.

Die Verzögerungen beim Abschluss von Verträgen über 15 Mio. EUR waren weitgehend darauf zurückzuführen, dass ein VN-Partner während einer ECHO-Kontrollmission im Juli 1999 zunächst keinen Zugang zu Originalunterlagen gewähren wollte. Daraufhin wurden im Jahr 2000 Zahlungen vorläufig ausgesetzt. Die entsprechenden Mittel wurden anschließend vertraglich abgewickelt.

**5.93.** Mehrere Mitarbeiter vom ECHO-Hauptsitz haben Kontrollen vor Ort durchgeführt, um bei operativen und administrativen Angelegenheiten Hilfestellung zu leisten. In den meisten Fällen gab es also keine Kommunikationsprobleme zwischen Brüssel und den Einsatzorten. Nur in einigen Fällen kam es zu Verzögerungen, weil die Verträge in Brüssel genehmigt werden müssen. Um diese Schwachstelle zu beheben, hat ECHO spezielle Ansprechpartner genannt, die diese Aufgaben künftig bei Bedarf wahrnehmen.

**5.94.** Die Kommission hat auf Ersuchen von ECHO bereits ein neues Verfahren zur Annahme von Rahmenbeschlüssen für Soforthilfen im Grundsatz gebilligt, um auf solche Situationen flexibler und rascher reagieren zu können. Die konkrete Umsetzung ist inzwischen erfolgt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.95. Infolge schleppender Verfahren liefen die ECHO-Verträge länger als ursprünglich geplant, da sie zu spät begonnen wurden. Dieser Umstand hat zusammen mit der raschen und unvorhersehbaren Rückkehr der Flüchtlinge im Juni 1999 die Bedeutung und Nützlichkeit einiger betroffener Maßnahmen verringert. Der gegebene Rechts- und Verfahrensrahmen beeinträchtigte die rasche und wirksame Reaktion von ECHO auf die sich ändernden Gegebenheiten.

*Europäische Agentur für Wiederaufbau*

5.96. Der Hof beurteilte die Wirtschaftlichkeit der Europäischen Agentur für Wiederaufbau für das Jahr 2000 unter dem Gesichtspunkt ihres organisatorischen Aufbaus, der Verwaltung ihrer operationellen Mittel sowie ihrer Programmdurchführung im Kosovo. Ferner untersuchte der Hof die Frage, ob die mit der Sparsamkeit oder Wirksamkeit der Maßnahmen verbundenen Aspekte gebührend beachtet wurden.

5.97. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsdienste der Agentur sowie ihre Haushaltsführung im Jahre 2000 hoch zu bewerten sind. Der Agentur war es gelungen, die meisten ihrer hoch gesteckten Ziele zu erreichen, die sie sich für das erste Jahre ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Energie, des Wohnungsbaus, des Verkehrs und der Landwirtschaft gesetzt hatte. Ende 2000 waren mehr als 90 % der vor Dezember 2000 gebundenen Mittel abgerufen, und mehr als die Hälfte der für Maßnahmen gebundenen Mittel waren ausgezahlt worden. Die Agentur bemühte sich, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit wie auch der Sparsamkeit zu beachten. Durch eine äußerst flexible Anwendung der geltenden Vorschriften, konnte die Agentur niedrigere Preise erzielen und die regionale Wirtschaft stimulieren.

5.98. Der Hof empfiehlt der Agentur, ihre Bemühungen nicht zu streuen, sondern weiterhin ihre personellen und finanziellen Ressourcen auf die aktuellen Schwerpunkte des Wiederaufbaus zu konzentrieren. Überdies drängt der Hof die Kommission — welche die für den Wiederaufbau zuständige EU-Abteilung der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) finanziert — verstärkt Maßnahmen zu ergreifen, um ein politisches Konzept und eine Strategie auszuarbeiten, damit die Nachhaltigkeit der von der EU finanzierten Investitionen im Kosovo sichergestellt ist, was unter den vorherrschenden Bedingungen nicht der Fall war.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.95.** Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass die Verzögerung bei der Mittelverwendung im Jahr 1999 die Bedeutung und Nützlichkeit der von der Kommission finanzierten Tätigkeiten beeinträchtigt hat. So waren bis April 1999 bereits 53,6 Mio. EUR an humanitärer Hilfe gebunden worden. Angesichts der krisenbedingten Schwierigkeiten betrachtet die Kommission die Verzögerungen als durchaus tragbar; außerdem gab es keine Alternative.

**5.97.** Die Kommission begrüßt die anerkennenden Bemerkungen des Rechnungshofs zum effizienten Verwaltungs- und Finanzmanagement der Agentur. Durch klare Vorgaben und eine Konzentration auf die angestrebten Outputs konnte die Agentur ihre Ziele erreichen.

**5.98.** Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Agentur ihre Anstrengungen auch weiterhin nach Maßgabe des Bedarfs vor Ort und entsprechend der CARDS-Verordnung auf Schlüsselbereiche konzentrieren sollte.

Sie ist auch mit der Empfehlung des Hofes einverstanden, ein politisches Konzept und eine langfristige Strategie zu erarbeiten. Sie wird zusammen mit UNMIK und auch mit den im Kosovo zu wählenden vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen weiterhin an der Entwicklung eines nachhaltigen Politik- und Rechtsrahmens arbeiten.

### *Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit*

5.99. Das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde 1996 auf Initiative des Europäischen Parlaments geschaffen und betrifft an die Europäische Union (Finnland) oder an die Phare-Länder angrenzende Regionen in Russland, Belarus, der Ukraine und Moldau. Mit dem Programm soll auch der Forderung des Europäischen Rates von Essen aus dem Jahr 1994 Rechnung getragen werden, wonach es eine intensivere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa zwecks Förderung der regionalen Zusammenarbeit und der gutnachbarschaftlichen Beziehungen geben soll.

5.100. Im Zeitraum 1996-2000 wurden für das Programm Mittelbindungen im Gesamtbetrag von 132,5 Millionen Euro getätigt, was etwa 5 % des Finanzrahmens für das Tacis-Programm insgesamt entspricht. Gemäß dem wichtigsten Kommissionsdokument zu diesem Thema hat das Programm folgende Ziele:

- a) Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Grenzregionen durch Unterstützung nachhaltiger Projekte, die das Risiko einer Destabilisierung der Region aufgrund der stark voneinander abweichenden Lebensstandards diesseits und jenseits der Grenze verringern sollen. Das Programm soll insbesondere zur Überwindung der durch ihre Randlage innerhalb ihrer nationalen Volkswirtschaften verursachten spezifischen Entwicklungsprobleme der Grenzregionen beitragen;
- b) Finanzierung von Projekten mit grenzübergreifenden Auswirkungen, die von Gemeinden beiderseits der Grenze unterstützt werden, da diese Form der Zusammenarbeit für die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung als entscheidend betrachtet wird;
- c) vorrangige Finanzierung von Projekten mit lokalem oder regionalem Vorzeigecharakter.

5.101. Obwohl es ähnliche Ziele verfolgt wie das Phare-CBC-Programm, hat die Kommission für das Tacis-CBC-Programm allerdings nicht dieselben Koordinierungsmechanismen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingerichtet. Insbesondere fehlen beim Tacis-CBC-Programm zur Förderung des Dialogs zwischen den Phare- und Tacis-Ländern die von der Kommission eingesetzten gemeinsamen Programmierungs- und Monitoringausschüsse, die für die Mitgliedstaaten und die Phare-Länder auf regionaler Ebene ein Forum zur Ermittlung von Projekten von gemeinsamen Interesse bilden sollen.

**5.101.** *Das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CBC) lief nach dem Tacis-Hauptprogramm und dem Phare-CBC-Programm an. Seine Mittelausstattung ist verhältnismäßig begrenzt. Zunächst mussten neue Verfahren und Praktiken festgelegt werden, und die Auswirkungen des Programms werden erst in einigen Jahren bewertet werden können.*

*Es sollte eine klare Unterscheidung getroffen werden zwischen dem Tacis-CBC-Programm und dem entsprechenden Phare-CBC-Programm. Zwar verfolgen das Tacis- und das Phare-CBC-Programm ähnliche Ziele, doch ist der politische Hintergrund völlig verschieden. Letzteres ist Teil der Heranführungshilfe, die auf einen reibungslosen Übergang*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.102. Die allgemeine Schlussfolgerung war, dass das Tacis-CBC-Programm eine sinnvolle Rolle bei der Bewältigung von Fragen im Zusammenhang mit der im Anschluss an die nächste Erweiterung entstehenden neuen Ostgrenze der Europäischen Union und bei der Konkretisierung der Politik der nördlichen Dimension spielen könne. Jedoch waren die Auswirkungen während der ersten fünf Jahre des Programms begrenzt: Verzögerungen bei der Durchführung, Begrenztheit der verfügbaren Mittel, Fehlen eines Rahmens für einen grenzübergreifenden Dialog zum Zeitpunkt der Projektprogrammierung, fehlende Bereitstellung ergänzender Finanzmittel für die östlichen Grenzregionen der Phare-Länder und unzureichende Priorität der Projekte zur Verwirklichung des grundlegenden Programmziels, nämlich Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den Grenzregionen.

#### Verwaltung der GASP

5.103. Der Hof hat die Entwicklung der Bedingungen für die Ausführung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) für den Zeitraum 1997-1999 bewertet. Der betroffene Durchschnittsbetrag lag im Zeitraum 1997-2000 bei 35 Millionen Euro pro Jahr.

5.104. Die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sind in Titel V des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt.

5.105. Im Mittelpunkt des Sonderberichts stehen die gemeinsamen Aktionen, die „spezifische Situationen [betreffen], in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird“ (Artikel 14). Ferner befasst sich der Sonderbericht mit den Beschlüssen zur Durchführung der gemeinsamen Standpunkte, in denen „das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt [wird]“ (Artikel 15).

vom Phare- zum künftigen Interreg-Programm abstellt. Das Tacis-CBC-Programm richtet sich an die NUS, deren Beziehungen zur EU es noch weiterzuentwickeln gilt. Diese unterschiedlichen Ausgangspunkte kommen auch in den Entscheidungsverfahren und Managementstrukturen sowie in den Ressourcenzuweisungen für die beiden Programme zum Ausdruck.

Obwohl es im Rahmen von Phare und Tacis noch keine regionalen grenzüberschreitenden Ausschüsse gibt, wird im November in St. Petersburg ein Seminar mit Vertretern aller sowohl am Tacis-CBC als auch am Phare-CBC beteiligten Akteure stattfinden. Dabei sollen die Vorteile der von finnischen und russischen Partnern eingerichteten grenzüberschreitenden Ausschüsse mit dem Ziel erläutert werden, ähnliche Vereinbarungen für die Regionen an den Tacis-/Phare-Grenzen zu treffen.

**5.102.** Nach Auffassung der Kommission war es im Dezember 2000 noch nicht möglich, eine umfassende Bewertung der Auswirkungen des CBC-Programms vorzunehmen. Die aus dem Tacis-CBC-Programm unterstützten Länder erhalten Hilfen aus dem Tacis-Programm für regionale Zusammenarbeit sowie aus nationalen Programmen. Die CBC-Dotation, einschließlich der Haushaltslinie für Sondermaßnahmen zugunsten der Ostseeregion, ist trotz der globalen Kürzung des Tacis-Budgets unverändert geblieben. Der Anteil der CBC-Mittel an der Gesamtdotation ist damit gestiegen. Das vom Rechnungshof als begrenzt bezeichnete Programmbudget wird in letzter Instanz von der Haushaltsbehörde beschlossen.

Die Phare-Rahmenverordnung für den grenzüberschreitenden Dialog ist ebenso wie die Phare-CBC-Verordnung Bestandteil des Heranführungsprozesses.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.106. Trotz einer Reihe von Änderungen im Vertrag über die Europäische Union ist die Rolle der Kommission bei der Festlegung der finanziellen, rechtlichen und operationellen Regelungen nach wie vor nicht klar umrissen. Je nach Art der Aktion legt entweder der Rat oder die Kommission die Durchführungsmodalitäten fest. In der Praxis erschwert dies die laufende Verwaltung sowohl vor Ort als auch in den zentralen Dienststellen.

5.107. Ende 1999 wurden Kriterien für die Bestimmung der Quellen festgelegt, aus denen die Gemeinschaftsmittel für GASP-Aktionen bereitzustellen sind, dabei aber Möglichkeiten für Ausnahmen in so genannten Grenzfällen offen gelassen. Außerdem sind keine geeigneten Regelungen in Bezug auf Sachleistungen und die Aufteilung der Kosten auf die anderen Geldgeber und die Union erlassen worden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.106.** Was den Rechtsrahmen der GASP betrifft, so sieht Artikel 14 EUV vor, dass in der Gemeinsamen Aktion Ziele, Mittel und Bedingungen für deren Durchführung festzulegen sind. Die Kommission verfügt gemäß Artikel 274 EG-Vertrag über gewisse Ermessensbefugnisse hinsichtlich der Durchführungsmodalitäten. Auch entwickelt sich trotz der etwas vagen Formulierung des Artikels 18 EUV in der Praxis eine logische Arbeitsteilung: Der Vorsitz ist dafür verantwortlich, dass die Ziele der Gemeinsamen Aktion erreicht werden. Er wird vom Generalsekretär/Hohen Repräsentanten unterstützt. Die Kommission ist für die angemessene Durchführung der Aktionen (Vorbereitung und Aushandlung von Verträgen mit den Exekutivagenturen und Überwachung der Durchführung) verantwortlich.

**5.107.** Die Kriterien, die der Ausschuss der Ständigen Vertreter im November 1999 zur Finanzierung einer Aktion zulasten des Teileinzelplans B8 aufgestellt hat, wurden — mit zwei Ausnahmen — stets befolgt. Diese Maßnahmen wurden aus Titel B8 finanziert, da sie von der WEU durchgeführt wurden, einer Militärorganisation, die nicht aus Haushaltslinien des ersten Pfeilers hätte finanziert werden können. Es handelte sich um die Antipersonen-Landminen-Aktion in Kroatien (Weudam), die im November 2001 auslaufen soll, sowie die Aktion zur Wiederherstellung effizienter Polizeibehörden in Albanien (MAPE), die inzwischen abgeschlossen wurde. Einige nicht im Rahmen der WEU durchgeführte Unterstützungsmaßnahmen für die albanische Polizei werden im Rahmen der CARDS-Verordnung fortgesetzt. Die Kommission verweist auf ihre Auslegung unter Punkt 32 hinsichtlich der Notwendigkeit, Maßnahmen der WEU auf Artikel 17 zu stützen.

Während des Berichtszeitraums, auf den sich die Bemerkungen des Rechnungshofs beziehen (1997 bis 1999), gab es Fälle, in denen keine Informationen über Beiträge Dritter vorlagen. Aus politischen Gründen sowie aus Gründen eines effizienten Managements ist es nicht immer möglich und auch nicht wünschenswert, die Finanzbeiträge im Einzelnen genau zu beziffern. Um die erforderliche politische Dynamik für ein Projektengagement in Gang zu setzen, werden häufig politische Zusagen eingefordert, die im Lichte der politischen Entwicklungen vor Ort nicht immer eingehalten werden, wenn die anderen Parteien geografisch oder politisch weniger betroffen sind als die EU. Es könnte jedoch im Interesse der Union sein, das Projekt ungeachtet möglicherweise fehlender Finanzbeiträge aus Gründen der Konfliktverhütung oder politischen Stabilisierung weiterzuführen.

In den Jahren 2000 und 2001 ist insofern eine deutliche Verbesserung festzustellen, als die Sachleistungen in den Finanzübersichten angegeben werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.108. Die Zeitspanne zwischen Ratsbeschluss und erster Zahlung vergrößerte sich von 1997 auf 1999 beträchtlich. Mit durchschnittlich 173 Tagen deutet sie auf einen relativ langsamen Durchführungsrhythmus bei diesem Aktionstyp hin.

5.109. Die Vertragsabschlüsse gestalteten sich bei zahlreichen Aktionen infolge sich häufender Verlängerungen und anderer Anpassungen äußerst kompliziert, so dass eine ordnungsgemäße Überwachung der Finanzsituation sehr schwierig war.

5.110. Über die Bezüge und damit verbundene Nebenkosten und Zulagen für die Sonderbeauftragten und das Personal der Büros sind entweder keine Regelungen getroffen worden, oder aber sie werden nicht konsequent angewandt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.108.** Für die Durchführung gemeinsamer Aktionen müssen häufig problemorientierte Lösungen gefunden werden. Nur selten können Standardverträge verwendet werden, was bedeutet, dass die Aushandlung und Vorbereitung von Verträgen zur Durchführung gemeinsamer Aktionen normalerweise mehr Zeit in Anspruch nehmen als die Gewährung von Darlehen an Nichtregierungsorganisationen oder internationale Organisationen.

Ende 1997 fand in der Kommission eine interne Umstrukturierung dahin gehend statt, dass die Verwaltung der Vorbereitungsphase des Projektzyklus und die Durchführungsphase zwei verschiedenen Generaldirektionen zugewiesen wurden. Diese Situation dauerte bis Ende 2000 und verlängerte die Zeitspannen zwischen Ratsbeschluss und ersten Zahlungen. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Zeitspannen durch die Zusammenführung des Projektzyklus in einem Referat verkürzen.

**5.109.** Um sicherzustellen, dass auf politische Ereignisse unmittelbar reagiert werden kann, genehmigt der Rat gemeinsame Aktionen normalerweise innerhalb kurzer Fristen. GASP-Aktionen sind stark von politischen und sicherheitspolitischen Entwicklungen abhängig, die eine Anpassung oder Erweiterung der jeweiligen Aktion erforderlich machen. So können geringfügige Anpassungen durch Vertragszusätze erfolgen, bei signifikanten Änderungen des Mandats oder Mandatsverlängerungen sollten im Allgemeinen neue Verträge geschlossen werden. Dieser Ansatz ist äußerst praktisch und effektiv, auch wenn ein Follow-up dadurch möglicherweise schwieriger wird.

**5.110.** Mit der Annahme von zwei Mitteilungen in den Jahren 1997 und 1998 zur Festlegung der Position der Sonderbeauftragten wurden entscheidende Anstrengungen zur Aufstellung klarer Kriterien unternommen. Entsprechend der Mitteilung von 1998 werden Mitarbeiter, die zu den Büros der Sonderbeauftragten abgestellt werden, deren Mandat nach 1998 erteilt wurde, nach einheitlichen Kriterien behandelt. Diese Regeln wurden auf die Sonderbeauftragten angewandt, deren Mandat zeitlich nach den beiden Mitteilungen erteilt wurde. Ab 2001 werden die Gehälter und die gehaltsbezogenen Kosten und Zulagen für Sonderbeauftragte aus Haushaltsmitteln des Rates finanziert.

Die Kommission räumt ein, dass die Lage des Personals der Büros nicht ganz klar ist und einer kohärenteren Behandlung bedarf. Gleichwohl hat die indirekte Anwendung der „Marktregeln“ bisher die besten Ergebnisse erbracht.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.111. Die Berichterstattung erfolgt oft spät und in unregelmäßigen Abständen, und in einigen Fällen enthalten die Berichte unzulängliche Informationen. Dies ist keine solide Grundlage für eine Bewertung. Vor allem die nur gelegentlich vorgelegten Finanzberichte stellen die Kommission vor ernsthafte Probleme im Hinblick auf eine systematische Überwachung der Projekte.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.111.** Die finanzielle und technische Berichterstattung durch die Begünstigten hat sich bisher in einigen Fällen als unzureichend erwiesen und sollte künftig durch ein strafferes und stärker interaktiv ausgerichtetes Follow-up verbessert werden. Die Projekte haben im Durchschnitt eine Laufzeit von einem Jahr; in diesem Zeitraum sind normalerweise zwei Finanzberichte vorzulegen, und zwar, bevor die Zahlungen geleistet werden, so dass eine hinreichende und regelmäßige Kontrolle gewährleistet ist.

Die Zuständigkeit für die Bewertung hängt von der Art der Aktion ab. Zwar ist die Kommission für die finanzielle und technische Bewertung zuständig, doch muss mitunter auch speziell bewertet werden, ob die Fortführung einer bestimmten Aktion politisch zweckmäßig ist. Eine derartige Bewertung wird implizit im Rahmen des Vorsitzes und der Arbeitsgruppen des Rates jeweils bei Verlängerung einer Maßnahme vorgenommen. Die ist einer der Hauptgründe für die kurze Laufzeit der meisten Aktionen.

1999 wurden zwei Audits durchgeführt: Sie betrafen einmal die OSZE in Bosnien und Herzegowina und die ECMM (seit dem 1. Januar 2001 EUMM). Weitere Prüfungen wurden 2001 bei drei EU-Sonderbeauftragten vorgenommen. Eine vierte Prüfung im Zusammenhang mit der gemeinsamen Aktion in Kambodscha ist geplant. Zu letzterer liegt eine Bewertung durch einen externen Sachverständigen vor.

Die einzelnen Aktionen sind unterschiedlich gestaltet. Dennoch ist es nicht immer notwendig, für jede gemeinsame Aktion eine Prüfung durchzuführen. Einige Aktionen lassen sich sehr gut anhand eines Abschlussberichts bewerten, insbesondere wenn eine Delegation der Kommission an deren Durchführung beteiligt ist. Die Kommission hat dennoch unlängst Maßnahmen ergriffen, um hier entsprechende Verbesserungen vorzunehmen.

So werden generell den Punkten Kontrolle und Bewertung in den Finanzübersichten größere Aufmerksamkeit geschenkt. Außerdem ist vorgesehen, die Vor-Ort-Kontrollmissionen genauer zu planen.

Die Kommission hat im Übrigen in den Erläuterungen zur Haushaltslinie B8-0 1 5 (vorbereitende Maßnahmen) für den Haushaltsvorentwurf (HVE) 2002 die Möglichkeit vorgesehen, Bewertungen und Prüfungen im Bedarfsfall eigenständig einzuleiten.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.112. Die Frage der Abgrenzung von Verwaltungsausgaben und operativen Ausgaben ist nach wie vor nicht gelöst. Obgleich ab 1998 unter Teileinzelplan B8 eine Haushaltlinie zur Deckung von Kosten für die Vorbereitungen (die vorher als Verwaltungsausgaben galten) eingesetzt wurde, beschloss der Rat am 30. März 2000, dass die Kosten der EU-Sonderbeauftragten als Verwaltungsausgaben zu betrachten sind, die zulasten der Haushaltsmittel des Generalsekretariats des Rates gehen.

5.113. Auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen bringt der Hof folgende Empfehlungen vor:

- a) Europäisches Parlament, Rat und Kommission sollten auf institutioneller Ebene eindeutige operationelle Grundsätze und Regelungen im Hinblick auf die Rolle der Kommission bei der Durchführung der GASP festlegen.
- b) Die Finanzierung von GASP-Aktionen sollte transparenter gestaltet werden.
- c) Die Kommission sollte die Ursachen langer Verzögerungen untersuchen und die betreffenden Aktionen sowie die Partner bei ihrer Durchführung einer Überprüfung unterziehen.
- d) Die Kommission sollte Verträge nur im Falle höherer Gewalt rückwirkend abändern oder verlängern. Es sollten gewisse praktische Maßnahmen ergriffen werden, um die reibungslose Durchführung der Aktionen zu erleichtern.
- e) Rat und Kommission sollten klare Regeln für die Bezüge und Nebenkosten festlegen.
- f) Es sollten Regelungen für eine angemessene Berichterstattung, Rechnungsprüfung und Bewertung festgelegt werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.112.** *Wie der Hof feststellt, wurde eines seiner in seinem Vorjahresbericht zur Sprache gebrachten wichtigsten Anliegen berücksichtigt: die Einstufung der Kosten für vorbereitende Maßnahmen als Verwaltungskosten.*

*Die Bemerkung des Rechnungshof trifft hinsichtlich der Sachleistungen des Rates und der Kommission für die Büros der EU-Sonderbeauftragten zu.*

*Was den Ratsbeschluss vom 30. März 2000 zu den EU-Sonderbeauftragten betrifft, so hat die Kommission bereits im Dezember 2000 den Ausschuss der ständigen Vertreter schriftlich davon in Kenntnis gesetzt, dass die Durchführung dieses Beschlusses auf einige praktische Schwierigkeiten stößt: Sie unterstützt das mit den neuen Leitlinien verfolgte Ziel, die Sonderbeauftragten der Union dem Generalsekretariat / dem Hohen Beauftragten zu unterstellen, präzisiert jedoch in diesem Zusammenhang, dass es einer Definition der Verwaltungsausgaben und der operativen Ausgaben bedarf.*

*Die Kommission hat 2001 eine Prüfung der EU-Sonderbeauftragten u. a. mit dem Ziel eingeleitet, eine bessere Definition der Verwaltungsausgaben und der operativen Ausgaben zu erarbeiten.*

**5.113.** *Die Kommission begrüßt den Vorschlag des Rechnungshofs, klare Grundsätze und Regeln für die Rolle der Kommission bei der Umsetzung der GASP aufzustellen. Sie unterstützt voll und ganz seine Forderung nach mehr Transparenz. Verbesserungen können insbesondere durch die vorgeschlagene Rationalisierung der Zahl der Haushaltsartikel im HVE 2002 erzielt werden.*

*Die Kommission hat bereits reagiert und eine neue Verwaltungsstruktur festgelegt. Weitere Möglichkeiten der Vereinfachung wie die Ermächtigung des für Außenbeziehung zuständigen Kommissars, Finanzierungsbeschlüsse zu fassen, werden gegenwärtig geprüft. Dennoch sind Verzögerungen mitunter unvermeidlich. Sie sind nicht immer Zeichen einer schlechten Verwaltung, sondern vielmehr dafür, dass die Verträge sorgfältig vorbereitet werden, um Durchführungsschwierigkeiten sowie Aufforderungen an die Exekutivagenturen nach besserer Berichterstattung zu vermeiden.*

*Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 5.109, wonach geringfügige Anpassungen durch Zusatzverträge, signifikante Änderungen des Mandats bzw. Mandatsverlängerungen im Allgemeinen aber durch den Abschluss neuer Verträge geregelt werden sollten.*

*1998 wurden für die EU-Sonderbeauftragten klare Vorschriften über die Gehälter und die gehaltsbezogenen Kosten erlassen. Was die Situation des Personals betrifft, so räumt die Kommission ein, dass die nicht sehr klare Situation des Personals der Büros einer kohärenteren Regelung bedarf.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 5.109, wonach insbesondere die finanzielle und technische Berichterstattung der Begünstigten durch ein strafferes Follow-up verbessert werden sollte. Zahlungen werden nur geleistet, wenn die Berichte vorliegen; die Kommission hätte aber auch die Möglichkeit, wie in den HVE-2002-Erläuterungen zur Haushaltslinie B8-0 1 5 vorgeschlagen, im Bedarfsfall Bewertungen und Prüfungen einzuleiten.

Prüfungen sind nicht für jede gemeinsame Aktion erforderlich, insbesondere wenn eine Delegation der Kommission bei der Durchführung mitwirkt. Die Kommission hat unlängst Maßnahmen zur Verbesserung des diesbezüglichen Finanzmanagements getroffen.

*Internationale Fischereiabkommen*

5.114. Der Hof prüfte die Verwaltung der internationalen Fischereiabkommen durch die Kommission, und zwar insbesondere die Frage, ob die Abkommensziele klar definiert und letztlich erreicht wurden. Die Prüfung des Hofes betraf die fünf Fischereiabkommen, auf die der Großteil der Finanzierungen zulasten des Gemeinschaftshaushalts entfällt (92 % im Jahre 1999). Nachfolgend werden die wichtigsten Bemerkungen des Hofes aufgeführt.

5.115. Die Kommission sollte ein System zur fortlaufenden Überwachung und gründlichen Analyse der Kosten-Wirksamkeits-Verhältnisse bei den internationalen Fischereiabkommen schaffen, das es ihr ermöglicht, den Grad der Zielverwirklichung dieser Abkommen (Marktversorgung, Fangmöglichkeiten, Umstrukturierung, Arbeitsplätze) zu ermitteln.

— Die Kommission sollte Kriterien und Leistungsindikatoren definieren, anhand deren sie die Wirksamkeit der Abkommen bemessen kann.

**5.115.** Die Kommission räumt ein, dass das Überwachungs- und Bewertungssystem für die internationalen Fischereiabkommen Schwachstellen aufweist, die es zu beheben gilt. So wurden 1999 die Ergebnisse einer externen Bewertung dem Rat zur Erörterung vorgelegt. Wie es scheint war diese Untersuchung auch für den Rechnungshof bei der Erstellung seines Sonderberichts sehr nützlich. Des Weiteren hat die Kommission die vorbereitenden Maßnahmen für die Aushandlung neuer Protokolle verbessert. Sie hat spezifische Bewertungsberichte mit u. a. Angaben zu Fischbeständen, Fangquoten, zur Nutzung der Fischereimöglichkeiten sowie zu den Beträgen vorgelegt, die für gezielte Maßnahmen, für Forschung, Kontrolle und technische Aspekte bereitgestellt wurden. Diese Berichte stehen dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Verfügung. Trotz der bisher erzielten Fortschritte bedarf es weiterer Verbesserungen. In der Frage der laufenden Überwachung möchte die Kommission darauf hinweisen, dass Daten aus den Mitgliedstaaten zur Bestimmung der Zielerreichung häufig sehr lückenhaft sind. Die Kommission hofft, dass die am 14. März 2001 angenommenen Durchführungsbestimmungen zu der Kontrollverordnung dazu beitragen werden, dass die Mitgliedstaaten regelmäßiger und umfassendere Informationen übermitteln, damit insbesondere die Einhaltung der in den Abkommen festgelegten derzeitigen Fangmengen besser überwacht werden kann. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, entsprechend der Haushaltsordnung, in den nächsten zwei bis drei Jahren eine weitere externe Bewertungsstudie in Auftrag zu geben. Im Lichte der Schlussfolgerungen der Debatte über das Grünbuch zur Zukunft der gemeinsamen Fischereipolitik will sich die Kommission im Zuge der derzeitigen Verwaltungsreform bemühen, Kriterien und Leistungsindikatoren für die Abkommen aufzustellen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.116. Die den Gemeinschaftsfischern im Rahmen der internationalen Fischereiabkommen in den Gewässern von Drittländern eingeräumten Fangmöglichkeiten werden nicht immer vollständig ausgeschöpft. Die Gemeinschaft zahlte Ausgleichsbeträge für nur auf dem Papier vorhandene Fische.

- Die Kommission wird aufgefordert, primär die tatsächliche Ausschöpfung der eingeräumten Fangmöglichkeiten sicherzustellen.

5.117. Der Hof beobachtete eine unzureichende Kohärenz und Koordination zwischen den internationalen Fischereiabkommen und dem strukturpolitischen Teil der gemeinsamen Fischereipolitik.

- Die Kommission könnte in höherem Maße auf die Kohärenz der im Rahmen der internationalen Fischereiabkommen verfolgten Umstrukturierungsziele und der Strukturfondsziele achten, beispielsweise bei der Finanzierung neuer Fischereifahrzeuge.

5.118. Einige Fischereiabkommen haben einerseits kommerziellen Charakter, verfolgen andererseits aber auch entwicklungspolitische Ziele. Die Verflechtung dieser Ziele erschwert die Bewertung der Abkommen und verschärft Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Drittländer.

- Die gesonderte Definition dieser verschiedenen Ziele der Fischereiabkommen durch die Kommission würde es ermöglichen, die jeweiligen Kosten und Nutzen der Abkommen zu ermitteln und eine einheitliche Vergleichsgrundlage zu erhalten.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.116.** Der Rechnungshof verweist auf die Abkommen mit Grönland und Senegal.

In Artikel 1 Absatz 2 des neuen Protokolls zum Abkommen mit Grönland sind die Fischereimöglichkeiten für Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft für den Zeitraum 2001-2006 festgelegt. Die Festlegung erfolgte auf der Grundlage wissenschaftlicher Gutachten und bisheriger Fänge. Im Falle Senegals hat die Kommission im Protokoll für 1997-2001 eine neue Fischereikategorie entsprechend den Verhandlungsdirektiven des Rates ausgehandelt. Nach Ansicht der Kommission überschätzen die Mitgliedstaaten gelegentlich ihren Fischereibedarf; sie fordert die Mitgliedstaaten daher bei allen Verhandlungen auf, einen realistischen Bedarf anzumelden.

**5.117.** Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass ein Widerspruch zwischen den strukturellen und den internationalen Aspekten der gemeinsamen Fischereipolitik auftreten könnte. Sie wird diese Frage im Zuge der Debatte über die Zukunft der gemeinsamen Fischereipolitik nach 2002 mit den Mitgliedstaaten erörtern, um die einzelnen Ziele besser aufeinander abzustimmen.

**5.118.** In die anfänglich rein kommerziell ausgerichteten Fischereiabkommen sind schrittweise auch Ziele wie die Entwicklung der Fischereiindustrie in den betreffenden Ländern einbezogen worden. Dieser Ansatz spiegelt insbesondere die Bestrebungen wider, die Fischereipolitik der Gemeinschaft und die Abkommen einerseits sowie die Entwicklungspolitik andererseits besser in Einklang zu bringen. Die Finanzierung der Maßnahmen zur Entwicklung der Fischerei in den Entwicklungsländern erfolgt über die Finanzinstrumente der Entwicklungskooperation (EEF und Haushaltstitel). Die in einigen bilateralen Fischereiabkommen vorgesehenen Kooperationsmaßnahmen im Fischereisektor (gezielte Maßnahmen) werden im Rahmen des einzigen für die Fischereiabkommen maßgeblichen Haushaltstitels (Posten B7-8 0 0 0) finanziert; Einzelheiten sind in den Abkommen festgelegt. Nach der Annahme der Schlussfolgerungen der Fischereiminister auf ihrer Tagung vom Oktober 1997 sind die gezielten Maßnahmen ausgedehnt worden. So soll die Einführung von Maßnahmen zur Gewährleistung einer verantwortungsbewussteren Nutzung der Fischbestände, insbesondere in den Bereichen Bewertung, Überwachung und Kontrolle der Fischereitätigkeit, gefördert werden. Hauptziel der Fischereiabkommen mit Drittländern ist die Aufrechterhaltung der Fischereimöglichkeiten, die in den fischereiabhängigen Bereichen zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Entsprechend den Schlussfolgerungen der Fischereiminister vom Oktober 1997 sollen auch nicht quantifizierbare Aspekte wie die politischen Beziehungen der Union und die strategische Bedeutung der Präsenz der Gemeinschaftsflotte in Drittländern berücksichtigt werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5.119. Die Verwaltung der Fischereiabkommen wird beeinträchtigt durch die Tatsache, dass bestimmte Klauseln gar nicht oder unzureichend beachtet werden und dass keine Verpflichtung zum Informationsaustausch besteht.

- Die Kommission sollte die *rechtliche Verbindlichkeit der Abkommen verstärken und ihre Anwendung besser überwachen*, indem sie beispielsweise Kontrollvorschriften in die Abkommen aufnimmt oder die Zahlungen an das Erreichen bestimmter Ergebnisse knüpft. Die vom Hof beobachtete, ungerechtfertigte Praxis des systematischen Ab- und Einladens von tiefgefrorenem Fisch sollte überprüft werden.

5.120. Der Hof hat Schwachstellen bei der Durchführung und Weiterverfolgung der von Kommission und Mitgliedstaaten vorgenommenen Kontrollen aufgedeckt.

- Die Kommission sollte ihre Kontrolltätigkeit planen und für eine bessere Weiterverfolgung der bereits in der Vergangenheit vorgebrachten Feststellungen sorgen. In partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sollte sie außerdem Leitlinien für die ausführlichen Modalitäten der von diesen durchzuführenden Überprüfungen ausarbeiten.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**5.119.** Um den rechtlich verbindlichen Charakter der Fischereiabkommen zu stärken und die Überwachung der Einhaltung dieser Abkommen zu verbessern, bemüht sich die Kommission bei der Aushandlung neuer Protokolle darum, Vorschriften über den obligatorischen Austausch wissenschaftlicher Informationen aufzunehmen. Darüber hinaus sehen die meisten Fischereiabkommen vor, dass in den Fällen, in denen die Behörden der Drittländer Erhaltungsmaßnahmen bzw. andere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Fischereitätigkeit der Gemeinschaftsflotte treffen, die Protokolle und technischen Anhänge einschließlich der Finanzvorschriften entsprechend angepasst werden könnten. Auch bei den gezielten Maßnahmen wird seit dem Fischereirat vom Oktober 1997 die Berichtspflicht in den neuen Protokollen festgeschrieben. Was die im Rahmen des Abkommens mit Marokko vereinbarten Anlandungen und Umladungen betrifft, hat die Kommission — obgleich das Abkommen in dieser Frage eingehalten worden war — bei der Verhandlung über das neue Protokoll ihre Absicht bekundet, die Anlandungsbestimmungen zu überprüfen. Um ein effizientes Finanzmanagement und den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu gewährleisten, werden die Generaldirektion Haushalt und das Europäische Betrugsbekämpfungsamt (OLAF) sowie alle anderen beteiligten Dienststellen bereits zu Beginn der Verhandlungsvorbereitungen hinzugezogen. Sie nehmen auch an den Sitzungen vor und während der Verhandlungen über die neuen Protokolle teil.

**5.120.** Die Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates regelt die allgemeinen Pflichten der Mitgliedstaaten und der Kommission hinsichtlich der Beobachtung, Inspektion und Überwachung der Fischereitätigkeiten in Gemeinschaftsgewässern sowie der Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft, die außerhalb dieser Gewässer operieren. Weitere besondere Verpflichtungen sind in den Fischereiabkommen und den Verordnungen über die regionalen Fischereiorganisationen festgelegt. Vor Beginn eines Fischereijahres legt die Kommission Inspektionsprioritäten fest. Inspektionsprogramme werden für die Inspektoren aufgestellt. Jede Inspektion wird sorgfältig vorbereitet. Die Inspektoren der Kommission können an Bord nur die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrolloperationen beobachten und deren Vorschriftsmäßigkeit überprüfen. Die Kommission hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Fangtätigkeit getroffen. Trotz der erzielten Fortschritte ist sie sich der nach wie vor bestehenden Schwachstellen bewusst und wird weitere Abhilfemaßnahmen treffen. Im Zusammenhang mit dem Follow-up zu früheren Inspektionsberichten wird die Kommission alle in den neuen Inspektionsberichten aufgeführten mutmaßlichen Verstöße überprüfen. Danach wird beschlossen, ob Informationen mit den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden sollen, oder ob ein Gerichtsverfahren eingeleitet werden soll. Im Zuge der Überprüfung der gemeinsamen Fischereipolitik im Jahre 2002 wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten überlegen, wie die Inspektionsmaßnahmen der Kommission und die Kontrollen durch die Mitgliedstaaten verbessert werden können.



## KAPITEL 6

**Heranführungshilfe**

6.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	6.1-6.9
Haushaltsführung	6.10-6.13
ISPA	6.14-6.40
Mittelverteilung	6.14-6.15
Mittelbindungen	6.16-6.19
Verzögerungen beim Aufbau des rechtlichen und administrativen Rahmens	6.20-6.24
Mangelnde Inanspruchnahme der rückzahlbaren Unterstützung	6.25-6.27
Schwachstellen im Zusammenhang mit der technischen Hilfe	6.28-6.31
Für die Vollendung des Dezentralisierungsprozesses erforderliche Koordinierung	6.32-6.35
Notwendigkeit einer besseren Koordinierung	6.36-6.40
Sapard	6.41-6.50
Folgen des komplizierten rechtlichen Rahmens für Sapard	6.41-6.44
Verwaltung durch die Kommission	6.45-6.50
Schwierigkeiten der Bewerberländer beim Aufbau der Systeme	6.46-6.48
Schwachstellen bei der Analyse der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission	6.49-6.50
Schlussfolgerungen	6.51-6.53

## EINLEITUNG

6.1. Dieses neue Kapitel betrifft die ab dem Jahr 2000 in einer gesonderten Rubrik der Finanziellen Vorausschau ausgewiesenen Instrumente zugunsten der Länder, die sich auf den Beitritt zur Europäischen Union vorbereiten. Es umfasst Bemerkungen zur Haushaltsführung <sup>(1)</sup> sowie — angesichts der Höhe der in der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 für die beiden neuen Heranführungsinstrumente (ISPA and Sapard) vorgesehenen Ausgaben — Bemerkungen zur Einsetzung dieser Instrumente (siehe **Tabelle 6.1**). Die Ergebnisse der früheren Prüfungen des Hofes zum bereits bestehenden Phare-Instrument wurden im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 und in seinen Sonderberichten Nr. 5/99 und 16/2000 dargelegt.

**Tabelle 6.1 — Finanzielle Vorausschau im Bereich der Heranführungshilfe im Zeitraum 2000-2006 (Preise 2000)**

(Mio. EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Insgesamt 2000-2006
Landwirtschaft	529	540	540	540	540	540	540	3 769
Strukturpolitische Heranführungsinstrumente	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	7 538
Phare (Bewerberländer)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	11 307
Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer			20	20	20	19	19	98
<b>Insgesamt</b>	<b>3 174</b>	<b>3 240</b>	<b>3 260</b>	<b>3 260</b>	<b>3 260</b>	<b>3 259</b>	<b>3 259</b>	<b>22 712</b>

6.2. Der Europäische Rat von Luxemburg vom Dezember 1997 bestätigte die in der Kommissionsmitteilung

<sup>(1)</sup> Der Hof hat eine prüferische Durchsicht der von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung vorgelegten Informationen vorgenommen; dieser Band enthält Erläuterungen zur Haushaltsführung während des betreffenden Jahres, insbesondere zu den Abweichungen zwischen den Mittelsätzen im ursprünglichen Haushaltsplan in seiner angenommenen Form und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zu den Abweichungen zwischen diesen und den tatsächlich verwendeten Mitteln. Ziel dieser prüferischen Durchsicht war es nicht, eine Gewähr für die Zuverlässigkeit des Inhalts des Dokuments zu erhalten, sondern signifikante Abweichungen auffindig zu machen, die nicht erläutert werden, sowie möglicherweise irreführende Erläuterungen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

zur Agenda 2000 beschriebene intensivierete Heranführungsstrategie <sup>(2)</sup>. Parallel zur Aufstockung der Mittel für das bereits bestehende Phare-Programm <sup>(3)</sup> wurden zwei neue Instrumente geplant, nämlich ISPA (strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt) und Sapard (besonderes Programm zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums).

6.3. Ziel dieser Programme ist es, die zehn mittel- und osteuropäischen Bewerberländer <sup>(4)</sup> in den Bereichen Umwelt und Verkehr (ISPA) sowie Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (Sapard) bei der Vorbereitung auf den Beitritt zur Europäischen Union zu unterstützen. Diese beiden neuen Instrumente sollen den Bewerberländern dabei helfen, ihre Rechtsvorschriften so rasch wie möglich an den Besitzstand der Gemeinschaft anzupassen und sich möglichst noch vor dem Beitritt mit den verschiedenen Gemeinschaftsinstrumenten in den Bereichen Landwirtschaft und Strukturpolitik vertraut zu machen. Für beide Programme wurden neue Verwaltungs- und Kontrollstrukturen sowie neue Bestimmungen geschaffen. Die Einführung dieser neuen Instrumente führte dazu, dass sich der Gesamtbetrag der im Jahr 2000 für die Heranführungshilfe zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber 1999 mehr als verdoppelte. Im Zeitraum 2000-2006 stehen für diesen Bereich Mittel in Höhe von 11 000 Millionen Euro zur Verfügung <sup>(5)</sup>.

6.4. ISPA und Sapard haben bestimmte Ähnlichkeiten mit den Instrumenten zur Unterstützung der Bewerberländer (wie etwa das Phare-Instrument), aber auch mit Instrumenten zur Unterstützung der jetzigen Mitgliedstaaten. So hat ISPA insbesondere Ähnlichkeiten mit dem Kohäsionsfonds, während Sapard bestimmte Merkmale sowohl der Strukturfonds als auch des EAGFL-Garantie aufweist.

6.5. Im Oktober 1998 hat der Hof eine Stellungnahme zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der von der Kommission im Juli 1997 vorgelegten Agenda 2000 angenommen <sup>(6)</sup>, einschließlich der Verordnungen für ISPA und Sapard <sup>(7)</sup>. Diese beiden Verordnungen wurden anderthalb Jahre später im Juni 1999 angenommen, nachdem der Europäische Rat von Luxemburg die

**6.5.** *Eine Vorbereitung der Mobilisierung der Mittel vor Verabschiedung der entsprechenden Verordnungen im Rat lief Gefahr, Verwirrung zu stiften und Arbeitszeit zu vergeuden, auch in den Bewerberländern. Das zweite Halbjahr 1999 wurde genutzt, um die Rechtsinstrumente für die Mobilisierung der Mittel (Verordnung (EG) Nr.2759/1999) und die Mitteilung an die Kommission vom 26. Januar 2000 vorzubereiten, auf die hin die Verordnung (EG) Nr. 2222/2000 erlassen wurde.*

*Der Rat griff den Vorschlag des Hofes, die drei Heranführungsinstrumente in einer einzigen Verordnung zusammenzufassen, nicht auf. Stattdessen wurde beim EU-Gipfel in Berlin vom 24. bis 25. März 1999 beschlossen, für jedes Instrument gesondert Verordnungen zu erlassen und Mittelzuweisungen vorzunehmen und eine Koordinierungsverordnung zu erlassen.*

*Diese Entscheidung spiegelt die Situation wider, die die Bewerberländer nach dem Beitritt erwarten können, nämlich*

<sup>(2)</sup> KOM(97) 2000 endg vom 15. Juli 1997.

<sup>(3)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates, ABl. L 375 vom 23.12.1989, S. 11 zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates, ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 68.

<sup>(4)</sup> Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien und Slowakische Republik.

<sup>(5)</sup> Rubrik 7 — Heranführungshilfe im Rahmen der Finanziellen Vorausschau entsprechend dem Übereinkommen des Europäischen Rates von Berlin vom März 1999.

<sup>(6)</sup> Stellungnahme Nr. 10/98, ABl. C 401 vom 22.12.1998.

<sup>(7)</sup> Verordnungen (EG) Nr. 1267/1999 und (EG) Nr. 1268/1999 des Rates, ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 73 und 87.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

beiden neuen Heranführungsinstrumente im Dezember 1997 bestätigt hatte. In seiner Stellungnahme hatte der Hof:

- a) vorgeschlagen, das Jahr 1999 dafür zu nutzen, die Mobilisierung der Finanzmittel vorzubereiten;
- b) darauf hingewiesen, dass sich die Schwerpunkte der Heranführungshilfe wegen der Komplexität und Zersplitterung des vorgeschlagenen rechtlichen Rahmens nur undeutlich abzeichnen;
- c) festgestellt, dass zu Phare trotz seiner tiefgreifenden Umgestaltung kein Vorschlag für eine Änderungsverordnung vorgelegt wurde, die eine Integrierung dieses Programms und der neuen Instrumente gestatten würde. Der Hof vertrat die Ansicht, dass der Erlass einer einzigen Verordnung zweifellos die wirksamste Art wäre, den gewünschten einheitlichen Ansatz zu fördern.

6.6. Da diesen neuen Instrumenten und den damit verbundenen neuen Regelungen und Strukturen große Bedeutung zukommt, entschloss sich der Hof zu prüfen, ob die Kommission die Einführung dieser Instrumente erfolgreich abgewickelt hat. Außerdem wollte der Hof bereits in einem frühen Durchführungsstadium die zu verbessernden Bereiche eingrenzen.

6.7. Bei seiner Prüfung stellte der Hof bestimmte Probleme im Zusammenhang mit den Bestimmungen für die Ausgaben der Programme ISPA und Sapard fest. Außerdem enthalten die Verordnungen für beide Programme Abweichungen von der Haushaltsordnung (siehe auch Ziffer 0.9), ohne dass sie auf der Grundlage von Artikel 279 des EG-Vertrags angenommen wurden. Nach Rücksprache mit den betroffenen Gemeinschaftsorganen wird der Hof Bemerkungen zu dieser Frage vorbringen.

6.8. Ungeachtet der im vorstehenden Absatz erwähnten Probleme hat der Hof die Verwaltung durch die Kommission im Kontext des von ihr in der Praxis angewandten rechtlichen Rahmen geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden im Folgenden dargelegt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*gesonderte Politiken und Instrumente wie die Strukturfonds, den Kohäsionsfonds, die GAP und die Instrumente zur Entwicklung des ländlichen Raums, einschließlich der beiden Abteilungen des EAGFL. Eine einzige Verordnung, wie sie der Hof vorgeschlägt, würde wahrscheinlich das insbesondere von Phare verfolgte Ziel, im Zuge der Heranführungsstrategie für den Aufbau der Institutionen zu sorgen, untergraben.*

*Das Programm Phare wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 geändert, um es in Einklang mit Sapard und ISPA zu bringen.*

**6.7.** *Nach Auffassung der Kommission weichen die ISPA- und die Sapard-Verordnung nicht von der Haushaltsordnung ab. Sie wurden auf Grundlage von Artikel 306 EG-Vertrag verabschiedet. Die Kommission wird sich diesbezüglich gerne mit dem Hof beraten.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

6.9. In Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a) der ISPA-Verordnung heißt es: „Die Mittelbindungen ... werden ... in Jahrestanchen vorgenommen“. Diese Bestimmung beinhaltet de facto eine Ausweitung der bereits in der Strukturfonds-Verordnung vorgesehenen Praxis, wonach die Kommission Ausgabenbeschlüsse trifft und Finanzierungsvereinbarungen schließt, aber nur einen Teil der tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen zulasten der im Haushaltsplan erfassten Mittelansätze für Verpflichtungen verbucht. Der Hof hat diese Praxis wiederholt beanstandet, zuletzt in seiner Stellungnahme zur Änderung der Haushaltsordnung<sup>(8)</sup>, in der er darauf hinwies, dass diese Praxis seiner Ansicht nach dem wesentlichen Ziel des Instituts der getrennten Mittel und der Mittelansätze für Verpflichtungen zuwiderläuft. Der Vorschlag zur Regelung der Haushaltsordnung sollte deshalb dahin gehend geändert werden, dass diese Praxis künftig vermieden oder dass nur noch ein Konzept der Mittelansätze für Zahlungen ohne Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen wird.

## HAUSHALTSFÜHRUNG

6.10. Die neue Rubrik 7 der Finanziellen Vorausschau umfasst — als Teil von Titel B7-0 des Gesamthaushaltsplans — die Mittel für die neuen Heranführungsinstrumente (Programme Sapard und ISPA), aber auch die Mittelbewilligungen für Ausgaben, die bisher als Außenhilfen betrachtet wurden (Phare-Programm). Die Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (Kapitel B7-0 4) wird weiterhin der Rubrik 4 zugeordnet.

6.11. Im Laufe des Haushaltsjahres 2000 wurde die Zuständigkeit für das Phare-Programm vom Gemeinsamen Dienst für Außenbeziehungen (SCR) auf die GD Erweiterung verlagert. Die Zuständigkeiten für die Programme ISPA und Sapard verteilte die Kommission auf die Generaldirektionen Erweiterung, Regionalpolitik und Landwirtschaft.

6.12. **Tabelle 6.2** enthält eine Übersicht über die Ausführung des Haushaltsplans bei den Heranführungsinstrumenten im Jahr 2000. Da im Jahr 2000 keinerlei Zahlungen für Sapard-Projekte getätigt worden waren, wurden die Zahlungsermächtigungen für Sapard, nach ihrer Kürzung um ein Viertel, auf das nächste

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**6.9.** Die Bestimmungen über die Bindung von Jahrestanchen richten sich nach einer Verordnung des Rates, in der im übrigen dieselben Modalitäten aufgegriffen werden, die seit vielen Jahren in den Strukturfonds und beim Kohäsionsfonds verwendet werden. Die diesbezügliche Haltung des Hofes ist der Kommission wohl bekannt, die bereits mehrfach ihre Argumente vorgebracht hat. Die als Änderung der Haushaltsordnung vorgeschlagenen spezifischen Bestimmungen dürften zu einer Konsolidierung der auf alle strukturpolitischen Instrumente angewandten Regelungen beitragen. Dank der Jahrestanchen kann die Kommission ein größeres Investitionsprogramm mit vielen parallel laufenden Projekten durchführen, statt in einem Jahr große Beträge zu binden, von denen der Großteil in den Anfangsjahren ungenutzt bleibt, weil die Bindungen nicht in Zahlungen umgewandelt werden können, bevor es vor Ort nicht zu echten Fortschritten kommt.

**6.11.** Die Zuständigkeiten für die Verwaltung des gesamten Projektzyklus von Phare wurden im Jahr 2000 bei der GD ELARG zusammengefasst. Zuvor war die GD ELARG für die Programmierung und der SCR für die übrigen Phasen des Projektzyklus zuständig.

**6.12.** Die Auszahlung der Sapard-Mittel kann erst erfolgen, nachdem die Kommission die Programmverwaltung an akkreditierte Zahlstellen delegiert hat. Keines der Kandidatenländer war im Jahr 2000 in der Lage, eine solche Delegation zu erhalten, so dass die Zahlungen nicht ausgeführt werden konnten.

Das Abwickeln der Zahlungsermächtigungen im Zusammenhang mit ISPA ist an genaue Umsetzungsbedingungen geknüpft, die entweder allgemeiner Natur (Errichtung der in den Memoranda of Understanding festgelegten nationalen Strukturen) oder auf das Projekt zugeschnitten sind. Die Schwierigkeit im Jahr 2000 bestand darin, angesichts des

<sup>(8)</sup> Ziffern 29-31 der Stellungnahme.

Tabelle 6.2 — Heranführungshilfe — Rubrik der Finanziellen Vorausschau: Heranführungshilfe

(Mio. EUR und %)

		Obergrenze der finanziellen vorausschau	Entwickl. Haush. Plan		Ausführung des Haushaltsplans					
			Ursprüngliche Mittel <sup>(1)</sup>	Endgültig verfügbare Mittel <sup>(2)</sup>	Verwendete Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel	Auf 2001 übertragene Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel	Annulierte Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel
Landwirtschaft (B7-0 1 0)	VE		519,1	528,9	528,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	ZE		190,1	140,1	0,0	0,0	140,1	100,0	0,0	0,0
Landwirtschaft (B7-0 1 0A)	VE		9,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
	ZE		9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	100,0
<b>B7-0 1 insgesamt</b>	<b>VE</b>		<b>529,0</b>	<b>529,0</b>	<b>528,9</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
	<b>ZE</b>		<b>200,0</b>	<b>150,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>140,1</b>	<b>93,4</b>	<b>9,9</b>	<b>6,6</b>
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (B7-0 2 0)	VE		1 039,0	1 046,4	1 005,0	96,0	41,2	3,9	0,1	0,0
	ZE		226,0	171,0	2,5	1,5	0,0	0,0	168,5	98,5
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (B7-0 2 0A)	VE		19,0	11,6	11,3	96,8	0,0	0,0	0,4	3,2
	ZE		19,0	4,0	0,0	1,0	0,0	0,0	4,0	99,0
<b>B7-0 2 insgesamt</b>	<b>VE</b>		<b>1 058,0</b>	<b>1 058,0</b>	<b>1 016,3</b>	<b>96,1</b>	<b>41,2</b>	<b>3,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
	<b>ZE</b>		<b>245,0</b>	<b>175,0</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>172,5</b>	<b>98,5</b>
Wirtschaftliche Hilfe für die assoziierten Länder Mittel- und Ost-europas (B7-0 3 0)	VE		1 344,3	1 358,4	1 357,1	99,9	0,0	0,0	1,3	0,1
	ZE		1 035,2	1 015,2	1 010,7	99,6	0,0	0,0	4,4	0,4
Wirtschaftliche Hilfe für die assoziierten Länder Mittel- und Ost-europas (B7-0 3 0 A)	VE		73,8	59,7	48,8	81,7	0,0	0,0	10,9	18,3
	ZE		73,8	33,8	1,5	4,4	0,0	0,0	32,3	95,6
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (B7-0 3 1)	VE		159,0	159,0	159,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	ZE		140,0	200,0	187,8	93,9	0,0	0,0	12,2	6,1
Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern mit einem Assoziationsvertrag im Rahmen von Euratom (B7-0 3 2)	VE		2,7	2,7	2,1	80,9	0,0	0,0	0,5	19,1
	ZE		2,1	2,1	0,8	41,0	0,0	0,0	1,2	59,0
<b>B7-0 3 insgesamt</b>	<b>VE</b>		<b>1 579,7</b>	<b>1 579,7</b>	<b>1 567,0</b>	<b>99,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>12,7</b>	<b>0,8</b>
	<b>ZE</b>		<b>1 251,0</b>	<b>1 251,0</b>	<b>1 200,9</b>	<b>96,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>50,1</b>	<b>4,0</b>
<b>Rubrik 7 insgesamt</b>	<b>VE</b>		<b>3 166,7</b>	<b>3 166,7</b>	<b>3 112,2</b>	<b>98,3</b>	<b>41,2</b>	<b>1,3</b>	<b>13,3</b>	<b>0,4</b>
	<b>ZE</b>		<b>1 696,0</b>	<b>1 576,0</b>	<b>1 203,4</b>	<b>76,4</b>	<b>140,1</b>	<b>8,9</b>	<b>232,5</b>	<b>14,8</b>
Heranführungsstrategie für Malta (B7-0 4 0)	VE		0,0	6,0	6,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	ZE		0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Heranführungsstrategie für Zypern (B7-0 4 1)	VE		0,0	9,0	1,7	18,9	7,3	81,1	0,0	0,0
	ZE		0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	100,0
<b>B7-0 4 insgesamt</b>	<b>VE</b>		<b>0,0</b>	<b>15,0</b>	<b>7,7</b>	<b>51,3</b>	<b>7,3</b>	<b>48,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
	<b>ZE</b>		<b>0,0</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Titel B7-0 insgesamt</b>	<b>VE</b>	<b>3 174,0</b>	<b>3 166,7</b>	<b>3 181,7</b>	<b>3 119,9</b>	<b>98,1</b>	<b>48,5</b>	<b>1,5</b>	<b>13,3</b>	<b>0,4</b>
	<b>ZE</b>		<b>1 696,0</b>	<b>1 578,0</b>	<b>1 203,4</b>	<b>76,3</b>	<b>140,1</b>	<b>8,9</b>	<b>234,5</b>	<b>14,9</b>

<sup>(1)</sup> Vom Europäischen Parlament am 16. Dezember 1999 endgültig festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 40 vom 14.2.2000).

<sup>(2)</sup> Nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltpläne und der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, aber ohne Berücksichtigung der aus dem Jahr 1999 übertragenen Mittel, der aufgrund der Wiederverwendung von Einnahmen verfügbaren Mittel, der Einnahmen aus Beiträgen Dritter, der sonstigen Einnahmen für festgelegte Zwecke und der wiederverwendeten Mittel.

Quelle: Haushaltsrechnung 2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Haushaltsjahr übertragen. Die Zahlungsermächtigungen für ISPA mussten fast vollständig annulliert werden, da sich die einzigen getätigten Zahlungen lediglich auf 2,5 Millionen Euro beliefen <sup>(9)</sup>. Noch dazu betrafen sie andere als die durch die ISPA-Verordnung ausdrücklich abgedeckten Zwecke. Auf der Grundlage des Ratsbeschlusses 2000/474/EG <sup>(10)</sup> beschloss die Kommission im Juli 2000 <sup>(11)</sup>, den Gemeinschaftsbeitrag zum Projekt über die Wiederschiffbarmachung der Donau aus folgenden Haushaltslinien zu finanzieren: B7-0 2 0 (ISPA), B7-0 3 0 (Phare) und B7-5 4 1 (Obnova).

6.13. Die Haushaltsführung bei Rubrik 7 war durch sehr ähnliche Merkmale gekennzeichnet wie die bei Rubrik 4 (weitere Einzelheiten sind den Ziffern 5.2-5.18 zu entnehmen):

- a) starke Konzentration der Mittelbindungen zum Ende des Haushaltsjahres, da 59 % des im Haushaltsjahr 2000 zugunsten von Titel B7-0 gebundenen Betrags in Höhe von 3 130 Millionen Euro allein im Laufe des Monats Dezember gebunden wurden. Dies ist weitgehend auf die späten Mittelbindungen für die Programme ISPA und Sapard zurückzuführen, während beim Phare-Programm 33 % der Mittelbindungen im Dezember getätigt wurden;
- b) Völliges Fehlen von Zahlungen für die Programme Sapard und ISPA, wodurch sich die noch abzuwickelnden Mittelbindungen des Titels B7-0 automatisch um 61 % erhöhten. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen für das Phare-Programm erhöhten sich um 18 %;
- c) Konzentration der Zahlungen im Monat Dezember, in dem 25,1 % der Ausgaben des Jahres getätigt wurden;
- d) Fehlende Inanspruchnahme der Zahlungsermächtigungen für Verwaltungsausgaben durch die Kommission (3,2 % der vorgesehenen Mittel wurden tatsächlich in Anspruch genommen).

<sup>(9)</sup> Ein weiterer Betrag in Höhe von 42 000 Euro wurde für Berater verwendet, welche die GD Regionalpolitik bei der Bewertung unterstützten.

<sup>(10)</sup> ABl. L 187 vom 26.7.2000, S. 45.

<sup>(11)</sup> Beschluss der Kommission, in Umlauf gebracht unter der Nummer C/2000 2297.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*ungeheuren Finanzbedarfs der Kandidatenländer in der Heranführungsphase diese Verpflichtungsermächtigungen abzuwickeln, um sie nicht zu verlieren. Es ist völlig normal, dass die Mittelbindungen und die Zahlungen leicht voneinander abweichen, wenn man bedenkt, wie breit gefasst die von ISPA geförderten Investitionsvorhaben sind. Künftig besteht die Herausforderung darin, die Projekte im Zeitrahmen, der in den Finanzierungsvereinbarungen vorgesehen ist, abzuwickeln und allmählich die verfügbaren Zahlungsermächtigungen abfließen zu lassen.*

**6.13.** *Die allgemeinen Bemerkungen zur Verwaltung von Rubrik 7 unterscheiden sich bei Phare, ISPA und Sapard nicht.*

- a) *Die Mittelbindungen für Phare im Dezember 2000 lagen bei 33 % und nicht bei 34 % des gesamten Jahresbetrags.*
- b) *Zwar haben die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) bei Phare wegen des immer größeren Programmumfangs zugenommen, doch verringert sich in Wirklichkeit die Anzahl der Jahre, die nötig sind, um diese Altlasten (in Form von Mittelbindungen oder Zahlungen) abzubauen.*
- c) *Die nationalen Behörden richten die Zahlungsanträge an die Kommission, wenn die Voraussetzungen für eine Zahlung erfüllt sind. Die Dienststellen der Kommission haben keinen Einfluss auf den Zeitpunkt, zu dem die nationalen Behörden ihre Zahlungsanträge einreichen. Nach deren Prüfung führen die Dienststellen die Zahlungen so schnell wie möglich aus.*
- d) *Die Kommission hat die für die Haushaltsführung bestimmten Mittel ihrem Bedarf entsprechend eingesetzt. Der vorgeschriebene Prozentsatz von 2 % der Gesamtmittel stellt eine Obergrenze für die technische Hilfe auf Betreiben der Kommission und kein Ausgabenziel dar. Obwohl die Zahlungen weit niedriger ausfielen als im Haushalt veranschlagt, wurde der Großteil der nicht genutzten Verpflichtungsermächtigungen durch Überweisungen für die Förderung anderer Aspekte der Instrumente verfügbar gemacht.*

## ISPA

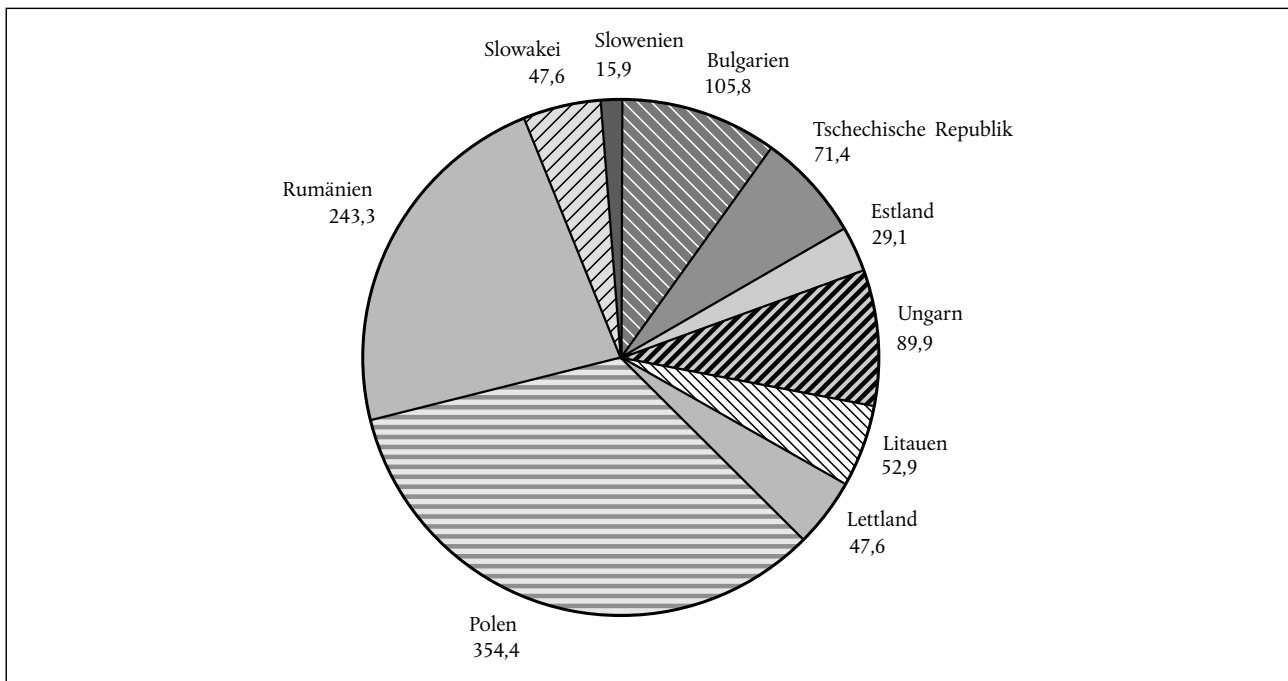
## Mittelverteilung

6.14. Zwischen den Bewerberländern wurde eine indicative Mittelaufteilung anhand der Kriterien Bevölkerung, Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP)<sup>(12)</sup> und Landesfläche vorgenommen<sup>(13)</sup> (siehe **Abbildung 6.1**).

6.15. Um die Bewerberländer dazu anzuhalten, hochwertige Projekte vorzuschlagen, und um über genügend Flexibilität bei der Verwaltung der ISPA-Mittel zu verfügen, ist für die Zuteilungen jeweils eine Spannbreite (Mindest- und Höchstbetrag der zuweisbaren ISPA-Mittel) vorgesehen. Obwohl die Zuweisung angepasst werden kann, um der in den Vorjahren erzielten Leistung Rechnung zu tragen, gibt es keine Leistungsindikatoren<sup>(14)</sup>.

**6.15.** Der von ISPA verwendete „Leistungsindikator“ bezieht sich auf die Fähigkeit eines Landes, solide Projekte zu formulieren und umzusetzen. Sind Länder dazu nicht in der Lage, bindet die Kommission weniger Mittel als die jährliche Zuweisung vorsieht. So wurde bereits im Jahr 2000 vorgegangen.

**Abbildung 6.1 — Verteilung der ISPA-Mittel auf die Bewerberländer im Jahr 2000**



Auf der Grundlage der durchschnittlichen Spannbreite der Mittel in Millionen Euro

<sup>(12)</sup> In Kaufkraftparitäten.

<sup>(13)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates, Artikel 4; Kommissionsentscheidung 2000/229/EG vom 7. März 2000, Abl. L 72 vom 21.3.2000, S. 21.

<sup>(14)</sup> Auf dieses Problem verwies der Hof bereits in seiner Stellungnahme Nr. 10/98.



BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Mittelbindungen*

6.16. In **Tabelle 6.3** wird die Verwendung der im Haushaltsplan für das Jahr 2000 vorgesehenen Mittelbindungen dargestellt.

6.17. **Tabelle 6.4** vermittelt einen Überblick über die Finanzierungsbeschlüsse und Mittelbindungen im Jahr 2000 nach Ländern und Bereichen.

**Tabelle 6.3 — Verwendung der Verpflichtungsermächtigungen bei ISPA im Jahr 2000**

(Mio. EUR)

Zweckbestimmung	Mittelbindungen
Mittelbindungen für 75 Projekte, davon 13 Projekte über technische Hilfe im Betrag von 8 Millionen Euro	997,5
Projekt zur Wiederschiffbarmachung der Donau	7,5
Einsatz von Beratern innerhalb von (für den Kohäsionsfonds geschlossenen) Rahmenverträgen zur Unterstützung der Kommission (GD Regionalpolitik) bei der Projektbewertung	4,2
Mittelzuweisungen an die Delegationsleiter (GD Außenbeziehungen) zur Finanzierung von zusätzlichem Personal zur Durchführung des „Dekonzentrationsmodells“ für das Phare-Programm ab 2001	7
<b>Mittelbindungen insgesamt</b>	<b>1 016,2</b>

Quelle: GD Regionalpolitik.

**Tabelle 6.4 — Mittelverteilung bei ISPA**

(Mio. EUR)

Bewerberland	Umweltprojekte		Verkehrsprojekte		Kumulierte Gesamtbeträge
	Insges. genehmigter Betrag	HHP 2000	Insges. genehmigter Betrag	HHP2000	
Bulgarien	77,98	52,05	80,00	52,00	
Tschechische Republik	34,77	27,82	66,22	42,17	
Estland	19,76	15,81	15,51	12,41	
Ungarn	71,72	43,83	190,11	44,16	
Lettland	37,69	26,57	43,44	20,18	
Litauen	22,75	18,20	42,55	34,04	
Polen	201,84	132,99	329,85	173,97	
Rumänien	181,38	120,60	346,88	118,63	
Slowakei	27,22	11,61	38,57	30,85	
Slowenien	14,19	11,36	10,35	8,28	
<b>Zwischensumme</b>	<b>689,30</b>	<b>460,82</b>	<b>1 163,48</b>	<b>536,70</b>	
<b>Genehmigte Beträge insgesamt</b>					<b>1 852,79</b>
<b>HHP 2000 insgesamt</b>					<b>997,52</b>

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.18. Infolge der Kommissionsbeschlüsse im Jahr 2000 (75 genehmigte Projekte) beläuft sich der für ISPA gewährte maximale Gesamtbetrag auf 1 863 Millionen Euro. Insgesamt wurden der Kommission 143 Projekte vorgelegt, von denen sie 19 nicht akzeptierte. Bei 39 Projekten schlug die Kommission vor, sie dem ISPA-Verwaltungsausschuss in den kommenden Jahren erneut vorzulegen. Der ISPA-Verwaltungsausschuss seinerseits gab zu 85 Projekten eine positive Stellungnahme ab, für 77 dieser Projekte traf die Kommission im Jahr 2000 einen Beschluss und bei 75 Projekten nahm sie Mittelbindungen vor. Die ISPA-Verordnung sieht vor, dass der im Jahr 2000 nicht gebundene Betrag (865,5 Millionen Euro) in den folgenden Jahren zu binden ist.

6.19. Die ISPA-Ausgaben werden von der Kommission auf der Grundlage einer für jedes Projekt zwischen der Kommission und dem begünstigten Land getroffenen Finanzierungsvereinbarung ausgeführt. Der Großteil der Finanzierungsvereinbarungen für die Projekte, für die während des Jahres Mittelbindungen getätigt worden waren, wurde erst ganz zum Ende des Jahres 2000 unterzeichnet.

#### *Verzögerungen beim Aufbau des rechtlichen und administrativen Rahmens*

6.20. Da das ISPA-Instrument eine Art Zwitternatur hat, also ein Zwischending ist zwischen der bereits bestehenden Unterstützung für die Bewerberländer (wie das Phare-Programm) und der finanziellen Unterstützung für die Mitgliedstaaten (wie der Kohäsionsfonds), stellte die fristgerechte Ausarbeitung des rechtlichen und administrativen Rahmens eine gewisse Herausforderung für die Kommission dar. Bis zur Annahme der ISPA-Verordnung wurden ab Dezember 1997 18 Monate benötigt, und anschließend vergingen weitere 9 Monate (nämlich bis März 2000), bis die Mittelverteilung auf die verschiedenen Bewerberländer feststand. Trotz dieser Zwänge konnten dank der beachtlichen Anstrengungen der GD Regionalpolitik bis Ende 2000 alle ISPA-Länderstrategien und 75 Projekte angenommen werden.

6.21. Die Ausarbeitung der ISPA-Rechtsvorschriften war zeitaufwendig und kompliziert, da sie die Mitwirkung zahlreicher Generaldirektionen erforderte, die das richtige Gleichgewicht zwischen den Bestimmungen der Strukturfonds und denen der Außenhilfen finden mussten.

**6.20.** Die Kommission bereitete die Kandidatenländer bereits 1999 vor: Die Verhandlung über Strategien, Projektserien und Verfahren erfolgte parallel zur Ausarbeitung des rechtlichen/administrativen Rahmens schon Anfang 1999.

Der ISPA-Verwaltungsausschuss hat sich bei seiner Sitzung am 21. Dezember 1999 positiv zur Zuweisung der Fördermittel geäußert.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

6.22. Neben der Tatsache, dass die Annahme der Verordnung bereits geraume Zeit in Anspruch nahm, sind im Zusammenhang mit der Annahme der Durchführungsbestimmungen folgende Schwachstellen zu nennen:

- a) Die „allgemeinen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben“ (Artikel 7 Absatz 7 der ISPA-Verordnung) wurden in der Sitzung des ISPA-Verwaltungsausschusses <sup>(15)</sup> vom Dezember 1999 angenommen.
- b) Die Vorbereitung von ISPA durch die GD Regionalpolitik musste zunächst von einem sehr kleinen Team bewerkstelligt werden. Überdies musste parallel dazu der rechtliche Rahmen für die Durchführung ausgearbeitet werden. Die ISPA-Direktion selbst wurde erst im April 2000 voll einsatzfähig.
- c) Die Bewerberländer erhielten im Mai 2000 ein „ISPA-Handbuch“ mit Durchführungsbestimmungen für ISPA <sup>(16)</sup>.
- d) Die internen Regeln mit einer Beschreibung der Zuständigkeiten und der Verfahren für die dienstübergreifende Konsultation wurden im Juli 2000 förmlich angenommen.
- e) Anders als beim Kohäsionsfonds können die Bewerberländer nicht ihre eigenen Regeln im Bereich des öffentlichen Auftragswesens anwenden, sondern müssen die im „Praktischen Leitfaden“ enthaltenen,

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**6.22.** Die Durchführungsbestimmungen (im Anhang zu den Finanzierungsvereinbarungen) wurden vom ISPA-Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung am 21. Dezember 1999 gebilligt und in die erste Finanzierungsvereinbarung, die getroffen wurde, aufgenommen.

- a) Ein halbes Jahr bevor die ISPA-Maßnahmen dem Verwaltungsausschuss vorgelegt wurden, wurden die Bestimmungen über die Förderfähigkeit beschlossen.
- c) Das „ISPA-Handbuch“ konzentriert sich auf die Umsetzung der Projekte, denn alle Angaben zur Ausarbeitung der Projekte wurden den begünstigten Ländern in den „Antragsformularen für den Zuschuss“ schon Anfang 1999 mitgeteilt.
- d) Die dienststellenübergreifenden Konsultationen werden von den bei der Kommission geltenden allgemeinen Bestimmungen geregelt. Das Verfahren der Ermächtigung des für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglieds ist mit Sicherheit nützlich, aber für die Beschlussfähigkeit der Kommission (sei es im schriftlichen oder im mündlichen Verfahren) nicht unbedingt notwendig.
- e) Der „Praktische Leitfaden“ zu den Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe ist eine überarbeitete Fassung, die für den gesamten Bereich der Außenhilfe einen früheren Leitfaden ersetzt, der auf ISPA vollständig anzuwenden

<sup>(15)</sup> Dieser Ausschuss soll Stellungnahmen zu den aus ISPA-Mitteln zu finanzierenden Maßnahmenentwürfen abgeben. Er setzt sich zusammen aus Vertretern der Mitgliedstaaten, den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission. Die EIB entsendet einen Vertreter, der nicht stimmberechtigt ist.

<sup>(16)</sup> Fragen wie die Verwendung der Zinsen aus dem vorgesehenen Vorschuss in Höhe von 20 % der Projektmittel werden nur im ISPA-Handbuch und nicht in der Finanzierungsvereinbarung behandelt. Dies zeigt die Bedeutung dieser Bestimmungen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

diesbezüglichen Regeln <sup>(17)</sup> anwenden, die jedoch erst Anfang 2001 vorlagen. Noch dazu war bereits eine Änderung der ISPA-Verordnung erforderlich <sup>(18)</sup>, weil man in der ursprünglichen ISPA-Verordnung keine Abweichung von der Anwendung des Titels IX Artikel 114 der Haushaltsordnung <sup>(19)</sup> vorgesehen hatte, wie sie auch die Phare-Verordnung enthält. Diese Tatsache verursachte Probleme bei der Kofinanzierung durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE).

- f) Im Bereich der internen Verwaltungsverfahren bestanden Unklarheiten: Die verwirrende Formulierung in der ISPA-Verordnung führte zu langwierigen Erörterungen darüber, wann Mittelbindungen getätigt und Finanzierungsvereinbarungen unterzeichnet werden können. Wegen administrativer Missverständnisse wurden für zwei Umweltprojekte in Polen <sup>(20)</sup> im Betrag von rund 41 Millionen Euro im Jahre 2000 keine Mittelbindungen getätigt, obwohl der ISPA-Verwaltungsausschuss bereits im Oktober 2000 eine positive Stellungnahme dazu abgegeben hatte. Drei Finanzierungsvereinbarungen <sup>(21)</sup> waren von der Kommission und den Bewerberländern vor Tätigung der entsprechenden Mittelbindungen unterzeichnet worden mit der Folge, dass das interne Verfahren der formalen Genehmigung teilweise neu aufgerollt werden musste.
- g) Acht der zehn (zwischen der Kommission und den Bewerberländern geschlossenen) Vereinbarungsprotokolle (Memoranda of Understanding) über die Verwendung des nationalen Fonds <sup>(22)</sup>, die angenommen werden müssen, bevor die Kommission die ISPA-Mittel an die Bewerberländer auszahlt, wurden erst Ende 2000 unterzeichnet.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*ist, bis für ISPA dieser neue „Praktische Leitfaden“ in Kraft tritt (1. März 2001).*

*Die Kommission räumt ein, dass die ISPA-Verordnung eine Lücke aufweist und keine Ausnahmen zu Artikel 114 der Haushaltsordnung vorsieht. Um diesen Fehler zu beheben, hat die Kommission dem Rat am 8. März 2001 einen Vorschlag für eine Änderung der ISPA-Verordnung vorgelegt (KOM(2001) 110 endg.).*

- g) *Die späte Unterzeichnung der Memoranda of Understanding führte in den betreffenden Ländern zu keinen Verzögerungen bei der Umsetzung.*

<sup>(17)</sup> Die Finanzierungsvereinbarungen sehen vor, dass die ausführlichen Verfahren für Ausschreibungen und Aufträge im Handbuch für das dezentralisierte Durchführungssystem (Decentralised Implementation System, DIS) der Phare-Programme beschrieben werden. Der die Bauaufträge betreffende Teil wurde bislang aber nur partiell ausgearbeitet. Der neue praktische Leitfaden war Anfang 2001 verfügbar.

<sup>(18)</sup> KOM(2001) 110 endg.

<sup>(19)</sup> In Ausnahmefällen steht die Teilnahme an Ausschreibungen auch Bietern aus anderen Staaten als den Mitgliedstaaten und den begünstigten Ländern offen.

<sup>(20)</sup> 2000/PL/16/P/PE002 und 019.

<sup>(21)</sup> 2000/PL/16/P/PE001, PT002 und PT003.

<sup>(22)</sup> Dabei handelt es sich um eine einzige Stelle in jedem Bewerberland, über die alle aus dem ISPA-Instrument gewährten Gemeinschaftsmittel weitergeleitet werden müssen.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

6.23. Während die ISPA-Verordnung keine Annahme von ISPA-Länderstrategien vorsieht, enthält das ISPA-Handbuch entsprechende Bestimmungen<sup>(23)</sup>. 60 % der Länderstrategiepapiere zu Verkehr und Umwelt wurden dem ISPA-Verwaltungsausschuss in derselben Sitzung vorgelegt wie die entsprechenden Projekte; in den übrigen Fällen waren die Strategiedokumente erst wenige Monate vor den Projekten vorgelegt worden. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, mussten die Strategien und Projekte parallel zueinander ausgearbeitet werden. Auch wenn dies erhebliche Anstrengungen seitens der Kommission erforderte, scheint dieser Ansatz nicht der logischste zu sein, da er das Risiko beinhaltet, dass nicht die nachhaltigsten Strategien erarbeitet bzw. die geeignetsten Projekte ausfindig gemacht werden.

6.24. Die langsamen Beschlussfassungsprozesse führten in einigen Bewerberländern zu Problemen, weil die nationalen Finanzmittel für bestimmte Projekte bereits genehmigt worden waren und verwendet werden mussten, weshalb die (häufig mit Phare-Mitteln vorbereiteten) Projekte noch vor der Kommissionsgenehmigung anliefen. In diesen Fällen waren sämtliche, vor Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung getätigten Ausgaben nicht förderfähig.

#### *Mangelnde Inanspruchnahme der rückzahlbaren Unterstützung*

6.25. Gemäß der ISPA-Verordnung kann die Gemeinschaftshilfe in Form nicht rückzahlbarer direkter Unterstützung sowie in Form rückzahlbarer Unterstützung oder über jede andere Unterstützungsform erfolgen. Bislang hatte die ISPA-Unterstützung ausschließlich die Form von Zuschüssen, und bei 95 % der im Jahr 2000 geförderten Projekte war der Fördersatz höher als 50 %. Bei 41 Projekten, davon 11 im Umweltbereich, fand der maximale Fördersatz von 75 % Anwendung.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**6.23.** *Um sicherzustellen, dass die im Rahmen von ISPA finanzierten Investitionsvorhaben mit den strategischen Zielen des EU-Beitritts in Einklang stehen, hat die Kommission die Kandidatenländer aufgefordert, Strategien auszuarbeiten, bevor Projekte den Verwaltungsausschüssen vorgelegt werden können. Allgemein begann die Ausarbeitung dieser Strategien weit vor der Einbringung in den Ausschuss und vor der Einreichung der Anträge bei der Kommission. Dank dieser Vorgehensweise konnte dem Ausschuss eine ausreichende Anzahl solider Projekte unterbreitet werden, die mit der ISPA-Verordnung und den strategischen Zielen im Hinblick auf den Beitritt in Einklang standen.*

**6.24.** *Die Kommission räumt ein, dass die Verfahren der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarungen schwerfällig sind. Die Kandidatenländer sind sich durchaus bewusst, dass ISPA finanziell keine Ausgaben fördern kann, die vor der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung mit der Kommission entstehen.*

**6.25.** *Die Kommission hebt hervor, dass der außergewöhnlich hohe Zuschussanteil von 85 %, den die ISPA-Verordnung zulässt, bei keinem der im Jahr 2000 beschlossenen Projekte ausgeschöpft wurde. Der Durchschnittssatz von 64 % im Jahr 2000 kann als bescheiden angesehen werden, wenn berücksichtigt wird, dass zahlreiche Projekte keine Einnahmen erwirtschafteten.*

<sup>(23)</sup> „It is evident that effective project identification requires a strategy ... Each beneficiary country needs, therefore, to define a national ISPA transport strategy and a national ISPA environment strategy. [...]. The national ISPA strategies should be based on and make reference to the Accession Partnerships and on the National Programme for the Adoption of the Acquis, and they should also draw on relevant national planning documents.“ (Eine wirksame Projektfindung setzt selbstverständlich eine bestimmte Strategie voraus. Daher muss jedes Empfängerland eine ISPA-Länderstrategie im Verkehrsbereich und im Umweltbereich definieren [...]. Die ISPA-Länderstrategien sollten sich auf die Beitrittspartnerschaften und die nationalen Programme zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands stützen und Verweise darauf erhalten. Überdies sollten sie sich an den relevanten nationalen Planungsdokumenten orientieren).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

6.26. Damit die Hebelwirkung der verfügbaren Mittel verstärkt wird, sieht die ISPA-Verordnung erstens die Möglichkeit einer Verringerung des Fördersatzes vor, um Folgendem Rechnung zu tragen: Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln, Fähigkeit der Maßnahme zur Schaffung von Einnahmen und angemessene Anwendung des Verursacherprinzips (im Bereich der Umweltverschmutzung). Die zweite Möglichkeit ist die Gewährung rückzahlbarer Unterstützung.

6.27. Die GD Haushalt vertritt die Ansicht, dass bei der Projektbewertung die Fähigkeiten der Vorhaben zur Schaffung von Einnahmen sorgfältiger analysiert werden sollten. Beispielsweise sollte bei der Festlegung von Gebührensätzen dem erwarteten Anstieg der Hauseinnahmen Rechnung getragen werden. Bislang hat die Kommission keinen Gebrauch von der rückzahlbaren Unterstützung gemacht. Gemäß der ISPA-Verordnung sollen die der Verwaltungsbehörde oder einer sonstigen Behörde zurückgezählten Beihilfen zum gleichen Zweck wiederverwendet werden. Die Modalitäten für diese Form der Unterstützung und insbesondere die anzuwendenden Kontrollmechanismen sollten in den Finanzierungsvereinbarungen definiert werden.

#### *Schwachstellen im Zusammenhang mit der technischen Hilfe*

6.28. Die Bewerberländer erhielten aus verschiedenen, im Rahmen des Phare-Programms finanzierten Instrumenten <sup>(24)</sup> Finanzhilfen zwecks Unterstützung bei der Projektvorbereitung (einschließlich Institutionenaufbau). Dabei handelt es sich um folgende Instrumente:

- a) Im Jahre 1998 eingeleitete, besondere Vorbereitungsprogramme (Special Preparatory Programmes, SPP) für die Strukturfonds zwecks Unterstützung der Bewerberländer beim Erwerb des für ihre künftige Beteiligung an den EU-Strukturprogrammen benötigten politischen Know-hows sowie beim Aufbau der erforderlichen Verwaltungsstrukturen und Haushaltsverfahren. So wurden aus dem Phare-Programm Mittel gewährt, um die Bewerberländer

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**6.26.** *Der Kommission ist bewusst, dass bei den Projekten die Bezahlbarkeit für die Nutzer der Infrastruktur und das Einkommensniveau in den Kandidatenländern berücksichtigt werden müssen, das nur einen Bruchteil des Niveaus in den Mitgliedstaaten erreicht. Bei der Prüfung von Umweltprojekten bewertet die Kommission zukünftige Einkommen, einschließlich die Anwendung des Verursacherprinzips, und entscheidet, wie hoch der Zuschussanteil sein muss, um ein Projekt während seiner ganzen Laufzeit finanziell tragfähig zu machen. Bei Umweltprojekten bewegen sich diese Anteile zwischen 49 und 75 %. Verkehrsprojekte, insbesondere im Straßensektor, erzielen in der Regel keine bedeutenden Einkünfte, die zur Senkung des Zuschussanteils angerechnet werden könnten. Die Gewährung eines niedrigeren Zuschussanteils ist darüber hinaus künstlich, wenn Projekte in Verkehrskorridoren finanziert werden, wobei ISPA normalerweise nur Mittel für einen begrenzten Ausschnitt aus dem Verkehrskorridor bereitstellt.*

**6.27.** *Nach Ansicht der Kommission verlangt eine rückzahlbare Hilfe nach ausgefeilten Strukturen für Umsetzung, Überwachung und Kontrolle, die in den Kandidatenländern noch nicht geschaffen sind. Ein zu schneller Übergang zu rückzahlbaren Hilfesystemen stünde im Widerspruch zu den Grundsätzen einer soliden Verwaltung der Gemeinschaftshilfe. Das Ziel einer Hebelwirkung der Hilfe kann auch durch eine Senkung des Zuschussanteils erreicht werden, was bereits bei verschiedenen Projekten geschehen ist.*

*Von den Antragstellern wird verlangt, eine Finanzanalyse des Projekts vorzunehmen, die die vom Hof angemerkten Aspekte einschließt. Bei der Prüfung wird genau untersucht, wie solide und qualitativ hochwertig die Finanzanalyse ist.*

**6.28.** *Es ist darauf hinzuweisen, dass die Ziele dieser Programme erreicht wurden, was sich darin zeigt, dass genügend gut ausgearbeitete Projekte vorhanden waren, um eine vollständige Bindung der ISPA-Mittel 2000 zu ermöglichen.*

<sup>(24)</sup> Für die Durchführung dieser Hilfen waren die GD Erweiterung und die Delegationen zuständig.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

auf die Durchführung von ISPA und Sapard vorzubereiten und sie bei der Entwicklung der Länderstrategien zu unterstützen. Die Durchführung der Vorbereitungsprogramme für die Strukturfonds erfolgte über sogenannte Partnerschaftsprojekte <sup>(25)</sup>, dem wichtigsten Instrument im Bereich des Institutionenaufbaus.

- b) Die Large Scale Infrastructure Facility (Fazilität zur Förderung großer Infrastrukturen), Abschnitt 4, (LSIF IV) <sup>(26)</sup>.
- c) Sonstige aus dem Phare-Instrument finanzierte, nationale Programme zur Unterstützung der Bewerberländer bei der Ermittlung und Vorbereitung von ISPA-Projekten.

Die Umsetzung dieser Programme verzögerte sich aus einer Reihe von Gründen: Probleme mit den Beratern sowie unzureichendes Engagement seitens der Bewerberländer. Im Falle einiger ISPA-Partnerschaftsprojekte im Rahmen der besonderen Vorbereitungsprogramme war die Anleitung durch die Kommission unzureichend.

6.29. Ab dem Jahr 2000 konnten die ISPA-Mittel auch für technische Hilfe verwendet werden. Einige diesbezügliche Projekte wurden von den Bewerberländern selbst oder mit bilateraler Unterstützung bestimmter Mitgliedstaaten durchgeführt.

6.30. Die Kommission hat keine angemessene Schätzung des Bedarfs an technischer Hilfe vorgenommen und keine Prioritäten festgelegt. Es war dem Rechnungshof nicht möglich, sich einen vollständigen Überblick zu verschaffen über die im Jahr 2000 gewährten EU-Finanzierungen für die verschiedenen Formen technischer Hilfe bei der Vorbereitung von ISPA-Projekten.

**6.30.** Die Kommission hebt hervor, dass das wirkliche Qualitätsmaß für technische Hilfe die Qualität der darauf folgenden Anwendung ist.

Für Phare kann die Kommission lediglich griffbereite Daten über Verträge vorweisen, die nach den bestehenden Codes sortiert sind. Die Vorbereitung von ISPA gehört nicht zu den bestehenden Codes. Um die vom Hof gewünschten Angaben zusammenzustellen, wären für alle Programme, die der Hof unter 6.36. nennt, manuelle Nachforschungen in den Vertragsdatenbanken *Désirée* und *Perseus* erforderlich. Technisch ist das zwar möglich, doch wäre der Zeitaufwand sehr groß und der Nutzen solcher Nachforschungen stünde nach Auffassung der Kommission in keinem Verhältnis zu den Kosten. Im Rahmen der Phare-Bewertung 2000 ist vorgesehen, ein ausgefeilteres Informationsmanagementsystem zu entwickeln.

<sup>(25)</sup> Diese bilden den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen und halbstaatlichen Einrichtungen in den Bewerberländern und den entsprechenden Stellen in den Mitgliedstaaten.

<sup>(26)</sup> Vorläufer des ISPA-Instruments.

6.31. Aus den genannten Gründen entsprachen die der Kommission schließlich vorgelegten nationalen Strategien und Anträge für ISPA-Projekte nicht den Kommissionskriterien, und die betroffenen Kommissionsdienste mussten viel Arbeit investieren, um sie auf ein annehmbares Niveau zu bringen. Unzulänglichkeiten gab es insbesondere bei der Vorbereitung von Wirtschafts- und Finanzanalysen.

*Für die Vollendung des Dezentralisierungsprozesses erforderliche Koordinierung*

6.32. Die Schaffung zweier neuer Heranführungsinstrumente (ISPA und Sapard) mit gesonderten Verordnungen und Durchführungsbestimmungen parallel zum bestehenden Phare-Programm stellte für die Bewerberländer eine große Herausforderung dar, da sie sowohl die sinnvolle Verwendung dieser Mittel als auch die Reform ihrer internen Verwaltung bewerkstelligen mussten <sup>(27)</sup>.

6.33. Die Verkehrsprojekte wurden ermittelt auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen (Transport Infrastructure Needs Assessment, TINA) über künftige Netzkomponenten für den Aufbau eines transeuropäischen Netzes (Trans-European Network, TEN) in den Bewerberländern. Im Umweltbereich fand keine entsprechende Bedarfsanalyse statt, weshalb die Kommission — ebenso wie beim Kohäsionsfonds — beschloss, sich auf spezifische Teilbereiche zu konzentrieren. Im Rahmen des prioritären Umweltprogramms für den Beitritt (Priority Environmental Programme for Accession, PEPA) mit einem größeren Anwendungsbereich als ISPA wird gegenwärtig eine Datenbank mit potenziellen Umweltprojekten eingerichtet, welche den Bewerberländern die Ermittlung prioritärer, mittel- und langfristiger Umweltprojekte erleichtern soll. Dieses Programm wurde Ende 1999 gestartet, und die ersten Länderanalysen lagen Ende 2000 vor.

6.34. Eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg von ISPA ist die Schaffung angemessener Programmierungs- und Verwaltungsstrukturen in jedem begünstigten Land <sup>(28)</sup>. Die Koordinierungsverordnung sieht die Möglichkeit des Verzichts auf die vorherige Genehmigung durch die Kommission bei der Projektauswahl, den Ausschreibungen und der Auftragsvergabe vor, sobald die Projektverwaltungskapazitäten sowie die Verfahren und Strukturen für die Kontrolle der öffentlichen Finanzen in den Bewerberländern als angemessen betrachtet werden.

<sup>(27)</sup> Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1999, ABl. C 342 vom 1.12.2000, Ziffer 5.73.

<sup>(28)</sup> Gemäß Artikel 9 der ISPA-Verordnung müssen die begünstigten Länder vom 1. Januar 2000 an und in jedem Fall vor dem 1. Januar 2002 angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme einführen.

**6.34.** ISPA wurde von Anfang an nach dem dezentralen Durchführungssystem (DIS) abgewickelt, das dem für Phare geltenden System ähnelt. Das bedeutet, dass abgesehen von der Vorabgenehmigung der Ausschreibungen und Vertragsvergabe durch die Kommission das Kandidatenland nach der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung für die Projektentwicklung und insbesondere für die Finanzverwaltung und -kontrolle zuständig ist. Nach Artikel 12 Absatz 2 der Koordinierungsverordnung kann die Kommission durch einen Beschluss, auf die Vorabgenehmigung der Ausschreibungen und Vertragsvergabe verzichten, wenn bestimmte Kriterien und Voraussetzungen erfüllt sind, so dass es zu einer erweiterten Dezentralisierung (EDIS) kommt. Die Kommission hatte im Jahr 2000 dafür zu sorgen, dass die zuständigen Stellen die zur Verwaltung von ISPA nach dem DIS erforderlichen Strukturen schaffen, so dass diese vor dem Termin für den Beginn der Abwicklung der ISPA-Projekte eingerichtet sind. Deshalb erging im Juli 2000 eine entsprechende Aufforderung an die Kandidatenländer. In der Phare-Bewertung wurden die wichtigsten Grundsätze für EDIS festgelegt. Die



## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.35. Diese Frage ist eng verknüpft mit den Beitrittsverhandlungen zu „Kapitel 28 (Finanzkontrolle)“. In den Ländern, in denen der vorläufige Abschluss dieses Kapitels vereinbart wurde, ist es wichtig, den Dezentralisierungsprozess zu vollenden, damit sie zum Zeitpunkt des Beitritts startklar sind. Im Dokument „Phare 2000 Review“<sup>(29)</sup> ist vorgesehen, die Durchführung des ISPA-Programms ab 2002 vollständig auf die Bewerberländer zu übertragen und die Unterstützung für die von den Bewerberländern und der Kommission einvernehmlich mit der Durchführung beauftragten Behörden zu verstärken. Die GD Regionalpolitik forderte die Bewerberländer aber erst im Juli 2000 zu einer Analyse ihrer Fähigkeiten im Bereich der dezentralisierten Verwaltung auf.

*Notwendigkeit einer besseren Koordinierung*

6.36. Gemäß der Koordinierungsverordnung ist die Kommission zuständig für die Koordinierung der drei Instrumente (Phare, ISPA und Sapard) und insbesondere für die Festlegung der Leitlinien für die Heranführungshilfe in den einzelnen Ländern. Ergebnis war die Vorlage der „General assistance documents“ im März 2000 und April 2001, die aber lediglich eine Beschreibung des Stands der Vorbereitungsarbeiten in den einzelnen Bewerberländern enthalten.

6.37. Im Falle der Verkehrsinfrastrukturprojekte gab es anfangs keine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen TINA/TEN-Lenkungsausschüssen und dem ISPA-Verwaltungsausschuss zwecks Abstimmung der Projektdurchführung.

6.38. Die dienststellenübergreifende Koordinierung der Bewertung der nationalen ISPA-Strategien und Projektanträge funktioniert zufriedenstellend, insbesondere seit Formalisierung der betreffenden Verfahren Mitte 2000.

Dienststellen der Kommission haben eine einheitliche Arbeitsunterlage für Phare und ISPA vorbereitet, die eine Checkliste für jede der in der Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates festgelegten Vorbedingungen enthält und den Kandidatenländern am 1. Januar 2001 als Hilfestellung bei der Vorbereitung auf EIDS übermittelt wurde. In der Folge fanden im Jahr 2001 Sitzungen mit den Kandidatenländern statt, um eingehend zu erläutern, was die Voraussetzungen für EIDS sind und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen.

**6.35.** Das Allgemeine Dokument über die Hilfe (General Assistance Document) für 2001 wurde mit dem Phare-Ausschuss am 26. April 2001 erörtert und von diesem begrüßt. Es macht Angaben zu den Prioritäten und den vorläufigen Zuweisungen für das jeweilige Land und Instrument, der Koordinierung mit der EIB und den internationalen Finanzinstitutionen sowie über Fortschritte und Perspektiven im Hinblick auf die dezentrale Verwaltung.

**6.36.** Zahlreiche Vertreter der Mitgliedstaaten im ISPA-Verwaltungsausschuss üben ebenfalls die Funktionen des Präsidenten und Vizepräsidenten der TINA/TEN-Lenkungsausschüsse aus. Für die Koordinierung der Projekte hat die Kommission in ihren Reihen einen Zuständigen für jeden einzelnen der 10 Korridore benannt. Auf dieser Grundlage hat sie ab September 2000 eine Zusammenarbeit mit den Lenkungsausschüssen der verschiedenen Korridore eingeleitet.

<sup>(29)</sup> Mitteilung von Herrn Verheugen, C(2000)3103/2 vom 27. Oktober 2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

6.39. Bei der Bewertung verfolgten die verschiedenen Generaldirektionen unterschiedliche Ansätze:

- a) Die GD Umwelt beauftragte eine Beraterfirma, die auch bei komplizierten Projekten Unterstützung leistet, mit der Erstellung von Checklisten für das Genehmigungsverfahren.
- b) Die GD Verkehr und Energie muss sich wegen der knappen Ressourcen ausschließlich auf die Kohärenz zwischen den EU-Projekten und den nationalen Verkehrsstrategien konzentrieren.
- c) Die Direktion ISPA innerhalb der GD Regionalpolitik nimmt bei Projektbewertungen zeitweise die Dienste externer Berater in Anspruch. Überdies wurde ein Rahmenvertrag mit der EIB geschlossen, die bei einer begrenzten Anzahl von Projektanträgen technische Hilfe leistet.

6.40. Es konnten keine klaren Leitlinien mit Kriterien für die Genehmigung ausfindig gemacht werden, mit Ausnahme der in den Anhängen I und II der ISPA-Verordnung beschriebenen allgemeinen Anforderungen. Im Bereich der Bewertungsverfahren gab es keinen einheitlichen Ansatz innerhalb der GD Regionalpolitik bzw. auf der Ebene der verschiedenen Kommissionsdienste. Ferner fehlte ein klares Verfahren für die Weiterverfolgung der von den einzelnen Generaldirektionen vorgebrachten Kommentare.

## SAPARD

*Folgen des komplizierten rechtlichen Rahmens für Sapard*

6.41. Die Sapard-Verordnung ist kompliziert, da sie Elemente aus drei verschiedenen Politikbereichen enthält, nämlich das Element der Mehrjahresprogrammierung aus dem Bereich der Strukturfonds, die Finanzkontrollverfahren aus dem Bereich des EAGFL-Garantie und die internationalen Übereinkommen aus dem Bereich der Außenhilfe. Noch dazu musste die Kommission die Rechtsgrundlage erst schaffen, da die begünstigten Länder nicht über entsprechende Verwaltungs- und Kontrollverfahren verfügten.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**6.39.**

- b) Die GD TREN hat zu den ISPA-Verkehrsleitlinien einen äußerst wertvollen Beitrag geleistet, und zwar in einem Arbeitspapier vom 28. August 2000, das dem ISPA-Verwaltungsausschuss im Februar 2001 zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde. Darüber hinaus prüft die GD TREN im Zuge der dienststellenübergreifenden Konsultation gewöhnlich, ob die Verkehrsprojekte mit einigen europäischen Abkommen (AGR, AGTC, TEM) und mit der Richtlinie 96/53/EG über Achslasten und Abmessungen in Einklang stehen.

**6.40.** Die Kriterien für die Beurteilung der Projekte sind in der Geschäftsordnung und in den Antragsformularen für den Zuschuss eindeutig festgelegt. Alle Dienststellen der Kommission bewerten die Projekte entsprechend ihrer Zuständigkeit im Zuge eines optimal eingespielten dienststellenübergreifenden Verfahrens der doppelten Konsultation. Dieselben Geschäftsordnungsbestimmungen regeln den weiteren Umgang mit den Anmerkungen der verschiedenen GD sowie das Verfahren für die Ermächtigung des für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglieds.

**6.41.** Die Kommission hat einen finanziellen Rahmen zur Abwicklung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums in Drittländern eingerichtet, der ausreichend Garantien für die Nutzung und den verantwortlichen Umgang mit Gemeinschaftsmitteln bietet. Damit sollen sowohl das System in einer Art und Weise verwaltet werden, die innerhalb der Gemeinschaft bereits ihre Effizienz erwiesen hat, als auch die Kandidatenländer vor dem Beitritt mit der Anwendung gemeinschaftsinterner Regeln vertraut gemacht werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

6.42. Weder der rechtliche noch der administrative Rahmen wurden in der Sapard-Verordnung klar genug definiert, und die Kommission benötigte sieben Monate, um die verschiedenen Erfordernisse zu koordinieren und die Grundsätze für die Durchführung von Sapard anzuwenden. Die Kommission hatte zunächst erwogen, dem Rat einen neuen Vorschlag für eine Rechtsgrundlage vorzulegen, verzichtete dann aber darauf, weil es sich als nicht erforderlich erwies.

6.43. Die Verordnung verpflichtete die Kommission zur Annahme ausführlicher Finanzbestimmungen, wozu es im Juni 2000 kam. Da die Verordnung in den Bewerberländern nicht unmittelbar Anwendung finden konnte, musste die Kommission die darin enthaltenen Bestimmungen in eine internationale Vereinbarung umwandeln (die mehrjährige Finanzierungsvereinbarung). Die Ausarbeitung und Aushandlung dieser Vereinbarung mit den zehn Bewerberländern nahm sechs Monate in Anspruch. Am 29. November 2000 wurde dieses Dokument schließlich von der Kommission angenommen.

6.44. Die in dieser internationalen Vereinbarung festgelegten Verwaltungs- und Finanzkontrollverfahren entsprechen denen des EAGFL-Garantie (einschließlich der Zahlstellen und des Rechnungsabschlussverfahrens). Bei vergleichbaren Programmen in den Mitgliedstaaten finden dagegen die Verwaltungs- und Finanzkontrollverfahren der Strukturfonds Anwendung. Obwohl die geschaffenen Systeme es den Bewerberländern erlauben werden, einschlägige Erfahrungen zu sammeln, ist es wahrscheinlich, dass einige dieser Verfahren nur vorübergehend gelten und nach dem Beitritt nicht mehr erforderlich sein werden.

#### *Verwaltung durch die Kommission*

6.45. Der Kommission stand nur ein sehr kurzer Zeitraum zur Verfügung, um den rechtlichen Rahmen aufzubauen und die Sapard-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auszuarbeiten. Es ist als Erfolg der Kommission und der Bewerberländer zu werten, dass alle Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums fristgerecht angenommen wurden. Überdies wurde das Verfahren zur Ausarbeitung und Unterzeichnung der internationalen Vereinbarungen erfolgreich abgeschlossen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**6.42.** *Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates soll Sapard nach den Grundsätzen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften des EAGFL und der Außenhilfe verwaltet werden. Darüber hinaus muss die Kommission gemäß Titel XI (Außenhilfe) der Finanzierungsverordnung Verwaltungsaufgaben (wie Projektauswahl, Ausschreibungen, Auftragsvergabe) vorab genehmigen. Da im Zuge der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 viele Anträge für oft kleine Vorhaben gestellt werden, war es notwendig, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates die Verwaltungsaufgaben an die Kandidatenländer zu delegieren. Die Erstellung eines Grundrisses für ein solches neues System war unvermeidbar zeitaufwändig.*

**6.44.** *Nach dem Beitritt bedarf es nur geringfügiger Änderungen an dem für Sapard geschaffenen System, um die Verpflichtungen aus den derzeitigen Strukturfonds und dem EAGFL-Garantie einzuhalten.*

### Schwierigkeiten der Bewerberländer beim Aufbau der Systeme

6.46. Der Aufbau von Verfahren zur Verwaltung und Kontrolle von EU-Mitteln war für die Bewerberländer völliges Neuland. Da diese Systeme sich noch dazu von denen der Mitgliedstaaten unterscheiden, hätte die Kommission spezifische Arbeitsmethoden zur Unterstützung der Bewerberländer beim Aufbau der erforderlichen Systeme entwickeln müssen, wie dies bei der Einsetzung der Zahlstellen für den EAGFL-Garantie in den Mitgliedstaaten der Fall war. Die Kommission hätte klare und einfache Regeln festlegen und damit verbundene Anleitungen geben müssen, bevor die Bewerberländer mit der Entwicklung ihrer Systeme begannen. Stattdessen übermittelte sie den Bewerberländern dieselben Leitlinien, die sie den Mitgliedstaaten als Anleitung für die Zulassung ihrer Zahlstellen übermittelt hatte.

6.47. Weiter erschwert wurde die Situation dadurch, dass die Ausarbeitung der Verordnungen mit Durchführungsbestimmungen und der Vereinbarungen mit den Bewerberländern (welche die Rechtsgrundlage für die Verwaltung und Zahlung der Mittel bilden) durch die Kommission parallel erfolgte zur Ausarbeitung der Programme für die ländliche Entwicklung und den Aufbau der Systeme durch die Bewerberländer. Aufgrund dieser Situation gab es eine Verwaltung auf Ad-hoc-Basis, bei der Probleme erst dann erkannt und angegangen wurden, wenn sie tatsächlich in den Bewerberländern auftraten.

6.48. Alle zehn Bewerberländer erhielten erhebliche Finanzmittel aus dem Phare-Programm, mit denen die Durchführung von Sapard unterstützt werden sollte. So waren Ende 2000 Mittel in Höhe von 3,6 Millionen Euro für Bulgarien gebunden worden, wozu im Jahr 2001 ein Betrag in Höhe von 1 Millionen Euro hinzukommen soll. Dies ist ein Zeichen dafür, dass es in den Verwaltungen der Bewerberländer nicht genügend erfahrenes Personal gibt. Aus diesem Grund mussten EU-Sachverständige einen großen Input erbringen, insbesondere beim Aufbau von Verwaltungssystemen. Überdies wurden aus dem Phare-Programm mehr als 1 Millionen Euro zwecks Unterstützung bei der Einsetzung von Sapard-(Zahl)Stellen in den Empfängerländern gewährt, beispielsweise für Bereiche wie Computerausrüstungen. Dies steht nicht im Einklang mit der Erläuterung zur betreffenden Haushaltslinie (B7-0 3 0), in der es heißt, dass „ungeachtet des Begünstigten“ keine Verwaltungsausgaben aus diesem Artikel finanziert werden dürfen. Die Kommission legt dies so aus, dass Verwaltungsausgaben finanziert werden dürfen. Dieser Auslegung schließt sich der Hof nicht an.

**6.46.** Die für die Mitgliedstaaten geltenden einschlägigen Arbeitsmethoden wurden den Kandidatenländern in Form der Leitlinien für die Einrichtung der Zahlstellen zugänglich gemacht. Die Kommission hielt es nicht für angebracht, den Kandidatenländern weitere Arbeitsmethoden an die Hand zu geben. Dennoch wurde angemessen eingegangen auf die Ersuchen von Kandidatenländern um Hilfestellung in Einzelfällen.

Der Rahmen für die finanzielle Abwicklung von Sapard war bereits in der Mitteilung der Kommission vom 26. Januar festgelegt. In der Verordnung (EG) Nr. 2222/2000 vom 7. Juni 2000 wurde dieser Rahmen weiter ausgearbeitet. Nach Auffassung der Kommission liefert dieser Ansatz die „klaren und einfachen Regeln“, die der Hof fordert.

**6.47.** Es lag im Interesse der Kandidatenländer, mit der Einrichtung von Sapard parallel zur Erarbeitung und Genehmigung der Finanzierungsbestimmungen und der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung zu beginnen. Hätte man bis zur endgültigen Verabschiedung der Finanzierungsbestimmungen und der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung gewartet, wäre wahrscheinlich sowohl die Verzögerung kritisiert worden, als auch dass die Kommission in ihrer Zusammenarbeit mit den Kandidatenländern zu förmlich und unflexibel war.

**6.48.** Nach Auffassung der Kommission ist die Hilfe für den Aufbau der Institutionen zur Vorbereitung und Durchführung von Sapard in den Ländern eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des Programms. Da Sapard diese Hilfe aus rechtlichen Gründen nicht leisten kann, erfolgt sie über Phare gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates über die Koordinierung der Heranführungshilfe. Phare unterstützt den Aufbau der Institutionen zur Schaffung effektiver Kapazitäten zur Umsetzung des Besitzstands. Dazu gehört die Bereitstellung von Computerausrüstung für die Sapard-Stellen in der Anfangsphase. Das vom Hof zitierte Beispiel Bulgariens ist zutreffend, allerdings ist das Projekt in Höhe von 1 Mio. EUR Teil des Phare-Programms 2000 für Bulgarien und das Phare-Programm 2001 sieht keine zusätzlichen Mittel für diese Zwecke vor.

Der Kommentar zur Haushaltslinie B7-0 3 0, wonach unabhängig vom Begünstigten aufgrund dieses Artikels keine Verwaltungsausgaben finanziert werden dürfen, sollte zusammen mit den Bemerkungen zur Phare-Haushaltslinie B7-0 3 0 A (Verwaltungsausgaben) gelesen werden. Daraus geht hervor, dass alle Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit Phare aus der Haushaltslinie B7-0 3 0 A für Verwaltungsausgaben zu finanzieren sind. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der Erstausrüstung mit Computerausrüstung nicht um Verwaltungsausgaben zur Umsetzung des Projekts, sondern um das Phare-Projekt selbst.

### Schwachstellen bei der Analyse der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission

6.49. Gemäß der Rechtsgrundlage für Sapard soll sich die Entscheidung der Kommission über die Dezentralisierung der Verwaltung auf eine Analyse der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im betreffenden Bewerberland stützen. Da die Entscheidung über die Zulassung einer Zahlstelle von weitreichender Bedeutung ist und damit gewährleistet wird, dass eine positive Entscheidung wirklich begründet ist, sollte diese Analyse von Personen vorgenommen werden, die funktionsell unabhängig sind von denen, welche die Bewerberländer beim Aufbau ihrer Systeme beraten haben. Tatsache ist jedoch, dass es innerhalb der Kommission nicht immer eine klare Trennung der Beratungs- und Kontrolltätigkeiten im Zusammenhang mit dem Sapard-Programm gab.

6.50. Nach allgemeiner Prüfungspraxis findet die Systemanalyse auf der Grundlage einer Risikoanalyse statt. Die Checkliste, anhand derer die Kommission prüfen will, ob die in der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung (die auch die Finanzbestimmungen umfasst) genannten Bedingungen erfüllt wurden, baut aber nicht auf einer entsprechenden Risikoanalyse auf. Bestimmte Risikobereiche werden deshalb nicht abgedeckt, wie zum Beispiel: Überschneidungen zwischen Phare und Sapard und Qualität des Personals der für die Zulassung der nationalen Sapard-(Zahl)Stellen zuständigen Behörden in den Bewerberländern. Ferner fehlen spezifische Kontrollen, um die Einhaltung der in der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung genannten Forderung zu überprüfen, wonach die Ausgaben nur dann förderfähig sind, wenn die Mittelverwendung nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung erfolgt, insbesondere nach dem der Sparsamkeit und der Kostenwirksamkeit.

**6.49.** Ein Rechnungsprüfer darf keine Verwaltungsaufgaben für den Geprüften ausführen und sich nicht an ihnen beteiligen oder, in diesem Einzelfall, zusätzlich zu seinen operationellen Zuständigkeiten verantwortlich sein für die Einrichtung der Strukturen und Verfahren für die Verwaltung des Sapard-Programms. Letzteres bedeutet tatsächlich, ein Rechnungsprüfer kann

- a) Arbeiten im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung und Rechnungslegung durchführen und diesbezüglich beratend tätig werden,
- b) beraten in Bereichen im engen Umfeld seiner Zuständigkeit als Rechnungsprüfer, in denen er über die nötige Kompetenz verfügt.

Aus der Natur der Sache heraus ergibt sich bei der Rechnungsprüfung ein Meinungs austausch zwischen den Behörden und den Rechnungsprüfern über die Verfahren und Strukturen während der Bestandaufnahme-Missionen und der Untersuchung durch den Rechnungsprüfer, die auf den Beschluss der zuständigen Behörde hin erfolgt.

**6.50.** Die Kommission hat beschlossen, ihre Checks auf eine hundertprozentige Überprüfung der in den mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen vorgesehenen Elemente zu stützen und nicht auf eine Risikoanalyse.

Mögliche Überschneidungen zwischen Phare und Sapard sind erfasst im Rechnungsprüfungsprogramm „Eingang von Projektvorschlägen, Abrechnung von Verträgen und Notifizierung der Genehmigung“. Nach Auffassung der Kommission bietet die stichprobenartige Überprüfung dieser Vorschläge ein vernünftiges Maß an Sicherheit dafür, dass mögliche Überschneidungen entdeckt werden.

Die Lebensläufe des beim Nationalen Fonds tätigen Personals wurden auf Qualität überprüft, obwohl dieser Aspekt nicht ausdrücklich in der Checkliste auftaucht.

Was die Wirtschaftlichkeit und die Kostenwirksamkeit betrifft, so ist ein solides Finanzmanagement, das beide Aspekte einschließt, ein Auswahlkriterium für die Förderfähigkeit. Die Überprüfung bezieht sich darauf, mit welchen Mitteln die Zahlstelle die Verfahren und damit zusammenhängenden Kontrollen bewertet, die aus operationeller Sicht unter dieses Konzept fallen. Obwohl die Checkliste Prüfungen zu diesem Zweck nicht ausdrücklich erwähnt, wird dieser Aspekt dennoch überprüft, sofern die Förderkriterien betroffen sind.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.51. Im Jahr 2000 stand die Kommission vor der schwierigen Aufgabe, gleichzeitig zwei neue Programme in den Bewerberländern durchführen und diese Länder auf den Beitritt vorbereiten zu müssen. Dennoch gelang es ihr, 75 ISPA-Projekte und 10 Sapard-Programme zur ländlichen Entwicklung zu genehmigen und die verfügbaren Mittel fast vollständig zu binden. Allerdings wurden fast keine Zahlungsermächtigungen verwendet (siehe Ziffern 6.12, 6.18 und 6.43).

6.52. Wegen der verspäteten Annahme des rechtlichen Rahmens und Verzögerungen beim Aufbau der innerhalb der Kommission erforderlichen Verwaltungsstrukturen und -verfahren verzögerten sich die Vorbereitungsarbeiten, so dass im Jahr 2000 noch kein Projekt starten konnte. Weitere Verzögerungen entstanden, weil die Kommission zunächst den rechtlichen und administrativen Rahmen für Sapard präzisieren musste, da dieser in der Verordnung nicht ausreichend präzisiert wurde (siehe Ziffern 6.20-6.24 und 6.39-6.41).

— Parallel zur Ausarbeitung der Rechtsgrundlage sollte die Kommission analysieren und festlegen, auf welche Art und Weise sie die neuen Ausgabenprogramme umsetzen will, damit die fristgerechte und wirksame Durchführung dieser Programme gewährleistet werden kann.

**6.51.** *Die Zahlungen lagen bei einem für die Frühphase der Projektabwicklung normalen Niveau. Mit dem Fortschreiten der Projekte und den dann auftretenden Ausgaben werden mehr Zahlungen erfolgen.*

**6.52.** *ISPA und Sapard richten sich nach den normalen Verfahren der Gemeinschaft, bei dem durch einen Rechtsrahmen des Rates eine neue Politik festgelegt wird, zu deren Umsetzung die Kommission Handbücher, Bestimmungen und Regeln liefern muss. Die Regeln der Kommission müssen mit den betreffenden institutionellen Verfahren in Einklang stehen und können erst festgelegt werden, nachdem der Rat den grundlegenden Rechtsrahmen genehmigt hat.*

*Nach der Annahme des Rechtsrahmens durch den Rat benötigten die Kommission und die Kandidatenländer eine gewisse Zeit zur Einrichtung geeigneter Verwaltungsstrukturen, zur Vorlage und Verabschiedung der Programme sowie zur Auswahl der Projekte. Dieser Zeitraum gestaltete sich kurz, verglichen mit dem, der in Mitgliedstaaten für ähnliche Aufgaben benötigt wird.*

*ISPA finanziert mit Gemeinschaftshilfe Infrastrukturinvestitionen in beispiellosen Dimensionen. Große Infrastrukturvorhaben benötigen in der Regel eine lange und gut vorbereitete Startphase. Bei mehreren Projekten begann die Umsetzung bereits im Jahr 2000 mit der Vorbereitung der Ausschreibungen und der Verträge.*

*Die Verabschiedung der endgültigen Finanzierungsbestimmungen für Sapard erfolgte parallel zur Bewertung und Genehmigung der Sapard-Programme durch die Kommission, ein Prozess, der abgeschlossen wurde, lange bevor eines der Länder bereit war, mit der Projektumsetzung zu beginnen. Wie lange die meisten Länder zur Einrichtung der Sapard-Stellen gebraucht haben, hängt von verschiedenen Gründen ab, hauptsächlich vom Umfang der Aufgaben. Allerdings haben inzwischen in zwei Ländern die Sapard-Stellen ihre Tätigkeit aufgenommen, während in anderen Ländern selbst der nationale Akkreditierungsprozess noch nicht in sein Endstadium eingetreten ist.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

6.53. Für die nationalen Behörden in den Bewerberländern war es äußerst schwierig, gleichzeitig einen mehr als doppelt so hohen Betrag an Heranführungshilfe zu verwalten, sich mit neuen und voneinander abweichenden Verordnungen vertraut zu machen und ihre eigene Verwaltung zu reformieren. All dies erforderte ein enormes Engagement seitens der Bewerberländer, wovon nicht immer auszugehen war, sowie einen erheblichen Input seitens der Kommission, der nicht immer rechtzeitig erbracht wurde (siehe Ziffern 6.27-6.31 und 6.44-6.45).

- Die Kommission sollte rechtzeitig ein Maximum an Anleitung und sachkundiger Beratung zur Verfügung stellen, etwa in Form von Handbüchern, spezifischen Arbeitsmethoden und Regelungen. Dies würde es den Bewerberländern erleichtern, ihrerseits das erforderliche Engagement zu erbringen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**6.53.** *Die Kommission hat den Kandidatenländern den Rechtsrahmen für die Umsetzung der Hilfe sowie durch ihre eigenen Dienststellen in erheblichem Umfang Anleitung und technische Hilfe zur Verfügung gestellt, und zwar im Rahmen mehrerer spezifischer Maßnahmen, die aus Phare und andern Quellen finanziert wurden.*

*Die Kommission erkennt die Bemühungen der Kandidatenländer an, die Strukturen und Verfahren einrichten müssen, die im Einklang mit ihren eigenen Binnenstrukturen und mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand stehen. Handbücher, spezifische Arbeitsmethoden oder Regeln, die die Kommission bereitstellt, können nur die gemeinsamen Elemente abdecken, während der maßgeschneiderte nationale Teil nur im Zusammenhang mit den im Rahmen von Phare finanzierten technischen Hilfeprogrammen behandelt werden kann.*





## KAPITEL 7

**Verwaltungsausgaben**

7.0. INHALT	Ziffer
Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft	7.1-7.90
Einleitung	7.1
Haushaltsführung	7.2-7.3
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	7.4-7.36
Prüfungsumfang	7.4
Zuverlässigkeit der Rechnungslegung und Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	7.5-7.7
Parlament	7.8-7.11
Rat	7.12
Gerichtshof	7.13-7.14
Kommission	7.15-7.18
Vergabeverfahren für Aufträge	7.19-7.32
Sonstige Bemerkungen	7.33-7.36
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	7.37-7.68
Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 8/98 über die speziell mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission	7.37-7.61
Weiterverfolgung verschiedener früherer Bemerkungen des Hofes über die Immobilienausgaben der Organe	7.62-7.68
Gehaltszahlungssystem für die EU-Beamten	7.69-7.90
Einleitung	7.69-7.71
Derzeitiges Gehaltszahlungssystem	7.72-7.78
EU-System im Vergleich zu anderen Systemen	7.79-7.83
Bewertung des EU-Systems	7.84-7.89
Abschließende Bemerkung	7.90
Prüfung der dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen	7.91-7.119
Einleitung	7.91-7.93
Ausführung des Haushaltsplans	7.94
Jahresabschlüsse und Rechnungsführung	7.95-7.99
Finanzvorschriften	7.99
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	7.100-7.102
Beschäftigung bei den dezentralen Einrichtungen und Entwicklung ihrer Tätigkeiten	7.103-7.119

---

Personalbestand bei den dezentralen Einrichtungen	7.104
Einstellung und Verwaltung des Personals	7.105-7.108
Entwicklung des Personalbestands und Entwicklung der Tätigkeiten der dezentralen Einrichtungen	7.109-7.116
Schlussfolgerung	7.117-7.119
Prüfung der Europäischen Schulen	7.120-7.127
Finanzvorschriften	7.121-7.123
Schulgeld	7.124-7.127

## BEMERKUNGEN DES HOFES

VERWALTUNGS AUSGABEN DER ORGANE  
UND EINRICHTUNGEN DER GEMEINSCHAFT*Einleitung*

7.1. Die Verwaltungsmittel der Organe sind in der Rubrik 5 „Verwaltungsausgaben“ der Finanziellen Vorausschau zusammengefasst (im Falle der Kommission Teil A des Haushaltsplans), deren Ausführung in **Tablelle 7.1** dargestellt ist. Diese Mittel werden unmittelbar von den Organen verwaltet und dienen hauptsächlich zur Zahlung der Gehälter, Zulagen und Ruhegehälter ihrer Mitglieder und ihres Personals sowie zur Deckung der Mieten, des Erwerbs von Immobilien und verschiedener Verwaltungsausgaben. Die Aufteilung des damit finanzierten Personals ist den **Tabellen 7.2 und 7.3** zu entnehmen. Die Kommission kann mit diesen Mitteln auch Vereinigungen und Einrichtungen fördern, die zur Durchführung der verschiedenen Aspekte der Tätigkeiten der Europäischen Union beitragen.

*Haushaltsführung*

7.2. Der Hof hat die von der Kommission in Band I bis IV der *Haushaltsrechnung* vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Band I und Band III enthalten Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu Abweichungen zwischen dem ursprünglich genehmigten Haushaltsplan und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zwischen den endgültig verfügbaren und den verwendeten Mitteln. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden, und festzustellen, ob Erläuterungen womöglich als irreführend anzusehen sind. Bei dieser Durchsicht wurde kein Fall festgestellt, in dem die Erläuterungen unplausibel erschienen, ausgenommen den Rat, bei dem im Gesamtbetrag für Dienstreisen in Höhe von rund 0,5 Millionen Euro Dienstreisen enthalten sind, die trotz fehlender Mittel und fehlender vorheriger Mittelbindung im Jahr 1999 durchgeführt wurden.

## 7.2. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Das Parlament ist immer bereit, mit den anderen Institutionen die Bemühungen fortzuführen, die eingeleitet wurden, um die Transparenz der in der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben zu verbessern. Allerdings verweist es den Rechnungshof auf die in der Haushaltsrechnung enthaltenen Informationen, die kurz jede Abweichung zwischen Mittelansätzen und endgültig verfügbaren Mitteln begründen. Diese Abweichungen resultieren im Übrigen aus Mittelübertragungen, die von den Haushaltsbehörden auf der Grundlage der ihnen übermittelten detaillierteren Angaben gebilligt wurden.*

## 7.2. ANTWORTEN DES RATES

*Im Zusammenhang mit dem Teil über die Haushaltsführung vermerkt der Rechnungshof, dass 1999 angefallene Dienstreisekosten in Höhe von 0,5 Mio. EUR aus dem Haushalt 2000 finanziert werden mussten. Der Rat hat allerdings konstatieren können, dass — auf Ebene der zuständigen Dienststellen — interne Maßnahmen ergriffen worden sind, um eine solche Situation künftig zu vermeiden, und angesichts dieser Zusicherung hat er der betreffenden Übertragung zustimmen können.*

Tabelle 7.1 — Verwaltungsausgaben 2000 <sup>(1)</sup> (Zusammenfassung nach Einzelplänen)

(Mio. EUR)

	Insgesamt	Einzelplan I	Einzelplan II	Einzelplan III — Teil A (einschl. Amt f. aml. Veröffentlichungen)	Einzelplan IV	Einzelplan V	Einzelplan VI	Einzelplan VII	Einzelplan VIII
		Parlament	Rat	Kommission	Gerichtshof	Rechnungshof	WSA	AdR	Bürgerbeauftragter
<b>Obergrenze der Finanziellen Vorausschau</b>	4 798	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
<b>Entwicklung des Haushaltsplans 2000</b>									
Ursprüngliche Mittel	4 704	965	348	3 069	131	70	81	35	4
Endgültig verfügbare Mittel <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>	4 725	980	354	3 069	131	70	81	35	4
<b>Ausführung des Haushaltsplans <sup>(3)</sup></b>									
Verwendete Mittel <sup>(4)</sup>	4 656	973	350	3 025	129	66	76	32	3
% der endgültig verfügbaren Mittel	99	99	99	99	99	94	94	91	82
Auf das Haushaltsjahr 2001 übertragene Mittel <sup>(5)</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% der endgültig verfügbaren Mittel	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Annullierte Mittel	71	7	5	44	2	4	5	3	1
% der endgültig verfügbaren Mittel	1	1	1	1	1	6	6	9	18

<sup>(1)</sup> Im Sinne der Finanziellen Vorausschau.<sup>(2)</sup> Nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen geänderte Haushaltsansätze.<sup>(3)</sup> Ausschließlich der Mittelübertragungen aus 1999, der Mittel aus der Wiederverwendung von Einnahmen sowie der Einnahmen aufgrund der Beteiligung Dritter und anderer zweckgebundener Einnahmen und wiedereingesetzter Mittel.<sup>(4)</sup> Mittelbindungen, zu deren Lasten im Verlauf des Haushaltsjahres Zahlungen getätigt oder die automatisch auf das Haushaltsjahr 2001 übertragen wurden.<sup>(5)</sup> Nicht automatische Mittelübertragungen.

Nähere Informationen zur Ausführung des Haushaltsplans sind den Abbildungen III und IV in Anhang I zu diesem Bericht zu entnehmen.

Quelle: Haushaltsrechnung 2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.3. Der allgemeine Ansatz, der von den Organen für die Analyse der Haushaltsführung angewandt wurde, klärt die Leser nicht über die wichtigsten Aspekte der Ausgaben des Haushaltsjahres auf. Alle Organe konzentrieren sich auf Erläuterungen für die Abweichungen zwischen ursprünglichen Haushaltsansätzen und tatsächlichen Ausgaben, manchmal in aller Ausführlichkeit. Die Darstellung dieser Erläuterungen ist jedoch innerhalb der Organe und zwischen den Organen uneinheitlich. Bei der Analyse werden häufig Schlüsselaspekte der Haushaltsführung nicht transparent gemacht: So erläutert das Parlament z. B. nicht, wie nicht ausgeschöpfte Mittel aus anderen Haushaltslinien für die Rückzahlung von Gebäudekapital verwendet werden. Die Kommission hat die beachtlichen Abweichungen bei Kapitel A-7 0 (Ausgaben für Hilfspersonal und dezentralen Dienstbetrieb) nicht erläutert. Kein Organ erläutert die Abweichungen zwischen den gebundenen Beträgen und den Zahlungen. Für die Zukunft wäre wünschenswert, wenn die Organe eine umfassendere Analyse vorlegen würden, in der auf die Schlüsselindikatoren bei den Ausgaben und die größten Vermögenswerte sowie auf die im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit wichtigsten Maßnahmen eingegangen wird.

## 7.3. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Auch in diesem Punkt ist das Parlament bereit, seine Bemühungen fortzusetzen. Was insbesondere die im Immobilienbereich geleisteten Vorauszahlungen angeht, so verwendet das Parlament im Sinne einer optimalen Verwendung der ihm zur Verfügung gestellten Mittel und einer wirtschaftlichen Haushaltsführung die nicht verwendeten Mittel, um die zur Finanzierung der Gebäude bestimmten Mittel zu erhöhen. Daraus resultieren umfangreiche Einsparungen, die es dem Organ erlauben, neuen Erfordernissen gerecht zu werden, ohne seinen Anteil an der „Finanziellen Vorausschau“ aufzustoßen. In jedem Fall werden die vorgenommenen Erhöhungen zunächst von der Haushaltsbehörde auf der Grundlage der ihr übermittelten Angaben gebilligt.*

## 7.3. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission wird zusammen mit den anderen Gemeinschaftsorganen Möglichkeiten eines koordinierten*

Tabelle 7.2 — Personalbestand je Organ und nach Personalkategorien zum 31. Dezember 2000

Organe	Beamte	Bedienstete auf Zeit	Hilfskräfte	Örtliche Bedienstete	JSD <sup>(7)</sup>	ANS <sup>(8)</sup>	Berater	Insgesamt
Europäisches Parlament und Bürgerbeauftragter <sup>(1)</sup>	3 283	587	219	32	—	—	—	4 121
Rat	2 505	38	—	—	—	—	—	2 543
Kommission <sup>(2)</sup>								
— Verwaltung [Brüssel, Luxemburg <sup>(3)</sup> , Straßburg]	15 414	512	976	—	—	529	26	17 457
— Gemeinsame Forschungsstelle <sup>(4)</sup>	759	922	219	—	—	—	—	1 900
— Forschung auf Kostenteilungsbasis	416	972	369	—	—	—	—	1 757
— Vertretungen in der Union und zu den zentralen Einrichtungen abgeordnetes Personal	445	13	23	187	—	—	—	668
— Delegationen, Vertretungen und Außenbüros	690	3	—	2 142	—	10	—	2 845
Gerichtshof	758	223	20	—	—	—	1	1 002
Rechnungshof	405	119	22	—	—	—	1	547
WSA <sup>(5)</sup>	470	66	23	—	—	—	1	560
AdR <sup>(6)</sup>	165	59	12	—	—	—	—	236
<b>Insgesamt</b>	<b>25 310</b>	<b>3 514</b>	<b>1 883</b>	<b>2 361</b>	<b>—</b>	<b>539</b>	<b>29</b>	<b>33 636</b>

<sup>(1)</sup> Bürgerbeauftragter: 11 Bedienstete auf Zeit und 6 Hilfskräfte.

<sup>(2)</sup> Kommission insgesamt: 24 627 (17 724 Beamte, 2 422 Bedienstete auf Zeit, 1 587 Hilfskräfte, 2 329 örtliche Bedienstete, 0 junge Sachverständige in den Delegationen, 539 abgeordnete nationale Beamte und 26 Sonderberater).

<sup>(3)</sup> Einschließlich EUR-OP.

<sup>(4)</sup> Personal der GFS und der Kommission bei der GFS.

<sup>(5)</sup> Wirtschafts- und Sozialausschuss/Ausschuss der Regionen.

<sup>(6)</sup> Ausschuss der Regionen.

<sup>(7)</sup> Junge Sachverständige in den Delegationen (JSD).

<sup>(8)</sup> Abgeordnete nationale Sachverständige (ANS).

Quelle: Betroffene Organe.

Tabelle 7.3 — Personalbestand nach Organ und Dienort zum 31. Dezember 2000

Dienort	Europäisches Parlament und Bürgerbeauftragter		Rat		Europäische Kommission										Gerichtshof		Rechnungshof		WSA/AdR <sup>(7)</sup>		Insgesamt				
	1999	2000 <sup>(2)</sup>	1999	2000	Verwaltung <sup>(4)</sup>		Vertretungen in der Union und zu den dezentralen Einrichtungen abgeordnetes Personal		Delegationen <sup>(5)</sup>		Forschung auf Kosten-teilungsbasis <sup>(6)</sup>		Forschungs-zentrum <sup>(6)</sup>		Insgesamt 1999	Insgesamt 2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	
					1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000											
Mitgliedstaaten (Sitz)																									
— Brüssel	1 641	1 716	2 495	2 515	14 623	14 548	—	—	—	—	1 570	1 554	63	59	16 256	16 161	—	—	1	1	762	796	21 155	21 189	
— Luxemburg	2 252	2 202	—	—	2 884	2 909	—	—	—	—	64	79	1	1	2 949	2 989	966	1 002	552	546	—	—	6 719	6 739	
— Straßburg	53	63	3	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	57	66	
Mitgliedstaaten (außerhalb des Sitzes)	132	140	—	—	—	—	721	668	—	—	104	107	1 911	1 840	2 736	2 615	—	—	—	—	—	—	2 868	2 755	
<b>Mitgliedstaaten insgesamt <sup>(1)</sup></b>	<b>4 078</b>	<b>4 121</b>	<b>2 498</b>	<b>2 518</b>	<b>17 508</b>	<b>17 457</b>	<b>721</b>	<b>668</b>	—	—	<b>1 738</b>	<b>1 740</b>	<b>1 975</b>	<b>1 900</b>	<b>21 774</b>	<b>21 765</b>	<b>966</b>	<b>1 002</b>	<b>553</b>	<b>547</b>	<b>762</b>	<b>796</b>	<b>30 799</b>	<b>30 749 <sup>(1)</sup></b>	
Außerhalb der Mitgliedstaaten	—	—	24	25 <sup>(3)</sup>	—	—	—	—	2 523	2 845	24	17	—	—	2 547	2 862	—	—	—	—	—	—	2 571	2 887	
<b>Insgesamt</b>	<b>4 078</b>	<b>4 121</b>	<b>2 522</b>	<b>2 543</b>	<b>17 508</b>	<b>17 457</b>	<b>721</b>	<b>668</b>	<b>2 523</b>	<b>2 845</b>	<b>1 762</b>	<b>1 757</b>	<b>1 975</b>	<b>1 900</b>	<b>24 321</b>	<b>24 627</b>	<b>966</b>	<b>1 002</b>	<b>553</b>	<b>547</b>	<b>762</b>	<b>796</b>	<b>33 370</b>	<b>33 636</b>	

<sup>(1)</sup> Mitgliedstaaten: Belgien: 21 377, Dänemark: 34, Deutschland: 340, Frankreich: 168, Finnland: 24, Griechenland: 33, Italien: 1 422, Irland: 170, Luxemburg: 6 730, Niederlande: 185, Österreich: 33, Portugal: 29, Schweden: 25, Spanien: 111, Vereinigtes Königreich: 63.

<sup>(2)</sup> Bürgerbeauftragter: Brüssel 3, Straßburg 14.

<sup>(3)</sup> Außerhalb der Union: Genf 15 und New York 10.

<sup>(4)</sup> Einschließlich EUR-OP.

<sup>(5)</sup> Delegationen, Vertretungen und Außenbüros.

<sup>(6)</sup> Bologna: 1, Brüssel: 1 613, Cadarache: 28, Culham: 3, Frascati: 8, Garching: 48, Geel: 184, Ispra: 1 227, Jülich: 6, Karlsruhe: 216, London: 2, Luxemburg: 80, Madrid: 4, Naka: 17, Padua: 2, Petten: 157, Rom: 1, Sevilla: 55, Stockholm: 1, Utrecht: 2, Wien: 2 (einschließlich des auf Kostenteilungsbasis finanzierten Personals).

<sup>(7)</sup> Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen.

Quelle: Betroffene Organe.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Ansatzes für die Behandlung der Verwaltungsausgaben prüfen und im Falle einer Einigung ein für alle Organe und Einrichtungen verbindliches harmonisiertes Konzept zur Handhabung der Programmausgaben insgesamt entwickeln.*

*Die Mittel des Kapitels A-7 0 werden dezentral verwaltet. Jeweils zu Beginn des Haushaltsjahres erhält jede Generaldirektion / jeder Dienst eine Globaldotation an Verwaltungsmitteln, einschließlich solcher für die Inanspruchnahme von externem Personal, die bei den verschiedenen Artikeln und Posten des Kapitels A-7 0 im Einzelnen aufgeschlüsselt werden. Den GDs/Diensten obliegt es sodann, ihre Dotation nach Maßgabe des Bedarfs auf die verschiedenen Linien umzulegen. Die erforderlichen Anpassungen werden im Laufe des Haushaltsjahres im Wege von Übertragungen vorgenommen. Insgesamt wurden die Linien für „Externes Personal“ um 3,3 Mio. EUR aus Mitteln der anderen Linien mit Verwaltungsmitteln des Titels A-7 aufgestockt. In der Praxis entfällt der Großteil dieser Aufstockungen auf die Linie A-7 0 0 0 (Hilfskräfte), insbesondere zulasten der Linie A-7 0 0 2 (Unterstützungsleistungen). Zu den mehrfachen Aufstockungen der Linie Hilfskräfte kam es aus folgenden Gründen: Durchführung einer Reihe von punktuellen Maßnahmen, die im Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsvorentwurfs für 2000 nicht vorgesehen waren; verstärkte Bemühungen um einen zügigen Abbau der „Altlasten“ (RAL) im Bereich der Außenbeziehungen; Rückübernahme bestimmter, bislang von Büros für technische Unterstützung wahrgenommenen Tätigkeiten in die zentralen Dienststellen; Deckung von spezifischem Bedarf im Zuge umfangreicher Personalumschichtungen in verschiedenen Dienststellen der Kommission.*

*Im Haushaltsjahr 2000 kam es außerdem zu zwei von der Haushaltsbehörde zu genehmigenden Mittelübertragungen. So wurden 2 283 000 EUR vom Posten A-7 0 0 0 (Hilfskräfte) auf Titel A-6 (Delegationen) übertragen, um die Dekonzentration der praktischen Durchführung von Hilfsprogrammen auf Ebene der betreffenden Drittländer zu unterstützen. Bei der zweiten dieser Übertragungen ging es um die Freigabe von Mitteln im Betrag von 2 000 000 EUR, die das Europäische Parlament zunächst beim Reservekapitel A-1 0 0 eingesetzt hatte, und ihre Bereitstellung bei der operativen Haushaltslinie A-7 0 0 3 (ANS). Diese beiden Übertragungen bewirkten zusammen eine Nettoverringerung der bei Kapitel A-7 0 verfügbaren Mittel um 283 000 EUR.*

*Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeits-  
erklärung*

**Prüfungsumfang**

7.4. Die Prüfung des Hofes bezog sich auf die gesamte Rechnungslegung und alle Vorgänge im Zusammenhang mit den Verwaltungsausgaben (Rubrik 5 der Finanziellen Vorausschau).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**Zuverlässigkeit der Rechnungslegung und Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge**

7.5. Die Untersuchungen und analytischen Tests ergeben — vorbehaltlich weniger spezifischer Bemerkungen — eine alles in allem zufriedenstellende Situation.

7.6. Die dem **konsolidierten Jahresabschluss** zugrunde liegende **Haushaltsrechnung** und Vermögensübersicht vermitteln ein wirklichkeitsgetreues Bild der Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft. Bei den **Verpflichtungen unter dem Strich** sind die künftigen Aufwendungen für Ruhegehälter aussagekräftiger dargestellt. Die jährlichen Kosten der im Laufe des Haushaltsjahres erworbenen Ruhegehaltsansprüche werden nunmehr angegeben. Die entsprechenden Verbindlichkeiten sollten jedoch nach Auffassung des Hofes eher — dem International Accounting Standard IAS 19 entsprechend — in der Vermögensübersicht ausgewiesen und mit dem zugehörigen Jahresaufwand in das Rechnungsergebnis einbezogen werden. Die Darstellung der immateriellen Anlagewerte wurde verbessert, die buchmäßige Behandlung ist aber noch immer nicht korrekt, worauf in den Ziffern 7.8-7.10, 7.12, 7.13-7.14 und 7.17 eingegangen wird.

7.7. Mit Ausnahme der in Ziffer 7.6 behandelten Fragen vertritt der Hof daher die Auffassung, dass der konsolidierte Jahresabschluss der Organe der Europäischen Union in Bezug auf die Darstellung der Verwaltungsausgaben und der entsprechenden Anlagewerte und Verbindlichkeiten zuverlässig und die zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Für den Jahresabschluss des Hofes ist festzustellen, dass dieser durch unabhängige Prüfer einen vergleichbaren Bericht erhalten hat <sup>(1)</sup>.

**7.6. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Das Parlament ist bereit, den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Darstellung der Vermögensübersicht Folge zu leisten, wenn alle Institutionen beschließen, die vorgeschlagene Methode anzuwenden. Bezüglich der immateriellen Anlagewerte siehe Antworten auf die Ziffern 7.8 bis 7.10.*

**7.6. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Nach Auffassung der Kommission ist es beim derzeitigen Stand der Dinge von zentraler Bedeutung, dass die Verbindlichkeiten im Bereich der Versorgungsbezüge vollständig in den Jahresabschlüssen ausgewiesen werden. Die Kommission stellt fest, dass ihre Bemühungen um ausführliche diesbezügliche Informationen im Anhang zu den Jahresabschlüssen vom Hof gebührend gewürdigt wird.*

*Hinsichtlich der bei der Ausweisung der Versorgungsverpflichtungen öffentlicher Einrichtungen anzuwendenden Verfahren besteht derzeit kein Einvernehmen auf Ebene der verschiedenen Mitgliedstaaten; eine umfassende buchmäßige Analyse scheint daher angezeigt. Das vom Hof empfohlene Verfahren wird keineswegs von allen Mitgliedstaaten oder auch von Drittländern mit einem fortschrittlichen öffentlichen Rechnungsführungssystem praktiziert.*

*Im Übrigen möchte die Kommission darauf hinweisen, dass vom IFAC („International Federation of Accountants“) bislang noch keine Standardnormen für die Ausweisung der Ruhegehaltsansprüche im öffentlichen Sektor erlassen worden sind.*

<sup>(1)</sup> ABl. C 312 vom 7.11.2001.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

**Parlament**

7.8. Zum ersten Mal hat das Parlament — gemäß den Bestimmungen über die rechnermäßige Verwaltung der nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften <sup>(2)</sup> und den früheren Bemerkungen des Hofes — in seiner Vermögensübersicht in der Rubrik *Mieten/Finanzierung* mit einem Nettobetrag in Höhe von 367,4 Millionen Euro das Gebäude Louise Weiss in Straßburg ausgewiesen. In den Erläuterungen zur Vermögensübersicht wird nicht darauf hingewiesen, dass es sich um einen Schätzwert handelt und dass die Kosten in Höhe von rund 21,5 Millionen Euro vom Parlament angefochten werden. Die Höhe dieses Aktivpostens ist außerdem durch eine gewisse Unterbewertung gekennzeichnet. In dem Betrag ist in Höhe von 8,8 Millionen Euro der Grundstückswert enthalten, auf den — im Widerspruch zu den einschlägigen Vorschriften — kumulierte Abschreibungen in Höhe von 1,2 Millionen Euro in Anrechnung gebracht wurden. Außerdem umfasst er in Höhe von 20 Millionen Euro den Wert für Sonderausstattungen, auf die das Parlament Abschreibungen zu einem Jahreshöchstsatz von 25 % angerechnet hat, die am Jahresende 2000 einen Betrag von 60 Millionen Euro ergeben; die Art der Ausstattungen sowie die darauf tatsächlich anwendbaren Abschreibungssätze sind nicht angegeben.

7.9. Mit der Einführung eines neuen Inventar-Verwaltungssystems (ELS) war eine deutliche Verbesserung bei der Verwaltung der übrigen Sachanlagen und der Anwendung der Abschreibungen festzustellen. Durch diese Maßnahmen wird es möglich, eine zuverlässigere Neubewertung dieser Aktiva als in der Vergangenheit darzustellen, insbesondere, sobald die Aufstellung des körperlichen Bestandsverzeichnisses, die Ende des Haushaltsjahres 2000 bereits sehr weit fortgeschritten war, beendet ist und die Bestände in den Datenbanken für das buchmäßige Bestandsverzeichnis erfasst sind. Ende des Haushaltsjahres 2000 machten die noch nicht in das körperliche Bestandsverzeichnis aufgenommenen Gegenstände einen Wert von insgesamt 1,4 Millionen Euro (rund 4,1 % des in der Bilanz ausgewiesenen Wertes der in das Bestandsverzeichnis aufzunehmenden Gegenstände) aus.

7.10. Im Bestandsverzeichnis sind allerdings die Gegenstände nicht erfasst, die von den Fraktionen des Parlaments mittels der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel erworben wurden.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 vom 29. Dezember 2000 über die rechnermäßige Verwaltung der nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 336 vom 30.12.2000, S. 75).

**7.8. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Sollte der endgültige Wert des Gebäudes am Ende des Haushaltsjahres 2001 nicht bekannt sein, würden die Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofes bei der Ausarbeitung der Vermerke zur Vermögensübersicht für die Rubrik „Mieten/Finanzierung“ im Fall des Louise-Weiss-Gebäudes berücksichtigt. Sobald im Übrigen die Verteilung der Wertschöpfung verfügbar ist, wird die Berechnung der Abschreibung den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen.*

**7.9. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Das neue Inventar-Verwaltungssystem (ELS) bewirkte in der Tat eine deutliche Verbesserung. Der Prozentsatz des Werts der in das Bestandsverzeichnis aufzunehmenden Gegenstände, die in der Bilanz ausgewiesen und nicht lokalisiert sind, bezieht sich nur auf das bewegliche Vermögen (ohne Berücksichtigung des Werts des ebenfalls in der Bilanz erfassten Mobilienvermögens).*

**7.10. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Das Parlament ist sich des vom Rechnungshof angesprochenen Problems bewusst und wird sich bemühen, dafür mit Hilfe der Fraktionen eine Lösung zu finden.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.11. Überstunden, deren Gesamtkosten sich für das Haushaltsjahr 2000 auf insgesamt 0,54 Millionen Euro belaufen, wurden ohne vorherige Genehmigung und ohne Nachweis über die Unmöglichkeit eines Überstundenausgleichs ausgezahlt. In etwa einem Viertel der Fälle fehlt auch der Beleg mit der Begründung für die Überstunden.

**Rat**

7.12. Obwohl das Gebäude Justus Lipsius 1995 in Betrieb genommen wurde, sind dafür 339,1 Millionen Euro in der Rubrik *Anlagen im Bau* mit der Begründung ausgewiesen, dass der authentische Rechtsakt noch immer nicht unterzeichnet und daher auch noch keine Abschreibung vorgenommen worden sei. Dieses Gebäude wurde nun aber bereits in vollem Umfang bezahlt, wodurch die mit dem Eigentum verbundenen Risiken und Vorteile im Wesentlichen auf den Rat übergegangen sind. Dieser Aktivposten hätte demnach in der Rubrik *Grundstücke und Gebäude* — abzüglich der kumulierten Abschreibungen in Höhe von 81,4 Millionen Euro — mit einem Nettobuchwert in Höhe von 257,7 Millionen Euro ausgewiesen werden müssen. Wegen des fehlenden körperlichen Bestandsverzeichnisses ist im Übrigen nicht gewährleistet, dass das buchmäßige Bestandsverzeichnis (8,52 Millionen Euro) und die übrigen Sachanlagen der Wirklichkeit entsprechen.

**Gerichtshof**

7.13. Zum ersten Mal werden die mietfinanzierten Gebäude in der Vermögensübersicht ausgewiesen. Der Nettobuchwert in Höhe von 96 Millionen Euro ist um rund 2,1 Millionen Euro zu hoch bewertet, weil für den Anbau B der Abschreibungswert ausgehend von dem auf das Jahr der Inbetriebnahme folgenden Haushaltsjahr berechnet wurde. In den Erläuterungen zur Vermögensübersicht wird außerdem nicht erwähnt, dass der Wert vorläufigen Charakter aufweist, weil noch immer Verhandlungen über die Festlegung der Höhe bestimmter Bauschäden im Gange sind.

**7.11. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Die Überstunden hängen mit dem Arbeitsrhythmus aufgrund der parlamentarischen Tätigkeit zusammen und sind daher unvermeidlich, fallen regelmäßig an und werden im Rahmen von Haushaltsdotierungen verwaltet, was teilweise das Fehlen einer schriftlichen Genehmigung erklärt. Die „geleisteten“ Überstunden sind aber Gegenstand detaillierter Aufstellungen, die vom Vorgesetzten abgezeichnet werden, und ihre Auszahlung ist durch die geltenden Bestimmungen begrenzt. Das vom Rechnungshof festgestellte Fehlen einer Begründung wurde allerdings den Generaldirektionen signalisiert, die seither die einschlägigen Verpflichtungen einhalten.*

**7.12. ANTWORTEN DES RATES**

*Was die Frage der Modalitäten für die Erfassung des Justus-Lipsius-Gebäudes betrifft, so teilt der Rat die Einschätzung des Rechnungshofes, möchte jedoch darauf hinweisen, dass die Erfassung unter der Rubrik „Anlagen im Bau“ wegen der komplexen Rechtslage gewählt worden ist; zudem ist die diesbezügliche Buchungsvorschrift recht spät ausgearbeitet worden. Überdies führt der Rat gegenwärtig eine Aufnahme des realen Bestands (im Jahr 2001) durch, womit das Problem der Zuverlässigkeit der buchungsmäßigen Erfassung des Bestands gelöst werden soll.*

**7.13. ANTWORTEN DES RICHTSHOFES**

*Bei der Aufstellung der Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2001 wird der Nettobuchwert berichtigt werden, um der vom Rechnungshof festgestellten zu hohen Bewertung der Gebäude Rechnung zu tragen. Außerdem werden in dieser Vermögensübersicht etwaige finanzielle Auswirkungen berücksichtigt werden, die sich aus den laufenden Verhandlungen über bestimmte Baumängel ergeben. Sollten die Verhandlungen nicht rechtzeitig abgeschlossen sein, wird eine entsprechende Anmerkung in die Vermögensübersicht aufgenommen werden.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.14. Die Zuverlässigkeit des Wertes für die sonstigen Sachanlagen in Höhe von insgesamt 9,8 Millionen Euro ist nicht gesichert. Im Gegensatz zu den in seinen Antworten auf die Bemerkungen des Hofes im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 <sup>(3)</sup> bekundeten Absichten hat der Gerichtshof bislang weder das neue informatisierte Bestandsverzeichnis eingeführt noch eine vollständige körperliche Bestandsaufnahme vorgenommen. Darüber hinaus wurden noch immer keine Abschreibungen berechnet, die sich — den an die Kommission zwecks Aufstellung der konsolidierten Vermögensübersicht übermittelten Angaben zufolge — auf 6,1 Millionen Euro belaufen.

**Kommission**

7.15. Die Verwaltungsausgaben der Kommission und die entsprechenden Vermögenswerte und Verbindlichkeiten machen einen kleinen Teil des konsolidierten Jahresabschlusses aus. Auf die in diesem Zusammenhang durchgeführte Prüfung wird in Kapitel 9 dieses Berichts eingegangen. Die nachstehenden Bemerkungen beziehen sich ausschließlich auf die Elemente der Verwaltungsausgaben.

7.16. Der Hof stellt fest, dass im Jahresabschluss zum ersten Mal die von der Kommission im Rahmen der Renovierungsarbeiten für das Berlaymont-Gebäude eingegangenen Verpflichtungen in Höhe von 374 Millionen Euro in Ansatz gebracht wurden. Darüber hinaus wäre es allerdings angebracht, diese Immobilienmaßnahme unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu prüfen, vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Kommission die Renovierungskosten nicht im Griff hat.

**7.14. ANTWORTEN DES RICHTSHOFES**

*Im Haushaltsjahr 2000 hat der Gerichtshof mit der mit einer körperlichen Bestandsaufnahme verbundenen Einführung seines neuen EDV-Systems für Sachanlagen begonnen. Bei dieser Arbeit, die erst Anfang des Haushaltsjahres 2001 abgeschlossen war, hat sich gezeigt, dass zwischen der körperlichen Bestandsaufnahme und den in das neue EDV-System eingegebenen Daten Unstimmigkeiten bestanden. In Anbetracht der unzureichenden Zuverlässigkeit dieser Daten wurde im Februar 2001 beschlossen, keine Berechnung des Abschreibungsbetrags der Sachanlagen vorzunehmen, der in die Vermögensübersicht des Gerichtshofes, die der Europäischen Kommission übermittelt wurde, einzustellen war. Aufgrund des Fortgangs bei der Abgleichung der Daten des Bestandssystems mit denen der körperlichen Bestandsaufnahme konnte jedoch im April 2001 eine Schätzung des Abschreibungsbetrags erfolgen, die der Kommission zur Aufnahme in die konsolidierte Vermögensübersicht übermittelt wurde. Außerdem ist zu bemerken, dass die erforderlichen Anpassungen der Datenbank Ende 2001 abgeschlossen sein werden. Daher wird die Abschreibung für die Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2001 mit dem neuen EDV-System für Sachanlagen berechnet werden.*

**7.16. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Im Rahmen der interinstitutionellen, dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe, die mit der Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 vom 29. Dezember 2000 über die rechnungsmäßige Verwaltung der nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften betraut wurde, wird sich die Kommission dafür einsetzen, dass die in der genannten Verordnung aufgeführten Rechnungsführungsnormen von den zuständigen Dienststellen der verschiedenen Organe einheitlich interpretiert werden.*

*Die Bemerkung des Hofes zum Aspekt der Fortbildung hält die Kommission für durchaus stichhaltig; sie wird Möglichkeiten eines entsprechenden Schulungsangebots prüfen.*

<sup>(3)</sup> ABL C 342 vom 1.12.2000, S. 172.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.17. Die Zuverlässigkeit des Wertes der immateriellen Anlagewerte ist nicht gesichert. Die Generaldirektion Außenbeziehungen hat die gesamten EDV-Anlagen, die in den Delegationen im Buchwert von 0,13 Millionen Euro installiert wurden, ausgewiesen. Am Sitz der Kommission wurden aber nur allgemeine Kundenlizenzen oder Großkundenverträge berücksichtigt. Umgekehrt sind wiederum in der Vermögensübersicht die Lizenzkosten für den Übersetzungsdienst nicht ausgewiesen, die Bestandteil eines Vertrags im Wert von 1,25 Millionen Euro sind. Die Dezentralisierung der administrativen Verwaltungsaufgaben bei der Kommission birgt ein erhöhtes Risiko uneinheitlicher Verwaltungspraktiken bei den verschiedenen Dienststellen. Einige Dienststellen haben sich wahrscheinlich noch nicht mit den Vorarbeiten für die Erstellung der Jahresabschlüsse vertraut gemacht. Die Generaldirektionen Verwaltung und Haushalt müssen in diesem Zusammenhang für die entsprechende Kohärenz, Ausbildung und Überwachung sorgen.

7.18. Bei den langfristigen Verbindlichkeiten ist ein Betrag in Höhe von 8,8 Millionen Euro als Arbeitslosenrücklage für Zeitbedienstete enthalten. Die Zuverlässigkeit der Angaben bei diesen Verbindlichkeiten ist nicht gesichert, weil seit 1998 keinerlei Abstimmung von eingezahlten Beiträgen mit den ausgezahlten Entschädigungen vorgenommen wurde.

### Vergabeverfahren für Aufträge

#### Prüfungsumfang

7.19. Der Hof hat Zuschnitt und Funktionsweise der Kontrollen über Vergabeverfahren für Aufträge geprüft, die von den Organen für Dienstleistungen, Bau- und sonstige Leistungen vergeben werden. Dies umfasste:

- a) eine prüferische Durchsicht im Hinblick auf die bei den Organen eingesetzten Kontrollen, mit denen im Zuge der Vergabe von Dienstleistungen, Bau- und sonstigen Leistungen die Übereinstimmung mit den einschlägigen Artikeln der Haushaltsordnung, den Durchführungsbestimmungen und den Richtlinien für öffentliche Aufträge gewährleistet wird;
- b) eine Untersuchung der Vergabeverfahren im Zusammenhang mit Zahlungsvorgängen anhand einer vertieften Stichprobenauswahl von Transaktionen bei den Organen.

### 7.18. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission räumt ein, dass die strikte Überwachung des Arbeitslosenfonds für ein längerfristiges Haushaltsgleichgewicht von ausschlaggebender Bedeutung ist. Sie wird die erforderlichen Schritte unternehmen, um die bei der Einnahmen- und Ausgabenanalyse des Arbeitslosenfonds zu verzeichnenden Rückstände in den kommenden Monaten aufzuholen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Rechtsgrundlage für Verfahren und Kontrollen der Auftragsvergabe

7.20. In der Haushaltsordnung sind die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Handlungsträger im Vergabeverfahren geregelt und ein Rahmen für die Gewährleistung geeigneter Ausschreibungsverfahren vorgegeben:

- a) Ausschließlich der Anweisungsbefugte ist befugt, zulasten des Organs Mittelbindungen vorzunehmen. Er ist damit auch für die Anwendung der einschlägigen Verfahren verantwortlich. Diese müssen mit den Richtlinien des Rates über die Abstimmung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge, Lieferungen und Leistungen in Einklang stehen.
- b) Das in der Haushaltsordnung vorgesehene Kontrollsystem wird durch einen Vergabebeirat (CCAM) einerseits und die Finanzkontrolle andererseits gewährleistet. Vor Unterzeichnung eines Vertrags gibt der Vergabebeirat eine Stellungnahme über die korrekte Einhaltung des Verfahrens für die Auswahl des Zuschlagsempfängers und über die ordnungsgemäße Gestaltung der Vertragsbedingungen ab.
- c) Die Finanzkontrolle ist an den Sitzungen des Vergabebeirats als Beobachter beteiligt und prüft, inwieweit die Mittelbindung, die Ausgabenanordnung und die Zahlung ordnungsgemäß und vorschriftsgemäß sind.

## Prüfungsfeststellungen

*Funktionsweise der Kontrollsysteme*

Anwendung des in der Haushaltsordnung vorgesehenen Systems

7.21. Das in der Haushaltsordnung vorgesehene Kontrollsystem wurde angewandt. Jedes Organ verfügt über einen Vergabebeirat, der in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung zusammengesetzt ist und im Laufe des Jahres regelmäßige Sitzungen durchführt. In jedem Organ ist die Finanzkontrolle in den Sitzungen des Vergabebeirats vertreten und überprüft die Ausschreibungsverfahren.

7.22. Ein interinstitutioneller Vergabebeirat wurde nicht eingesetzt, obwohl der Auftragsvergabebedarf vielfach bei mehreren Organen gleich ist. Gelegentlich werden von den großen Organen ad hoc interinstitutionelle Ausschreibungen durchgeführt, denen sich die kleineren Organe anschließen sollen.

**7.22. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Das Fehlen eines interinstitutionellen Vergabebeirats wird ausgeglichen, indem ein Vergabebeirat, nämlich der für die Ausschreibung federführenden Institution, als federführend benannt wird. Der Stellungnahme dieses Vergabebeirats schließen sich die anderen Vergabebeiräte im Prinzip an.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## Funktionsweise dieser Kontrollen in den Organen

7.23. Allgemein fand der Hof in jedem Organ Systeme vor, die wie vorgesehen funktionierten. Allerdings waren folgende Schwachstellen festzustellen, die auf alle Organe zutreffen: Der Vergabebeirat und die Finanzkontrolle arbeiten zwar ex ante (d. h. bevor die Mittelbindung vorgenommen wird), haben aber ermittelnde Kontrollfunktion, über die Fehler in bereits abgewickelten Verfahren aufgedeckt werden sollen. Wenn Verfahrensfehler festgestellt werden, sind Korrekturmaßnahmen oft sehr kostspielig und für das Organ mit großem Aufwand verbunden. Daher geben die Stellungnahmen der Vergabebeiräte die Interessen der Organe insgesamt wieder und beschränken sich nicht auf die Feststellung, ob das Ausschreibungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Dies ist ein Faktor, der bei den großen Organen zu dem sehr geringen Anteil an negativen Stellungnahmen führt und bei einigen kleinen Organen zu Strategien, die eine negative Stellungnahme praktisch ausschließen. Infolgedessen erteilten die Vergabebeiräte in einer Vielzahl von Fällen befürwortende Stellungnahmen, in denen aber bestimmte Aspekte des Ausschreibungsverfahrens ausdrücklich beanstandet und Empfehlungen für künftige Verbesserungen ausgesprochen wurden.

## 7.22. ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

*Der Wirtschafts- und Sozialausschuss nutzt gelegentlich die Ergebnisse der von anderen Institutionen organisierten Ausschreibungen. Allerdings kommt es regelmäßig vor, dass der Ausschuss die Ergebnisse des von anderen Institutionen durchgeführten Auftragsvergabeverfahrens — aus formalen Gründen oder weil seine besonderen Bedürfnisse nicht berücksichtigt wurden — nicht nutzen kann. Deshalb schlägt der Ausschuss vor, dass die Auftragsvergaben insbesondere der großen Institutionen systematischer interinstitutionell erfolgen.*

## 7.22. ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

*Der Ausschuss der Regionen nutzt so weit möglich die Ergebnisse der von anderen Institutionen organisierten Ausschreibungen. Allerdings kommt es regelmäßig vor, dass der Ausschuss die Ergebnisse des von anderen Institutionen durchgeführten Auftragsvergabeverfahrens — aus formalen Gründen oder weil seine besonderen Bedürfnisse nicht berücksichtigt wurden — nicht nutzen kann. Deshalb schlägt der Ausschuss vor, dass die Auftragsvergaben insbesondere der großen Institutionen systematischer interinstitutionell erfolgen.*

## 7.23. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Die Bemerkung des Rechnungshofs, dass die Vergabebeiräte im Sinne des globalen Interesses der Institutionen einen sehr geringen Anteil an negativen Stellungnahmen abgaben, um zu vermeiden, dass das Verfahren im Endstadium erneut aufgerollt werden muss, scheint das 1997 vom Generalsekretär beschlossene Verfahren der Vorabfassung zu unterschätzen. So sind die Anweisungsbefugten gehalten, vor Einleitung des Verfahrens dem Vergabebeirat die Texte der Ausschreibungen auf der Grundlage der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe vorzulegen, um die Probleme im Vorhinein zu erkennen und möglichst sicherzustellen, dass das gewählte Verfahren das geeignetste ist, um die Lieferung zum günstigsten Preis zu organisieren. Tritt in den späteren Phasen des Verfahrens ein Problem auf, wird das Dossier zur Überprüfung der Angebote zurücküberwiesen, was es erlaubt, die aufgedeckte Unregelmäßigkeit zu beheben.*

## 7.23. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Es trifft zu, dass in der Mehrzahl der Fälle der Vergabebeirat wie auch die Finanzkontrolle ihre Stellungnahmen zu bereits abgelaufenen Vorgängen abgeben. Die Anweisungsbefugten haben jedoch die Möglichkeit, den Vergabebeirat in allen Verfahrensstadien mit von ihnen bearbeiteten Auftragsdossiers zu befassen, also eventuell auch bereits vor Bekanntmachung einer Ausschreibung oder der Zusendung der Ausschreibungsunterlagen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**7.23.** ANTWORTEN DES RICHTSHOFES

*Soweit die Bemerkungen des Rechnungshofes den Gerichtshof betreffen, weist dieser darauf hin, dass der Vergabebeirat des Organs keineswegs eine Politik verfolgt, die eine negative Stellungnahme ausschließt. Zwar kann der Vergabebeirat entsprechend seiner beratenden Funktion seinen Stellungnahmen in bestimmten Fällen kritische Bemerkungen zu bestimmten Aspekten des Verfahrens, das bei diesem oder jenem Auftragsentwurf angewandt wurde, hinzufügen; die Gesichtspunkte, die Anlass für diese Bemerkungen sind, sind aber nicht so beschaffen, dass sie eine negative Stellungnahme zu dem betreffenden Auftragsentwurf hätten rechtfertigen können.*

**7.23.** ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

*Der Text des Rechnungshofes könnte den Eindruck erwecken, dass der Vergabebeirat (CCAM) des Ausschusses niemals negative Stellungnahmen abgibt. Im Jahr 2000 bewertete der Vergabebeirat 5 % der Dossiers negativ. Im Jahr 2001 gab er ebenfalls einige negative Stellungnahmen ab.*

**7.23.** ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

*Der Text des Rechnungshofes könnte den Eindruck erwecken, dass der Vergabebeirat (CCAM) des Ausschusses als kleiner Institution niemals negative Stellungnahmen abgibt. Im Jahr 2000 bewertete der Vergabebeirat 4 % der Dossiers negativ. Im Jahr 2001 gab er ebenfalls einige ablehnende Stellungnahmen ab.*

7.24. Die Funktionsweise des Vergabebeirats und der Finanzkontrolle bei zwei Organen zeigen die folgenden spezifischen Merkmale auf:

- a) Bei der Kommission ist es für die Finanzkontrolle mangels Identifizierung der Ausgaben für Ausschreibungen im Rechnungsführungssystem zusammen mit dem stichprobenbezogenen Ansatz für die Auswahl von Mittelbindungs- und Zahlungsanträgen für Testzwecke schwer zu gewährleisten, dass wirklich alle Verträge, die dem Vergabebeirat vor Unterzeichnung hätten vorgelegt werden müssen, auch vorgelegt wurden und dass alle vom Vergabebeirat aufgeworfenen Punkte auch weiterverfolgt wurden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## 7.24. ANTWORTEN DES GERICHTSHOFES

b) Der Gerichtshof interpretiert die Haushaltsordnung und die Richtlinie für öffentliche Aufträge anders als die übrigen Organe. Er wendet bei der Festlegung, ob eine vorgeschlagene Auftragsvergabe innerhalb des Rahmens für Dienstleistungen und Lieferungen liegt, für Sonderrechte einen Satz in Höhe von 200 000 (Special Drawing Rights (SDR)) an und nicht den Schwellenwert von 130 000 SDR.

b) Die Auslegung, auf die sich die Verwaltung des Gerichtshofes bei der Bestimmung des geltenden Schwellenwerts stützt, beruht auf folgenden Erwägungen:

Artikel 56 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften <sup>(1)</sup> lautet: „Bei der Vergabe von Aufträgen, deren Volumen die in den Richtlinien des Rates zur Koordinierung der Verfahren für die Vergabe von öffentlichen Bau- und Lieferaufträgen festgesetzten Beträge erreicht oder übersteigt, muss jedes Organ den Verpflichtungen nachkommen, die sich für die Behörden der Mitgliedstaaten aus diesen Richtlinien ergeben.“

Artikel 7 der Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge <sup>(2)</sup> in der Fassung der Richtlinie 97/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(3)</sup> und Artikel 5 der Richtlinie 93/36/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge <sup>(4)</sup> in der Fassung der Richtlinie 97/52/EG setzen für die Anwendung der Richtlinie Schwellenwerte von 130 000 Sonderziehungsrechten (im Folgenden: SZR) und von 200 000 SZR fest, je nachdem, ob die Auftraggeber in Anhang I der Richtlinie 93/36/EWG genannt sind oder nicht.

Da die Richtlinien zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge an die Mitgliedstaaten und nicht an die Gemeinschaftsorgane gerichtet sind, sind in Anhang I der Richtlinie 93/36/EWG nur öffentliche Auftraggeber der Mitgliedstaaten und keine Gemeinschaftsorgane genannt, soweit sie öffentliche Auftraggeber im Sinne von Artikel 128 der Verordnung (Euratom, EGKS, EG) Nr. 3418/93 der Kommission vom 9. Dezember 1993 mit Durchführungsbestimmungen zu einigen Vorschriften der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 <sup>(5)</sup> sind.

Da die Richtlinien 92/50/EWG und 93/36/EWG in der Fassung der Richtlinie 97/52/EG zwei Schwellenwerte vorsehen, ist derjenige, der für die Gemeinschaftsorgane gilt (die nach Artikel 56 der Haushaltsordnung den Verpflichtungen nachzukommen haben, die sich für die Behörden der Mitgliedstaaten ergeben), auf der Grundlage dessen zu bestimmen, worauf der Unterschied dieser Werte beruht. Die Einführung des Schwellenwerts von 130 000 SZR geht auf das am 15. April 1994 in Marrakesch geschlossene Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zurück. Artikel 1 Absatz 1 dieses Übereinkommens legt dessen Anwendungsbereich wie folgt fest: „Dieses Übereinkommen findet Anwendung auf alle Gesetze, Vorschriften, Verfahren und Praktiken betreffend Beschaffungsaufträge der unter dieses Übereinkommen

<sup>(1)</sup> ABl. L 356 vom 31.12.1977, S. 1.

<sup>(2)</sup> ABl. L 209 vom 24.7.1992, S. 1.

<sup>(3)</sup> ABl. L 328 vom 28.11.1997, S. 1.

<sup>(4)</sup> ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 1.

<sup>(5)</sup> ABl. L 315 vom 16.12.1993, S. 1.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

fallenden Beschaffungsstellen im Sinne von Anhang I.“ In Anlage 1 zu diesem Anhang sind die Beschaffungsstellen aufgeführt, für die der Schwellenwert von 130 000 SZR gilt. In der für die Europäischen Gemeinschaften vorgesehenen Rubrik sind die Beschaffungsstellen aufgeteilt in Stellen der Europäischen Gemeinschaften und öffentliche Auftraggeber der Mitgliedstaaten. Unter dem ersten Punkt mit der Überschrift „European Community entities“ sind ausschließlich der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission als Beschaffungsstellen der Europäischen Gemeinschaften genannt, die dem in diesem Übereinkommen vorgesehenen Schwellenwert von 130 000 SZR unterliegen.

Dieser Auslegung können schließlich nicht etwaige Angaben im „Leitfaden Vergabebeirat“ der Kommission entgegengehalten werden. Bei diesem Leitfaden handelt es sich nämlich um ein kommissionsinternes Dokument, das daher für die anderen Organe nicht verbindlich sein kann. Im Übrigen heißt es in dem Leitfaden ausdrücklich, dass die Kommission als öffentlicher Auftraggeber dem Übereinkommen von Marrakesch über das öffentliche Beschaffungswesen unterliegt, ohne dass insoweit etwas zur Rechtslage bei den anderen Gemeinschaftsorganen gesagt wird.

*Ergebnisse von Konformitätsprüfungen und vertieften Prüfungen*

7.25. Der Hof hat eine Stichprobe von Zahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen, Lieferungen und Leistungen im Hinblick auf die Feststellung geprüft, ob ggf. die richtigen Ausschreibungsverfahren korrekt vor Unterzeichnung des Vertrags durchgeführt wurden und ob das bestehende Kontrollsystem wirksam funktioniert hat.

7.26. Der Hof hat lediglich in einem Fall ernsthafte Probleme im Ablauf eines Ausschreibungsverfahrens festgestellt: Dabei ging es um die Ausschreibung für Sicherheitsleistungen in den Gebäuden des Europäischen Parlaments in Straßburg, zu denen das Parlament dem Hof einen Prüfungsauftrag erteilt hat. Der Vergabebeirat hatte eine befürwortende Stellungnahme abgegeben. Die Finanzkontrolle verweigerte jedoch den Sichtvermerk, weil der erfolgreiche Bewerber, der bereits beim Parlament unter Vertrag stand, durch die Tatsache begünstigt war, dass die Parlamentsdienste nicht allen Bietern die volle Information über die Bezahlung derjenigen Angestellten übermittelt hatten, die ein anderer Vertragsnehmer über das nationale Recht obligatorisch hätte einstellen müssen (gemäß der Richtlinie über die gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen), wenn der Zuschlag ihm erteilt worden wäre. Das Parlament hatte im Rahmen des vorhergehenden Vertrags keine Mittel, den Vertragsnehmer zur Weiterleitung der Information zu zwingen, die dieser als Geschäftsgeheimnis betrachtete. Das Parlament setzte sich über die Finanzkontrolle hinweg. Der Hof teilt die von der Finanzkontrolle geäußerten Einwände und vertritt die Ansicht,

**7.26. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Da der Anweisungsbefugte sich der Notwendigkeit bewusst war, so weit wie möglich die Gleichbehandlung der Bieter sicherzustellen, gelang es ihm bei diesem Verfahren, den damaligen Vertragsnehmer zu veranlassen, ihm die Gesamtlohnsomme und den Gehaltsindex der beschäftigten Bediensteten zu nennen, obwohl er über keinerlei Rechtsmittel verfügte, den Vertragsnehmer zur Weiterleitung dieser Informationen an seine Mitbewerber zu zwingen. Anschließend teilte der Anweisungsbefugte diese Angaben allen Bietern mit. Der Vergabebeirat vertrat die Auffassung, diese Angaben erlaubten es, die Gleichbehandlung sicherzustellen, und ermöglichte es den Unternehmen, die von einem Angebot Abstand genommen hatten, ein neues realistisches Angebot vorzulegen. Auf dieser Grundlage und im Lichte eines Gutachtens des Juristischen Diensts, in dem bestätigt wurde, dass der Anweisungsbefugte über kein Mittel verfügte, zusätzliche Details anzufordern, und gemäß den geltenden Rechtsvorschriften gehandelt hatte, beschloss das Präsidium des Europäischen Parlaments, sich über die Sichtvermerksverweigerung des Finanzkontrolleurs bezüglich dieses Verfahrens hinwegzusetzen. Das Gutachten des Juristischen Dienstes, in dem die Anwendung*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

dass das Parlament in Zukunft nationales Recht berücksichtigen und gewährleisten muss, dass für alle Bieter dieselben Voraussetzungen gelten.

*Anwendung der Richtlinie „Übertragung von Unternehmen“ nach Vergabe des Auftrags empfohlen wird, wird im Übrigen durch die Auslegung bestätigt, die der Gerichtshof in einem Urteil vom 25 Januar 2001 (Oy Liikenne Ab gegen Pekka Liskojärvi und Pentti Juntunen) gegeben hat.*

*Was die Zukunft angeht, so hat der Vergabebeirat den zuständigen Anweisungsbefugten zunächst empfohlen, den neuen Vertragsnehmern im Rahmen der künftigen Ausschreibungen bei Auslaufen der derzeitigen Verträge die Verpflichtung aufzuerlegen, den Bietern die betreffenden Auskünfte zu erteilen, musste diese Empfehlung zu einem späteren Zeitpunkt jedoch aufgrund eines Gutachtens des Juristischen Dienstes rückgängig machen, mit dem nachgewiesen wurde, dass die Anweisungsbefugten über keinerlei Rechtsmittel verfügen, den Auftragnehmer zur Weiterleitung dieser Informationen zu zwingen, und eine solche Verpflichtung zulasten dieses Dienstleistungsanbieters sogar gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen könnte. Das Organ hat daher das Verfahren eingeführt, im Lastenheft für jeden vergleichbaren Vertrag spezifisch zu vermerken, dass die Bedingungen jeglicher etwaigen Übernahme des Personals durch einen neuen Vertragsnehmer durch die geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften geregelt werden.*

*Schließlich ist festzuhalten, dass das Parlament, wie der Rechnungshof vermerkt, die Auffassung vertreten hat, dass die durch diesen Fall aufgeworfenen Fragen eine eingehende Prüfung des Rechnungshofs erforderten, der daher mit Schreiben der Präsidentin vom 8. Mai 2000 mit dem Dossier befasst wurde. Außerdem wurde das Problem gegenüber den zuständigen einzelstaatlichen Behörden zur Sprache gebracht.*

7.27. Ferner stellte der Hof eine Reihe von offenkundigen Schwachstellen im Hinblick auf das System zur Gewährleistung der Übereinstimmung mit den Verordnungen und Richtlinien fest:

## 7.27. ANTWORTEN DES RATES

*Was die öffentlichen Aufträge betrifft, bei denen, wie der Rechnungshof feststellt, in einigen Fällen die Vorschriften nicht eingehalten worden sind, so möchte der Rat hervorheben, dass der Stellvertretende Generalsekretär eine grundlegende Reform der internen Ausschreibungsverfahren insbesondere mit dem Ziel eingeleitet hat, dass von 2002 an gewährleistet ist, dass bei jeder größeren Anschaffung eine vollkommen unabhängige Einheit der bevollmächtigten Anweisungsbefugten zuständig für die vorherige Wahl des anzuwendenden Verfahrens und für die betreffende Durchführung ist. Es handelt sich somit um eine zusätzliche Vorsichtsmaßnahme, mit der die Einhaltung der Vorschriften gewährleistet werden soll.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- a) In fünf Fällen (Gerichtshof: 4, Rat: 1) waren die Gründe für die Beantragung der Ausnahme von der Ausschreibungspflicht fragwürdig oder nicht durch entsprechende, dem Vergabebeirat unterbreitete Nachweise belegt. In vier dieser Fälle handelte es sich um Dienstleistungsverträge in technischen Bereichen, für die eine Ausnahme gemäß Artikel 59 (d) der Haushaltsordnung beantragt wurde.
- b) In einem Fall (Gerichtshof) war ein Beschaffungsbedarf offenbar in mehrere Verträge aufgesplittet worden, woraufhin die Richtlinienbestimmungen bei einem Teil des Auftrags nicht zur Anwendung kamen.
- c) Ein Mietvertrag für ein Gebäude (WSA und AdR) umfasste auch Renovierungsarbeiten, die in der Ausschreibung nicht enthalten waren.
- d) In vier Fällen (Kommission: 2, Rat: 1, WSA und AdR: 1) waren Verträge in einem Wert, der über dem Grenzbetrag für die Befassung des Vergabebeirats lag, vergeben, aber dem Vergabebeirat nicht vorgelegt worden.
- e) In einem Fall (Kommission) war eine nicht verbindliche jährliche Bekanntmachung Mitte 1997 veröffentlicht worden, nicht aber zu Beginn des Jahres, wie in den Richtlinien für öffentliche Aufträge vorgesehen, um das Ausschreibungsverfahren zu beschleunigen.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.28. Allgemein sind die von den Organen angewandten Ausschreibungsverfahren recht- und ordnungsgemäß. Verstöße sind, sofern sie vorkommen, im Wesentlichen auf mangelnde Erfahrung/Sachkenntnis im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei bestimmten Diensten zurückzuführen. Erklärung dafür ist auch der Druck, der auf Dienste ausgeübt wird: Sie sollen verwaltungsverträgliche Lösungen anwenden, indem sie beispielsweise aus „technischen Gründen“ eine Ausnahmegenehmigung von der Ausschreibungspflicht beantragen, um die Bindung der entsprechenden Mittel noch vor Ende des Jahres vornehmen zu können.

## 7.27. ANTWORTEN DES GERICHTSHOFES

- a) Bei zwei der vier Aufträge, auf die sich die Bemerkungen beziehen, liegt der Gesamtbetrag über dem Schwellenwert von 130 000 SZR, aber unter dem von 200 000 SZR. Daher wurde für diese beiden Verträge keine Ausschreibung veröffentlicht, wie sich aus der vorstehenden Erläuterung zu Ziffer 7.24.b) der Bemerkungen ergibt.

Bezüglich der beiden anderen Aufträge teilt der Gerichtshof nicht die Ansicht des Rechnungshofes, dass Artikel 59 Buchstabe d) der Haushaltsordnung zu Unrecht angewandt worden sei. In dem einen wie im anderen Fall konnte nämlich die Leistung nur von einem bestimmten Lieferer ausgeführt werden, weshalb es gerechtfertigt war, ihm den Auftrag freihändig zu vergeben.

## 7.27. ANTWORTEN DES GERICHTSHOFES

- c) Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass die besonderen Umstände des Auftrags, auf den sich diese Bemerkung bezieht, zeigen, dass es keine Aufsplitterung eines Auftrags gab und dass sich der Gerichtshof nicht über die für öffentliche Aufträge geltenden Bestimmungen hinweggesetzt hat.

## 7.27. ANTWORTEN DER KOMMISSION

- e) Nicht alle Beschaffungspläne sind bereits zu Beginn des Haushaltsjahres bekannt. Entsprechende Bekanntmachungen können in solchen Fällen dann auch im Laufe des Jahres veröffentlicht werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.29. Die Organe müssen ein System präventiver Maßnahmen einführen, beispielsweise Schulung von Anweisungsbefugten im Bereich der Ausschreibungsverfahren und Ausarbeitung von Checklisten, mit denen die derzeitigen Aufgaben der Vergabebeiräte und der Finanzkontrolle ergänzt werden, wenn im Hinblick auf die Konformität mit den Richtlinien weitere Verbesserungen erzielt werden sollen. Überprüfung der internen Kontrollsysteme und Konformitätsprüfungen durch die internen Prüfer werden in Zukunft wegen der geplanten Abschaffung der Vergabebeiräte und der Finanzkontrolle ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen.

## 7.29. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Das Parlament bietet derzeit einen Kurs über die Verfahren der öffentlichen Aufträge an. Dessen Inhalt muss künftig allerdings noch ausgeweitet werden. Im Übrigen erlaubt es das 1997 eingeführte System der Vorabbesprechungen (vgl. Ziffer 7.23) die Probleme bereits vor Einleitung des Verfahrens zu vermeiden.*

## 7.29. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Es werden bereits intensive Schulungsmaßnahmen für die Mitarbeiter der Kommissionsdienststellen im Bereich der öffentlichen Aufträge und der Vergabeverfahren angeboten.*

## 7.29. ANTWORTEN DES GERICHTSHOFES

*Die Verwaltung des Gerichtshofes hat bereits im Mai 2001 eine Schulung zum Ausschreibungsverfahren veranstaltet, die insbesondere für die zuständigen Personen in den anweisungsbefugten Dienststellen bestimmt war. Diese Schulung betraf die Haushaltsordnung mit ihren Durchführungsbestimmungen und die verschiedenen Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge.*

## 7.29. ANTWORTEN DES RECHNUNGSHOFES

*Der Rechnungshof hat bereits vor mehreren Jahren ein internes Kontrollsystem eingeführt, um die ordnungsmäßige Abwicklung seiner Auftragsvergabeverfahren gewährleisten zu können.*

*Zunächst hat er einen Fachmann für diesen Bereich ausgebildet, der die Aufgabe hat, die betreffenden Anweisungsbefugten zu beraten und zu begleiten. Dieser Bedienstete ist zwar einem spezifischen Dienst im Generalsekretariat zugewiesen, steht aber dennoch bei Bedarf den anderen Dienststellen zur Verfügung; in jüngster Zeit war dies beispielsweise im Zusammenhang mit der Ausschreibung zum IT-Prüfungsmanagementsystem (Automation Project) der Fall.*

*Bevor ein Auftrag förmlich ausgeschrieben wird, konsultieren die Anweisungsbefugten im Übrigen den Juristischen Dienst zu ihrem Entwurf der Ausschreibung, zum zugehörigen Lastenheft und im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften, insbesondere mit den in den Leitlinien für öffentliche Aufträge vorgesehenen Verfahren (Ankündigung im Amtsblatt, Veröffentlichung im Amtsblatt usw.).*

## 7.29. ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

*Der Ausschuss akzeptiert die Anregung des Rechnungshofes, dass Vorkehrungen mit dem Ziel getroffen werden sollten, die*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Sachkenntnisse im Bereich der Marktprospektion (Schulung von Anweisungsbefugten und Mittelverwaltern sowie Entwicklung von Checklisten) zu verbessern.*

*Da die Europäische Kommission über die meisten Sachkenntnisse im Bereich der Marktprospektion verfügt und eine interinstitutionelle Harmonisierung erforderlich ist, schlägt der Ausschuss vor, diese Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit der Kommission durchzuführen.*

**7.29.** ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

*Der Ausschuss akzeptiert die Anregung des Rechnungshofes, dass Vorkehrungen mit dem Ziel getroffen werden sollten, die Sachkenntnisse im Bereich der Marktprospektion (Schulung der Anweisungsbefugten und Mittelverwalter sowie Entwicklung von Checklisten) zu verbessern.*

*Da die Europäische Kommission über die meisten Sachkenntnisse im Bereich der Marktprospektion verfügt und eine interinstitutionelle Harmonisierung erforderlich ist, schlägt der Ausschuss vor, diese Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit der Kommission durchzuführen.*

7.30. Alle Organe sollten gleiche Schwellenwerte anwenden, wenn sie entscheiden, ob eine vorgeschlagene Auftragsvergabe von Dienstleistungen, Bau- oder sonstigen Leistungen in den Anwendungsbereich der Richtlinien über öffentliche Aufträge 92/50/EWG und 93/36/EWG fällt.

**7.30.** ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Das Parlament unterstützt jede Initiative, die auf eine Harmonisierung der Praktiken der Institutionen abzielt. Es vertritt jedoch die Auffassung, dass der Höchstbetrag, der entscheidet, ob die Auftragsvergabe unter die Richtlinien über Dienstleistungs- und Lieferaufträge fällt, bei 200 000 EUR liegt. Diese Auffassung gründet sich auf die Tatsache, dass in dem Übereinkommen über das öffentliche Vergabewesen (Anhang 4 des Übereinkommens über die Gründung der Welthandelsorganisation) unter den dem Übereinkommen unterliegenden Vergabebehörden der Gemeinschaft nur der Rat und die Kommission ausdrücklich genannt werden. Diese Unterscheidung wurde von der Kommission in der Verordnung (EG) Nr. 1687/2001 zur Änderung der Durchführungsbestimmungen übernommen.*

**7.30.** ANTWORTEN DES GERICHTSHOFES

Vgl. die Antwort unter Ziffer 7.24.b).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.31. Im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Änderungen für die Durchführungsbestimmungen, z. B. Anhebung der Schwellenwerte für die Befassung des Vergabebeirats auf 300 000 Euro bis 500 000 Euro, sollten die Organe die Einsetzung eines interinstitutionellen Vergabebeirats in Erwägung ziehen. Dies hätte den Vorteil, dass einschlägiger Sachverstand gebündelt, das Verfahren vereinfacht, die Unabhängigkeit des Vergabebeirats gegenüber den spezifischen Eigeninteressen seines Organs und eine einheitlichere Auslegung der Haushaltsordnung und der Richtlinien gewährleistet würde.

7.32. Die Organe sollten insbesondere das Augenmerk auf die Kontrolle folgender Risikobereiche legen, um die Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den Richtlinien über öffentliche Aufträge zu verbessern:

- a) verspätete Festlegung und unrichtige Bewertung des Beschaffungsbedarfs;
- b) Anwendung von Verhandlungsverfahren ohne schlüssigen Nachweis, dass Lieferungen oder Leistungen nur von einem Lieferanten oder Vertragsnehmer erbracht werden können.

## 7.31. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Das Konzept eines organgemeinsamen Vergabebeirats ist bereits mehrfach auf interinstitutioneller Ebene erörtert worden. Dabei gelangte man zu dem Schluss, dass eine solche Instanz aus wirtschaftlicher Sicht durchaus Vorteile bieten kann, sich in der Praxis jedoch als zu schwerfällig erweisen dürfte. Außerdem wirft dies das Problem der jeweiligen institutionellen Verantwortlichkeit und Eigenständigkeit auf. Die Kommission teilt jedoch die Auffassung des Hofes, dass die potenziellen Vorteile einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Organen in diesem Bereich eingehender geprüft werden sollten, z. B. die Einführung von Klauseln in den Ausschreibungen, die den übrigen Organen den Zugriff auf existierende Verträge ermöglichen.*

## 7.31. ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

*Angesichts der erforderlichen Sachkenntnisse und der Notwendigkeit, die Dossiers mit den anderen Institutionen abzustimmen, unterstützt der Ausschuss grundsätzlich den Vorschlag des Rechnungshofes, einen interinstitutionellen Vergabebeirat einzusetzen.*

## 7.31. ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

*Angesichts der erforderlichen Sachkenntnisse und der Notwendigkeit, bestimmte Dossiers im Einklang mit den anderen Institutionen zu behandeln, unterstützt der Ausschuss grundsätzlich den Vorschlag des Rechnungshofes, einen interinstitutionellen Vergabebeirat einzusetzen.*

## 7.32. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Der Vergabebeirat widmet den Buchstaben a) und b) die erforderliche Aufmerksamkeit; die freihändigen Vergabeverfahren werden, unabhängig von den ihnen zugrunde liegenden Motiven, sehr gründlich kontrolliert.*

## 7.32. ANTWORTEN DES RECHNUNGSHOFES

*Der Rechnungshof stimmt der Empfehlung, die bereits zur Anwendung kommt, voll und ganz zu.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**Sonstige Bemerkungen**

7.33. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR) haben in ihren Vermögensübersichten den Wert ihrer Gebäude in Höhe von 225 Millionen Euro nicht ausgewiesen, für die sie im Dezember 2000 Erbpachtverträge mit Kaufoption abgeschlossen haben. Ebenso wenig war der gezahlte Vorschuss in Höhe von 26 Millionen Euro ausgewiesen (den die Kommission aber in die konsolidierte Vermögensübersicht aufgenommen hat). Der Verteilerschlüssel für diese gemeinsamen Aktivposten von WSA und AdR ist noch immer nicht festgelegt.

**7.33. ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES**

*Der Wert des Montoyer-Gebäudes ebenso wie der des Belliard-Gebäudes wird in der Bilanz 2001 ausgewiesen, sobald die für die Arbeiten erforderlichen Bau- und Umweltgenehmigungen erteilt wurden. Im Übrigen hat der Ausschuss in den Bemerkungen zur Bilanz das Bestehen dieser beiden Erbpachtverträge vermerkt.*

*Die Korrekturbuchung für den von der Kommission bei der Konsolidierung — also nach Abschluss der Jahresrechnung des Ausschusses — gewährten Vorschuss von 26 Mio. EUR wird in die Rechnungsführung des Ausschusses übertragen.*

*Der feste Verteilungsschlüssel dieser gemeinsamen Aktiva von WSA und AdR wird vor Abschluss des Haushaltsjahres 2001 festgelegt.*

**7.33. ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN**

*Der Wert des Montoyer-Gebäudes und der des Belliard-Gebäudes wird in der Bilanz 2001 ausgewiesen, sobald die für die Arbeiten erforderlichen Bau- und Umweltgenehmigungen erteilt wurden.*

*Die von der Kommission bei der Konsolidierung — also nach Abschluss der Jahresrechnung des Ausschusses — vorgenommene Korrekturbuchung für den Vorschuss von 26 Mio. EUR wird in die Rechnungsführung des Ausschusses übertragen.*

*Der feste Verteilungsschlüssel dieser gemeinsamen Aktiva von AdR und WSA wird vor Abschluss des Haushaltsjahres 2001 festgelegt.*

7.34. Die Kommission hat ihre EDV-Ausstattung mit einem Nettobuchwert in Höhe von 80 000 Euro, die in den vergangenen fünf Jahren gestohlen wurden, aus dem Vermögensbestand in Abgang gestellt. Im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Vermögensübersicht bietet diese Maßnahme keinen Anlass für Bemerkungen. Allerdings sind hinsichtlich der Diebstähle selbst Bedenken anzumelden, denn sie betreffen z. T. neues Material, das bereits unmittelbar während der Lieferung gestohlen wurde, mit einem für einen Fünfjahreszeitraum zu veranschlagenden Anschaffungswert von über einer Million Euro. Das gestohlene Material macht zwar jährlich nur 0,15 % der Gegenstände und 0,126 % des Wertes der gesamten IT-Ausstattung aus. Dennoch ist der

**7.34. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Um den Empfehlungen des Rechnungshofs im Rahmen der DAS 1999 nachzukommen, hat die Kommission die buchmäßige Ausweisung der gestohlenen DV-Ausrüstungen zu Zwecken der DAS 2000 entsprechend angepasst.*

*In Zukunft wird sie nach Maßgabe der Anregungen des Hofes sowie der Bestimmungen der Inventarverordnung verfahren und mindestens einmal jährlich ein Dossier zur Aussonderung von in diesem Zeitraum gestohlenen Ausrüstungsgegenständen vorlegen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Verlust von noch nicht installierten Geräten ein Hinweis darauf, dass die Kommission die notwendigen Maßnahmen ergreifen muss, um den Schutz dieser Art von Vermögensgegenständen zu gewährleisten.

7.35. Der Haushaltseingliederungsplan und die Buchungsprobleme, die der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 <sup>(4)</sup> erwähnt hat, weisen einen Mangel an Transparenz hinsichtlich der Art der Immobilienausgaben der Organe auf. Der Eingliederungsplan müsste so geändert werden, dass — wie beim Gerichtshof <sup>(5)</sup> — in der Rechnungslegung die Mieten, die Ausgaben für den Erwerb von Gebäuden und die anderen Ausgabenarten, wie z. B. Erbpachtvergütungen, die im Hinblick auf einen eventuellen Erwerb geleistet werden, voneinander zu unterscheiden sind.

*Was das Problem der Diebstahlsicherung anbelangt, so fallen die entsprechenden Verhütungs- und Schutzmaßnahmen in die Zuständigkeit des Protokoll- und Sicherheitsdienstes der Kommission (bei der GD ADMIN). Neben unmittelbaren Interventionen, wie beispielsweise eine verschärfte Überwachung bei Umzügen, führt dieser Dienst regelmäßig Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen zu dieser Problematik durch. Diese an alle Beamten und sonstigen Bediensteten der Kommission gerichteten Kampagnen finden im Wege von Aushängen sowie Mitteilungen über die hausinterne Post statt.*

## 7.35. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Um dem Wunsch des Rechnungshofs zu entsprechen, hatte das Parlament im Haushalt 1998 einen Unterposten pro Ausgabenart geschaffen. In der Folge beschloss die Haushaltsbehörde, alle Unterposten des Haushalts zu streichen, aufrechterhalten wurde nur die Unterscheidung zwischen „Mieten und Erbpachtvergütungen“ sowie „Erwerb von Gebäuden“. In der Haushaltsrechnung des Organs wurden die Unterposten allerdings beibehalten, womit Angaben über die Art der Ausgabe verfügbar sind. Das Parlament wird die anderen Institutionen zu einer Änderung des Eingliederungsplans konsultieren, um die Immobilienausgaben transparenter zu gestalten, und wird der Haushaltsbehörde für den Haushalt 2003 einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.*

## 7.35. ANTWORTEN DES RATES

*Was den Eingliederungsplan betrifft, so wird der Rat diese Frage im Rahmen der Aufstellung des HVE 2003 prüfen.*

## 7.35. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission wird der Frage nachgehen, wie der Empfehlung des Rechnungshofs am besten Folge geleistet werden kann; erforderlichenfalls wird sie ab dem Haushaltsjahr 2003 den Eingliederungsplan dahin gehend anpassen, dass eine klare Unterscheidung zwischen folgenden Ausgabenkategorien vollzogen werden kann:*

- Mietkosten,
- Erwerb von Immobilien,
- Erbpachtzinsen.

<sup>(4)</sup> ABl. C 349 vom 3.12.1999, Ziffer 6.5.

<sup>(5)</sup> In dessen Haushaltsplan werden die Mieten (Haushaltslinie 2 0 0 0) und die Geldleistungen für Miete/Kauf (Haushaltslinie 2 0 0 1) getrennt ausgewiesen.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.36. Bei den einzelnen Organen werden die Mindestgrundgehälter im Hinblick auf die Auslegung des vierten Absatzes von Artikel 77 des Statuts unterschiedlich berechnet, der besagt. „Das Ruhegehalt darf 4 v. H. des Existenzminimums je Dienstjahr nicht unterschreiten.“ Der Gerichtshof und in geringerem Maße der Rat legen diese Bestimmung weiter aus als die übrigen Organe und berücksichtigen bei der für die Berechnung der Ruhegehaltsansprüche zugrunde zu legenden Annuitäten auch übertragene ruhegehaltstfähige Dienstjahre, die durch Ansprüche außerhalb des EU-Dienstes erworben wurden. Hier ist eine Vereinheitlichung erforderlich, um eine diskriminierende Behandlung der Bediensteten der verschiedenen Organe zu beenden.

**7.35. ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES**

*Entsprechend der Anregung des Rechnungshofes wird der Ausschuss im Rahmen der Vorbereitung des Haushalts 2003 die Einführung einer Haushaltlinie „Erbpachtzinsen“ vorschlagen.*

**7.35. ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN**

*Entsprechend der Anregung des Rechnungshofes wird der Ausschuss im Rahmen der Vorbereitung des Haushalts 2003 die Einführung einer Haushaltlinie „Mietzins für den langfristigen Mietvertrag“ vorschlagen.*

**7.36. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Das Parlament wird gegenüber den anderen Institutionen Schritte einleiten, um diesbezüglich eine Harmonisierung zu erreichen.*

**7.36. ANTWORTEN DES RATES**

*Was schließlich die unterschiedliche Auslegung bei der Berechnung des Mindestruhegehalts betrifft, so teilt der Rat durchaus die Auffassung, dass eine Harmonisierung in diesem Bereich notwendig ist, und seine Dienststellen sind bereit, sich an allen etwaigen hierzu veranstalteten interinstitutionellen Beratungen zu beteiligen.*

**7.36. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Bei der Anwendung bestimmter Vorschriften kann es durchaus zu unterschiedlichen Auslegungen kommen. Um dieses Phänomen und die damit verbundenen Negativwirkungen so weit wie möglich in Grenzen zu halten, finden regelmäßig organübergreifende Sitzungen der einschlägig zuständigen Dienststellen statt. Die Kommission wird die interinstitutionelle Debatte über die Frage der spezifischen Auslegung von Artikel 77 Absatz 4 des Statuts seitens des Rates und des Gerichtshofes wieder aufgreifen.*

**7.36. ANTWORTEN DES GERICHTSHOFES**

*Die Bemerkungen des Rechnungshofes zur Auslegung von Artikel 77 Absatz 4 des Beamtenstatuts durch die Verwaltung des Gerichtshofes sind zutreffend. Würden ruhegehaltstfähige Dienstjahre, die auf der Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen beruhen, in weniger günstiger Weise berücksichtigt,*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

so liefe dies nach Ansicht des Gerichtshofes darauf hinaus, dass dem Beamten ein Teil des Vorteils aus den Beiträgen genommen würde, die er vor seinem Eintritt in den Dienst der Gemeinschaften an das nationale Rentensystem entrichtet hat und die auf das Gemeinschaftssystem übertragen wurden, damit sie bei der Berechnung seines Ruhegehalts bei den Gemeinschaften berücksichtigt werden. Vorbehaltlich der zehn Dienstjahre, die für den Anspruch auf ein Ruhegehalt erforderlich sind, unterscheidet das Statut auch nicht zwischen den Annuitäten, die sich aus Dienstjahren bei den Gemeinschaften, und denen, die sich aus übertragenen Ruhegehaltsfähigen Dienstjahren ergeben.

Die Frage war 1995 Gegenstand von Erörterungen auf interinstitutioneller Ebene, bei denen sich herausstellte, dass die Auslegung des Gerichtshofes vom Rat, aber nicht von den anderen Organen geteilt wurde. In Anbetracht der geringen Zahl der Fälle (beim Gerichtshof z. B. gab es drei davon) haben sich die Organe darauf beschränkt, die unterschiedlichen Auslegungen festzustellen. Die Verwaltung des Gerichtshofes ist natürlich bereit, nochmals an einer Abstimmung zwischen den Organen mitzuwirken, um erneut zu versuchen, zu einem gemeinsamen Standpunkt zu gelangen.

*Weiterverfolgung früherer Bemerkungen***Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 8/98 über die speziell mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission**

## Einleitung

7.37. Der Hof hat im Jahr 1997 die Arbeitsweise der speziell mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission geprüft und seine Prüfungsfeststellungen zusammen mit den Antworten der Kommission in seinem Sonderbericht Nr. 8/98<sup>(6)</sup> veröffentlicht. Dieser Bericht war ein Beitrag zur Diskussion über die Einrichtung der Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (Unité de Coordination de la Lutte Antifraude — UCLAF), die zum Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Kommission<sup>(7)</sup> vom 28. April 1999 führte, mit dem die UCLAF durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF (das Amt) ersetzt wurde. Anfang 2001 stattete der Hof dem Amt einen Prüfbesuch ab, um festzustellen, welche Fortschritte im Zusammenhang mit den im Sonderbericht von 1998 angesprochenen Fragen erreicht wurden.

<sup>(6)</sup> ABl. C 230 vom 22.7.1998.

<sup>(7)</sup> ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Wichtigste Feststellungen des Sonderberichts Nr. 8/98

7.38. Im Sonderbericht Nr. 8/98 wurden folgende wichtigsten Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Die administrativen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der UCLAF und ihre Organisationsstruktur waren nicht immer angemessen.
- b) Die Personalausstattung bei UCLAF war nicht angemessen.
- c) Die Datenbanken der UCLAF waren weder voll einsetzbar noch wirklich effektiv, die Managementinformationen waren unzureichend und einige veröffentlichte Angaben über Betrugsbekämpfung waren nicht zuverlässig.
- d) Die Verfahren und Zuständigkeiten bei der Bekämpfung der Korruption und der internen Dienstvergehen waren nicht klar festgelegt und unvollständig.

Fortschritt seit 1998

*Errichtung des Amtes*

7.39. Anfang 1999 legte die Kommission Vorschläge zur Ersetzung der UCLAF durch ein unabhängiges Amt für Betrugsbekämpfung vor. Ausführliche Beratungen mit dem Rat und dem Parlament, in denen der Sonderbericht Nr. 8/1998 und die Stellungnahme Nr. 2/99<sup>(8)</sup> berücksichtigt wurden, führten zur Annahme des Beschlusses 1999/352/EG, EGKS, Euratom<sup>(9)</sup> durch die Kommission. Damit wurde das neue Amt für Betrugsbekämpfung als Teil der Kommission errichtet. Mit der Annahme des Beschlusses überführte die Kommission im April 1999 das gesamte UCLAF-Personal an das Amt. Nach Abschluss eines Verfahrens, an dem Rat und Parlament beteiligt waren, nahm der Direktor des Amtes (mit dem dienstrechtlichen Status eines Generaldirektors) am 1. März 2000 seine Amtsgeschäfte auf.

*Mit den neuen Rechtsvorschriften zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung steht ein angemesseneres Regelwerk für die Verwaltung zur Verfügung*

7.40. Das Amt ist ein Bestandteil der Kommission und kann sich auf Befugnisse stützen, die der Kommission durch den Vertrag übertragen sind. Einen Großteil der logistischen Unterstützung bezieht das Amt von der Kommission (z. B. Bereitstellung der Büroräume). Durch die Bestimmungen für die Ernennung des Direktors, die

<sup>(8)</sup> ABl. C 154 vom 1.6.1999.

<sup>(9)</sup> ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Einsetzung eines Überwachungsausschusses und die Zuweisung der Funktion der Anstellungsbehörde an den Direktor wird die Unabhängigkeit des Amtes gestärkt.

*Die Personalabteilung wurde aufgestockt, aber langsamer als erwartet*

7.41. Der Direktor des Amtes ist befugt, Personal einzustellen und innerhalb des Amtes umzusetzen. Für die Entlassung von Personal bleibt ihm wenig Spielraum. Die Schwierigkeiten, das Amt mit Personal auszustatten, kommen im Wesentlichen in drei Formen zum Ausdruck:

- a) Die Kommission hat das gesamte ehemalige UCLAF-Personal an das Amt überwiesen, bevor der Direktor ernannt war.
- b) Zusätzliche Einstellungen wurden schleppend vorgenommen.
- c) Das Amt und der Generalsekretär der Kommission konnten sich über einen beträchtlichen Zeitraum nicht über ein Verfahren für Ernennungen auf Direktorenebene verständigen.

## 7.41. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Der Direktor des Amtes ist an das Beamtenstatut und damit prinzipiell auch an die Vorschriften für die Entlassung von Beamten gebunden. Das OLAF beschäftigt mehr Zeitbedienstete als die übrigen Generaldirektionen und Dienste der Kommission, was eine flexiblere Personalverwaltung ermöglicht.*

- a) *Hierzu ist anzumerken, dass das gesamte UCLAF-Personal „en bloc“ in das neu geschaffene Amt übernommen wurde, um die erforderliche Kontinuität zu gewährleisten. Im Zeitpunkt der Einrichtung des OLAF gab es hierzu keine Alternative, da jeder andere Lösungsansatz längerfristige schwerwiegende Störungen der laufenden Dienstgeschäfte nach sich gezogen hätte.*
- b) *Kurz nach seiner Einrichtung Mitte des Jahres 1999 waren im Stellenplan des Amtes insgesamt 149 Dienstposten ausgewiesen. Davon waren nach Aussage des Rechnungshofs am 15. September 1999 bereits 126 besetzt. Im Haushaltsjahr 2000 wurde der OLAF-Stellenplan auf 224 Posten aufgestockt; zum 30. März 2001 belief sich der Personalbestand des Amtes auf 189 Mitarbeiter. Die 1999 zu verzeichnende hohe Stellenbesetzungsquote wurde ausschließlich durch die pauschale Übernahme des UCLAF-Personals zu OLAF ermöglicht.*

*Anfang 2000 bei Amtsantritt des Direktors von OLAF führte das Amt gemeinsam mit der GD ADMIN mehrere Auswahlverfahren für Zeitbedienstete durch, um für OLAF Mitarbeiter mit den erforderlichen technischen Fachkenntnissen einzustellen. Aus den insgesamt 1 100 Bewerbern wurden 150 im Dezember 2000 in eine besoldungsgruppenübergreifende Reserveliste (A und B) aufgenommen.*

- c) *Abschließend ist anzumerken, dass nicht nur der Generalsekretär der Kommission, sondern die Kommission insgesamt darauf bestanden hat, dass die Bewerber auf Direktorenposten bei OLAF, die mit der Wahrnehmung traditioneller Aufgaben der Kommission betraut sind, die Kommission gegenüber den anderen Organen wie auch nach außen hin vertreten und möglicherweise später in anderen GDs/Diensten der Kommission als OLAF tätig sein werden, nach Maßgabe der geltenden Kommissionsverfahren (insbesondere des Beratenden Ausschusses für*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Ernennungen „CCN“) ausgewählt würden, wobei allerdings die letztinstanzliche Entscheidung über die Auswahl der Bewerber dem Direktor des Amtes überlassen bleibt. Da die übrigen Managementposten fast durchweg auf Zeitvertragsbasis besetzt wurden, hatte die Kommission hierbei im Endeffekt nur wenig Mitsprachemöglichkeit.*

7.42. Die Zuweisung des gesamten früheren UCLAF-Personals an das Amt lässt sich durchaus mit der Einsetzung des internen Revisionsdienstes vergleichen. Beim internen Revisionsdienst übernahm die Kommission nicht den Gesamtbestand des Personals aus bestehenden Dienststellen. Stattdessen wurde ein kleines Team gebildet (einschließlich Unterstützung durch Fachpersonal aus anderen Organisationen), um den Kern der Dienststelle auf der Grundlage des Rücklaufs aus Stellenausschreibungen aufzubauen. Im Fall des Amtes war jedoch ein gewisses Maß an Kontinuität von wesentlicher Bedeutung: Es war keine machbare Option, laufende Untersuchungen zu stoppen, solange die Umstrukturierung nicht beendet war. Doch bereitete diese Übernahme dem neuen Direktor Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung seines eigenen Teams und bei Ersetzung von Mitarbeitern mit ungeeigneten Ausbildungsprofilen und Fachkenntnissen.

7.43. Die Neueinstellungen kamen nicht so rasch voran wie erwartet — wie aus **Tabelle 7.4** zu ersehen ist. In der Zwischenzeit änderte die Haushaltsbehörde die Gewichtung zwischen beamteten und Zeitbediensteten in einer Weise, die mit der tatsächlichen Einstellungspraxis des Amtes nicht in Einklang stand.

**Tabelle 7.4 — Personalbestand**

	15.9.1998 Personal bei (UCLAF)	Für 1999 bewilligte Planstellen (UCLAF)	31.12.1999 Personal bei (UCLAF)	Für 2000 bewilligte Stellen (OLAF)	31.12.2000 Personal bei (OLAF)	Für 2001 bewilligte Planstellen nach BNH 3/2001	30.6.2001 Personal bei (OLAF)
Dauerplanstellen A	26	64	50	83	71	59	69 <sup>(2)</sup>
Zeitplanstellen A	38	7	1	15	1	61	37
Dauerplanstellen B	18	43	33	60	41	50	40
Zeitplanstellen B	17	5	1	15	1	66	21
Sonstige	27	30	21	51	39	64	40
<b>Insgesamt</b>	<b>126</b>	<b>149</b>	<b>106</b>	<b>224</b>	<b>153</b>	<b>300 <sup>(1)</sup></b>	<b>207 <sup>(2)</sup></b>

<sup>(1)</sup> 38 der 300 Stellen bleiben insgesamt blockiert.

<sup>(2)</sup> Einschließlich 10 Mitarbeitern, die anderen Stellen in der Kommission zugewiesen wurden und OLAF vor dem 1. Oktober 2001 verlassen.

Quelle: Amt für Betrugsbekämpfung.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.44. Da das Amt nunmehr den Status einer Generaldirektion hat, steht mehr Personal zur Unterstützung der Dienststellen Verwaltung, Personal und Haushalt zur Verfügung (im März 2001 insgesamt 19 Dienstposten). Obwohl im Haushalt 300 Planstellen für 2001 eingestellt sind, hat das Parlament 76 dieser Planstellen eingefroren, bis das Amt überprüft hat, inwieweit sein derzeitiges Personal geeignet ist. Die Kommission hat die entsprechende Übernahmeentscheidung akzeptiert<sup>(10)</sup>. Diese an Bedingungen gebundene Bereitstellung von Personal schränkt nicht nur die Unabhängigkeit des Direktors, sondern auch die des Amtes insgesamt ein.

7.45. Die Probleme im Zusammenhang mit der Ernennung von Direktoren innerhalb des Amtes ergaben sich im Wesentlichen daraus, dass ein Direktor, der innerhalb des Amtes ernannt wird, einen der insgesamt bei der Kommission verfügbaren Direktorenposten besetzt: Der Generalsekretär der Kommission war daher der Auffassung, er müsse am Ernennungsverfahren beteiligt sein, um zu gewährleisten, dass ein ernannter Bewerber in der Lage sei, anderswo in der Kommission einen Direktorenposten auszufüllen.

*Datenbanken und Managementinformation weisen seit der Veröffentlichung des Sonderberichts Nr. 8/98 keine Verbesserungen auf*

7.46. Im Sonderbericht Nr. 8/98 hatte der Hof festgestellt, dass UCLAF seine Datenbanken (IRENE) kaum nutze und die Zuverlässigkeit der darin gespeicherten Daten zu wünschen übrig lasse. UCLAF ging davon aus, die festgestellten Probleme würden mit der vollständigen Inbetriebnahme eines neuen Systems und der Einbindung der früheren Systeme gelöst.

7.47. Im Rahmen seiner Untersuchungen zu den Eigenmitteln<sup>(11)</sup> und den Strukturfonds<sup>(12)</sup> stellte der Hof fest, dass UCLAF und das Amt in die einschlägigen Datenbanken nicht die von den Mitgliedstaaten im Zeitraum 1997 bis 2000 gemeldeten Fälle eingegeben hatte. Im Jahr 2001 waren bei der Nutzung der Datenbanken erste Verbesserungen festzustellen. Durch neue Verfahren für die Untersuchungstätigkeit der Direktionseinheit wurde bewirkt, dass das Personal neue Fälle nunmehr systematischer in die Datenbanken eingibt. Die Datenbanken waren jedoch noch immer nicht zuverlässig oder vollständig; sie enthielten auch nicht das volle Spektrum der Angaben, die für ein effizientes Management der Untersuchungen erforderlich sind.

<sup>(10)</sup> ABl. L 56 vom 26.2.2001, S. 159.

<sup>(11)</sup> Jahresbericht, Kapitel 1, Ziffern 1.88 bis 1.90.

<sup>(12)</sup> Sonderbericht Nr. 10/2001 über die Finanzkontrolle der Strukturfonds (ABl. C 314 vom 8.11.2001).

## 7.44. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Im Wege des Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans Nr. 3/2001 vom 12. Juli 2001 wurden 38 der vorläufig eingefrorenen Planstellen freigegeben.*

## 7.45. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die funktionelle Unabhängigkeit des OLAF sowie die Erfordernis, bei der Personaleinstellung den spezifischen Tätigkeitsmerkmalen des Amtes Rechnung zu tragen, sprechen für eine „ad hoc“-Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses für Ernennungen (CCN) im Rahmen der Besetzungsverfahren für Managementposten, was von der Kommission am 24. Januar 2001 ausdrücklich bestätigt wurde.*

## 7.47. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Seit der Einführung des fallbezogenen „Case Management System“ (CMS) im Mai 2001 hat sich die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Daten über neue, vom OLAF untersuchte Fälle deutlich gebessert.*

*Das DV-Unterstützungsreferat ist derzeit damit beschäftigt, die aus der Datenbank IRENE in das CMS übernommenen Angaben zu überprüfen und generell alle darin enthaltenen Daten auf den neuesten Stand zu bringen.*

*Mit der Einführung des ECR (der dem bisherigen „externen Teil“ des alten IRENE-Systems entspricht) im März 2001 gestaltet sich auch die Mitteilung von Fällen durch die Mitgliedstaaten zunehmend effizienter.*

*In seinen Feststellungen zum ECR nimmt der Hof ausschließlich auf die Aktualisierung der Daten über die Eigenmittel und die Strukturfonds Bezug. Im Anschluss an die Umstellung auf das neue System werden alle diese vervollständigt und den neuesten Gegebenheiten angepasst.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.48. Das Amt verspricht sich nun die notwendigen Verbesserungen von zwei neuen Anwendungen: dem fallbezogenen „Case Management System“, das im Mai 2001 eingeführt wurde, und der „Service Plattform“, über die Generaldirektionen der Kommission und nationale Verwaltungsstellen seit März 2001 gemäß den sektorbezogenen Verordnungen Zugriff auf offizielle Kommunikationswege erhalten haben. Durch das fallbezogene „Case Management System“ soll das Management mit einem Rückverfolgungsinstrument für die Untersuchungsfortschritte ausgestattet werden. Statistische Grundlagen für die im März 2001 laufenden Untersuchungen sind in **Tabelle 7.5.** dargestellt.

## 7.48. ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die CMS-Datenbank soll nicht nur dafür sorgen, dass das Management mit einem Rückverfolgungsinstrument für die Untersuchungsfortschritte ausgestattet wird, sondern stellt zugleich auch auf eine systematische Registrierung und Dokumentierung aller Untersuchungstätigkeiten des Amtes ab.

Nach Maßgabe des im OLAF-Handbuch festgelegten Verfahrens wird die gesamte eingehende Korrespondenz in Verbindung mit Untersuchungen nunmehr an das für den Betrieb des CMS zuständige Unterstützungsreferat weitergeleitet. Die Registrierung der Fälle erfolgt zentral auf Ebene dieses Referats (einzelne Prüfer können künftig nicht mehr selbst Dossiers anlegen oder abschließen) und unabhängig von den operationellen Untersuchungsteams. Muss eine neue Untersuchung eingeleitet werden, so geschieht dies systematisch sofort am Tage des Eingangs der betreffenden Korrespondenz beim Unterstützungsreferat. Die Einträge der internen Postregistratur werden regelmäßig mit denen der CMS-Datenbank abgestimmt, um zu gewährleisten, dass alle relevanten neuen Informationen in diesem System erfasst werden.

Da diese Datenbank jedoch erst im Mai 2001 in Betrieb genommen wurde, muss darauf hingewiesen werden, dass die Zahlenangaben in der Tabelle 7.5 (Basisstatistiken zu laufenden Untersuchungen — Stand März 2001) noch nicht auf CMS-Daten beruhen.

Die sog. „Service Plattform“ ist ein neues Konzept zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen sowie den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Als Teil dieser „Service Plattform“ wurde eine Datenbank (ECR) eingerichtet, die gemäß den sektorbezogenen Verordnungen Zugriff auf offizielle Kommunikationswege bietet. Dies gilt derzeit allerdings nur für die übrigen Kommissionsdienststellen; die Mitgliedstaaten haben noch keinen Direktzugang zu den Daten des ECR.

**Tabelle 7.5 — Personaleinsatz und zum 21. März 2001 im Untersuchungsverfahren befindliche Fälle**

Bereich	Bestätigung steht aus	Im Untersuchungsverfahren	(davon interne Fälle)	An Justiz oder sonstige Behörden weitergeleitete Fälle	(davon interne Fälle)	Anzahl der Inspektoren
Betrugsbekämpfung und Ausgaben	42	136	(33)	213	(14)	
Außenhilfe	159	39	(5)	32	(1)	31
Handel	24	108	(1)	51	(0)	
Landwirtschaft	19	20	(0)	7	(0)	
Zoll	101	78	(0)	102	(0)	52
<b>Insgesamt</b>	<b>345</b>	<b>381</b>	<b>(39)</b>	<b>405</b>	<b>(15)</b>	<b>83</b>

Quelle: Amt für Betrugsbekämpfung.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.49. Der neue Direktor bemühte sich darum sicherzustellen, dass nunmehr eine klare Managementkontrolle über die Zuweisung von Inspektoren zu Untersuchungsfällen, die Prioritätenfolge der Untersuchungen und darüber gegeben ist, dass diese Entscheidungen nicht mehr allein den Untersuchungsteams selbst überlassen bleiben. Das Amt verfügt nicht über ein Zeiterfassungssystem, das dem Management ermöglichen würde, unmittelbar festzustellen, wie viel Personal für die einzelnen Untersuchungen eingesetzt ist. Zudem fehlt dem Amt derzeit ein umfassendes System zur Registrierung der Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungen und der wiedereingezogenen Beträge. Zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs verfügte das Amt über keinerlei Planung für die Erfassung dieser Information im „Case Management System“.

7.50. Im Jahr 1998 beanstandete der Hof die Qualität der im Jahresbericht von UCLAF enthaltenen Information. Der im Jahr 2000 vorgelegte Jahresbericht über Betrugsbekämpfung enthielt bereits vorsichtigere Angaben. Das Amt unterbreitete nicht mehr unhaltbare Schätzungen über das Ausmaß von Betrugshandlungen und die Wirkung der Untersuchungen beispielsweise im Bereich des Zollbetrugs und der Mehrwertsteuerhinterziehung. Die Zuverlässigkeit der veröffentlichten Information dürfte sich weiter verbessern, wenn das Amt das vorgesehene „Case Management System“ erfolgreich eingeführt hat und systematisch alle Ergebnisse der Untersuchungen aufzeichnet.

*Für die Untersuchungen gibt es jetzt eine Rechtsgrundlage, die Verfahren werden verbessert*

7.51. Mit Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ist eine Rechtsgrundlage für die von dem Amt durchgeführten Untersuchungen gegeben; darin sind auch die Rechte und Pflichten des Amtes festgelegt. Dieser Verordnung zufolge beschließt der Direktor des Amtes, ob nach der ersten Durchsicht ein Fall vorliegt, für den die Einleitung einer Untersuchung geboten erscheint. Wiewohl der Direktor das Personal des Amtes angewiesen hat, einen Vorschlag für die Einleitung einer Untersuchung binnen einer Woche nach Eingang einer Anzeige oder eines Betrugsverdachts vorzulegen, wurden Anfang 2001 durchschnittlich 16 Wochen für die Beschlussfassung benötigt: Diese Dauer wurde teilweise durch eine Reihe von Altfällen erklärt, die bereits vor Einführung der neuen Verfahren in Bearbeitung waren.

## 7.49. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Was die Festlegung der Prioritätenfolge der Untersuchungen und die Zuweisung von Inspektoren zu Untersuchungsfällen anbelangt, so findet allwöchentlich eine Sitzung des Lenkungsausschusses der Direktion „Operative Maßnahmen“ statt, an der mindestens ein Vertreter des Referats für Rechtsfragen teilnimmt. Diesem Ausschuss obliegt unter anderem die Wahrnehmung einer Qualitätskontrollfunktion: Er überprüft alle Vorschläge für die Eröffnung oder Einstellung von Untersuchungen und vergewissert sich, dass für jede der geplanten Untersuchungen angemessene Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden.*

*Derzeit werden zwei weitere CMS-Module — Follow-up und Wiedereinziehung — entwickelt, um eine ordnungsgemäße Erfassung der Untersuchungsergebnisse sowie der nachträglich wiedereingezogenen Beträge zu gewährleisten.*

## 7.51. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Bei der vom Hof angesprochene Frist von „einer Woche“ handelt es sich um einen idealen Richtwert. In einzelnen Fällen kann diese Frist nicht eingehalten werden, weil beispielsweise die Analyse der übermittelten Informationsdaten länger als 5 Tage in Anspruch nimmt. Das Handbuch verfügt hierzu ausdrücklich Folgendes: „Da die für die Basisanalyse erforderliche Zeit weitgehend vom Volumen des eingegangenen Informationsmaterials und von seiner sprachlichen Verständlichkeit abhängt, wird keine verbindliche Frist festgesetzt.“ Es ist jedoch eine eindeutige Tendenz zur Verkürzung der einleitenden Beurteilungsfristen festzustellen. So dauert seit Inkrafttreten des OLAF-Handbuchs die erste Durchsicht eines Falles durchschnittlich nur noch die Hälfte der ursprünglich dafür aufgewendeten Zeit. Diese rückläufige Entwicklung dürfte sich in dem Maße fortsetzen, als zusätzliche Mitarbeiter eingestellt und die Rückstände an alten Fällen schrittweise abgebaut werden.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.52. Das Amt bemüht sich weiterhin um die Schaffung einer Einheit, der Fahndungsexperten aus allen Mitgliedstaaten angehören. Diese Einheit soll gewährleisten, dass die Ergebnisse der Untersuchungen stets in Form von beweiskräftigen Unterlagen vorgelegt werden, die vor nationalen Gerichten Bestand haben und eine für die Strafverfolgungsbehörden verwertbare Form aufweisen. Im Vergleich zu der Situation im Jahr 1997 waren im Zeitpunkt der Prüfung bei diesem Vorhaben allerdings noch keine nennenswerten Fortschritte festzustellen.

*Durch Untersuchungen innerhalb der Organe wird keine erhebliche Personalkapazität gebunden, denn diesen Untersuchungen stehen Regelungen und Verfahren des Beamtenstatuts entgegen*

7.53. Die Untersuchungsfälle innerhalb der Organe haben bislang keine erhebliche Personalkapazität gebunden. Zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs bei dem Amt im März 2001 waren nur sieben Personen des gesamten Personalbestands mit der Untersuchung von Korruptionsfällen und internem Betrug befasst. Keiner dieser Bediensteten war in Vollzeit mit dieser Tätigkeit befasst. Solche Fälle machen weniger als 5 % des Arbeitsanfalls bei dem Amt aus.

7.54. Die neue Verordnung über die Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung sieht im Hinblick auf interne Untersuchungen<sup>(13)</sup> vor, dass das Amt die betroffenen Organe in Kenntnis setzen muss, wenn die Untersuchungen eine persönliche Verwicklung eines Angehörigen seines Personals betreffen (die Information kann in Fällen, in denen absolute Gemeinhaltung gewahrt werden muss, auch zu einem späteren Zeitpunkt erteilt werden). Die Bekanntgabe einer Untersuchung stellt für das betroffene Organ ein Dilemma dar: Es ist schwierig, einen Angehörigen des Personals nur aufgrund der Tatsache mit sofortiger Wirkung des Dienstes zu entheben, dass gegen ihn eine Untersuchung eingeleitet ist. Andererseits besteht im umgekehrten Fall, in dem der betroffenen Person der Zugang zu seinen Diensträumen nicht verwehrt wird, die Gefahr, dass einschlägiges Beweismaterial vernichtet wird. Die Statutsbestimmungen können einer raschen administrativen Reaktion im Wege stehen. Sie ermöglichen zwar, einen Beamten bei Herabsetzung auf das halbe Gehalt vorläufig des Dienstes zu entheben, wenn ihm eine ernsthafte Verfehlung zur Last gelegt wird, aber eine solche Dienstenthebung unterliegt einer viermonatigen Frist für die endgültige Regelung der Verfügung über die vorläufige Dienstenthebung<sup>(14)</sup>, die häufig kaum einzuhalten ist. Ergeht gegen den Beamten innerhalb dieser

## 7.52. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Bei der personellen Ausstattung des Referats der Fahndungsexperten sind gute Fortschritte zu verzeichnen. Zusätzlich zum Referatsleiter haben bislang fünf Fahndungsexperten ihre Arbeit in diesem Referat; drei weitere Posten sollen im Oktober und zusätzliche zwei bis Jahresende besetzt werden. Für die Fahndungsexperten aus den restlichen vier Mitgliedstaaten wurde ein neuerliches Einstellungsverfahren eingeleitet.*

## 7.53. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Mindestens 16 OLAF-Mitarbeiter sind gegenwärtig — bzw. waren bis dato — mit internen Untersuchungen befasst. Für mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle innerhalb der Organe wurde zwischenzeitlich eine „Nulltoleranz“-Politik eingeführt, d. h., es wird ausnahmslos jedem Verdacht nachgegangen.*

## 7.54. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1073/1999 und (Euratom) Nr. 1074/1999 dienen die Untersuchungen des Amtes dazu, „schwerwiegende Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit aufzudecken, die eine Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften darstellen, die disziplinarisch und gegebenenfalls strafrechtlich geahndet werden kann“. In der Praxis münden die internen Untersuchungen des OLAF überwiegend in Disziplinarverfahren. Die Einleitung solcher Verfahren, bis einschließlich einer möglichen Dienstenthebung der betreffenden Beamten, unterliegt der alleinigen Zuständigkeit der Anstellungsbehörde (AIPN)<sup>(6)</sup>. Die Problematik der Dienstenthebung wurde in einem Diskussionspapier zu Disziplinarfragen (SEK(2000) 2079/5) erörtert, das u. a. den Vorschlag enthielt, die entsprechende Frist von 4 auf 6 Monate anzuheben. Artikel 88 des Statuts besagt, dass ein Beamter nur dann des Dienstes enthoben werden kann, wenn ihm von der Anstellungsbehörde eine schwere Verfehlung zur Last gelegt wird. Angesichts der ernsthaften Konsequenzen, die eine solche Sanktionsmaßnahme für den betreffenden*

<sup>(13)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates, Artikel 4.

<sup>(14)</sup> Beamtenstatut, Artikel 88.

<sup>(6)</sup> Der Generaldirektor für Personal und Verwaltung für Beamte der Besoldungsgruppe A 3 und darunter, das für Personal zuständige Mitglied der Kommission für Beamte der Besoldungsgruppen A 1 und A 2. Anstellungsbehörde für aus Forschungsmitteln besoldete Beamte der Besoldungsgruppe A 3 und darunter ist der Generaldirektor der GD Forschung und technologische Entwicklung bzw. der Generaldirektor der GFS.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Frist keine Entscheidung, so erhält er wieder seine vollen Dienstbezüge und hat Anspruch auf Nachzahlung der von seinen Dienstbezügen einbehaltenen Beträge. Vor diesem Hintergrund sahen sich die Organe bisher veranlasst, nähere Informationen abzuwarten, bevor sie einen Beamten des Dienstes enthoben.

7.55. Überdies wird gemäß dem Beamtenstatut <sup>(14)</sup> die Rechtsstellung eines Beamten, gegen den ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, erst endgültig geregelt, wenn ein Urteil des Gerichtshofs rechtskräftig geworden ist. Dies führt zu langwierigen Verzögerungen der Verfahren. Da die Beweislast für ein Disziplinarverfahren nicht identisch ist mit derjenigen für ein Strafverfahren und eine schwerwiegende Verfehlung offenkundig vorliegen kann, während eine kriminelle Absicht dagegen schwer nachzuweisen ist, engt eine solche Bestimmung die Handlungssicherheit des Organs unnötig ein.

## Schlussfolgerungen

*Das Amt braucht mehr Handlungssicherheit in Personalfragen*

7.56. Das Amt braucht mehr Handlungssicherheit in Personalfragen. Dies könnte durch eine Vereinbarung mit der übrigen Kommission geregelt werden, in der die Übernahme von Personal des Amtes befürwortet, die Ernennung von Direktoren flexibler gestaltet sowie die Möglichkeit eingeräumt wird, mehr Zeitbedienstete zu beschäftigen, und die Befugnis erteilt wird, ein geeignetes Mischverhältnis von Dauerplanstellen und Zeitplanstellen festzulegen. Der Hof stellt fest, dass im Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan Nr. 3/2001 die Umwandlung von drei der fünf Dauerplanstellen für Direktoren in Zeitplanstellen genehmigt wurde. Dabei wird ausgeschlossen, dass die diesen Stellen zugewiesenen Bediensteten berechtigt sind, nach Auslaufen ihrer Zeitverträge an anderer Stelle in der Kommission zu arbeiten.

*Beamten nach sich ziehen kann, wird im Statut versucht, einen gangbaren Mittelweg zu finden zwischen der dem Beamten zustehenden Unschuldsvermutung einerseits und der Notwendigkeit einer ungehinderten Durchführung der Untersuchungen andererseits.*

*In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Amt nur verpflichtet ist, das Organ davon in Kenntnis zu setzen, wenn gegen einen seiner Beamten eine Untersuchung eingeleitet wird, nicht jedoch zur Unterrichtung dieses Beamten selbst.*

## 7.56. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Hinsichtlich der Personalpolitik wurde mit Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 (Artikel 6) dem Direktor des OLAF die Anstellungsbefugnis für das Personal des Amtes übertragen. Er verfügt damit über die notwendige Unabhängigkeit bei der Einstellung und Verwaltung des Personals. Der Direktor des OLAF nimmt diese Befugnisse unter Beachtung des Statuts und grundsätzlich nach Maßgabe der von der Kommission festgelegten Regeln und Verfahren wahr. Abweichungen davon sind zulässig, wo immer die Ausübung der spezifischen Aufgaben des Amtes dies erforderlich macht.*

*Entsprechend diesen Grundsätzen wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um den Bemerkungen des Hofes zur Personalpolitik des Amtes Folge zu leisten:*

- Eine Anzahl von Beamten wurde zu anderen Dienststellen der Kommission versetzt;
- das Ernennungsverfahren für den Direktor des OLAF wurde angepasst;
- über die Hälfte der Mitarbeiter des Amtes in der A-Laufbahn sind derzeit auf Zeitplanstellen tätig.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Das Amt sollte Prioritäten und Strategien auf der Grundlage der Zuständigkeiten der Kommission und der unmittelbaren Risiken für den Gemeinschaftshaushalt festlegen*

7.57. Die durch das Amt erzielte Wertschöpfung schwankt erheblich je nach Tätigkeitsbereich. Im Ausgabenbereich — speziell für die Direktausgaben — verfügt das Amt über unmittelbare Verantwortlichkeiten und nimmt eine Schlüsselstellung ein. Im Bereich Verbrauchssteuer und Mehrwertsteuer verfügt das Amt nicht über Handlungsbefugnisse, kann die Mitgliedstaaten aber unterstützen, wiewohl der Gemeinschaftshaushalt zumeist eher indirekt durch betrügerische Handlungen in diesen Bereichen betroffen ist. Das Amt sollte in diesem Zusammenhang mehr Spielraum für präventive Maßnahmen und die Möglichkeit erhalten, Untersuchungen in anderen Ausgabenbereichen einzuleiten, in denen z. B. bei anderen Fällen Risiken festgestellt wurden.

*Das Beamtenstatut sollte geändert werden, um die Dienstenthebung für Personen zu erleichtern, gegen die eine Untersuchung eingeleitet wurde, und um Disziplinarmaßnahmen zu beschleunigen*

7.58. Die Änderung des Beamtenstatuts wäre im Hinblick auf folgende Zielsetzungen angebracht:

- a) Verlängerung des Zeitraums, in dem Beamten, gegen die eine Untersuchung eingeleitet wurde, bei halbem Gehalt des Dienstes enthoben werden können;
- b) Möglichkeit des sofortigen Ausschlusses dieser Personen von den Räumlichkeiten der Gemeinschaft und Senkung des Risikos, dass die Beamten weiterhin beweiskräftige Unterlagen vernichten.

*Die Managementinformation und die veröffentlichte Information müssen zuverlässiger, relevanter und umfassender werden*

7.59. Die im Hinblick auf Datenbanken 1998 festgestellten Schwachstellen bestehen im Allgemeinen noch immer, obwohl verschiedene Entwicklungen in Arbeit sind. Die Managementinformation muss ausreichen, um alle Fälle während des gesamten Untersuchungsverfahrens verfolgen zu können, um den Personaleinsatz für die verschiedenen Arten von Untersuchungen, natürlich auch Einzelfälle (z. B. durch die Einführung eines Zeiterfassungssystems) aufzeichnen und in vollem Umfang die Untersuchungsergebnisse erfassen zu können.

## 7.57. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Das Amt teilt die Auffassung des Hofes hinsichtlich der Notwendigkeit einer proaktiven Einleitung von Untersuchungen in Ausgabensektoren, bei denen im Rahmen früherer Fälle entsprechende Risiken ermittelt wurden. Die kürzlich eingerichtete Direktion „Intelligence“, die spezifisch damit beauftragt ist, anhand von Risikoanalysen Leitlinien für die Festlegung von Untersuchungsprioritäten und -schwerpunkte zu erarbeiten, soll zur Förderung dieses proaktiven Konzepts beitragen.*

## 7.58. ANTWORTEN DER KOMMISSION

- a) *Die Problematik der Dienstenthebung wurde in einem Diskussionspapier zu Disziplinarfragen (SEK(2000) 2079/5) erörtert, das u. a. den Vorschlag enthielt, die entsprechende Frist von 4 auf 6 Monate anzuheben.*

## 7.59. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die im Haushaltsjahr 1998 festgestellten Mängel sind größtenteils behoben worden. Dank des neuen CMS und des OLAF-Handbuchs konnte die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Managementinformationen deutlich verbessert werden (siehe Antworten auf die Ziffern 7.48 bis 7.50).*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Eine Phase der Stabilität ist jetzt vonnöten*

7.60. In den vergangenen sieben Jahren wurden die Inspektionseinheiten der Kommission zweimal umstrukturiert. Jedes Mal wurde die Führungsspitze ausgetauscht, etwas weniger Wechsel gab es bei den Inspektoren. Nach Errichtung des Amtes im April 1999 verstrich fast ein ganzes Jahr, bevor der neue Direktor seinen Dienst antreten konnte; die entsprechenden Änderungen bei den Verfahren und der Personalausstattung werden erst jetzt vorgenommen. Angesichts der langen Dauer der meisten Untersuchungen benötigen diese Änderungen eine gewisse Zeit, bis sie sich auf die Arbeitsergebnisse des Amtes nennenswert auswirken. Nach Auffassung des Hofes wird das Amt stets zur mittelfristigen Unterstützung aus den für Betrug zuständigen nationalen Fahndungs- und Strafverfolgungsbehörden als Fachkräfte eine beträchtliche Anzahl von Zeitbediensteten benötigen.

7.61. In der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(15)</sup> war eine Überprüfung der OLAF-Maßnahme bis zum 31. Mai 2002 vorgesehen. Angesichts der Verzögerungen bei der Ernennung eines Direktors und der zusätzlichen Personalausstattung erscheint ein solcher Überprüfungszeitpunkt für das Amt nunmehr verfrüht, da sich vor dem zweiten Halbjahr 2002 wohl kaum feststellen lässt, inwieweit der neue Ansatz der Untersuchungen im Betrugsbereich erfolgreich ist.

**7.60.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

OLAF benötigt eine hinlängliche Zahl von Mitarbeitern auf Dauerplanstellen, um eine angemessene Wahrnehmung der spezifischen Aufgaben des Amtes, das nicht nur Untersuchungsfunktion hat, sicherzustellen und den Personaldurchsatz in vertretbaren Grenzen zu halten. Wie der Hof in den Schlussfolgerungen zu seinem Sonderbericht Nr. 8/98 ausdrücklich betonte, muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Dauer- und Zeitplanstellen gefunden werden, um erforderliche Stabilität, Kontinuität und Unabhängigkeit des Amtes zu gewährleisten.

Neben seinen Dauerplanstellen verfügt das Amt über eine Vielzahl von Planstellen auf Zeit und hat außerdem die Möglichkeit, die Dienste von 13 abgeordneten nationalen Sachverständigen (ANS) in Anspruch zu nehmen.

Die relativ lange Zeit von fast einem Jahr, die bis zur endgültigen Besetzung des Direktorenpostens von OLAF verstrich, lässt sich teilweise mit dem Wunsch des Europäischen Parlaments begründen, anstelle der alten bevorzugt die neue Kommission, die im September 1999 ihr Amt antrat, in den Stellenbesetzungsprozess einzubinden. Die Entscheidung darüber, wer zum Direktor des OLAF ernannt werden sollte, war bereits vor Ende des Jahres 1999 gefallen; der neue Direktor konnte jedoch erst im März 2000 effektiv seine Tätigkeit aufnehmen.

**7.61.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zwar teilt die Kommission durchaus die Ansicht des Hofes, dass das OLAF vor allen Dingen einen stabilen ordnungspolitischen und institutionellen Rahmen benötigt, um sein volles Potenzial entfalten zu können; gleichwohl hält sie die Überprüfung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 für eine nützliche Gelegenheit, die bisher erzielten Fortschritte zu beurteilen und weitere Verbesserungsmöglichkeiten zu ermitteln.

<sup>(15)</sup> ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**Weiterverfolgung verschiedener früherer Bemerkungen des Hofes über die Immobilienausgaben der Organe**

7.62. In seinem Sonderbericht Nr. 5/2000 <sup>(16)</sup> über die Ausgaben für Gebäude des Europäischen Gerichtshofs hat der Hof an die Adresse aller Organe folgende Empfehlungen vorgetragen:

- a) Die europäischen Gemeinschaftsorgane sollten die vorherige Genehmigung der Haushaltsbehörde einholen, bevor sie Verpflichtungen für ein umfangreiches Immobilienvorhaben eingehen.
- b) Die Gemeinschaften sollten einen mehrjährigen Investitionshaushaltsplan aufstellen und ihre Immobilienprogramme durch direkte Darlehensaufnahme finanzieren.
- c) Die Gemeinschaften sollten über vollständige verwaltungsmäßige, technische und finanzielle Aufsichtsbefugnisse für ihre Immobilienvorhaben verfügen.
- d) Falls die Gemeinschaften jedoch ausnahmsweise wünschen, einen Teil ihrer Verantwortlichkeiten als Bauherr an Dritte abzutreten, sollten die Abtretungsmodalitäten, der Höchstpreis sowie die Rechte und Pflichten mit den Beauftragten zuvor vertraglich festgelegt werden.

**7.62-7.65. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

*Das Parlament unterstützt den Rechnungshof, sobald bezüglich der Haushaltsordnung alle erforderlichen Änderungen verabschiedet wurden, in seinen Empfehlungen zu den Immobilienvorhaben der Institutionen, insbesondere hinsichtlich deren Möglichkeit, den Erwerb von Immobilien durch direkte Darlehensaufnahme zu finanzieren.*

*Das Parlament widmet bereits die gesamte erforderliche Aufmerksamkeit dem Bestreben, die vollständige Aufsicht über seine Immobilienprojekte zu behalten, insbesondere in Brüssel und Luxemburg, und wird darüber wachen, dass seine diesbezüglichen Bemühungen fortgeführt werden.*

**7.62. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

- a) *Alle wichtigen bzw. sensitiven Immobilienvorhaben sind der Haushaltsbehörde stets mitgeteilt worden, bevor Verpflichtungen eingegangen wurden. Gegenwärtig wird eine Mitteilung von Herrn Kinnock an das Kollegium zur Immobilienpolitik vorbereitet. Sie soll im Herbst 2001 vorgelegt werden.*
- b) *Siehe Bemerkungen im Zusammenhang mit Ziffer 7.64.*
- c) *Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofes hinsichtlich der Aufsichtsbefugnisse für ihre Immobilienvorhaben; sie hat diese Empfehlung in ihrem Aktionsplan zur Schaffung eines Amtes für Logistik und operative Unterstützung berücksichtigt, zu dem sie in Kürze Stellung nehmen wird.*
- d) *In den Fällen, in denen die Kommission ihre Verantwortlichkeit als Bauherr an Dritte abtritt, nimmt der Bevollmächtigte Änderungen in eigenem Namen im Rahmen eines festen Budgets für vertraglich festgelegte Arbeiten vor.*

<sup>(16)</sup> ABL C 109 vom 14.4.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**7.62.** ANTWORTEN DES RECHNUNGSHOFES

*Die Verwaltung des Rechnungshofes stimmt den Empfehlungen in diesem Punkt voll und ganz zu und hat im Übrigen im Rahmen der bestehenden Regelung bereits für ihr derzeitiges Immobilienvorhaben Gebrauch davon gemacht.*

*Zu den jeweiligen Buchstaben lässt sich feststellen:*

- a)** *Die Genehmigung der Haushaltsbehörde wurde eingeholt, bevor Verpflichtungen im Rahmen des Vorhabens eingegangen wurden.*
- b)** *Angesichts der aktuellen Regelung gegenstandslos.*
- c) d)** *Da dem Hof selbst für die vollständige Bauaufsicht im Verwaltungs-, Technik- und Finanzbereich nicht ausreichend Personal zur Verfügung steht, hat er diese Aufgaben im Rahmen eines Vertrags anderweitig vergeben.*

7.63. Infolge dieser Empfehlungen hat die Kommission in ihrem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung die Möglichkeit aufgenommen, falls erforderlich, zur Finanzierung dieser Ausgaben Kredite aufzunehmen <sup>(17)</sup>.

7.64. Diese Idee, die der Hof auch in seiner Stellungnahme zur Vorbereitung des Vertrags von Nizza vorgebracht hat, wurde weder in der Regierungskonferenz noch vom Rat aufgegriffen. Dies hat zur Folge, dass mehrere Organe weiterhin die Finanzierung ihres Immobilienerwerbs über „special purpose vehicles“ (speziell für einen bestimmten Zweck geschaffene Rechtspersönlichkeit) gestalten.

7.65. Da sich wegen des laufenden Verfahrens zur Neufassung der Haushaltsordnung eine rasche allgemeine Einführung der getrennten Mittel nicht leicht realisieren lässt, werden die Mittel für Immobilientransaktionen weiterhin für eine auf zwei Jahre begrenzte Laufzeit bewilligt (ein Jahr und ein weiteres Jahr für Mittelübertragungen). Innerhalb dieser Frist müssen die Verpflichtungen eingegangen, die Verträge unterzeichnet, die Arbeiten ausgeführt und die entsprechenden Zahlungen getätigt werden. Kein Organ ist in der Lage,

**7.63, 7.64 und 7.65.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Trotz der vom Rechnungshof aufgezeigten Schwierigkeiten macht die Kommission auch weiterhin von der Möglichkeit Gebrauch, zur Finanzierung von Immobilienausgaben Kredite aufzunehmen. In ihrem geänderten Vorschlag zur Neufassung der Haushaltsordnung ist der entsprechende Artikel beibehalten und präzisiert worden (Artikel 14 Absatz 2: „Die Gemeinschaften sind nicht befugt, zur Deckung eines Fehlbetrags Kredite aufzunehmen. Eine Kreditaufnahme ist ausschließlich zwecks Erwerb von Grundstücken und Gebäuden, und nur sofern sie jegliche Garantie für eine wirtschaftliche Haushaltsführung bietet, zulässig.“).*

**7.63-7.65.** ANTWORTEN DES RECHNUNGSHOFES

*Der Rechnungshof sah sich in der Tat gezwungen, die Mittel in Form von Vorschüssen für zukünftige Arbeiten zu verausgaben, da die derzeitigen Bestimmungen der Haushaltsordnung weder die Inanspruchnahme von getrennten Mitteln noch eine Kreditaufnahme vorsehen.*

<sup>(17)</sup> Siehe Stellungnahme Nr. 4/97.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

ein Gebäude innerhalb eines so kurzen Zeitraums zu errichten. Die Ausschüsse (WSA und AdR) und der Hof selbst sahen sich daher veranlasst, bei den Ausgaben ihre für Gebäudemaßnahmen gebundenen Mittel in Form von Vorschüssen auf künftige Arbeiten einzustellen.

7.66. Die Organe mit Sitz/Standort in Luxemburg (Parlament, Gerichtshof, Kommission und Rechnungshof) haben begonnen, die Möglichkeit einer gemeinsamen Struktur für die Verwirklichung der verschiedenen technischen und finanziellen Aspekte bei Immobilienvorhaben zu nutzen. Der Hof hofft, dass auch in Brüssel ein ähnlicher Ansatz zur Anwendung kommt.

## 7.66. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Tatsächlich existiert auch für Brüssel eine technische Arbeitsgruppe, in der die Vertreter der vor Ort ansässigen Institutionen Informationen austauschen, ihre Standpunkte vergleichen und sich um eine gemeinsame Position in punktuellen Fragen von gemeinsamem Interesse bemühen.*

## 7.66. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Generalsekretäre der Organe haben auf ihrer Sitzung vom 9. Juli 2001 die Empfehlungen (siehe unten) in dem Bericht der interinstitutionellen Arbeitsgruppe zur Immobilienpolitik gebilligt. Die Arbeitsgruppe wird auf Wunsch der Generalsekretäre ihre Überlegungen über eine etwaige Zusammenlegung der Ressourcen fortsetzen. Ein Sonderbericht zur Immobilienpolitik in Luxemburg wird den Generalsekretären zur Stellungnahme übermittelt.*

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Generalsekretären folgende Marschroute:*

- *Die Organe sollten gegenüber den zuständigen Behörden des Gastlandes eine gemeinsame Strategie zu Fragen von gemeinsamem Interesse erarbeiten. Insbesondere sollten sie in Brüssel gemeinsam darauf hinwirken, dass ein Sitzabkommen geschlossen wird, der ihre kollektiven Beziehungen zu den belgischen Behörden auf eine stabile Grundlage stellt.*
- *Es sollte eine ständige Informations- und Konsultationsstruktur geschaffen werden, die es den Organen ermöglicht, Informationen über ihre jeweilige Immobilienpolitik und ihre Immobilienpläne auszutauschen. Damit die Kontinuität dieses Informationsflusses gewährleistet ist, müssen die formellen und informellen Sitzungen auf administrativer Ebene besser strukturiert werden. Sie sollten in regelmäßigen Abständen (beispielsweise zweimal jährlich) mit einer festen Tagesordnung stattfinden. Der Vorsitz sollte turnusmäßig erfolgen. Diese Struktur könnte zu einem Beratenden Ausschuss nach dem Vorbild des Informatiksektors ausgebaut werden.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- Die Organe sollten eine Charta über gegenseitige Unterstützung im Bereich der Immobilienpolitik aufstellen. Diese Unterstützung könnte in Form von Dienstleistungen in Verbindung mit immobilienrelevanten Vorhaben erfolgen: Auf diese Weise könnten die in jedem Organ vorhandenen Expertisen (Rahmenverträge, bereits verpflichtete Auftragnehmer oder Fachkräfte) allgemein genutzt werden.
- Die Organe sollten die Auftragsvergabe künftig gemeinsam organisieren, um in gemeinsamen Verhandlungen, insbesondere im Hinblick auf die Liberalisierung des Marktes in einigen Sektoren, bessere Konditionen zu erhalten.
- Die Bemühungen um die Einführung neuer Verfahren der gegenseitigen Anerkennung zwischen den Organen im Bereich der Ausschreibungen und der sonstigen vorvertraglichen und vertraglichen Bestimmungen sollten wieder aufgenommen werden. Die Vorsitzenden des Vergabebeirats der einzelnen Organe sollten aufgefordert werden, ein gemeinsames Dokument zu erstellen, indem die Voraussetzungen festgelegt werden, die erforderlich sind, damit diese gegenseitige Anerkennung in Übereinstimmung mit den Finanzregelungen und einschlägigen Vergaberichtlinien erfolgt.
- Des Weiteren sollten die Organe prüfen, wie sie ihre Verpflichtungen aus den Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften interinstitutionell mit der entsprechenden Effizienz und Rechtssicherheit erfüllen und dabei auch ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Übernahme der Verantwortung für ihre eigenen Gebäude nachkommen können.
- Da alle Organe den gleichen Verpflichtungen und Umweltnormen unterliegen, kommen jedem einzelnen Organ die Ergebnisse der derzeit laufenden interinstitutionellen Studie „Bewertung der gebäudebedingten Umweltfolgen“ zugute. Diese Studie wurde im Rahmen der globalen Tätigkeiten der „Grünen Verwaltung“ erstellt, die bereits Gegenstand regelmäßiger organübergreifender Konsultationen sind. Das Ergebnis der Studie dürfte in Vorschläge und Initiativen für die Ausstattung und Verwaltung der Gebäude unter Einbeziehung einer institutionellen Umweltdimension einfließen.
- In allen Organen sollte so rasch wie möglich eine gemeinsame Software für die Verwaltung des Inventars auf interinstitutioneller Ebene eingeführt werden.

Immobilienkäufe der Organe sollten durch besondere Rechtsvorschriften geregelt werden. Die derzeitigen Finanz- und Haushaltsmechanismen sind für die Finanzierung einer Gebäudepolitik insofern nicht angemessen, als Kommissionsgebäude nicht mehr nur gemietet, sondern verstärkt gekauft werden.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.67. Im Bericht des Hofes (siehe Ziffer 20 Buchstabe f) wurde auf Berechnungsfehler hingewiesen, die eingehender ermittelt werden müssten. Der Gerichtshof hatte in seiner Antwort die Absicht bekundet, diese Ermittlungen mit Sorgfalt durchzuführen, um sich zu vergewissern, dass keine Unregelmäßigkeit begangen wurde. Der Rechnungshof stellt fest, dass die fraglichen Ermittlungen im Juni 2001 gerade erst begonnen hatten.

7.68. Der Hof stellt fest, dass die Ausschüsse bei Übernahme und Neuverhandlung eines Vertrags für das Belliard-Gebäude, das zuvor vom Parlament belegt war, in eine schwierige Lage versetzt wurden, weil das Parlament die Übernahme des Gebäudes zur Auflage gemacht hatte, für das vom Parlament ein Mietvertrag mit einer Laufzeit bis 2007 unterzeichnet worden war. Jedoch gelang ihnen, ein Element neu zu verhandeln, indem beschlossen wurde, im Laufe des Sommers 2000 einen

**7.66. ANTWORTEN DES RECHNUNGSHOFES**

*Die Verwaltung des Hofes hat sich zusammen mit den anderen in Luxemburg angesiedelten Organen verpflichtet, eine Struktur für die Abwicklung von Immobilienvorhaben zu errichten, in der alle jeweils verfügbaren Ressourcen zusammengefasst werden sollen. Darüber hinaus hat er im Rahmen des Kollegiums der Generalsekretäre seine Präferenz für die Option zum Ausdruck gebracht, dass dieses interinstitutionelle Fachgremium für das Bauwesen gemeinsam an allen Hauptstandorten (Brüssel, Luxemburg, Straßburg) tätig werden soll.*

**7.66. ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES**

*Der Ausschuss begrüßt die Anregung des Rechnungshofes, eine gemeinsame Struktur zu schaffen, die für die verschiedenen technischen und finanziellen Aspekte der Immobilienfragen in Brüssel zuständig ist.*

**7.66. ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN**

*Der Ausschuss begrüßt die Anregung des Rechnungshofes, eine gemeinsame Struktur zu schaffen, die für die verschiedenen technischen und finanziellen Aspekte der Immobilienfragen in Brüssel zuständig ist.*

**7.67. ANTWORTEN DES GERICHTSHOFES**

*Im Einvernehmen mit den luxemburgischen Behörden wurde ein Sachverständiger bestimmt, der zusätzliche Untersuchungen zu Unstimmigkeiten bei der Inrechnungstellung vornehmen soll, um den Bemerkungen in Ziffer 20 Buchstabe f) des Sonderberichts Nr. 5/2000 des Rechnungshofes über die Ausgaben für Gebäude des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften nachzukommen. Im Oktober 2001 waren diese zusätzlichen Untersuchungen noch nicht abgeschlossen.*

**7.68. ANTWORTEN DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES**

*Auf Anregung des Rechnungshofes haben der WSA und der AdR die Verhandlungen mit dem Eigentümer wieder aufgenommen, um ggf. eine vorzeitige Wahrnehmung der Kaufoption unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen zu ermöglichen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Vergleich mit den Marktbedingungen anzustellen. Die danach ausgehandelten Preise stehen nun eher mit den Preisen in Einklang, die der Markt in Brüssel für diese Art von Gebäuden zu bieten hatte. In diesem neuen Vertrag ist eine Klausel für vorzeitige Rückzahlungen vorgesehen, nicht aber ein ergänzender Kürzungsmechanismus auf den geschuldeten Gesamtbetrag, der die vorzeitige Rückzahlung des Immobilienkapitals durch den Eigentümer berücksichtigt. Es wäre wünschenswert, bereits jetzt diesen Aspekt des Vertrags neu auszuhandeln, um eine eventuell vorgezogene Rückzahlung unter wirtschaftlich vernünftigen Bedingungen zu ermöglichen.

*Gehaltszahlungssystem für die EU-Beamten***Einleitung**

7.69. Wie aus den **Tabellen 7.2 und 7.3** hervorgeht, sind bei den Europäischen Gemeinschaften rund 33 600 Bedienstete auf Dauerplanstellen und Zeitplanstellen beschäftigt. Die Kosten für Gehälter belaufen sich auf 2 500 Millionen Euro, das sind rund 3 % des Haushaltsplans. Steuern und sonstige Abgaben, die von den Gehältern des Personals einbehalten werden, belaufen sich auf rund 500 Millionen Euro und werden als Haushaltseinnahmen behandelt.

7.70. Der Hof prüft die Gehaltszahlungen jedes Jahr und hat in nur ganz wenigen Fällen Fehler festgestellt. In diesem Jahr hat der Hof ferner eine Analyse bestimmter Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Gehaltszahlungssystems durchgeführt. Dabei ist von einer engen Wechselwirkung zwischen Gehaltszahlungssystem und anderen Aspekten des Personalmanagements auszugehen, insbesondere der Beförderungspolitik und den Regelungen über die Beurteilung der Leistungen des Personals. Dabei wollte der Hof feststellen, inwieweit sich das Gehaltszahlungssystem zusammen mit anderen Regelungen für das Personalmanagement positiv im Hinblick auf eine effiziente Einstellungspolitik, die Motivation und die Beständigkeit des Personalbestands auswirkt<sup>(18)</sup>. Der Hof beabsichtigt aber keinesfalls zu beurteilen, ob das Gesamtniveau der Gehälter angemessen ist.

**7.68. ANTWORTEN DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN**

*Auf Anregung des Rechnungshofes haben der AdR und der WSA die Verhandlungen mit dem Eigentümer wieder aufgenommen, um ggf. eine vorgezogene Zahlung des Mietzinses unter wirtschaftlich vertretbareren Bedingungen zu ermöglichen.*

---

<sup>(18)</sup> Mit einer wirksamen Bestandspolitik dürfte sich ein angemessenes Gleichgewicht des Personalbestands im Hinblick auf Alter, Erfahrung und Geschlecht herstellen lassen. Es sollte nicht unbedingt angestrebt werden, dass das gesamte Personal bis zum Ruhestand im Dienst bleibt.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.71. Bei seiner Prüfung hat der Hof die Rechtsvorschriften geprüft<sup>(19)</sup>, auf denen das Personalsystem beruht. Er hat außerdem Bereiche zu ermitteln versucht, in denen mit Anwendung dieser Instrumente die angestrebten Ziele nicht erreicht werden. Um die Systeme gemeinschaftsweit beurteilen zu können, hat der Hof in fünf Mitgliedstaaten Prüfbesuche durchgeführt, die das gesamte Spektrum der Verwaltungstraditionen innerhalb der Gemeinschaft abdecken. Prüfbesuche wurden auch bei einigen internationalen Organisationen durchgeführt, die ähnlichen Herausforderungen ausgesetzt sind wie die Gemeinschaftsorgane. Die Informationen wurden auf der Grundlage von Gesprächen mit den Vertretern dieser Verwaltungsstellen und Organisationen zusammengestellt.

**Derzeitiges Gehaltszahlungssystem**

7.72. Das derzeitige Gehaltszahlungssystem ist relativ einfach. Es besteht im Wesentlichen aus:

- a) einem Grundgehalt, das sich aus der jeweiligen Besoldungsgruppe und der Dienstaltersstufe des Bediensteten errechnet (siehe unten);
- b) zusätzlichen Familienzulagen:
  - Haushaltszulage (in Höhe von 5 % des Grundgehalts);
  - davon abhängige Erziehungszulage (zum 1. Juli 2000 ein Betrag von 2 688 Euro pro Jahr und Kind);
- c) sonstigen Zulagen:
  - Bedienstete mit einer anderen Staatsangehörigkeit als der des Dienstortes erhalten eine Auslandszulage in Höhe von 16 % des Grundgehalts, bzw.
  - örtliche Bedienstete, die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit die Bedingungen für die Auslandszulage nicht erfüllen, erhalten eine Zulage in Höhe von 4 %;
  - Sekretariatszulage (für spezifische Sekretariatsanforderungen).

---

<sup>(19)</sup> Die Verordnung Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 (ABl. L 56 vom 4.3.1968, S. 1), enthält die wesentlichen Bestimmungen des Statuts der Beamten und die Regelung für die sonstigen Bediensteten und wurde anschließend mehrfach geändert. Sie wurde zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 2805/2000 (ABl. L 326 vom 22.12.2000, S. 7).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) Davon werden Beiträge zur Sozialversicherung in Abzug gebracht:
- Ruhegehalt,
  - Krankenkasse (1,7 % des Grundgehalts),
  - Unfallversicherung (0,1 % des Grundgehalts),
  - Arbeitslosenversicherung (für Zeitbedienstete) (0,4 % des Grundgehalts).
- e) Außerhalb von Brüssel und Luxemburg wird ein Berichtigungskoeffizient (weniger, gleich oder über 100 %) in Verbindung mit einem jährlich festgesetzten Umrechnungskurs für Länder, die sich dem Euro nicht angeschlossen haben, angewandt, mit dem die Differenz zu den Lebenshaltungskosten in Brüssel ausgeglichen werden soll.
- f) Alle Beamten und Bediensteten mit unbefristeten oder befristeten Verträgen unterliegen einer progressiv gestaffelten Einkommensteuer (Höchstsatz 45 %) auf ihr Gehalt. Diese Beiträge fließen dem EU-Haushalt zu. Darüber hinaus zahlen sie einen befristeten Beitrag in Höhe von 5,83 % der über das Mindestgrundgehalt hinausgehenden Beträge.

7.73. Besoldungsgruppe und Einstufung hängen weitgehend vom Einstellungsniveau und dem Dienstalter ab. Normalerweise wird dem Ausbildungsniveau entsprechend in der Eingangsbesoldungsgruppe (A 7/A 8, B 5, C 5, D 3/D 4) eingestellt. Theoretisch wird alle zwei Jahre eine höhere Dienstaltersstufe erworben, bis die Endstufe der jeweiligen Besoldungsgruppe erreicht ist. Somit kann das Personal innerhalb der betreffenden Besoldungsgruppe über Ernennungen oder Beförderungen mit einem Gehaltsanstieg von 25-30 % rechnen. Dem Personal wird in der Regel früher erworbene Berufserfahrung gutgeschrieben. Bei einer Beförderung wird das eine Stufe über die vorherige Gehaltsstufe hinausgehende Gehalt zugrunde gelegt, das damit über dem jeweiligen Mindestansatz liegt. Selten verbleiben Bedienstete mehr als vier Dienstaltersstufen in einer Besoldungsgruppe, womit eine Gehaltserhöhung von 20 % verbunden ist. Die Höhe der Gehälter in der Verteilung auf die verschiedenen Besoldungsgruppen und Dienstaltersstufen ist in **Tabelle 7.6** dargestellt.

7.74. Die Beförderung wird in der Regel aufgrund der Fähigkeiten und Leistungen der Bediensteten ausgesprochen. Laut Beamtenstatut werden Beamte nach Ableistung von zwei Dienstjahren in einer Besoldungsgruppe beförderungsfähig. Bei der Kommission wird

**Tabelle 7.6 — Auf der Grundlage von 100 indexierte Gehaltstabelle**

Grundamtsbezeichnung	Besoldungsgruppe	Dienstaltersstufe								Verfügbarer prozentualer Gehaltsanstieg insgesamt	
		1	2	3	4	5	6	7	8		
Verwaltungslaufbahn (A) und Sonderlaufbahn Sprachendienst (LA) Hochschulniveau											
Generaldirektor(in)	A 1	580,03	610,85	641,66	672,47	703,28	734,10				26,6
Direktor(in)	A 2	514,73	544,13	573,54	602,94	632,34	661,74				28,6
Abteilungsleiter(in)	A 3/LA 3	426,29	452,01	477,73	503,45	529,16	554,88	580,60	606,32		42,2
Hauptverwaltungsrat/rätin	A 4/LA 4	358,13	378,20	398,28	418,35	438,43	458,50	478,57	498,65		39,2
Hauptverwaltungsrat/rätin	A 5/LA 5	295,26	312,75	330,24	347,74	365,23	382,72	400,21	417,71		41,5
Verwaltungsrat/rätin	A 6/LA 6	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61		38,2
Verwaltungsrat/rätin	A 7/LA 7	219,64	230,57	241,50	252,43	263,36	274,29				24,9
Verwaltungsreferendar(in)	A 8/LA 8	194,25	202,09								4,0
Laufbahn Ausführendes Personal — Verwaltung und Technik (B) Mittelschulbildung — Selundarstufe II											
Verwaltungsamtsrat/rätin	B 1	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61		38,2
Verwaltungshauptinspektor(in)	B 2	221,08	231,44	241,81	252,17	262,54	272,90	283,26	293,63		32,8
Verwaltungshauptinspektor(in)	B 3	185,44	194,06	202,67	211,29	219,91	228,53	237,15	245,76		32,5
Verwaltungsinspektor(in)	B 4	160,39	167,86	175,33	182,81	190,28	197,76	205,23	212,70		32,6
Verwaltungsinspektor(in)	B 5	143,36	149,41	155,46	161,51						12,7
Laufbahn Büro- und Verwaltungssekretäre/innen (C) Mittelschulbildung — Sekundarstufe I											
Büro-/Verwaltungshauptsekretär(in)	C 1	163,59	170,18	176,78	183,38	189,97	196,57	203,17	209,76		28,2
Büro-/Verwaltungssekretär(in)	C 2	142,29	148,33	154,38	160,42	166,47	172,51	178,56	184,60		29,7
Büro-/Verwaltungssekretär(in)	C 3	132,73	137,91	143,09	148,27	153,44	158,62	163,80	168,98		27,3
Büro-/Verwaltungsassistent(in)	C 4	119,93	124,79	129,64	134,50	139,36	144,22	149,08	153,93		28,3
Büro-/Verwaltungsassistent(in)	C 5	110,58	115,11	119,64	124,18						12,3
Laufbahn Amtsgehilfen und Chauffeure Hauptschulbildung											
Amtsmeister(in)	D 1	124,97	130,44	135,90	141,37	146,84	152,30	157,77	163,23		30,6
Hauptamtsgehilfe/ technischer Hauptamtsgehilfe	D 2	113,95	118,81	123,66	128,51	133,37	138,22	143,07	147,93		29,8
Hauptamtsgehilfe/ technischer Hauptamtsgehilfe	D 3	106,06	110,60	115,14	119,68	124,22	128,76	133,30	137,84		29,3
Amtsgehilfe	D 4	100,00	104,10	108,20	112,30						12,3
Durchschnittsanstieg (%)										28,3	

NB: Für die Indexierung auf der Grundlage von 100 wurde vom Hof das kleinste Gehalt (D 4 Dienstaltersstufe 1) zugrunde gelegt.

Mit Wirkung vom 1. Juli 2000 beläuft sich der monatliche Referenzwert auf 19 812,9 Euro, das entspricht einem D-4/1-Gehalt von 1 981,29 EUR (Index 100,00).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

von einer durchschnittlichen Laufbahndauer für den Aufstieg von A 7 bis A 4 von etwas mehr als 15 Jahren ausgegangen. Wer die Besoldungsgruppe A 3 erreicht, hat bei der Kommission durchschnittlich 18 Jahre Berufserfahrung, nur wenige schaffen diesen Sprung in weniger als 14 Jahren. Das Beamtenstatut enthält auch einige Bestimmungen über die Einstellung von Personal in einer höheren als der Eingangsbesoldungsgruppe, die Organe haben jedoch aus strategischen Gründen relativ wenig Gebrauch davon gemacht. In den letzten Jahren hat die Kommission allerdings eine Reihe von Auswahlverfahren für die Ebene A 4/A 5 durchgeführt, um Sachverständige unterschiedlicher Fachgebiete einstellen zu können.

## Einstellung

7.75. In der Regel haben die Organe keine Schwierigkeiten, ausreichend Bewerber für die zu besetzenden Dienstposten zu finden: Häufig bewerben sich um die einzelnen Stellen Hunderte von Kandidaten. Einige Nationalitäten sind jedoch bei offenen Auswahlverfahren für Dauerplanstellen im öffentlichen EU-Dienst unterrepräsentiert<sup>(20)</sup>. Die mit den örtlichen Wirtschafts- und Steuerbedingungen gekoppelte Gehaltsstruktur führt in der Regel dazu, dass eine Beschäftigung bei den europäischen Institutionen für Bewerber attraktiv ist, die in der Nähe eines Arbeitsstandorts wohnen, aber weniger attraktiv für Bewerber, die umziehen müssen, um eine Beschäftigung aufzunehmen. Weniger Bewerber kommen aus Regionen mit hohem Gehaltsniveau. Bei Auswahlverfahren für Sachverständige, über die aufgrund des Ausbildungsprofils EU-weit hochdotierte Fachkräfte rekrutiert werden sollen, gehen zudem relativ wenige und geografisch unausgewogene Bewerbungen ein.

## 7.75. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission bestätigt in ihrem Konsultationsdokument zur Einstellungspolitik vom 28. Februar 2001, dass hier ein Problem besteht (ausgewogene Vertretung bestimmter Nationalitäten). Sie ist jedoch bereit, ihre Bemühungen um ein besseres geografisches Gleichgewicht zu verstärken. So werden regelmäßig Besuche in den Mitgliedstaaten durchgeführt, um potenzielle Bewerber zu informieren.*

*Der Rechnungshof bezieht sich auf die geringe Zahl von Bewerbern aus Regionen mit hohem Gehaltsniveau. Dies trifft für VK, NL, D und SV zu, wo umfassende Informationskampagnen der Kommission erfolglos blieben. Das Ungleichgewicht bei den Bewerbungen aus den verschiedenen Regionen führt zwangsläufig auch zu einem Ungleichgewicht bei den Einstellungen. Es besteht also ein enger Zusammenhang zwischen Bewerbungen und Gehaltsniveau und nicht nur zwischen Bewerbungen und Einstellungen.*

*Auch Familienverhältnisse spielen eine Rolle: Umzüge aus weit abgelegenen Regionen sind häufig gleichbedeutend mit Aufgabe des Arbeitsplatzes des Ehegatten oder Partners ohne die geringste Gewähr für eine gleichwertige berufliche Karriere an den Arbeitsorten der europäischen Organe.*

<sup>(20)</sup> Die Kommission berichtete uns, dass vor allem aus solchen Ländern geringere Bewerberzahlen festzustellen sind, in denen hohe Gehälter gezahlt werden. Am letzten Auswahlverfahren für die B-Ebene im Bereich der Finanzverwaltung gab es 2 056 Bewerbungen, davon waren lediglich 26 aus dem Vereinigten Königreich und 117 aus Deutschland; im letzten Auswahlverfahren für die B-Ebene im Bereich der Informationstechnologie gab es 1 228 Bewerbungen, davon aber nur 14 aus dem Vereinigten Königreich und 50 aus Deutschland.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## Motivation

7.76. Außer der Beförderung bietet das Gehaltssystem der Gemeinschaft keinen Motivationsanreiz über gezielte finanzielle Vergütungen. Es gibt keine Bestimmung über etwaige Verantwortungszulagen oder Leistungsvergütungen. Überdies fehlt ein klarer Bezug zwischen Besoldungsgruppen und festgelegten Verantwortungsebenen. In der Kommission können beispielsweise Referatsleiter in den Besoldungsgruppen A 3, A 4 oder A 5 eingestuft sein. In ihrem Team können höher eingestufte (und höher bezahlte) Bedienstete beschäftigt sein.

## 7.76. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Zu den Bemerkungen betreffend Motivation, finanzielle Zulagen und Leistungsvergütungen ist festzuhalten, dass Referatsleiter mit einem Team aus höher eingestuften Beamten eher eine Ausnahme bilden und die Tatsache, dass diese Mitarbeiter auch höhere Gehälter beziehen, auf die Dienstaltersstufen zurückzuführen ist.*

*In ihrem Orientierungspapier vom 28. Februar 2001 hat die Kommission die Einführung stellenbezogener Prämien gebilligt. In der Prämienfrage ist die Konzertierung mit den Personalvertretern noch nicht abgeschlossen. Prämien könnten insbesondere für Referatsleiter erwogen werden.*

*Die Einführung von Leistungszulagen ist als für das multikulturelle Arbeitsumfeld der Organe unangemessen zurückgewiesen.*

*Nach Artikel 7 Absatz 2 des Statuts kann ein Beamter, der mit der Verwaltung eines Dienstpostens in einer höheren als seiner Laufbahn betraut wird, grundsätzlich eine Ausgleichszulage erhalten. Artikel 99 sieht zudem Prämien für außergewöhnliche Dienstleistungen für das wissenschaftliche und technische Personal vor.*

*Zwei Drittel des gesamten Personals ist Statutspersonal. Der Bedarf an Referatsleitern (gegenwärtig nahezu 800) übersteigt den der anderen Organe. Eine Option wäre, diese Referatsleiter wie bei den anderen Organen üblich in A 3 einzustufen, was eine höhere Gehaltssumme zur Folge hätte.*

*Laufbahnen sollten nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Managementfunktion betrachtet werden. Erstens sollte ein laufbahnorientiertes System jedem A-Beamten die Möglichkeit bieten, die Besoldungsgruppe A 4 zu erreichen. Zweitens ist es von zentraler Bedeutung, für hochqualifizierte Fachkräfte Laufbahnmöglichkeiten bis zu Besoldungsgruppe A 3 vorzusehen.*

*Entsprechend dem Konsultationsdokument zur mittleren Führungsebene beabsichtigt die Kommission, mittelfristig und nach einer Reform der Laufbahnstrukturen ein System einzuführen, in dem A-3-Stellen nur im Wege der Beförderung von Referatsleitern oder Beratern der Besoldungsgruppe A 4 besetzt werden. Dadurch wird ausgeschlossen, dass freie A-3-Posten im Wege der Auslese besetzt werden.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## Stabiler Personalbestand

7.77. Bei den Beamten ist die Fluktuation sehr gering. Im Laufe des Jahres 2000 schieden bei der Kommission 532 Bedienstete aus. Dies macht — bezogen auf den Personalbestand von Ende 2000 — einen Anteil von drei Prozent des Personals aus. Ein Gehaltszahlungssystem, das es dem Personal, das in begrenztem Maße befördert wurde, ermöglicht, weiterhin bis zum Ende der Laufbahn automatische Gehaltserhöhungen zu beziehen, steht damit durchaus in Einklang. Ruhegehaltsansprüche werden beschleunigt im Alter zwischen 60 und 65 erworben. Für den Vorruhestand gibt es keine kontinuierliche Regelung. Das Angebot, wonach Beamte über 50 Jahren mit mindestens zehn abgeleiteten Dienstjahren bei sofortigem versicherungsmathematisch gekürztem Ruhegehalt ausscheiden können, ist nicht attraktiv. Bei der Kommission führt dies dazu, dass weniger als zehn Bedienstete im Jahr diesen Weg wählen, während 350 Personen den normalen Ruhestand antreten und 130 wegen Invalidität ausscheiden.

7.78. Ein hoher Anteil von Beamten hat bei den Gemeinschaftsorganen über lange Jahre Dienst getan. Bei der Kommission ist beispielsweise ein Anteil von 54 % der A-4-Beamten und der höheren Besoldungsgruppen länger als 20 Jahre bei den Gemeinschaftsorganen beschäftigt. Dieser Anteil liegt für die B-1-Beamten bei 58 % und für die B-2-Beamten bei 70 %.

**EU-System im Vergleich zu anderen Systemen**

7.79. Der Hof hat einen Vergleich des Gemeinschafts-systems mit den Systemen der Mitgliedstaaten und einigen internationalen Organisationen angestellt. Diese Untersuchung bezog sich im Wesentlichen auf folgende Fragen:

- a) Wird das Personal in der Regel auf Lebenszeit eingestellt?
- b) Erhält das Personal automatische Alters- bzw. Dienstalterszulagen?
- c) Werden Leistungsvergütungen gezahlt?
- d) Werden Verantwortungszulagen gezahlt?
- e) Gibt es für alle Ebenen offene Einstellungsverfahren?

## 7.77. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Nach Ansicht der Kommission sollten — da gegenwärtig die erste Ruhestandswelle angelaufen ist — die neuen Zahlen abgewartet werden (Probleme bei den Ruhegehältern), bevor die Daten des Jahres 2000 als repräsentativ betrachtet werden.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.80. Die Gehaltssysteme der untersuchten Einrichtungen unterscheiden sich erheblich voneinander. Alle Mitgliedstaaten weisen einige Flexibilitätselemente auf, die im EU-System nicht gegeben sind, indem in der einen oder anderen Kombination Leistungsvergütungen, Verantwortungszulagen und für alle Ebenen offene Einstellungsverfahren eingeführt wurden. Die internationalen Finanzinstitute setzen viele dieser Elemente ein und neigen dazu, besonders ausgeprägt von Leistungsvergütungen Gebrauch zu machen. Die anderen internationalen Organisationen setzen Systeme ein, die dem EU-System ähnlicher sind, aber dennoch den eher flexiblen Ansatz bei mindestens einem der aufgeführten Punkte verfolgen.

7.81. Alle untersuchten Mitgliedstaaten — mit Ausnahme Schwedens — boten den Beamten eine Stellung auf Lebenszeit an. Im Vereinigten Königreich wurde die Zahl der Beamten durch obligatorischen Abbau von Überschüssen, Vorruhestand oder die Privatisierung von Aufgabenbereichen erheblich verringert. Kein Mitgliedstaat verfügt über vollautomatische Vergütungen, die sich allein am Alter bzw. Dienstalter orientieren. Frankreich und Deutschland kommen dem EU-System am nächsten, variieren aber leistungsabhängig den Zeitpunkt, an dem die Erhöhungen gezahlt werden. Alle diese Mitgliedstaaten zahlen Leistungszulagen irgendeiner Art, letztere sind aber am wenigsten in Schweden üblich. In Schweden wird allerdings das Gehalt individuell jedes Jahr für jeden Beamten unter Berücksichtigung seiner Leistung festgelegt. In Deutschland werden keine Leistungszulagen an Bedienstete in Bundesministerien gezahlt, die alle ohnehin feste Pauschalvergütungen erhalten. Alle diese Mitgliedstaaten zahlen eine Art von Verantwortungszulage. Auf allen Ebenen offene Einstellungsverfahren sind in Italien, Schweden und im Vereinigten Königreich anzutreffen. In Deutschland gilt dies nur für Personal im öffentlichen Dienst, das nicht den Beamtenstatus hat. Die EU-Position ist in allen Punkten besonders klar: EU-Beamte haben eine garantierte Beschäftigung auf Lebenszeit; sie erhalten unabhängig von der Leistung alle zwei Jahre automatische Gehaltserhöhungen; sie erhalten keine Leistungsvergütung oder Verantwortungszulage. In der Regel wird bei der EU in der Eingangsbesoldungsgruppe eingestellt.

7.82. Von den internationalen Organisationen bietet lediglich die EIB ihrem Personal eine Stellung auf Lebenszeit an. Bei der UN arbeitet das Personal in der Regel auf der Grundlage von Zeitverträgen mit einer Laufzeit von sechs Jahren. Automatische Zuschläge aufgrund des Dienstalters werden bei Europol, der OECD und den Vereinten Nationen, nicht aber bei den Investitionsbanken gezahlt. Dagegen werden nur bei den Investitionsbanken Leistungsvergütungen gezahlt. Keine dieser Einrichtungen zahlt Verantwortungszulagen, und alle stellen auf allen Ebenen ein. Die Vereinten Nationen bieten für das Personal des Allgemeinen Dienstes üblicherweise keine Auslandszulage und stellen für diesen Bereich größtenteils örtliche Bedienstete ein.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.83. Mit den **Tabellen 7.7 und 7.8** wird versucht, im Vergleichsmodell eine Klassifizierung auf der Grundlage eines einfachen, binären Ja/Nein-Schemas darzustellen. In der Praxis bauen die Vorschriften für die Personalverwaltung weitgehend aufeinander auf; die Klassifizierung bedeutet insoweit eine übermäßige Vereinfachung. Den Fußnoten dieser Tabellen ist zu entnehmen, wie weit bestimmte Mitgliedstaaten und internationale Organisationen eine Zwischenposition einnehmen.

**Tabelle 7.7 — Einige Mitgliedstaaten und EU-Systeme**

	Anstellung auf Lebenszeit	Automatischer Anstieg nur aufgrund des Alters/Dienstalters	Leistungsvergütung	Verantwortungs-zulagen	Auf allen Ebenen offene Einstellungsverfahren
Frankreich	J	N <sup>(1)</sup>	J	J	N
Deutschland	J	N <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	J <sup>(3)</sup>	J	N <sup>(4)</sup>
Italien	J	N	J	J	J <sup>(5)</sup>
Schweden	N	N	J <sup>(6)</sup>	J	J
UK	J <sup>(7)</sup>	N	J	J	J
EU	J	J	N	N	N <sup>(8)</sup>

<sup>(1)</sup> Der Zeitpunkt, zu dem der Anstieg fällig wird, variiert in Abhängigkeit von der Leistung.

<sup>(2)</sup> Keine weitere Progression nach dem 53. Lebensjahr.

<sup>(3)</sup> Wird nicht an Beamten in Bundesministerien gezahlt.

<sup>(4)</sup> Ist dennoch eine Option für die größte Gruppe im öffentlichen Dienst, die als Angestellte und nicht als Beamte eingestuft sind.

<sup>(5)</sup> Italien hat die Zahl der Besoldungsgruppen drastisch verringert und den Anteil an Verantwortungszulagen erhöht; außerdem wurde die Einstellung von externen Managern mit Zeitverträgen genehmigt.

<sup>(6)</sup> Vorgesehen, aber in der Praxis nicht üblich.

<sup>(7)</sup> In der Praxis haben die meisten Beamten fortlaufende Verträge und können von einer lebenslänglichen Beschäftigung ausgehen, wenn sie im öffentlichen Dienst bleiben wollen. Allerdings besteht eine erhebliche Fluktuation in den und aus dem öffentlichen Dienst.

<sup>(8)</sup> Einstellungen konzentrieren sich — mit Ausnahme der höchsten Positionen — auf die Eingangsbesoldungsgruppen, wiewohl die Kommission kürzlich einige Auswahlverfahren A 4/A 5 durchgeführt hat.

**Tabelle 7.8 — Internationale Organisationen und EU-Systeme**

	Anstellung auf Lebenszeit	Automatischer Anstieg nur aufgrund des Alters/Dienstalters	Leistungsvergütung	Verantwortungs-zulagen	Auf allen Ebenen offene Einstellungsverfahren
EBWE	N	N	J	N	J
EIB	J	N	J	N	J
Europol	N	J	N	N	J
OECD	N	J	N	N	J
UN	N <sup>(1)</sup>	J <sup>(2)</sup>	N	N	J
EU	J	J	N	N	N <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Normalerweise wird das Personal für die ersten sechs Jahre auf Zeitvertragsbasis eingestellt. Danach werden unbefristete Verträge vergeben.

<sup>(2)</sup> Theoretisch hängt die Progression von der zufriedenstellenden Leistung ab, in der Praxis ist der Aufstieg fast automatisch.

<sup>(3)</sup> Einstellungen konzentrieren sich auf die Eingangsbesoldungsgruppen, mit Ausnahme der höchsten Positionen, wiewohl die Kommission kürzlich einige Auswahlverfahren A 4/A 5 durchgeführt hat.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**Bewertung des EU-Systems**

## Stärken des EU-Systems

7.84. Die Gehälter aller Niveaus sind allgemein transparent. Die Regelung ist relativ einfach, und bei der Festlegung der Gehaltzahlung unterlaufen nur wenige Fehler. Im Allgemeinen bietet das Gehaltsniveau Anreiz für eine genügende Anzahl von geeigneten Bewerbern für die Auswahlverfahren für den allgemeinen Dienst.

7.85. Der Schwerpunkt Dienstalter kann als Schutz gegen eine diskriminierende Behandlung des Personals verstanden werden. Dies stellt vor dem Hintergrund der Schwierigkeit einer objektiven Leistungsbemessung und des offenkundig geringen Zuverlässigkeitsgrads der Beurteilungssysteme fraglos ein besonderes Risiko im Gemeinschaftsumfeld dar.

7.86. Die Diskrepanz zwischen Besoldungsgruppe und Verantwortungsniveau, die in der Kommission besonders ausgeprägt ist, kann als Anerkennung von Verdiensten des Personals gesehen werden, mit der die Besoldungsgruppen- und Gehaltsstruktur übersprungen wird.

## Schwächen des EU-Systems

7.87. Abgesehen von der ungewissen Aussicht auf eine eventuelle Beförderung bietet das derzeitige System dem Personal keinen finanziellen Anreiz, zusätzliche Verantwortung zu übernehmen, und belohnt auch nicht gute Leistungen von Bediensteten, die aus dem einen oder anderen Grund für eine Beförderung nicht in Betracht kommen. Die ausgedehnte Regelung der automatischen Gehaltserhöhungen in Kombination mit den Überschneidungen zwischen Besoldungsgruppen führt zu einem System, das dem Dienstalter im Vergleich zu anderen Faktoren besonderes Gewicht beimisst.

**7.87. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission hat angesichts der Schwachstellen in ihrer derzeitigen Personalpolitik Reformmaßnahmen u. a. mit dem Ziel eingeleitet, die Laufbahnentwicklung stärker von der Leistung und den Verdiensten abhängig zu machen, die Erfahrung jedoch weiterhin zu belohnen. Im derzeitigen Gehaltssystem sind leistungsabhängige Gehaltserhöhungen nicht vorgesehen. Die im Konsultationsdokument enthaltenen Vorschläge für ein neues Beurteilungs- und Beförderungssystem sehen hingegen eine leistungsabhängige Besoldung auf der Grundlage einer jährlichen Beurteilung vor. Bewertet würden Leistung, Befähigung und dienstliche Führung. Die Leistung würde im Hinblick auf die Zielvorgaben bewertet. Der Einfluss der Leistung auf die Laufbahnberichte und die unmittelbare Verknüpfung von Verdienst und Beförderung würde zu einer signifikanten Belohnung der Leistung führen. Es trifft nicht ganz zu, dass die gleiche Gehaltstabelle auf alle Mitarbeiter, Generalisten und hoch qualifizierte Bediente, gilt: So sehen die Artikel 92 bis 101 des Statuts besondere Prämien für wissenschaftlich-technische Beamte der Gemeinschaften vor. Im Übrigen zielen die Reformvorschläge auf eine größere Flexibilität hinsichtlich der Eingangsbesoldungsgruppen ab.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.88. Das System unterstützt die Organe zwar darin, das Personal zu halten und damit für ihre Aktivitäten eine gewisse Kontinuität zu wahren; die geringe Fluktuation zieht jedoch geringere Beförderungsaussichten nach sich und bietet wenig Raum für die Einbindung frischer Ideen. Es gibt keine auf Dauer angelegten Regelungen, die einen vorzeitigen Ruhestand begünstigen und jungen Menschen rascher den Aufstieg in führende Positionen ermöglichen würden.

7.89. Das gesamte Personal unterliegt derselben Gehaltstabelle, die sowohl für Generalisten gilt, wie auch für besondere, spezifische Qualifikationsprofile. Damit wird es relativ schwierig, Personen mit Expertenqualifikation einzustellen, die auf dem Markt besser bezahlt werden.

**Abschließende Bemerkung**

7.90. Bei der Kommission wird derzeit über mögliche Änderungen am Gehaltszahlungssystem und an der Laufbahnentwicklung beraten. Im Rahmen der Entscheidungsfindung über etwaige Änderungen ist bei der Überprüfung einiger Probleme im Zusammenhang mit dem derzeitigen System auf Ausgewogenheit zu achten, ohne dabei die wesentlichen Stärken infrage zu stellen.

PRÜFUNG DER DEZENTRALEN  
GEMEINSCHAFTSEINRICHTUNGEN*Einleitung*

7.91. Die Prüfung der dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen (DGE) ist Gegenstand von jährlichen Besonderen Jahresberichten <sup>(21)</sup>.

**7.88. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission kann sich dem Standpunkt des Rechnungshofes nicht ganz anschließen und möchte Folgendes bemerken:*

- *Neueinstellungen gehen nicht immer mit neuen Ideen einher. Der Grundsatz des lebensbegleitenden Lernens ist im Orientierungsdokument hervorgehoben worden. Dieser Grundsatz wird auch ausdrücklich von den Mitgliedstaaten bekräftigt. Abgeordnete nationale Sachverständige leisten in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag.*
- *Die Kommission steht Einstellungen auf mittleren Ebenen, insbesondere A 5/A 4 stets offen gegenüber. 2001 sollen allgemeine Auswahlverfahren Bewerber mit Fachqualifikation durchgeführt werden.*
- *Zu den Reformvorschlägen der Kommission gehört auch eine auf Dauer angelegte Vorruhestandsregelung.*

**7.90. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission kann sich im Wesentlichen der Bemerkung des Rechnungshofes in seinen Schlussfolgerungen zu Punkt 7.90 anschließen. In den Konsultationspapieren vom 28. Februar 2001 zur Reform der Personalpolitik werden schwerpunktmäßig Lösungen für die durch die derzeitige Gehalts- und Laufbahnstruktur bedingten Probleme vorgeschlagen. Die Vorteile dieses Systems werden dabei nicht angetastet. Im Rahmen des derzeit laufenden Konsultationsprozesses wird diesem besonderen Punkt ständige Aufmerksamkeit gewidmet.*

<sup>(21)</sup> Veröffentlichung im ABl. ist eingeleitet.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.92. Die DGE lassen sich in drei Typen zuordnen:

- a) die Einrichtungen der so genannten „ersten Generation“, deren Verwaltungsräte vom Rat und vom Europäischen Parlament entlastet werden;
- b) die Einrichtungen der so genannten „zweiten Generation“ ohne Eigenfinanzierung, deren Entlastungsbehörde ihr eigener Vorstand oder ihr Verwaltungsrat ist;
- c) die Einrichtungen der so genannten „zweiten Generation“, die sich ganz oder teilweise selbst finanzieren und deren Entlastungsbehörde ihr eigener Verwaltungsrat ist.

7.93. Die Entlastung der Europäischen Agentur für Wiederaufbau wird wie bei den DGE der ersten Generation vom Rat und vom Europäischen Parlament erteilt. Aufgabe dieser Agentur ist die Durchführung der gemeinschaftlichen Hilfsprogramme für den Kosovo und andere Gebiete des ehemaligen Jugoslawien (Siehe Ziffern 5.96-5.98).

#### *Ausführung des Haushaltsplans*

7.94. Bei den meisten DGE ist die Ausführung des Haushaltsplans durch Mittelübertragungen gekennzeichnet, die trotz der bisherigen Bemühungen noch recht umfangreich sind. Diese Situation ist meist auf die Divergenz zwischen Entscheidungsfindungsrhythmus bzw. Durchführung der Arbeitsprogramme, für die sie verantwortlich sind, und dem Zeitplan für den Haushaltsvollzug zurückzuführen. Überlegungen müssen im Hinblick darauf angestellt werden, welche Ansätze verfolgt werden könnten, um eine bessere Annäherung zwischen Arbeitsplanung und dem Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsplans zu erreichen.

#### *Jahresabschlüsse und Rechnungsführung*

7.95. Das Haushaltsvolumen der DGE insgesamt belief sich 2000 auf 976,8 Millionen Euro gegenüber 266,9 Millionen Euro im Jahr 1999 (siehe **Tabelle 7.9**). Diese Erhöhung ist auf die Schaffung der Europäischen Agentur für Wiederaufbau zurückzuführen (682,3 Millionen Euro). Eine ähnliche Entwicklung war bei den Bediensteten der Einrichtungen zu verzeichnen, deren Zahl

#### **7.94. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Sämtliche dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen (mit Ausnahme des Übersetzungszentrums in Luxemburg) verfügen über operative Mittel, die bei Titel 3 ihres Haushaltsplans veranschlagt sind. Ein großer Teil dieser Mittel wird für Dienstleistungsverträge oder Finanzbeiträge an Dritte für die Durchführung des Arbeitsprogramms dieser Einrichtungen verwendet. Die Laufzeit der Verträge geht häufig über das Ende des Jahres hinaus, in dem sie abgeschlossen wurden. Dies hat zur Folge, dass ein Teil der gebundenen Mittel übertragen werden muss. Da es sich in den meisten Fällen um Mehrjahresmaßnahmen handelt, wäre es wünschenswert, dass die dezentralen Einrichtungen einen Vorschlag zur Änderung ihrer Finanzregelung vorlegen, damit die bei Titel 3 veranschlagten Mittel als getrennte Mittel eingesetzt werden können.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

von 1 634 Bediensteten im Jahr 2000 gegenüber 1 304 im Jahr 1999, d. h. um 330 Bedienstete angestiegen ist. Davon entfallen 258 auf Einrichtungen, die sich selbst finanzieren, während die erhöhte Stellenzahl in den anderen Einrichtungen im Wesentlichen auf die Schaffung der Europäischen Agentur für Wiederaufbau zurückzuführen ist.

7.96. Aufgrund der Prüfungen des Hofes geben die Jahresabschlüsse der verschiedenen Einrichtungen keinen Anlass für signifikante Bemerkungen über die Rechts- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

**Tabelle 7.9 — Haushalts- und Stellenpläne 1999 und 2000 — Die dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen (DGE)**

Name	Sitz	Gründungs- jahr	Haushaltsplan (Mio. EUR)		Planstellen	
			1999	2000	1999 <sup>(1)</sup>	2000
<b>I. DGE der ersten Generation</b>						
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop)	Thessaloniki	1975	15,3	13,3	81	81
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	Dublin	1975	14,8	15,0	84	85
<b>II. DGE der zweiten Generation ohne Selbstfinanzierung</b>						
Euroäische Umweltagentur (EUA)	Kopenhagen	1990	18,5	18,9	68	76
Europäische Stiftung für Berufsbildung (ESB)	Turin	1990	16,2	16,2	130	130
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)	Lissabon	1993	8,2	8,2	45	48
Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG)	Bilbao	1995	6,6	7,0	24	26
Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Wien	1997	3,9	4,9	19	26
<b>III. DGE der zweiten Generation mit voller oder teilweiser Selbstfinanzierung</b>						
Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EABM)	London	1993	42,6	55,3	203	210
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM)	Alicante	1994	115,4	133,0	490	713
Gemeinschaftliches Sortenamt (OCVV)	Angers	1994	8,1	7,2	29	44
Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU)	Luxemburg	1994	17,3	20,7	131	144
<b>IV. DGE mit gemeinschaftspolitischer Zielsetzung</b>						
Europäische Agentur für Wiederaufbau	Thessaloniki	2000	—	682,3	—	51
<b>Insgesamt</b>			<b>266,9</b>	<b>981,9</b>	<b>1304</b>	<b>1 634</b>

<sup>(1)</sup> Die Zahlen für 1999 mussten gegenüber den im Bericht des Vorjahres veröffentlichten Daten angepasst werden, um Informationen berücksichtigen zu können, die nach Veröffentlichung des Berichts eingegangen sind.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.97. Die Darstellung der Jahresabschlüsse der DGE sollte harmonisiert werden. Im Hinblick auf eine einheitliche Darstellung der Jahresabschlüsse sollten die DGE eine gemeinsame Entwicklung ihrer Buchungspläne sowie der ihrer Buchführung zugrunde liegenden Grundsätze, Methoden und Vorschriften in Betracht ziehen. Entsprechend der Empfehlung des Hofes in seiner Stellungnahme Nr. 2/2001 (Titel VI) <sup>(22)</sup> müsste sich der Kontenrahmen an den allgemein anerkannten Normen orientieren.

7.98. Bei den meisten DGE weist die Führung der Bestandsverzeichnisse Lücken auf. Im Hinblick auf einen kohärenten Ansatz müssten die DGE die notwendigen Maßnahmen treffen, um die Führung ihrer Bestandsverzeichnisse zu verbessern und in ihren Finanzvorschriften mittels entsprechender Anpassungen die von der Kommission im Dezember 2000 <sup>(23)</sup> erlassenen Vorschriften über die rechnungsmäßige Verwaltung der nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften aufzunehmen.

**Finanzvorschriften**

7.99. In der Regel halten die DGE die Bestimmungen ihrer Finanzvorschriften ein. Der Europäischen Agentur für Wiederaufbau wurde eine erhebliche Ausnahmegenehmigung für die Bestimmungen über den vorherigen Sichtvermerk des Finanzkontrolleurs zugestanden. Jedoch wurden Maßnahmen getroffen, um ab dem zweiten Halbjahr 2001 eine vorherige Kontrolle zu gewährleisten.

*Weiterverfolgung früherer Bemerkungen*

7.100. Bis Dezember 1998 sah die EU-Haushaltsordnung die Verbuchung der Ausgaben inklusive MwSt. vor. Die MwSt. konnte nach Erstattung wiederverwendet werden. Seitdem <sup>(24)</sup> sieht die EU-Haushaltsordnung vor, dass die Ausgaben ohne MwSt. verbucht werden. Einige DGE wie z. B. die Agenturen in Alicante und Angers haben ihre Finanzregelung angepasst. Der Hof fordert die DGE <sup>(25)</sup>, bei denen diese Maßnahme noch aussteht, erneut auf, die notwendigen Schritte zur Änderung ihrer jeweiligen Finanzregelungen einzuleiten.

<sup>(22)</sup> ABl. C 62 vom 5.6.2001, S. 1.

<sup>(23)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission vom 29. Dezember 2000.

<sup>(24)</sup> Siehe Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zuletzt geändert durch Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 2548/98 des Rates vom 23. November 1998 (ABl. L 320 vom 28.11.1998), Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a).

<sup>(25)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, ABl. L 342 vom 1.12.2000, S. 166, Ziffer 6.38.

**7.97. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission wird die dezentralen Einrichtungen bitten, einen entsprechenden Vorschlag einzubringen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.101. Im Laufe des Jahres 2000 haben die meisten DGE das Rechnungsführungssystem SI2 eingeführt und konnten dies in ihre Systeme für die allgemeine Rechnung mit einer Schnittstelle verbinden<sup>(26)</sup>. Die DGE müssen ihre Rechnungsführungssysteme weiterhin verbessern und insbesondere ihr Augenmerk auf die Entwicklung von Systemen der analytischen Rechnungslegung richten, damit die Kosten ihrer Tätigkeiten präziser erfasst und besser überwacht werden können. Auch bei den Einrichtungen mit Eigenfinanzierung dürften diese Systeme eine bessere Grundlage für die Tarifgestaltung im Hinblick auf die Berechnung ihrer Dienstleistungen bieten.

7.102. Die Finanzregelungen aller DGE geben vor, dass die Haushaltspläne im Amtsblatt veröffentlicht werden. Von zwölf Einrichtungen haben nur acht ihren Haushaltsplan 2000 veröffentlicht, sieben am 23. Oktober 2000<sup>(27)</sup> und eine am 22. Dezember 1999<sup>(28)</sup>. Das Datum der Veröffentlichung liegt zwar früher als zuvor, aber dennoch zu spät. Diese Situation ist gegenüber 1999<sup>(29)</sup> kaum verbessert.

#### *Beschäftigung bei den dezentralen Einrichtungen und Entwicklung ihrer Tätigkeiten*

7.103. Im Zuge der Prüfungen zum Haushaltsjahr 2000 wurde die Entwicklung im Bereich der Beschäftigung bei den DGE vertieft geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfungen wurden mit den verfügbaren Daten über die Tätigkeiten der DGE verglichen, um daraus Schlüsse auf ihre Gesamtproduktivität zu ziehen.

#### **Personalbestand bei den dezentralen Einrichtungen**

7.104. In **Tabelle 7.10** wird der Personalbestand bei DGE zum 31. Dezember 2000 dargestellt. Allgemein zeigt sich, dass die DGE in der Lage sind, den Großteil ihrer im Stellenplan ausgewiesenen Stellen zu besetzen und eventuelle Engpässe durch Hilfskräfte (HK), örtliche Bedienstete (ÖB) oder durch abgeordnete nationale Sachverständige zu besetzen (ANS). Im Jahr 2000 waren die DGE generell in der Lage, über einen ihrem Stellenplan vergleichbaren Personalbestand zu verfügen und im Bedarfsfall zusätzliches Personal, insbesondere Hilfskräfte, hinzuzuziehen. Der beim ASG Angers zu beobachtende erhebliche Beschäftigungseingpass ist dadurch bedingt, dass die im Jahr 2000 eingeleiteten Einstellungsverfahren Ende 2000 noch nicht abgeschlossen waren.

<sup>(26)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, ABl. L 342 vom 1.12.2000, S. 166, Ziffern 6.37 und 6.38.

<sup>(27)</sup> ABl. L 270 vom 23.10.2000, S. 1.

<sup>(28)</sup> ABl. L 330 vom 22.12.1999, S. 13.

<sup>(29)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, ABl. L 342 vom 1.12.2000, S. 167, Ziffer 6.40.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

Bei der Europäischen Agentur für Wiederaufbau erklärt sich die hohe Zahl der außerhalb des Stellenplans eingestellten Bediensteten durch die in der Gründungsverordnung vorgesehenen besonderen Modalitäten für die Verwaltungsausgaben.

**Einstellung und Verwaltung des Personals**

7.105. Generell sollten die Einstellungsverfahren der DGE klarer und transparenter gestaltet werden, um dem Gleichbehandlungsgrundsatz für den Eintritt in den öffentlichen Dienst bei den Europäischen Gemeinschaften Geltung zu verschaffen.

7.106. Einige DGE, für die das HABM Alicante ein besonders anschauliches Beispiel bietet, haben ein Einstellungsmodell entwickelt, wonach das Personal zunächst auf einer ungesicherten Grundlage (Hilfskraft bzw. Leiharbeitskraft) eingestellt wird. Anschließend wird dieses Personal im Rahmen interner Verfahren im Wege der Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen, die nur einem begrenzten Adressatenkreis bekannt gegeben wird, zunächst als Zeitbedienstete, dann aber auf Dauerplanstellen eingestellt, soweit der Stellenplan dies zulässt.

7.107. Andere DGE, wie z. B. das EUA Kopenhagen, weichen von diesem Modell ab und wickeln einen Großteil ihrer Einstellungen auf der Grundlage eines dem Modell der Organe vergleichbaren Verfahrens ab, das sich auf allgemeine Auswahlverfahren stützt und einer möglichst breiten Öffentlichkeit bekannt gegeben wird.

**Tabelle 7.10 — Beschäftigung in den dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen — Stand zum 31. Dezember 2000**

Agenturen	Vorgesehene Planstellen (Stellenplan)	Besetzte Planstellen	Beschäftigungsgrad (%)	Sonstige Bedienstete	Beschäftigung insgesamt	Tatsächlicher Beschäftigungsgrad (%)
	a	b	c = b / a	d	e = b + d	f = e / a
EABM — London	210	189	90	9	198	94
HABM — Alicante	713	540	76	87	627	88
OCVV — Angers	44	26	59	2	28	64
ÜZEU — Luxemburg	144	125	87	5	130	90
Cedefop — Thessaloniki	81	82	101	26	108	133
Stiftung — Dublin	85	72	85	3	75	88
EUA — Kopenhagen	76	61	80	16	77	101
ESB — Turin	130	115	88	13	128	98
EBDD — Lissabon	48	47	98	18	65	135
EASG — Bilbao	26	24	92	9,5	33,5	129
Beobachtungsstelle — Wien	26	24	92	2	26	100
Europäische Agentur für Wiederaufbau — Thessaloniki	51	47	92	50	97	190
<b>Insgesamt</b>	<b>1 634</b>	<b>1 352</b>	<b>83</b>	<b>240,5</b>	<b>1 592,5</b>	<b>97</b>

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.108. Eine bessere Personalverwaltung bei den Einrichtungen setzt bessere Informationssysteme über diese Personalverwaltung voraus. Die Führung der Personalakten muss noch stärker systematisiert werden und bessere Gewähr für die Vollständigkeit der für eine korrekte Verwaltung erforderlichen Daten bieten.

**Entwicklung des Personalbestands und Entwicklung der Tätigkeiten der dezentralen Einrichtungen**

7.109. Zu Prüfungszwecken wurden die Bediensteten in zwei Kategorien unterteilt:

- a) Bedienstete, die mit Unterstützungsaufgaben betraut sind (Unterstützungspersonal), also mit Aufgaben, die den kontinuierlichen Arbeitsablauf der DGE gewährleisten (z. B. Verwaltungsdienste, Buchhaltung, Sekretariat usw.);
- b) Bedienstete für die übrigen so genannten operationellen Bereiche, die unmittelbar zur Erreichung der Ziele der DGE beitragen.

7.110. In **Tabelle 7.11** wird die Verteilung der A-Bediensteten sowie der Bediensteten insgesamt auf die operationellen Tätigkeiten und die Unterstützungstätigkeiten gezeigt. Allgemein ist in den DGE mit Eigenfinanzierung ein höherer Anteil von Bediensteten zu finden, die in operationellen Bereichen tätig sind. Bei den übrigen DGE gestaltet sich diese Situation differenzierter. Als Tendenz ist zu beobachten: Je kleiner die DGE, desto eher können die Bediensteten operationellen Aufgaben zugewiesen werden. Die Verteilung des Gesamtpersonals auf operationelle und andere Aufgaben scheint an die Art und den Typ der Tätigkeiten der betreffenden DGE gebunden zu sein.

7.111. Die **Tabelle 7.12** zeigt für die DGE mit Eigenfinanzierung den realen Einnahmenbetrag pro Person. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Aktivitäten dieser DGE können die festgestellten Abweichungen nicht als tatsächlich signifikant angesehen werden.

7.112. Bei den anderen DGE, deren Aufgabe in der Unterstützung bestimmter Politikbereiche der Union besteht, wurde in der Tabelle der reale Betrag der operationellen Ausgaben pro Person dargestellt. Die festgestellten Abweichungen sind Ausdruck verschiedenen Faktoren, wie der Effizienz der Verwaltung von operationellen Mitteln bzw. des Anteils, den die verschiedenen DGE zur Durchführung ihrer Arbeitsprogramme nach außen vergeben haben. Der besonders niedrige Ausgabenbetrag pro Kopf bei der Stiftung Turin erklärt sich vor allem dadurch, dass die Daten nicht die von ihr verwalteten Programme der Kommission enthalten.

Tabelle 7.11 — Anzahl der operationellen Bediensteten — Stand zum 31. Dezember 2000

Agenturen	Operationelle A-Bedienstete	A-Bedienstete	Anteil der operationellen Bediensteten (%)	Operationelle Bedienstete — Laufbahngruppen insgesamt (%)
	a	b	c = a / b	d
EABM — London	89	102	87	72 <sup>(1)</sup>
HABM — Alicante	90	132	68	57 <sup>(1)</sup>
OCVV — Angers	4	4	100	33 <sup>(1)</sup>
ÜZEU — Luxemburg	71	73	97	60 <sup>(2)</sup>
Cedefop — Thessaloniki	28	44	64	30 <sup>(1)</sup>
Stiftung — Dublin	19	27	70	23 <sup>(2)</sup>
EUA — Kopenhagen	32	36	89	43 <sup>(2)</sup>
ESB — Turin	33	48	69	60 <sup>(1)</sup>
EBDD — Lissabon	23	27	85	35 <sup>(2)</sup>
EASG — Bilbao	11	12	92	40 <sup>(1)</sup>
Beobachtungsstelle — Wien	8	10	80	55 <sup>(1)</sup>
Europäische Agentur für Wiederaufbau — Thessaloniki	28	34	82	29 <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Auf der Grundlage des gesamten Personalbestands geschätzter Anteil.

<sup>(2)</sup> Aufgrund einer Stichprobe geschätzter Anteil.

Tabelle 7.12 — Einnahmen und/oder Ausgaben nach Titeln — 2000

Agenturen <sup>(1)</sup>	Indikator	Betrag (Mio. EUR)	Gesamtpersonalbestand	Pro-Kopf-Betrag (1 000 EUR)
		a	b	c = a / b
EABM — London	Tatsächliche Einnahmen	38,0	198	192
HABM — Alicante	Tatsächliche Einnahmen	108,9	627	174
OCVV — Angers	Tatsächliche Einnahmen	6,8	28	245
ÜZEU — Luxemburg	Tatsächliche Einnahmen	20,6	130	158
Cedefop — Thessaloniki	Operationelle Ausgaben <sup>(2)</sup>	4,8	108	44
Stiftung — Dublin	Operationelle Ausgaben <sup>(2)</sup>	6,0	75	80
EUA — Kopenhagen	Operationelle Ausgaben <sup>(2)</sup>	9,4	77	122
ESB — Turin	Operationelle Ausgaben <sup>(2)</sup>	4,7	128	37
EBDD — Lissabon	Operationelle Ausgaben <sup>(2)</sup>	3,4	65	52
EASG — Bilbao	Operationelle Ausgaben <sup>(2)</sup>	3,1	33,5	92
Beobachtungsstelle — Wien	Operationelle Ausgaben <sup>(2)</sup>	1,5	26	56

<sup>(1)</sup> Die Europäische Agentur für Wiederaufbau wurde wegen der im Vergleich zu den anderen DGE sehr spezifischen Aufgabenstellung hier nicht berücksichtigt.

<sup>(2)</sup> Reale operationelle Ausgaben aus Mitteln des Haushaltsjahres und aus den aus dem Vorjahr übertragenen Mitteln (Titel III).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.113. In **Tabelle 7.13** wird für den Zeitraum 1998-2000 der durchschnittliche Jahreszuwachs im Personalbestand im Verhältnis zu den entsprechenden Unterstützungsausgaben dargestellt, d. h. zu den Ausgaben, die erforderlich sind, damit eine DGE ihre Tätigkeit ausführen kann (Ausgaben von Titel I und II), und andererseits zur Einnahmenentwicklung bei den DGE mit Eigenfinanzierung bzw. den operationellen Ausgaben bei den anderen DGE (Ausgaben von Titel III).

7.114. Für die Mehrzahl der DGE ergibt sich ein stärkerer Zuwachs bei den Unterstützungsausgaben als beim Personalbestand. Diese abweichenden Zuwachsraten sind auf die Entwicklung der Gehälter, d. h. teilweise unabwendbare Faktoren, zurückzuführen: beispielsweise Anpassungen aufgrund von Veränderungen der Lebenshaltungskosten, Anhebungen aufgrund der Dienstaltersstufen, zunehmender Anteil der auf Dauerplanstellen oder Zeitplanstellen beschäftigten Bediensteten (deren Gehaltskosten höher sind) und in einigen Fällen sogar die Rückwirkungen von Investitionen, die von den DGE im Lauf der letzten Jahre vorgenommen werden mussten.

7.115. Die effektiven Einnahmen der beiden DGE mit Eigenfinanzierung, HABM Alicante und EABM London, nahmen im Vergleich zu den Unterstützungsausgaben annähernd gleich oder rascher zu. Diese Tendenz ist als zufriedenstellend anzusehen und dürfte diesen DGE die Bewältigung eines Konjunktumschwungs erleichtern. Beim OCVV Angers und dem ÜZEU Luxemburg sind wegen des Umfangs der Unterstützungsausgaben für die im Laufe des Berichtszeitraums getätigten Investitionen kaum Rückschlüsse möglich.

**Tabelle 7.13 — Durchschnittlicher Jahreszuwachs (1998-2000): Personalbestand insgesamt, Unterstützungsausgaben und operationelle Ausgaben/Einnahmen**

	Agenturen <sup>(1)</sup>	Gesamtpersonalbestand (%)	Unterstützungsausgaben (%) <sup>(2)</sup>	Operationelle Einnahmen/Ausgaben (%) <sup>(3)</sup>
Selbst finanzierende Einrichtungen	EABM — London	11	23	53
	HABM — Alicante	30	27	27
	OCVV — Angers	33	47	20
	ÜZEU — Luxemburg	29	46	33
Sonstige Einrichtungen	Cedefop — Thessaloniki	6	9	9
	Stiftung — Dublin	-2	3	2
	EUA — Kopenhagen	6	7	5
	ESB — Turin	-1	-2	12
	EBDD — Lissabon	17	8	7
	EASG — Bilbao	58	20	67

<sup>(1)</sup> Angesichts ihrer erst vor kurzem erfolgten Errichtung können die Daten für die Beobachtungsstelle Wien und für die Europäische Agentur für Wiederaufbau nicht als signifikant angesehen werden.

<sup>(2)</sup> Reale Personal- und Sachausgaben aus Mitteln des Haushaltsjahres und aus den aus dem Vorjahr übertragenen Mitteln (Titel I und II).

<sup>(3)</sup> Reale operationelle Ausgaben aus den Mitteln des Haushaltsjahres und aus den aus dem Vorjahr übertragenen Mitteln (Titel III).

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.116. Bei den anderen DGE lagen in vier Fällen (Cedefop, Stiftung Dublin, EUA Kopenhagen und EBDD Lissabon) im Berichtszeitraum die durchschnittlichen Wachstumsraten bei den Unterstützungsausgaben in derselben Größenordnung. Daraus kann geschlossen werden, dass der Umfang der von diesen DGE nach außen vergebenen Arbeiten auf gleichem Niveau geblieben ist. Bei drei DGE (Cedefop, Stiftung Dublin und EUA Kopenhagen) ist die Zunahme des Personalbestands geringer oder gleich geblieben, woraus auf eine stabile, wenn nicht gar verbesserte Produktivitätssituation rückgeschlossen werden kann. In zwei weiteren Fällen (ESB Turin und vor allem EASG Bilbao) war ein durchschnittlich höherer Anstieg bei den operationellen Ausgaben zu verzeichnen als bei den Unterstützungsausgaben, was auf eine verstärkte Externalisierung von Arbeiten hindeutet. In diesen beiden Fällen kann beim Vergleich der Bestandsentwicklung mit den verschiedenen Ausgabenarten eher von einer verbesserten Produktivität ausgegangen werden.

**Schlussfolgerung**

7.117. In den meisten Fällen konnten die DGE das für die Ausführung ihrer Tätigkeiten erforderliche Personal finden, manchmal unter Inanspruchnahme von Hilfskräften. Die DGE müssen allgemein darauf achten, ihre Einstellungsverfahren klarer und transparenter zu gestalten, um dem Gleichbehandlungsgrundsatz für den Einstieg in den öffentlichen Dienst der EU wirksamer gerecht zu werden. Verbesserungsbedürftig ist auch ihr System der Verwaltung und Aufsicht im Personalbereich. Es wäre wünschenswert, die Einstellungspolitik bei den Organen und Einrichtungen entweder im Rahmen der Statutsreform oder einer spezifischen Regelung für alle DGE stärker zu vereinheitlichen und ggf. unter Wahrung der besonderen Merkmale der DGE zu koordinieren.

7.118. Im Hinblick auf die Produktivität sollten die DGE die Struktur ihres Personalbestands im Hinblick darauf überwachen, das zahlenmäßige Verhältnis zwischen operationellen Bediensteten und Unterstützungsbekleideten zu optimieren. Die Entwicklung der Verwaltungskosten und insbesondere der Gehaltskosten sollte ebenfalls aufmerksam mit dem Ziel überwacht werden, dass zumindest die Erhöhung der Gehaltsaufwendungen pro Kopf durch Produktivitätssteigerungen ausgeglichen wird.

**7.117. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die dezentralen Einrichtungen sind mit einer anderen Rechtspersönlichkeit als die Gemeinschaft ausgestattet. Sie verfügen daher über eine vollständige Autonomie und über eigene Befugnisse als Anstellungsbehörde. Sie üben diese Befugnisse selbstverständlich unter voller Beachtung des Statuts aus.*

*Die Kommission nimmt eine Beratungsfunktion mit dem Ziel wahr, die Personalpolitik der Einrichtungen mit ihrer Personalpolitik abzustimmen; sie verfügt allerdings nicht über rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten.*

*Angesichts der äußerst unterschiedlichen Aufgaben und Gegebenheiten erscheint eine über das Statut hinausgehende Harmonisierung im gegenwärtigen Stadium nicht denkbar. Die Kommission wird ihre Beratungsfunktion jedoch auch weiterhin nach Maßgabe des Statuts wahrnehmen und eine Koordinierung der Personalpolitik der Agenturen fördern.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.119. Um dieses Ziel zu erreichen, benötigen die DGE eine straffere Planung (siehe Ziffer 7.94) und die Entwicklung von Systemen für eine analytische Rechnungsführung, damit die Kostenentwicklung besser verfolgt werden kann (siehe Ziffer 7.101). Hier ist darauf hinzuweisen, dass besonders die kleineren DGE, die angesichts ihrer Größe keine nennenswerten skalenbedingten Effizienzvorteile erzielen können, dieses Ziel im Blick behalten müssen.

## PRÜFUNG DER EUROPÄISCHEN SCHULEN

7.120. Die Prüfung der Europäischen Schulen ist Gegenstand eines Besonderen Jahresberichts, der dem Obersten Rat der Europäischen Schulen übermittelt wird. Im Rahmen seiner regelmäßigen Prüfungen der Europäischen Schulen wurden im Jahr 2000 die Schulen von Karlsruhe, Luxemburg und Mol geprüft. Die Ergebnisse der diesjährigen sowie der früheren Prüfungen lassen den Schluss zu, dass das Rechnungsführungssystem der Schulen zufriedenstellend funktioniert. Die während des Haushaltsjahres 2000 durchgeführten Prüfungen geben jedoch Anlass zu folgenden Bemerkungen.

*Finanzvorschriften*

7.121. Bei den Prüfungen wurde festgestellt, dass das Bestandsverzeichnis nicht lückenlos geführt wird. Die Verfahren für die Bestandsaufnahme sollten gestrafft und ordnungsgemäß angewandt werden. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, dass die Schulen ihre diesbezüglichen Vorschriften — mit den entsprechenden Änderungen — auf der Grundlage der von der Kommission im Dezember 2000 angenommenen Verordnung<sup>(30)</sup> überarbeiten. Diese Verordnung enthält einschlägige Rechnungsführungsvorschriften für Sachanlagen und immaterielle Anlagewerte.

7.122. Bei einem beträchtlichen Teil der Anschaffungen einiger Schulen handelt es sich um EDV-Material. Der Hof empfiehlt neben den drei geprüften auch allen anderen europäischen Schulen, Möglichkeiten für eine Bündelung ihrer Anschaffungen zu analysieren, um Ausschreibungsverfahren durchführen zu können und auf diese Weise die Anschaffungen effizienter abzuwickeln.

---

<sup>(30)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission vom 29. Dezember 2000, ABl. L 336 vom 30.12.2000, S. 75.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.123. Die von einem Mitgliedstaat abgeordneten Lehrkräfte erhalten von ihm nur ihr jeweiliges Grundgehalt, obwohl sich ihre Gehälter im Herkunftsland aus dem Grundgehalt zzgl. diverser Zuschläge für Dienstaltersstufe, Ausbildung, Funktion an der Schule usw. zusammensetzen. Dadurch erhöht sich der von den Europäischen Schulen zu zahlende Anteil an ihrem Gehalt. Zur Harmonisierung der von den Mitgliedstaaten bei der Zahlung der nationalen Gehälter an die ins Ausland abgeordneten Lehrkräfte angewandten Praxis sollte der Oberste Rat der Europäischen Schulen diese Frage neuerlich prüfen.

*Schulgeld*

7.124. In einigen Schulen überwiegen deutlich die Schüler (bis zu 90 %), deren Eltern in keinem Beschäftigungsverhältnis zu den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft stehen. Die Schulgelder für diese Schüler werden über eine Finanzierungsvereinbarung mit der Schule oder aber von den Eltern gezahlt. Auf diese zuletzt genannte Kategorie entfällt der größere Teil der Schüler, denen aber nach Maßgabe des Einkommens der Eltern Befreiungen oder Ermäßigungen vom Schulgeld gewährt werden.

7.125. Wie **Tabelle 7.14** zu entnehmen ist, variiert die Befreiungsgrenze je nach Schule ohne erkennbaren Grund. In dieser Tabelle werden die geltenden Befreiungsgrenzen den Befreiungsgrenzen gegenübergestellt, die bei Zugrundelegung der für Brüssel maßgeblichen Befreiungsgrenze unter Berücksichtigung des am Standort der Schulen jeweils geltenden Berichtigungskoeffizienten anzuwenden wären. Im Hinblick auf eine an rationalen und vergleichbaren Kriterien orientierte Festsetzung der Befreiungsgrenzen sollten Überlegungen angestellt werden.

7.126. Im Jahr 2000 beliefen sich die Kosten für den Betrieb der Schulen auf 187 Millionen Euro bzw. 11 357 Euro je Schüler. Das durchschnittliche Schulgeld je nicht berechtigtem Schüler variiert beträchtlich: Es beträgt 7 966 Euro für Schüler der Kategorie II und 1 556 Euro für Schüler der Kategorie III. Der Anteil der Schüler dieser Kategorie ist an einigen Schulen besonders hoch (rund 80 % an vier Schulen). Dies erklärt auch weitgehend, warum der Zuschuss der Kommission für die verschiedenen Schulen zwischen 6 126 Euro (Luxemburg) und 10 698 Euro (Bergen) je Schüler liegt.

**7.125.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Schwellenwerte sind von den verschiedenen Verwaltungsräten der Europäischen Schulen festgesetzt worden. Sie könnten nur vom Obersten Rat, der auf Initiative der Kommission tätig würde, in dem vom Hof gewünschten Sinne geändert werden.*

**7.126.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Gemäß den Vorschriften, die der Europäische Rat aufgrund der ihm durch das Übereinkommen vom 15. April 1957 zugewiesenen Befugnisse gebilligt hat, sind Schüler der Kategorie I von der Zahlung des Schulgelds befreit. Schüler der Kategorie II entrichten einen festen Betrag nach Maßgabe der von den Einrichtungen und dem Obersten Rat unterzeichneten Finanzierungsvereinbarungen. Schüler der Kategorie III zahlen ein Schulgeld, dessen Höhe nach einer vom Obersten Rat gebilligten Formel festgelegt wird. Die Höhe dieser Beiträge ist logischerweise unterschiedlich.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7.127. Unter diesen Umständen und in Anbetracht der Zielsetzung der Schulen, die darin besteht, zum reibungslosen Funktionieren der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft beizutragen, sollte überprüft werden, ob die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs an einigen Standorten noch gerechtfertigt ist. Außerdem wäre auch sicherzustellen, dass die eigentlich vom Gastland zu tragenden Kosten nicht dem Gemeinschaftshaushalt angelastet werden.

*Der je nach Europaschule unterschiedliche Zuschuss der Kommission für jeden Schüler der Kategorie III ist darauf zurückzuführen, dass die Zahl dieser Schüler in den Europäischen Schulen unterschiedlich ist. Die Zulassung dieser Schülerkategorie, die in dem Übereinkommen von 1957 vorgesehen ist, erfolgt nach Maßgabe der verfügbaren Plätze, was wiederum die Unterschiede beispielsweise zwischen den Schulen in Luxemburg und Bergen erklärt.*

## 7.127. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Gemäß den vom Obersten Rat am 24. und 25. Oktober 2000 festgelegten Kriterien für die Einrichtung bzw. Schließung Europäischer Schulen ist die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs an einer Europäischen Schule so lange gerechtfertigt, wie dies für das reibungslose Funktionieren einer wichtigen Gemeinschaftstätigkeit erforderlich ist. Das Weiterbestehen einer Schule kann überprüft werden, wenn sie nicht mehr zu dieser Zielsetzung beiträgt.*

*Nach Auffassung der Kommission sind die derzeit bestehenden zehn Europäischen Schulen nach wie vor unerlässlich.*

*Die Europäischen Schulen und insbesondere die Kommission achten darauf, dass die Gastländer die von ihnen zu tragenden Kosten für die in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Europäischen Schulen übernehmen.*

Tabelle 7.14 — Vergleich der Befreiungsgrenzen

(EUR)

Schulen	Befreiungsgrenze für das erste Kind	Berichtigungskoeffizient	Auf der Grundlage der Befreiungsgrenze für Brüssel und des Berichtigungskoeffizienten errechneter Grenzwert	Abweichung
	Wert			
	(a)			
Brüssel I, II, III	15 528	100,0	15 528	0
Mol	19 555	100,0	15 528	4 027
Luxemburg	17 325	100,0	15 528	1 797
Karlsruhe	20 486	97,4	15 124	5 362
München	20 486	108,0	16 770	3 716
Bergen	17 078	114,5	17 780	- 702
Culham	22 203	127,6	19 814	2 389
Varese	13 919	95,3	14 798	- 879

(a): Jährliche Nettoeinnahmen, nur bei Culham werden die jährlichen Bruttoeinnahmen als Berechnungsgrundlage für die Befreiung herangezogen.



## KAPITEL 8

**Finanzinstrumente und Bankaktivitäten**

8.0. INHALT	Ziffer
Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	8.1-8.9
Einleitung	8.1-8.2
Situation und Entwicklung des Fonds	8.3-8.8
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	8.9
Europäischer Investitionsfonds (EIF)	8.10-8.26
Einleitung	8.10
Reform des EIF	8.11-8.15
Bewirtschaftung der Maßnahmen im Rahmen des Mandats	8.16-8.22
ETF-Startkapitalfazilität	8.18-8.19
KMU-Bürgschaftsfazilität	8.20-8.21
Pilotprojekt Wachstum und Umwelt	8.22
Verwaltung der eigenen Mittel	8.23
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	8.24-8.26

## GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN AUSSENBEZIEHUNGEN

### *Einleitung*

8.1. Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen wurde auf der Grundlage eines vom Europäischen Rat im Dezember 1992 in Edinburgh gefassten Beschlusses am 31. Oktober 1994 durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates <sup>(1)</sup> eingerichtet und in den folgenden Jahren durch Einzahlungen aus dem Haushaltsplan aufgebaut. Der Fonds wird bei Schuldnerausfall im Rahmen eines von der Gemeinschaft gewährten oder garantierten Darlehens zugunsten eines Drittlandes oder in einem Drittland in Anspruch genommen. Wenn der Schuldner drei Monate nach Ablauf der Zahlungsfrist immer noch nicht zahlt, erstattet der Fonds die Kassenmittel der Gemeinschaft, die inzwischen für den Schuldendienst eingesetzt wurden.

8.2. Der Hof prüfte für das am 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr zum einen die administrative Verwaltung des Fonds durch die Kommission und zum anderen seine Finanzverwaltung durch die Europäische Investitionsbank (EIB). Aufgrund dieser Prüfungen sieht sich der Hof, unbeschadet der Bemerkungen in Ziffer 8.9, zu keinen besonderen Feststellungen veranlasst.

### *Situation und Entwicklung des Fonds*

8.3. Seit seiner Einrichtung wurde der Garantiefonds bis zum 31. Dezember 2000 mit Mitteln aus dem Haushaltsplan in Höhe von insgesamt 1 824,7 Millionen Euro ausgestattet (siehe **Tabelle 8.1**). Die abgerufenen Garantiebeträge belaufen sich auf 458,9 Millionen Euro (davon 16,5 Millionen Euro Verzugszinsen) und die verspäteten Wiedereinzahlungen von säumigen Schuldnern auf 327 Millionen Euro (davon 41,3 Millionen Euro Verzugszinsen).

8.4. Zum 31. Dezember 2000 belief sich der Saldo der Ausfälle auf 215,1 Millionen Euro. Dieser Betrag entspricht der Differenz zwischen den abgerufenen Garantieleistungen und den an den Fonds zurückgezählten Kapital- und Zinsbeträgen zuzüglich des Saldos der Verzugszinsen. Die Einzelheiten sind **Tabelle 8.2** zu entnehmen.

---

<sup>(1)</sup> ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1.

**Tabelle 8.1 — Bewegungen und Situation des Garantiefonds**

(Mio. EUR)

Haushaltsjahr	Einzahlungen <sup>(1)</sup>	Abgerufene Garantiebeträge <sup>(2)</sup>	Verspätete Rückzahlungen	Ergebnis <sup>(3)</sup>	Vergütung der EIB	Rückführungen in den Haushaltsplan	Insgesamt verfügbare Mittel des Fonds zum 31.12. <sup>(4)</sup>	Gesamtsumme der ausstehenden Garantien <sup>(5)</sup>	Deckungssatz (%)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	(66,0)	1 280,7	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	(297,8)	1 313,1	12 052	10,9
2000	186,3	(17,4)	—	57,4	0,7	(107,9)	1 431,6	14 069	10,2
<b>Insgesamt</b>	<b>1 824,7</b>	<b>(458,9)</b>	<b>327,0</b>	<b>210,5</b>	<b>2,5</b>	<b>(471,7)</b>			

<sup>(1)</sup> Finanzierung des Garantiefonds gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 vom 31. Oktober 1994.

<sup>(2)</sup> Der Garantiefonds wird seit Januar 1995 zur Rückzahlung bei Schuldnerausfällen in Anspruch genommen.

<sup>(3)</sup> Das Ergebnis stellt den Saldo zwischen den Zinserträgen aus den Anlagen des Fonds und der von der EIB einbehaltenen Verwaltungsvergütung dar.

<sup>(4)</sup> Abzüglich der zum 31. Dezember nicht gezahlten Vergütungen der EIB.

<sup>(5)</sup> Einschließlich aufgelaufener und zum 31. Dezember nicht erhobener Verzugszinsen auf Ausfälle.

Quelle: Kommission.

**Tabelle 8.2 — Kumulierte Bewegungen seit Einrichtung des Garantiefonds und Stand der Schuldnerausfälle zum 31. Dezember 2000**

(Mio. EUR)

Land	Inanspruchnahme des Fonds			Wiedereinzahlungen durch den Fonds			Saldo der Schuldnerausfälle		
	Kapital	Zinsen	Verzugszinsen	Kapital	Zinsen	Verzugszinsen	Kapital	Zinsen	Verzugszinsen <sup>(1)</sup>
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Armenien	57,6		0,9	57,6		9,3			
Georgien	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0	0,0		
Kasachstan		1,6	0,0		1,6	0,0			
Kirgisistan		0,7	0,0		0,7	0,0			
Tadschikistan	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	14,9
Turkmenistan	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Ukraine	31,9		1,0	31,9		1,6			
Ehem. Jugoslawien	46,3	67,0	10,3	6,2	13,6	7,2	40,1	53,5	43,5
<b>Zwischensumme</b>	<b>348,6</b>	<b>93,9</b>	<b>16,5</b>	<b>253,9</b>	<b>31,8</b>	<b>41,3</b>	<b>94,6</b>	<b>62,1</b>	<b>58,4</b>
<b>Insgesamt</b>		<b>458,9</b>			<b>327,0</b>			<b>215,1</b>	

<sup>(1)</sup> Diese Spalte enthält die aufgelaufenen Zinsen zwischen dem Zeitpunkt der Intervention des Fonds und dem Abschluss des Haushaltsjahres, so dass ein Abgleich zwischen den drei Spalten „Verzugszinsen“ nicht möglich ist.

Quelle: Kommission.

8.5. Im Jahr 2000 wurden dem Fonds 186,3 Millionen Euro aus der Reserve für Garantien überwiesen, während ein Betrag von 107,9 Millionen Euro im März 2000 wieder dem Haushaltsplan zugeführt wurde. Dabei handelt es sich um die Differenz zwischen der tatsächlichen Fondsdotierung zum 31. Dezember 1999 (1 313,1 Millionen Euro oder 10,9 % der Gesamtbetrags der Garantien) vor der Vergütung für die EIB (0,6 Millionen Euro) und dem Zielbetrag in Höhe von 1 205,2 Millionen Euro bzw. 10 % des Gesamtbetrags der Garantien zum 31. Dezember 1999 <sup>(2)</sup>.

8.6. Zum 31. Dezember 2000 belief sich das Verhältnis zwischen den verfügbaren Mitteln des Fonds (1 431,6 Millionen Euro) und dem ausstehenden Gesamtbetrag der Darlehens- und Darlehensgarantietransaktionen zugunsten von Drittländern zuzüglich der fälligen und nicht gezahlten Zinsen (14 068,8 Millionen Euro) auf 10,2 % (siehe **Tabelle 8.1**). Auf der Grundlage eines Zielbetrags von 1 266,2 Millionen Euro (9 % des Gesamtbetrags der Garantien zum 31. Dezember 2000) müssen 165,4 Millionen Euro in den Haushaltsplan 2001 zurückfließen.

8.7. Im Laufe des Haushaltsjahres wurden dreimal Garantiebeträge des Fonds abgerufen, die sich auf insgesamt 17,4 Millionen Euro beliefen (davon 1,6 Millionen Euro Verzugszinsen). In diesen drei Fällen handelte es sich um Darlehen, die größtenteils auf andere Währungen als auf Euro lauteten. Die Entwicklung der Wechselkurse während des Dreimonatszeitraums zwischen der Ausfallmitteilung und der Intervention des Fonds führte entsprechend den Verordnungsbestimmungen zu einer zusätzlichen Belastung des Fonds in Höhe von 1,1 Millionen Euro.

8.8. Die Tätigkeiten des Garantiefonds erbrachten im Jahr 2000 Nettozinserträge in Höhe von 57,4 Millionen Euro, was einem durchschnittlichen Gesamtertrag von 4,2 % entspricht.

---

<sup>(2)</sup> Artikel 3 der Verordnung lautet: „Der Fonds ist mit einer angemessenen Dotierung, nachstehend ‚Zielbetrag‘ genannt, auszustatten. Der Zielbetrag wird auf 10 % der gesamten Kapitalverbindlichkeiten der Gemeinschaft aus allen Transaktionen zuzüglich der fälligen und nicht gezahlten Zinsen festgesetzt. Ist am Jahresende eine Überschreitung des Zielbetrags zu verzeichnen, so wird der überschüssige Betrag einer besonderen Haushaltlinie des Einnahmenansatzes des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften zugewiesen.“ Seit 1997 hat dieses Verhältnis die als Zielbetrag festgelegte Quote von 10 % stets überschritten. Mit Wirkung vom 1. Januar 2000 wurde der Zielbetrag auf 9 % gesenkt. Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1149/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen, ABl. L 139 vom 2.6.1999, S. 1.

*Weiterverfolgung früherer Bemerkungen*

8.9. Für die Finanzverwaltung des Fonds im Jahr 2000 erhielt die EIB eine jährliche Vergütung in Höhe von 0,05 % (0,7 Millionen Euro). Dieser Vergütungssatz ist seit 1995 unverändert geblieben <sup>(3)</sup>. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 empfahl der Hof, die Höhe der jährlichen Vergütung angesichts der von der EIB mittlerweile im Bereich der Finanzverwaltung gewonnenen Erfahrung und des vom Fonds erreichten Stands erneut zu überprüfen <sup>(4)</sup>. Trotz der Erwartungen der Kommission hat die EIB noch keinen Überblick über die angefallenen Kosten vorgelegt. Der Vergütungssatz blieb im Jahr 2000 unverändert.

**8.9.** Eine neue Vergütungsstruktur für das Haushaltsjahr 2001 soll in Kürze zwischen der EIB und den Kommissionsdienststellen vereinbart werden.

## EUROPÄISCHER INVESTITIONSFONDS (EIF)

*Einleitung*

8.10. Auf Veranlassung des Europäischen Rates von Dezember 1992 in Edinburgh wurde der Europäische Investitionsfonds im Jahr 1994 errichtet. Anteilseigner waren die Europäische Investitionsbank (EIB), die Gemeinschaft und mehrere Finanzinstitute (siehe Ziffer 8.11). Zweck des Fonds ist es, zur Verwirklichung von Zielen der Gemeinschaft beizutragen. In diesem Sinne unterstützt der Fonds durch Bereitstellung zusätzlicher Finanzierungsmittel die Entwicklung transeuropäischer Netze (TEN) und kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Im Jahr 2000 wurde der EIF erstmals nach seiner Errichtung grundlegend reformiert.

*Reform des EIF*

8.11. Durch Erwerb von nicht zugeteilten Anteilen und Anteilen von Finanzinstituten wurde die EIB Mehrheitsaktionär des EIF. Dadurch verfügen die europäischen öffentlichen Einrichtungen nun über mehr als 90 % der Anteile des EIF. 20 % dieser Anteile wurden vor der Reform eingezahlt; dieser Prozentsatz blieb nach der Reform unverändert.

<sup>(3)</sup> Nachdem der Fonds am 31. Dezember 1995 den Betrag von 300 Millionen ECU erreicht hatte, wurde der Vergütungssatz der EIB von 0,125 % des monatlichen Durchschnittsguthabens des Fonds rückwirkend ab 31. Dezember 1994 auf 0,05 % gesenkt. Die von der EIB seit der Einrichtung des Fonds bezogene Verwaltungsvergütung beläuft sich auf insgesamt 2,5 Millionen Euro.

<sup>(4)</sup> ABl. C 342 vom 1.12.2000, S. 175.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**Anteilseigner des EIF (Gesamtkapital 2 000 Mio. EUR)**

	Vor der Reform (%)	Nach der Reform (%)
EIB	40	60,75
Europäische Gemeinschaft	30	30
Finanzinstitute	19,25	9,25
Nicht zugeteilte Anteile	10,75	0
Insgesamt	100	100

8.12. Infolge der Reform wurde der EIF ein auf Risikokapital-Aktivitäten spezialisierter Geschäftszweig der EIB. Die Verwaltung des von der EIB im eigenen Namen gezeichneten Risikokapital-Portefeuilles (922 Millionen Euro) wurde auf den EIF übertragen. Zusätzlich wurden bis zu 1 000 Millionen Euro aus EIB-Rückstellungen für neue Risikokapital-Aktivitäten des EIF bereitgestellt. Ende des Jahres 2000 war der EIF mit der Verwaltung von Beteiligungen in Höhe von bis zu 2 493 Millionen Euro beauftragt.

8.13. Gemäß dem Beschluss des Rates von 1994 <sup>(5)</sup> wird die Gemeinschaft als Mitglied des EIF durch die Kommission vertreten. Die Vertreter der Gemeinschaft sollten daher dafür sorgen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsziele und die kommerziellen Grundsätze <sup>(6)</sup> für die Fondsaktivitäten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

8.14. Im Juni 2000 genehmigte die EIF-Generalversammlung die vom Aufsichtsrat vorgeschlagene neue Satzung und neue Geschäftsordnung.

8.15. Aufgrund der neuen Satzung ergeben sich folgende Änderungen:

- a) Verwaltungsorgan des EIF war der Finanzausschuss, der sich aus drei Mitgliedern zusammensetzte, von denen eines die Kommission vertrat. Ohne Anwesenheit dieses Mitglieds konnten keine Entscheidungen getroffen werden. Nun wurde der Finanzausschuss durch einen einzigen Generaldirektor ersetzt, der von dem Fondsmitglied benannt wird, das über die Anteilsmehrheit verfügt (d. h. von der EIB) <sup>(7)</sup>.

**8.15.** Die neue Satzung wurde mit den Standardgeschäftsführungsregeln („rules of corporate governance“) in Einklang gebracht. Der Rat der Gouverneure beschließt nunmehr über sämtliche Transaktionen; er kann seine Befugnisse teilweise oder insgesamt übertragen.

Der Finanzausschuss wurde durch einen Generaldirektor ersetzt, der unabhängig und im besten Interesse des Fonds handelt und ausschließlich dem Vorstand rechenschaftspflichtig ist.

Die Gemeinschaft ist im Vorstand mit zwei Mitgliedern vertreten. Die Bestimmung, dass diese beiden Mitglieder unabhängig und im besten Interesse des EIF handeln, entspricht den generell üblichen Geschäftspraktiken (vgl. EIB und EBWE).

Die EIF-Satzung verfügt, dass die Mitglieder des Fonds ihre Anteile entweder an ein anderes Mitglied oder an einen Dritten abtreten können. Dass hierzu die Zustimmung der EIB als Mehrheitsaktionär einzuholen ist, entspricht ebenfalls den geltenden Geschäftspraktiken.

<sup>(5)</sup> 94/375/EG vom 6. Juni 1994.

<sup>(6)</sup> Artikel 2 Absatz 3 der neuen Satzung: Die Tätigkeit des Fonds beruht auf soliden bankmäßigen Grundsätzen oder anderen im jeweiligen Fall anwendbaren soliden Geschäftsgrundsätzen und -praktiken.

<sup>(7)</sup> Artikel 10 und 24 der ursprünglichen Satzung und Artikel 17 der ursprünglichen Geschäftsordnung; Artikel 21 der neuen Satzung und Artikel 16 der neuen Geschäftsordnung.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Der Aufsichtsrat wurde durch einen Vorstand ersetzt. Während in der früheren Satzung eine Vertretung der Gemeinschaft im Aufsichtsrat vorgesehen war, wurde dieses Konzept in der neuen Satzung gestrichen<sup>(8)</sup>. Die von der Kommission benannten zwei der sieben Mitglieder sollen nun unabhängig und im besten Interesse des EIF handeln. Sie sind nur der Generalversammlung des EIF rechenschaftspflichtig.
- c) Die Kommission kann ihren Anteil nun nicht mehr ohne Zustimmung der EIB veräußern, eine Bestimmung, die in der ursprünglichen Satzung nicht vorgesehen war<sup>(9)</sup>.

*Bewirtschaftung der Maßnahmen im Rahmen des Mandats*

8.16. Der EIF verwaltete im Jahr 2000 drei aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierte Maßnahmen: das Pilotprojekt „Wachstum und Umwelt“<sup>(10)</sup>, die Europäische Technologiefazilität „Startkapital“ („ETF-Startkapital“) und die „KMU-Bürgschaftsfazilität“. Die beiden letztgenannten Maßnahmen bilden zusammen mit der Maßnahme „Joint European Venture“, die direkt von der Kommission verwaltet wird, das Programm zur finanziellen Unterstützung innovativer und arbeitsplatzschaffender KMU<sup>(11)</sup>.

8.17. Die verfügbaren Haushaltsmittel in Höhe von 391,56 Millionen Euro<sup>(12)</sup> wurden vollständig von der Kommission gebunden. Bis Ende des Jahres 2000 beliefen sich die für diese Maßnahmen aus dem Gemeinschaftshaushalt an den EIF getätigten Zahlungen auf 145 Millionen Euro. Von diesem Betrag, der dem von 1999 entspricht, entfielen 60 Millionen Euro auf die Europäische Technologiefazilität „Startkapital“, 60 Millionen Euro auf die KMU-Bürgschaftsfazilität und 25 Millionen Euro auf das Pilotprojekt Wachstum und Umwelt. Im Jahr 2000 wurden keine neuen Zahlungen getätigt.

---

<sup>(8)</sup> Artikel 16 der ursprünglichen Satzung, Artikel 18 der neuen Satzung.

<sup>(9)</sup> Artikel 7 der neuen Satzung.

<sup>(10)</sup> Abänderung 0233 des Parlaments zum Entwurf des Gesamthaushaltsplans für 1995, ABl. C 18 vom 23.1.1995, S. 317.

<sup>(11)</sup> Beschluss 98/347/EG des Rates vom 19. Mai 1998 über Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung innovativer und arbeitsplatzschaffender kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), ABl. L 155 vom 29.5.1998, S. 43.

<sup>(12)</sup> 168 Millionen Euro für ETF-Startkapital für die Jahre 1998, 1999 und 2000; 198,56 Millionen Euro für die KMU-Bürgschaftsfazilität für die Jahre 1998, 1999 und 2000; 25 Millionen Euro für das Pilotprojekt Wachstum und Umwelt für die Jahre 1995-1997.

**ETF-Startkapitalfazilität**

8.18. Ziel der Maßnahme ist die Übernahme von Risikokapitalbeteiligungen an innovativen und arbeitsplatzschaffenden KMU durch Investitionen in einschlägigen spezialisierten Wagniskapitalfonds, insbesondere in kleineren oder neugegründeten Fonds, regional tätigen Fonds, Fonds mit Schwerpunkt auf bestimmten Industriezweigen bzw. Technologien oder Wagniskapitalfonds, die die Nutzung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen finanzieren. Der EIF erhält Gemeinschaftsmittel und investiert in Beteiligungen an Wagniskapitalfonds. Diese Fonds investieren in KMU.

8.19. Für die Jahre 1998, 1999 und 2000 beläuft sich die Gesamtsumme der von der Kommission für die Fazilität gebundenen Haushaltsmittel auf 168 Millionen Euro, d. h. 100 % des Haushaltsansatzes. Zum 31. Dezember 2000 hatte der EIF 32,2 Millionen Euro in Wagniskapitalfonds eingezahlt (siehe **Tabelle 8.3**).

**8.19.** Bis Ende des Jahres 2000 hatte der EIF mit VCFs Verträge in einem Gesamtfinanzvolumen von 71,7 Mio. EUR abgeschlossen, wovon 12,8 Mio. EUR an die Verpflichtung seitens dieser VCFs zur Aufbringung weiteren Kapitals geknüpft sind. Von den „bedingungslos“ gewährten 58,9 Mio. EUR hat der EIF bislang 32,2 Mio. EUR ausgezahlt.

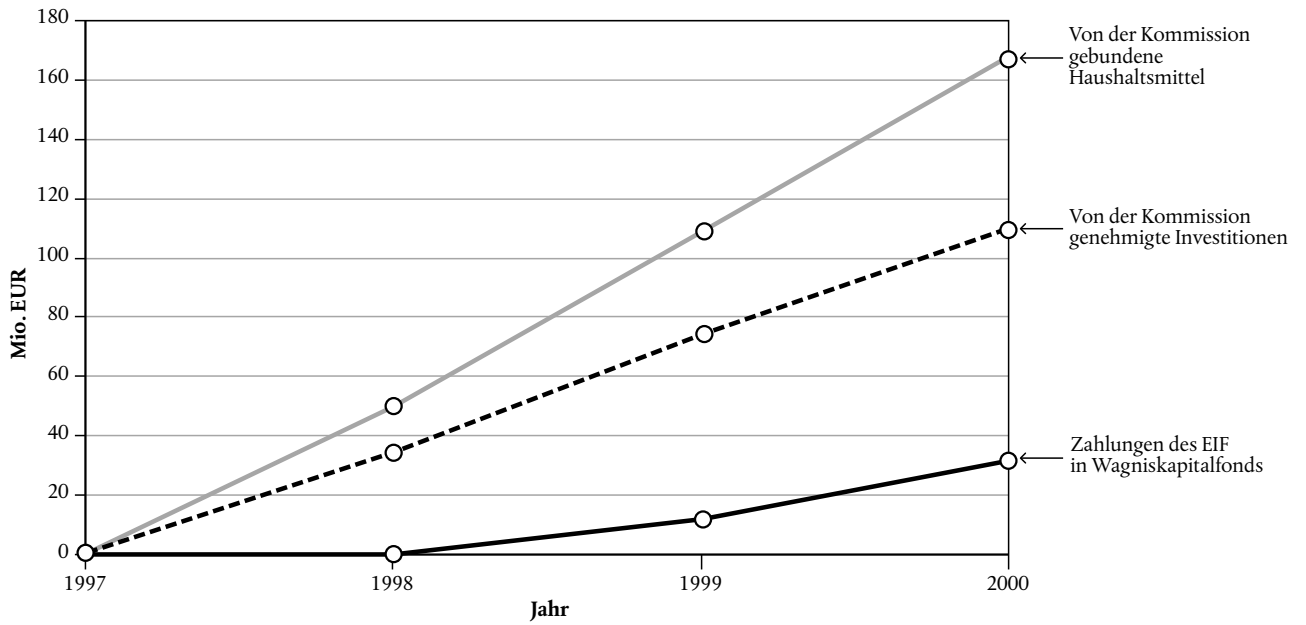
**KMU-Bürgschaftsfazilität**

8.20. Zweck der Fazilität ist die Deckung der Kosten für Bürgschaften und Rückbürgschaften des EIF, um durch eine erhöhte Kapazität der Bürgschaftsprogramme im öffentlichen oder privaten Sektor der Mitgliedstaaten, einschließlich der Bürgschaftssysteme auf Gegenseitigkeit, eine Erhöhung der Kreditvergabe an innovative und arbeitsplatzschaffende KMU zu fördern. Mit dem Haushaltsansatz müssen die Kosten der Fazilität, einschließlich der Bürgschaftsausfälle des EIF und sonstiger forderungsfähiger Kosten oder Ausgaben im Rahmen der Fazilität, vollständig gedeckt werden. Für die zuzulasten des Gemeinschaftshaushalts gehenden Kosten der Fazilität gilt für jeden Finanzmittler eine Obergrenze, so dass sie auf keinen Fall die dem EIF für diese Maßnahme bereitgestellten Haushaltsmittel überschreiten.

8.21. Für die Jahre 1998, 1999 und 2000 beläuft sich die Gesamtsumme der von der Kommission für die Fazilität gebundenen Haushaltsmittel auf 198,56 Millionen Euro, d. h. 100 % des Haushaltsansatzes. Bis Ende des Jahres 2000 hatte der EIF mit seinen Vertragspartnern einen Betrag von höchstens 130 Millionen Euro vereinbart (siehe **Tabelle 8.4**). Von den bisher verausgabten Mitteln entfielen 0,45 Millionen Euro auf uneinbringliche Darlehen und 2,6 Millionen Euro auf Verwaltungskosten.

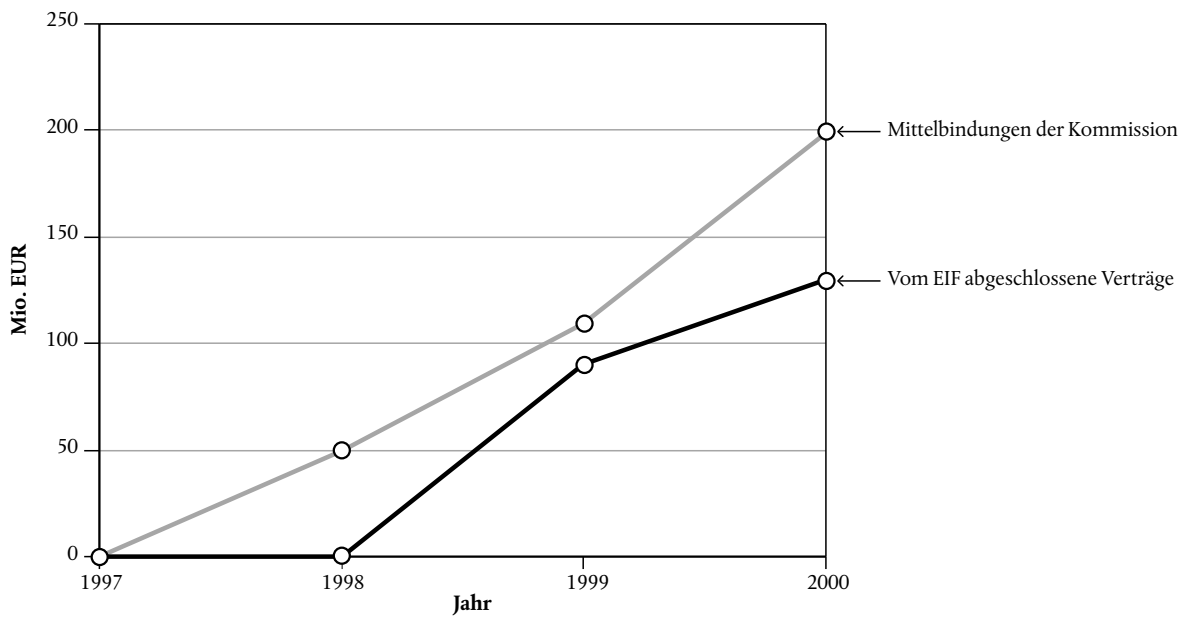


**Tabelle 8.3 — ETF-Startkapital — Kumulierte Mittelbindungen und Investitionen in Wagniskapitalfonds**



Quelle: Kommission/EIF.

**Tabelle 8.4 — KMU-Bürgschaftsfazilität — Kumulierte Mittelbindungen**



Quelle: Kommission.

### Pilotprojekt Wachstum und Umwelt

8.22. Das Pilotprojekt Wachstum und Umwelt wurde 1995 auf Initiative des Europäischen Parlaments eingeleitet, um den Zugang der KMU zur Darlehensfinanzierung für neue Umweltinvestitionen zu verbessern. Die Maßnahme sieht Bürgschaften in Höhe von bis zu 50 % der von Finanzinstituten in den Mitgliedstaaten gewährten Darlehen vor. In diesem Zusammenhang gewährt die Kommission Zuschüsse zur Deckung der Bürgschaftsprämien und Kosten zur Förderung der Maßnahme. Die für dieses Vorhaben in den Jahren 1995-1997 bereitgestellten Haushaltsmittel von 25 Millionen Euro wurden von der Kommission vollständig gebunden und an den EIF ausgezahlt. Am Ende des Jahres 2000 hatte der EIF Bürgschaftsverträge mit potenziellen Bürgschaftsprämien in Höhe von 24,4 Millionen Euro abgeschlossen, die einen Höchstgarantiebetrug von 674,6 Millionen Euro und ein Höchstdarlehensvolumen von 1 353,5 Millionen Euro umfassten. Der Gesamtbetrag der Bürgschaftsprämien und Förderungskosten belief sich auf rund 9,4 Millionen Euro, von denen der EIF bis Ende 2000 6,4 Millionen Euro ausgezahlt hatte.

### Verwaltung der eigenen Mittel

8.23. Die Prüfung der mit den eigenen Mitteln des EIF durchgeführten Finanzoperationen war Gegenstand einer Vereinbarung zwischen dem EIF und der Kommission, die im Namen der Gemeinschaft über eine Kapitalbeteiligung von 30 % verfügt. In dieser Vereinbarung, die im September 2001 für zwei Jahre unterzeichnet wurde, ist insbesondere der Zugang des Hofes zu den Unterlagen und notwendigen Informationen geregelt, einschließlich des Zugangs zu den Unterlagen und Informationen anderer Prüfer. Nach Ansicht des Hofes bildet die Vereinbarung angesichts der besonderen Rahmenbedingungen der Gemeinschaftsbeteiligung eine solide Grundlage für die konkrete Umsetzung der diesbezüglichen Prüfung.

### Weiterverfolgung früherer Bemerkungen

8.24. Wie der Hof bereits in den Jahren 1998 und 1999 feststellte, könnte eine Ausführungsrate der Haushaltsmittel von 100 %, die lediglich ausgehend vom Gemeinschaftshaushalt berechnet wird, verdecken, dass die Haushaltsmittel von dem Beauftragten nicht vollständig in Anspruch genommen wurden und in Wirklichkeit nur ein geringerer Teil des finanzierten Programms umgesetzt wurde.

**8.23.** Die Kommission konnte sich von der Unterzeichnung einer entsprechenden Vereinbarung überzeugen.

**8.24.** Die Kommission ist sich des Problems der zeitlichen Verschiebung zwischen der Mittelverwendung auf Haushaltsebene einerseits und ihrer effektiven Inanspruchnahme andererseits durchaus bewusst. Um den Informationsgehalt der Finanzausweise zu verbessern und diese insgesamt verständlicher zu gestalten, hat die Kommission in einem Anhang alle Daten über die Gelder zusammengestellt, die an öffentliche oder private Finanzmittler ausgezahlt und von diesen bis zum 31. Dezember 2000 noch nicht in Anspruch genommen worden waren. Die Kommission hat diese Informationen erstmals nach Haushaltslinien aufgeschlüsselt dargestellt, um so einen realitätsgetreuen Überblick über die tatsächliche Mittelverwendung zu geben.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

8.25. Die Kommission verpflichtete sich <sup>(13)</sup>, eine Erläuterung in die Vermögensübersicht aufzunehmen, welche die den EIF-Mitteln entsprechenden Beträge darstellt. In der Bilanz für 2000 wurde eine solche Erläuterung jedoch noch nicht gegeben. Die „Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht“ für das Haushaltsjahr 2000 enthält nur wenige Informationen, die zudem wenig transparent sind. Sie weist nicht aus, welche Beträge auf den Kassenkonten der einzelnen Finanzmittler noch nicht an die Begünstigten weitergeleitet wurden.

8.26. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 <sup>(14)</sup> wies der Hof die Kommission darauf hin, dass sie ihre Kontrolle des Pilotprojekts Wachstum und Umwelt insbesondere in Bezug auf die Durchführungskosten und die Zuschussfähigkeitskriterien verbessern müsse. Im Jahr 2000 nahm die Kommission auf der Grundlage der Empfehlungen des Hofes eine interne Revision vor. Nach dieser Überprüfung leitete die Kommission eine neue Verhandlung bezüglich der mit dem EIF für das Pilotprojekt Wachstum und Umwelt getroffenen Treuhandvereinbarung ein. Außerdem legte sie Verfahren für eine systematische Kontrolle fest und beschloss, eine Bewertung der Regelung einzuleiten. Diese Maßnahmen waren jedoch Ende des Jahres 2000 noch nicht wirksam.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**8.25.** *Es trifft zu, dass die Kommission sich in ihrer Antwort auf den Jahresbericht 1999 verpflichtet hatte, detailliert Auskunft über den genauen Betrag der vom EIF verwalteten Mittel zu erteilen. Angesichts der Vielzahl der zwischen geschalteten Bewirtschaftungsinstanzen hat die Kommission es im Interesse der Transparenz und der Einheitlichkeit jedoch vorgezogen, in einem Anhang zu Band IV der konsolidierten Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht (siehe Seite 68 und Seite 91) eine globale Erläuterung aufzunehmen, in der sämtliche Finanzmittler aufgeführt sind. Die zum 31. Dezember 2000 im Besitz des EIF befindlichen Mittel sind bei den Haushaltstiteln B5-3 und B5-5 ausgewiesen; sie belaufen sich auf 112 Mio. EUR, was nur 17 % der den zwischen geschalteten Finanzinstituten insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel ausmacht.*

**8.26.** *Die Kommission weist darauf hin, dass die vom Rechnungshof angesprochenen Maßnahmen im Haushaltsjahr 2001 wirksam geworden sind: Nach langwierigen Verhandlungen wird in Kürze eine Zusatzvereinbarung zur bestehenden Treuhand- und Managementvereinbarung zur Unterzeichnung kommen; die Bewertung der Regelung wurde eingeleitet; außerdem laufen stichprobenmäßige Kontrollen auf Ebene der Finanzmittler.*

<sup>(13)</sup> ABL C 342 vom 1.12.2000, S. 183.

<sup>(14)</sup> ABL C 349 vom 3.12.1999.



## KAPITEL 9

**Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen**

9.0. INHALT	Ziffer
Zuverlässigkeitserklärung zum Gesamthaushaltsplan für das am 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	I-IV
Einleitung	9.1-9.3
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	9.4-9.43
Anmerkungen zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen	9.4-9.15
Aspekte im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans	9.16-9.26
Kontenrahmen und Rechnungsführungspraktiken	9.27-9.37
Weiterverfolgung der Bemerkungen zum Rechnungsführungssystem Sincom 2	9.38-9.43
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	9.44-9.69
Einleitung	9.44-9.47
Eigenmittel	9.48-9.51
Agrarpolitik	9.52-9.56
Strukturmaßnahmen	9.57-9.61
Interne Politikbereiche	9.62-9.65
Externe Politikbereiche	9.66-9.68
Verwaltungsausgaben	9.69
Schlussfolgerung	9.70-9.76
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	9.70-9.72
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	9.73-9.76

## ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG ZUM GESAMTHAUSHALTSPLAN FÜR DAS AM 31. DEZEMBER 2000 ABGESCHLOSSENE HAUSHALTSJAHR

I. Der Europäische Rechnungshof („der Hof“) hat die konsolidierte Rechnung der Europäischen Gemeinschaften für das am 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr geprüft. Diese Rechnung, die die konsolidierte Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht sowie die zugehörigen Erläuterungen <sup>(1)</sup> umfasst, wurde unter der Verantwortung der Kommission erstellt. Gemäß den Verträgen <sup>(2)</sup> hat der Hof dem Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Rechnung zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen.

II. Der Hof führte die Prüfung gemäß seinen Prüfungsstrategien und -richtlinien durch, mit denen allgemein anerkannte internationale Prüfungsnormen auf den Gemeinschaftsbereich angewandt werden. Die Prüfung umfasste eine angemessene Bandbreite von Verfahren, mit denen stichprobenweise Nachweise sowohl zu den in der konsolidierten Rechnung ausgewiesenen Beträgen und sonstigen Angaben als auch für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge untersucht werden konnten. Die Prüfung beinhaltete auch eine Bewertung der angewandten Rechnungsführungsgrundsätze und signifikanten Berechnungen auf Leitungsebene sowie der Darstellung der Rechnung. Aus der Prüfung ergibt sich für den Hof eine angemessene Grundlage für die Erteilung seines nachstehenden Bestätigungsvermerks. Der Geltungsbereich des Bestätigungsvermerks ist im Falle der Eigenmittel (siehe Ziffern 1.11 und 1.69) und der externen Politikbereiche (siehe Ziffern 5.25-5.26) eingeschränkt.

\*  
\* \*

### *Zuverlässigkeit der Rechnungsführung*

III. Abgesehen von den Auswirkungen der nachstehend zusammengefassten Sachverhalte vermittelt die im Amtsblatt veröffentlichte korrigierte Rechnung des am 31. Dezember 2000 abgeschlossenen Haushaltsjahres nach Ansicht des Hofes ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende:

- a) Unterbewertung der Sachanlagen um einen Nettobetrag von rund 140 Millionen Euro (siehe Ziffer 9.5);
- b) unvollständige Ausweisung von Vorschuss- und Abschlagszahlungen am Jahresende (siehe Ziffern 9.9-9.10);
- c) Überbewertung der fortbestehenden Mittelbindungen um rund 1 680 Millionen Euro (siehe Ziffer 9.12);
- d) Unterlassung von Mittelbindungen in Höhe von 213 Millionen Euro (siehe Ziffer 9.15) und Überbewertung um einen Nettobetrag von 1 343 Millionen Euro (siehe Ziffer 9.16);
- e) Fehlen bestimmter zur Berechnung des Rechnungsergebnisses notwendiger Angaben (siehe Ziffern 9.34-9.37).

<sup>(1)</sup> Die Kommission übermittelte Band IV der Dokumente am vorgeschriebenen Stichtag 1. Mai 2001 dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie dem Rechnungshof (veröffentlichung im Amtsblatt eingeleitet; auf der Internet-Website [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi\\_index\\_de.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_de.html) verfügbar).

<sup>(2)</sup> Artikel 248 EG-Vertrag, Artikel 160c EAG-Vertrag und Artikel 45c EGKS-Vertrag in Bezug auf den vormaligen Verwaltungshaushalt der EGKS, der mit dem Fusionsvertrag vom 8. April 1965 in den Gesamthaushaltsplan integriert wurde.

*Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge*

IV. Bei der Prüfung der wichtigsten Verwaltungs- und Kontrollsysteme <sup>(3)</sup> im Bereich der Landwirtschaft und der Strukturmaßnahmen (siehe Ziffern 9.52-9.65 und 9.73-9.76) wurden Funktionsmängel in den Kontrollverfahren festgestellt, mit denen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge gewährleistet werden sollen.

In Bezug auf die operativen Ausgaben ergab die Prüfung eine unannehmbar hohe Fehlerinzidenz hinsichtlich der Zahlungsbeträge bzw. der Realität oder der Zulässigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (siehe Ziffern 9.56, 9.60 und 9.75).

In Anbetracht sämtlicher Prüfungsergebnisse vertritt der Hof die Auffassung, dass die der Rechnung zugrunde liegenden Vorgänge hinsichtlich der Einnahmen, Mittelbindungen und Verwaltungsausgaben insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, kann jedoch keine entsprechende Gewähr für die übrigen Zahlungen geben.

10. Oktober 2001

Jan O. KARLSSON  
*Präsident*

Europäischer Rechnungshof  
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

<sup>(3)</sup> Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem im Agrarbereich, Verordnung (EG) Nr. 2064/97 für die Strukturfonds und 5. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## EINLEITUNG

9.1. Gemäß Artikel 248 EG-Vertrag hat der Rechnungshof dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu liefern. Unter Einhaltung der allgemein anerkannten Rechnungsprüfungsmethoden hat sich die Methode des Hofes dahin gehend weiterentwickelt, dass zur Untermauerung seiner Schlussfolgerungen eine breitere Palette von Prüfungsnachweisen herangezogen wird. In Bezug auf das Haushaltsjahr 2000 bestand das Ziel darin, eine größere Vielfalt von Informationen zu Art, Lokalisierung und Ursachen der Probleme zu liefern, die die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel beeinträchtigen.

9.2. Anhand der Arbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung soll eine angemessene Gewähr dafür erlangt werden, dass sämtliche Einnahmen, Ausgaben, Aktiva und Passiva richtig und genau verbucht wurden. In diesem Rahmen werden insbesondere analytische Untersuchungen und eingehende Überprüfungen der konsolidierten Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht der Gemeinschaften vorgenommen.

9.3. Anhand der Arbeiten zur Ermittlung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sollen genügend Anhaltspunkte direkter und indirekter Art dafür erlangt werden, dass die zugrunde liegenden Vorgänge im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen gehandhabt und die entsprechenden Gemeinschaftsmittel richtig berechnet wurden. Dazu werden verschiedene Techniken wie etwa eingehende Prüfungen einzelner Bereiche oder ausgewählter Systeme, die Bewertung horizontaler Kontrollverfahren und vertiefte Prüfungen von Vorgängen eingesetzt. Die ausführlichen Ergebnisse dieser Arbeiten sind in den spezifischen Beurteilungen zu den einzelnen Rubriken der Finanziellen Vorausschau in den vorstehenden Kapiteln dargelegt.

ZUVERLÄSSIGKEIT DER  
RECHNUNGSFÜHRUNG*Anmerkungen zu den konsolidierten  
Rechnungsabschlüssen*

9.4. Der Hof nimmt die von den Rechnungsführungsdienststellen der Kommission unternommenen Anstrengungen bezüglich der Darstellung und Aufbereitung der Angaben in den konsolidierten Finanzausweisen zur Kenntnis. Die von der Kommission am vorgeschriebenen Stichtag 1. Mai 2001 vorgelegte offizielle Fassung

**9.4.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission hat tatsächlich erhebliche Verbesserungen an den am 1. Mai 2001 vorgelegten konsolidierten Finanzausweisen 2000 vorgenommen. In Anbetracht gewisser Mängel dieser Fassung hat sie es jedoch vorgezogen, eine Neufassung*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

der Finanzausweise wies allerdings Lücken und Unstimmigkeiten auf, die die Vorlage einer berichtigten Fassung im September 2001 im Hinblick auf die Veröffentlichung im Amtsblatt erforderlich machten.

**Sachanlagen**

9.5. Der Gesamtwert der in der Vermögensübersicht ausgewiesenen Sachanlagen (3 261 Millionen Euro) ist zugleich (um 225 Millionen Euro) zu niedrig bemessen, denn er umfasst nicht in hinreichendem Maße Gebäude, die der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR) mit Kaufoption angemietet haben, und (um rund 81 Millionen Euro) zu hoch bemessen, denn er umfasst nicht die Abschreibungen für das Ratsgebäude. Insbesondere an den verschiedenen Standorten der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) mit Ausnahme Ispras wird durch das Fehlen körperlicher Kontrollen der beweglichen Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von rund 96 Millionen Euro die Qualität der Bestandsbuchführung beeinträchtigt.

**Schuldner und potenzielle Forderungen**

9.6. Auf eine Bemerkung des Hofes <sup>(4)</sup> hin wurde erstmals eine auf dem Alter beruhende pauschale Wertminderung (139 Millionen Euro) für verschiedene Schuldner (2 217 Millionen Euro) angewandt, bei denen keine spezifische Wertminderung vorgenommen wurde. Die Kommission war nicht in der Lage, Einzelheiten zur

im Hinblick auf deren Veröffentlichung im Amtsblatt auszuarbeiten.

**9.5. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission weist auf die Fortschritte hin, die alle Organe im Hinblick auf eine größere Zuverlässigkeit und Genauigkeit des in der Vermögensübersicht ausgewiesenen Betrags für die Sachanlagen erzielt haben. Dies ist ein wesentlicher Durchbruch gegenüber den vorhergehenden Haushaltsjahren.*

*Die beiden von den Ausschüssen mit Kaufoption angemieteten Gebäude wurden nicht in die Aktivseite der Vermögensübersicht einbezogen, da sie zum 31. Dezember 2000 nicht die erforderlichen Voraussetzungen gemäß der Verordnung betreffend die Rechnungsführung über die nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften erfüllten. Der Wert des einen Gebäudes wird in die Vermögensübersicht 2001 einbezogen, da der Vertrag am 1. Januar 2001 wirksam wird. Das andere Gebäude wird in die Vermögensübersicht aufgenommen, sobald die Risiken und Vorteile auf die Ausschüsse übertragen worden sind. In der Zwischenzeit wurden die Angaben über diese beiden Gebäude bei den Verpflichtungen unter dem Strich ausgewiesen.*

*Was das Ratsgebäude angeht, so hat die Kommission in den Anmerkungen zur Vermögensübersicht erläutert, weshalb das Gebäude nicht abgeschrieben werden konnte.*

*Zu der körperlichen Bestandsaufnahme an den verschiedenen Standorten der GFS mit Ausnahme von Ispra weist die Kommission darauf hin, dass die vollständige physische Kontrolle der Vermögensgegenstände zurzeit im Gang ist. Ziel ist, die Kontrolle bis Ende 2001 abzuschließen und das Ergebnis in die Vermögensübersicht 2001 aufzunehmen.*

**9.6. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission hat Maßnahmen getroffen, damit künftig die Informationen über die Wertberichtigung der verschiedenen Forderungen klar und vollständig geliefert werden.*

<sup>(4)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 8.5, ABl. C 342 vom 1.12.2000, S. 187.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Berechnung dieser Wertminderung zu liefern, die Forderungen in Bezug auf die wegen Verstoßes gegen die Wettbewerbsfreiheit verhängten Geldbußen (973 Millionen Euro) wurden jedoch nicht einbezogen. Die Kommission sollte nach einer Analyse spezifische Vorschriften für diese Art von Forderungen erlassen.

9.7. Der Hof erkennt die Bemühungen der Kommission an, die mit der Verwaltung von Gemeinschaftsgeldern betrauten Finanzmittler zu erfassen und den in der Vermögensübersicht unter „Verschiedene Schuldner“ ausgewiesenen Betrag (792 Millionen Euro) zu ermitteln. Diese Aufstellung ist allerdings unvollständig, und da es sich um einen auf der Grundlage außerbuchhalterischer Aufzeichnungen in der Vermögensübersicht ausgewiesenen Betrag handelt, sind auch die zentralen Rechnungsführungsdienststellen nicht in der Lage, diesbezüglich eine ausreichende Kontrolle sicherzustellen.

Der Hof hat die Zusage der Kommission <sup>(5)</sup> zur Kenntnis genommen, sie werde für die Rechnungen des Haushaltsjahres 2001 Mindestvorschriften für das Management und die Kontrolle dieser Mittel festlegen. Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission allerdings ebenfalls jederzeit über aktualisierte Rechnungsführungssalden verfügen können und außerbuchhalterische Aufzeichnungen vermeiden (siehe Ziffern 9.28-9.29).

9.8. Der bei den Verpflichtungen unter dem Strich ausgewiesene Betrag für potenzielle Forderungen im Zusammenhang mit Betrügereien und Unregelmäßigkeiten im Bereich des EAGFL-Garantie (1 099 Millionen Euro) weist mehrere Unstimmigkeiten auf. So wurden etwa in Erwartung des Inkrafttretens der betreffenden Rechtsvorschrift Beträge, die möglicherweise gleichzeitig im Schuldenbuch des EAGFL-Garantie erfasst waren, nur in Bezug auf Mitgliedstaaten abgezogen, die entsprechende Angaben vorgelegt hatten. Außerdem wurden die betreffenden Angaben nicht zum selben Zeitpunkt ermittelt, und der Abzug wurde ohne Abstimmung im Einzelfall vorgenommen.

*Die Forderungen in Bezug auf die wegen Verstoßes gegen die Wettbewerbsfreiheit verhängten Geldbußen wurden aus der Berechnung der Wertberichtigung ausgeklammert, da die Einziehung dieser Geldbußen nach der bisherigen Erfahrung ausnahmslos ohne Verlust erfolgt. Geldbußen, die nicht Gegenstand einer Klage der betroffenen Unternehmen sind, werden zu dem in der Bußgeldentscheidung angegebenen Zeitpunkt eingezogen. Geldbußen, die Gegenstand einer Klage vor dem zuständigen Gericht sind, werden nach dem endgültigen Urteil eingezogen. Im Übrigen ist das Insolvenzrisiko bei Unternehmen, gegen die eine Geldbuße verhängt wurde, begrenzt und rechtfertigt nicht eine Verringerung des Pauschalwertes. Die Kommission wird in dem Rechnungsführungs- und Konsolidierungshandbuch entsprechende Regeln festschreiben.*

## 9.7. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission möchte herausstellen, dass bei den Finanzausweisen sowohl hinsichtlich der Darstellung als auch hinsichtlich des Inhalts gegenüber den Vorjahren große Fortschritte erzielt wurden. Entsprechend ihren Zusagen hat sie insbesondere die mit der Verwaltung von Gemeinschaftsgeldern betrauten Finanzmittler erfasst und zusätzliche sachdienliche Informationen über diese Art von Tätigkeiten in die Finanzausweise aufgenommen. Die Kommission wird ihre Bemühungen fortsetzen, um das angemessene Verfahren zur Erfassung und Überprüfung der Informationen sowie zur Erhöhung der Vollständigkeit des in der Vermögensübersicht für das Jahr 2001 auszuweisenden Betrages festzulegen.*

*Dieses Problem wird im Rahmen des Projekts zur Modernisierung der Rechnungsführung der Kommission behandelt, um auf ein neues integriertes Rechnungsführungssystem hinzuwirken.*

## 9.8. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Ab dem Jahr 2001 wurden Änderungen an den Informationen vorgenommen, die die Mitgliedstaaten dem EAGFL, Abteilung Garantie, zu übermitteln haben; anhand dieser Informationen können die Schuldner ermittelt werden, die auch dem OLAF als Fälle von Betrug oder Unregelmäßigkeit gemeldet wurden. Diese Informationen werden zur Ausschaltung einer etwaigen Doppelerfassung beitragen.*

<sup>(5)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Antworten der Kommission zu Ziffer 8.8, ABl. C 342 vom 1.12.2000, S. 196.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**Vorschuss- und Abschlagszahlungen**

9.9. Die einzigen Informationen dazu, ob die Zahlungen zulasten des Haushaltsplans endgültig sind oder nicht, betreffen zum einen die noch nicht an die Empfänger weitergeleiteten Vorschusszahlungen an Finanzmittler (siehe Ziffer 9.7) und zum anderen die zulasten des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2000 geleisteten Vorauszahlungen für den neuen Programmplanungszeitraum (2000-2006) der Strukturfonds.

9.10. In ihren Antworten auf die Bemerkungen des Hofes zum Haushaltsjahr 1999 <sup>(6)</sup> hatte die Kommission zugesagt, sie werde ihre mittelbewirtschaftenden Dienststellen konsultieren und daraufhin detaillierte Vorschriften für jeden einzelnen Tätigkeitsbereich festlegen sowie die im Vorschlag für eine Neufassung der Haushaltsordnung <sup>(7)</sup> vorgesehene Kodifizierung der verschiedenen Zahlungsarten noch vor der endgültigen Verabschiedung der überarbeiteten Haushaltsordnung einführen. Der Hof hat in diesen Bereichen keinen Fortschritt festgestellt.

**Mittelbindungen und potenzielle Verbindlichkeiten**

9.11. Zum 31. Dezember 2000 bestanden Mittelbindungen zulasten getrennter Mittel in einer Gesamthöhe von 65 596 Millionen Euro fort, wovon 2 166 Millionen Euro aus dem Jahre 2000 auf 2001 übertragene Zahlungsermächtigungen gegenüberstanden.

9.12. Zum Ende des Haushaltsjahres beträgt das Gesamtvolumen der von vor 1999 fortbestehenden Mittelbindungen rund 18 574 Millionen Euro, wobei zu Mittelbindungen in Höhe von rund 7 400 Millionen Euro in den Jahren 1999 und 2000 keinerlei Zahlungen getätigt wurden. Bezogen auf diesen Betrag stand nach Schätzungen des Hofes rund 1 680 Millionen Euro (23 %) keine Verpflichtung zur Leistung von Zahlungen mehr gegenüber.

**9.10. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission sieht diese Problematik ein. So arbeiten die Dienststellen des Rechnungsführers bei dem Entwurf des neuen Kontenrahmens mit den hauptsächlich betroffenen GDs zusammen, um das künftig anzuwendende optimale Rechnungsführungsverfahren zu ermitteln.*

**9.12. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission hat einen Prozess zur Analyse und Verwaltung der noch abzuwickelnden Mittelbindungen eingeleitet, um die außergewöhnliche Komponente daraus auszuschalten. Außerdem hat sie sich verpflichtet, die Haushaltsbehörde regelmäßig über die Fortschritte in diesem Bereich zu informieren.*

*Im Interesse sachdienlicher Informationen hat die Kommission in den Finanzausweisen klargestellt, dass der Betrag der noch abzuwickelnden Mittelbindungen einer potenziellen maximalen Mittelbindung entspricht, und die außergewöhnliche Komponente der RAL auf 4,9 Mrd. EUR (ohne Strukturfonds) veranschlagt.*

<sup>(6)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Antworten der Kommission zu den Ziffern 8.11-8.13, ABl. C 342 vom 1.12.2000, S. 197.

<sup>(7)</sup> Vorschlag für eine Verordnung (EG, EGKS, Euratom) des Rates, von der Kommission vorgelegt am 17. Oktober 2000, zur Regelung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2000) 461 endg., insbesondere Artikel 75.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.13. Im Bereich der Strukturmaßnahmen erstrecken sich die von der Kommission vorgenommenen Mittelbindungen vorschriftsgemäß nur auf die jeweils laufenden und die vorangegangenen Jahrestanchen. Die den eingegangenen mehrjährigen rechtlichen Verpflichtungen entsprechenden Beträge werden hingegen als potenzielle Verbindlichkeiten ausgewiesen. Für alle anderen Ausgabenbereiche sehen die Rechtsvorschriften keinerlei Unterscheidung zwischen rechtlichen Verpflichtungen und Mittelbindungen vor. Durch die unterschiedlichen Definitionen entstehen Unstimmigkeiten in den Finanzausweisen.

9.14. Bei den Strukturmaßnahmen bestehen ebenfalls weiterhin einige fragwürdige Praktiken<sup>(8)</sup>. Zum einen werden in einigen Bereichen Zwischenzahlungen systematisch zulasten der jeweils ältesten Jahrestanche gebucht; dadurch werden die fortbestehenden Mittelbindungen vor der Abschlusszahlung abgeschlossen. Zum anderen nimmt die Kommission bei Änderungen in der Programmplanung nicht systematisch Anpassungen im Bereich der Mittelbindungen vor.

9.15. Bezogen auf die Haushaltslinien zu den internationalen Fischereiabkommen ist die Kommission rechtliche Verpflichtungen eingegangen, die die verfügbaren Mittel um 39 Millionen Euro überstiegen. Gleiches gilt für die externen Politikbereiche in Bezug auf einen Betrag von 174 Millionen Euro. Daraus folgt, dass die von der Kommission eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen die verfügbaren Mittel um insgesamt 213 Millionen Euro überstiegen. Die betreffenden Beträge sind allerdings als potenzielle Verpflichtungen ausgewiesen.

<sup>(8)</sup> Siehe beispielsweise Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 8.17, ABl. C 349 vom 3.12.1998, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997, Ziffern 8.23 und 8.56, ABl. C 349 vom 17.11.1998, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993, Ziffer 14.10 Buchstabe b), ABl. C 327 vom 24.11.1994.

## 9.13. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Gemäß den Vorschriften werden die Mittel für Strukturmaßnahmen in Jahrestanchen gebunden, was eine Differenz zwischen den rechtlichen Verpflichtungen und den Mittelbindungen bewirkt. Aus diesem Grund weist die Kommission die rechtlichen Verpflichtungen, für die noch keine Mittelbindungen vorgenommen worden sind, in der Rechnungsführung bei den „Verpflichtungen unter dem Strich“ aus.*

## 9.14. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission hält daran fest, dass es schwierig gewesen wäre, anders vorzugehen. Für den Zeitraum 2000-2006 sieht die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 speziell die Verbuchung der Zahlungen zulasten der ältesten offenen Mittelbindung vor. Die Frage der Anpassung der Mittelbindungen im Falle einer Änderung der Programmplanung stellt sich nicht mehr, da durch Änderungen der Finanzpläne eines Programms nur Anpassungen für die künftigen Jahre vorgenommen werden können.*

## 9.15. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Fischereiabkommen und bestimmte Übereinkommen über den Bereich der Außenbeziehungen bilden Rechtsrahmen, die sich über mehrere Haushaltsjahre erstrecken, gleichzeitig aber Jahr für Jahr die Verpflichtungen der einzelnen Parteien (Gemeinschaft — Drittstaaten) festlegen. Die finanzielle Verpflichtung der Kommission ist somit in dem Basistext (Finanzprotokoll) klar in Jahrestanchen aufgeteilt. Daher nimmt die Kommission in dem fraglichen Haushaltsjahr nur die Bindung der diesbezüglichen Einzeltranche vor.*

*Eingedenk der wiederkehrenden Bemerkungen des Hofes und in dem Bemühen um Transparenz bezieht die Kommission seit 1997 alljährlich alle noch nicht gebundenen Beträge für rechtliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit den geltenden Abkommen in die Verpflichtungen unter dem Strich ein.*

*Um dieses Problem endgültig zu lösen, hat die Kommission außerdem sowohl in Titel I „Allgemeine Bestimmungen“ als auch in Titel II „Haushaltsvollzug“ ihres Vorschlags zur Neufassung der Haushaltsordnung die Möglichkeit aufgenommen, die Mittelbindungen, deren Abwicklung sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckt, in jährlichen Tranchen vorzunehmen; Voraussetzung ist, dass dies im Basisrechtsakt vorgesehen ist, was bei den internationalen Fischereiabkommen der Fall ist.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Aspekte im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans*

9.16. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 machte der Hof darauf aufmerksam, dass zu vor dem 31. Dezember getroffenen Entscheidungen über Programmanpassungen (mit einem Volumen von 2 377 Millionen Euro) die erforderlichen Mittelbindungen nicht vorgenommen worden waren<sup>(9)</sup>. In gleicher Weise wurden Mittelbindungen in Höhe von 1 034 Millionen Euro, die der Tranche für 2000 von 16 Programmen des neuen Programmplanungszeitraums 2000-2006 entsprachen, zu denen vor dem 31. Dezember 2000 Entscheidungen der Kommission ergangen waren, im Jahre 2000 nicht vorgenommen. Die nicht gebundenen Beträge sind unter dem Strich ausgewiesen. Das Fehlen von Mittelbindungen parallel zu den rechtlichen Verpflichtungen stellt einen Verstoß gegen Artikel 36 der Haushaltsordnung dar. Bei den zur Abdeckung dieser Entscheidungen vorgenommenen Mittelübertragungen von 2000 auf 2001 sind die in Artikel 7 Absatz 2 der Haushaltsordnung genannten Voraussetzungen nicht erfüllt. Die nicht automatische Übertragung von Verpflichtungsermächtigungen ist nämlich nur bei Beträgen möglich, die Dossiers entsprechen, deren Bearbeitung zum 31. Dezember praktisch abgeschlossen ist; dies trifft auf die betreffenden Entscheidungen nicht zu.

9.17. Die Vorauszahlungen in Höhe von 507,4 Millionen Euro für den nicht gebundenen Teil der im Jahre 2000 beschlossenen Programme (siehe Ziffer 3.32) wurden de facto auf das Haushaltsjahr 2001 verschoben. Außerdem wurden bei 15 dieser Interventionen und bei 10 Programmen, bei denen im Rahmen aller beteiligter Fonds Mittelbindungen zulasten der Tranche für 2000 vorgenommen wurden, die entsprechenden Vorauszahlungen nicht sofort bei der Mittelbindung geleistet, was einen Verstoß gegen Artikel 32 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 darstellt. Infolgedessen wurden im Jahre 2000 fällige Zahlungen in Höhe von 1 027,1 Millionen Euro auf 2001 verschoben.

**9.16. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Der Hof stellt zu Recht fest, dass rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, ohne dass die Mittelbindung für die erste Tranche vorgenommen wurde. Die Kommission erkennt die Existenz dieses Problems an, das auf unterschiedliche Praktiken bei dem Verfahren zur Annahme der Programme zurückzuführen ist.*

*Unter diesen Umständen versteht es sich von selbst, dass derartige Verpflichtungen, für die in der Rechnungsführung noch keine Mittelbindungen vorgenommen wurden, in die Verpflichtungen unter dem Strich einbezogen werden.*

*Die Kommission hat sodann die entsprechenden Mittel übertragen, um die Mittelbindung im Jahr 2001 vornehmen zu können. Aus operativer Sicht gibt es im Übrigen im vorliegenden Fall im Rahmen der bestehenden finanziellen Vorausschau keine anderen Lösungen.*

*Da gewisse rechtliche Verpflichtungen am Ende des Haushaltsjahres nicht durch Mittelbindungen gedeckt waren, wären die einzigen Alternativen zu den Mittelübertragungen gewesen, die rechtlichen Verpflichtungen ohne Deckung durch Mittelbindungen zu lassen — was inakzeptabel gewesen wäre — oder eine Änderung der finanziellen Vorausschau vorzunehmen.*

**9.17. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Dass für einige im Haushaltsjahr 2000 bereits genehmigte Programme in diesem Jahr keine Vorauszahlungen geleistet wurden, ist damit zu erklären, dass die Mittel für diese Programme Ende 2000 gebunden wurden. Aufgrund des kurzen zur Verfügung stehenden Zeitraums und der hohen Zahl von Entscheidungen am Jahresende war es praktisch nicht möglich, alle entsprechenden Vorauszahlungen zu leisten; sie wurden Anfang des Jahres 2001 geleistet.*

<sup>(9)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 3.41 und 8.17, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.18. Im Rahmen des Haushaltsplans 2000 wurde ein neuer Haushaltseingliederungsplan eingeführt. Dabei wird Titel B2-1 „Strukturfonds“ nicht mehr nach Fonds, sondern vornehmlich nach den vorrangigen Zielen der Strukturfonds in Kapitel unterteilt. Diese neue Gliederung hat den Vorteil, dass die Mittel für den neuen Programmplanungszeitraum besser erkennbar sind, und stimmt mit der zielbezogenen Kofinanzierung der Multifonds-Programme überein. Was allerdings die vorangegangenen Zeiträume betrifft, zu denen Ende 1999 noch Mittelbindungen in Höhe von 41 600 Millionen Euro abzuwickeln waren, hat der neue Haushaltseingliederungsplan zur Folge, dass beispielsweise innerhalb eines einzigen Artikels (Abschluss Ziel 1) sämtliche Zahlungsermächtigungen zu Ziel 1 für die vier Strukturfonds (12 000 Millionen Euro) zusammengefasst sind. Wie der Hof bereits bemängelt hat<sup>(10)</sup>, verliert der Haushaltsgrundsatz der Spezialität bei Haushaltslinien mit einer so hohen Mittelausstattung seine Bedeutung.

9.19. Die Negativausgaben im Agrarbereich beliefen sich im Haushaltsjahr 2000 den konsolidierten Finanzausweisen zufolge auf insgesamt 3 798 Millionen Euro. Zur Unterbindung dieser Praxis, die der Transparenz des Haushaltsplans und der Rechnungsführung abträglich ist, schlug die Kommission vor, diese negativen Ausgaben künftig als zweckgebundene Einnahmen zu behandeln und sie unterschiedslos dem EAGFL zur Finanzierung beliebiger Ausgaben zuzuweisen, solange es sich um Ausgaben im Zusammenhang mit der Abteilung Garantie handelt<sup>(11)</sup>. Nach Ansicht des Hofes würde die einer orthodoxen Haushaltsführung entsprechende Lösung darin bestehen, die bisher im Haushaltsplan als negative Ausgaben ausgewiesenen Agrareinnahmen in den allgemeinen Voranschlag der Einnahmen aufzunehmen<sup>(12)</sup> (siehe Ziffern 2.12-2.16).

9.20. Infolge der Nichtentrichtung der wegen der Überschreitung der Milchquoten fälligen Zusatzabgabe wurden gegen Italien Kürzungen der Vorauszahlungen in

<sup>(10)</sup> Stellungnahme Nr. 2/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (vorgelegt gemäß Artikel 279 EG-Vertrag), Ziffer 6 (Veröffentlichung läuft). Stellungnahme Nr. 4/97 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1997 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Ziffer 15 und Anhänge 1.20 und 1.21, ABl. C 57 vom 23.2.1998.

<sup>(11)</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie anderer Verordnungen betreffend die gemeinsame Agrarpolitik, Kommissionsdokument 2000/0204 (CNS) — KOM(2000) 494 endg.

<sup>(12)</sup> Stellungnahme Nr. 1/2001 des Rechnungshofes, ABl. C 55 vom 21.2.2001.

## 9.18. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Haushaltsgliederung dient dazu, die Mittel für eine bestimmte Kategorie von Interventionen zusammenzufassen. Bei den vom Hof angeführten Linien „Abschluss“ sind Programme zusammengefasst, die vor dem derzeitigen Zeitraum für ein bestimmtes Ziel beschlossen wurden, was die logische Verbindung zwischen ihnen darstellt. Hingegen ist die Größenordnung der Haushaltslinien nicht ein ebenso grundlegendes Kriterium. Außerdem dürften die bei diesen Linien einzusetzenden Mittel in den kommenden Jahren rasch rückläufig sein; häufige Änderungen des Eingliederungsplans sind zu vermeiden. Darüber hinaus kann die Überwachung der Ausführung erforderlichenfalls auf einer dezentraleren Ebene erfolgen, da es in der Rechnungsführung Untergliederungen gibt.*

## 9.19. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission teilt nicht die Auffassung des Hofes, dass die negativen Ausgaben in den allgemeinen Einnahmenvoranschlag aufgenommen werden sollten. Sie ist vielmehr der Ansicht, dass diese Beträge, bei denen es sich um Rückzahlungen von bereits aus dem EAGFL finanzierten Beträgen handelt, entsprechend dem Vorschlag in der Neufassung der Haushaltsordnung als zweckgebundene Einnahmen behandelt werden sollten, die vom EAGFL zu verwenden sind.*

## 9.20. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Hält der Mitgliedstaat die Gemeinschaftsvorschriften nicht ein, so zieht die Kommission gemäß den Vorschriften über die Haushaltsdisziplin die geschuldeten Beträge durch Kürzungen der Vorauszahlungen ein. In diesen Fällen hat die Kommission keine andere Wahl, als die eingezogenen Beträge bei dem besonderen Haushaltsposten zu verbuchen, der zu diesem Zweck in Gemeinschaftshaushalt vorgesehen ist (B1-3 7 0 1).*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

einer Gesamthöhe von 380,6 Millionen Euro verhängt (134,7 Millionen Euro für das Wirtschaftsjahr 1998/1999 und 245,9 Millionen Euro für das Wirtschaftsjahr 1999/2000). Die Buchung auf dem Posten „Kürzung von Vorauszahlungen“ statt auf dem Posten „Zusatzabgaben“ stellt eine Verletzung des Grundsatzes der Spezialität der Haushaltsmittel dar und beeinträchtigt die Transparenz der Rechnungsführung. Außerdem wurde die Kürzung der Vorauszahlung um 134,7 Millionen Euro wegen der verspäteten Übermittlung der Angaben zum Haushaltsjahr 1999 im Jahre 2000 gebucht, was einen Verstoß gegen den Jährlichkeitsgrundsatz darstellt (siehe Ziffer 2.18).

9.21. Die Prüfung der der Haushaltsbehörde zur Genehmigung zu unterbreitenden Mittelübertragung Nr. 79/2000 betreffend den EAGFL-Garantie über insgesamt 544 Millionen Euro, von denen 310 Millionen Euro der Währungsreserve zugewiesen wurden, gibt Anlass zu verschiedenen Bemerkungen (siehe Ziffern 2.9-2.11).

9.22. Die Kommission übermittelte dem Rat den entsprechenden Antrag am 10. Januar 2001, obwohl sie ihn gemäß den Rechtsvorschriften für den auf die Währungsreserve zu übertragenden Teil bis Ende Oktober 2000<sup>(13)</sup> hätte vorlegen müssen. Wegen der verspäteten Übermittlung musste die Kommission die Mittelübertragung vor der formellen Genehmigung durch den Rat erfassen, um die Haushaltsvorgänge vor dem vorgeschriebenen Stichtag buchen zu können.

9.23. Außerdem entnahm die Kommission bei der Mittelübertragung auf die Währungsreserve den Großteil der 310 Millionen Euro dem Kapitel B1-3 7 „Rechnungsabschluss früherer Haushaltsjahre und Kürzung bzw. Aussetzung von Vorauszahlungen“ und nicht Posten, auf denen wegen der günstigen Entwicklung der Dollar/Euro-Parität Einsparungen erzielt worden waren. Durch diese bereits früher vom Hof beanstandete Vorgehensweise<sup>(14)</sup> werden der Haushaltsbehörde nicht alle Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel vorgelegt,

*Da die Daten von dem Mitgliedstaat verspätet übermittelt wurden, war es nicht möglich, die Kürzung um 134,7 Mio. EUR im Jahr 1999 zu verbuchen. Im Jahr 2000 wurden Schritte unternommen, um ein Wiederauftreten dieses Problems zu verhüten (siehe Ziffer 2.18).*

**9.21-9.22. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Übertragung auf die Währungsreserve erfolgte, nachdem die endgültigen Ausgabenmeldungen der Mitgliedstaaten eingegangen und geprüft worden waren; auf diese Weise konnten die Haushaltslinien ermittelt werden, aus denen eine Übertragung dieser Mittel zweckmäßig war (siehe Ziffer 2.10). Dadurch wurde ein unnötiger Rückgriff auf andere Verfahren wie einen Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan vermieden.*

*Im Falle der übrigen Mittelübertragungen wurde der Vorschlag dem Rat bis zu dem in Artikel 104 der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Termin 10. Januar übermittelt. Die Mittelübertragungen, bei denen es sich um Regulierungsübertragungen zwecks Verbuchung der bereits geleisteten Ausgaben handelte, wurden nach der Genehmigung durch den AStV vom 25. Januar 2001, vier Tage vor der förmlichen Genehmigung durch den Rat, erfasst. Auf diese Weise konnten die Kommissionsdienststellen die anschließenden Mittelübertragungen vornehmen, die für den Rechnungsabschluss zu dem in der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Termin 31. Januar erforderlich waren.*

**9.23. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Bei einer sorgfältigen Lektüre und einem Vergleich des zweiten und des dritten Satzes von Artikel 11 der Ratsverordnung (EG) Nr. 2040/2000 zeigt sich, dass gemäß der Verordnung betreffend die Haushaltsdisziplin die Mittelübertragungen auf die Währungsreserve nicht ausschließlich und in voller Höhe zulasten der Linien vorgenommen werden müssen, bei denen die Ausgaben durch Änderungen der Euro/Dollar-Parität beeinflusst werden (siehe Ziffer 2.11).*

<sup>(13)</sup> Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 des Rates über die Haushaltsdisziplin, ABL L 244 vom 29.9.2000, S. 27.

<sup>(14)</sup> Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 2.28, ABL C 349 vom 1.12.1999.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

die ihr hätten unterbreitet werden müssen (siehe Ziffer 2.11), und somit kommt es zur Finanzierung von Ausgaben aus Wechselkursgewinnen aus anderen Haushaltslinien.

9.24. Ausgaben wurden entweder vor ihrer tatsächlichen Auszahlung oder stark verspätet und somit zulasten eines anderen Haushaltsjahres gebucht als dessen, in dem die jeweilige Ausgabe tatsächlich angefallen ist. So wurden beispielsweise in Spanien Ausgaben als im Haushaltsjahr getätigt gemeldet, die zulasten des folgenden Haushaltsjahres gezahlt wurden (Sonderbeihilfen für die Bienenzucht). Umgekehrt wurden in Italien und Spanien Vorschusszahlungen (Verarbeitungsbeihilfe für Zitrusfrüchte und Beihilfen für Obst und Gemüse) mit erheblicher Verspätung gegenüber den Rechtsvorschriften geleistet, wodurch die Ausgaben zulasten des folgenden Haushaltsjahres verbucht wurden. In Frankreich wiederum wurden Transportkosten im Zusammenhang mit der öffentlichen Lagerhaltung mehr als sechs Monate nach ihrer tatsächlichen Bezahlung gemeldet, woraufhin die Verbuchung zulasten eines anderen Haushaltsjahres erfolgte. In den drei letztgenannten Fällen hätte die Kommission im Übrigen über die spezifischen Bestimmungen der Kommissionsverordnung (EG) Nr. 296/96 hinaus die Vorschusszahlungen gemäß den Ratsverordnungen (EG) Nr. 2040/2000 und (EG) Nr. 1258/1999 um den entsprechenden Betrag kürzen können.

*Im Falle eines Wertverlustes des Dollars gegenüber dem Euro bestimmt die Verordnung eindeutig, dass „... Mittelübertragungen (...) nach den vom Wertverlust des Dollars betroffenen Linien des EAGFL, Abteilung Garantie, vorgenommen werden“ (Artikel 11 dritter Satz). In dem für das Jahr 2000 relevanten Fall eines Anstiegs des Dollars gegenüber dem Euro bestimmt die Verordnung lediglich, dass „... Einsparungen bei der Abteilung Garantie ... bis zu einer Höhe von 500 Mio. EUR ... nach der Währungsreserve zu übertragen“ sind (Artikel 11 zweiter Satz), ohne dass der Ursprung dieser Einsparungen näher angegeben wird. Dies steht im Gegensatz zu dem präziseren Wortlaut des dritten Satzes von Artikel 11. Die Reihenfolge der beiden Sätze ist in dieser Hinsicht ebenfalls signifikant.*

*Die Kommission hat in früheren Berichten und Mittelübertragungsvorschlägen mit Bezug auf die Auswirkungen der Schwankungen des Dollar-Wechselkurses (z. B. in dem Bericht und Mittelübertragungsvorschlag für 1998 — SEK(1998) 1893 endg. vom 13. November 1998) darauf hingewiesen, dass Einsparungen in den einzelnen Sektoren nicht bedeuten, dass am Jahresende notwendigerweise Mittel in gleicher Höhe zur Verfügung stehen. In ihrer Antwort zu Ziffer 2.28 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 1998 hat die Kommission hierauf aufmerksam gemacht (ABl. C 349 vom 3.12.1999, S. 53).*

**9.24. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 werden die Vorauszahlungen gekürzt oder ausgesetzt, wenn die Ausgaben nicht den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen; dieser Artikel wird durchweg in Verbindung mit Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 296/96 in Fällen angewandt, in denen die in den Vorschriften festgelegten Zahlungsstermine nicht eingehalten werden. Im Jahr 2000 wurden 233 Haushaltslinien überprüft, und im Rahmen der monatlichen Vorauszahlungen wurden Kürzungen in Höhe von 15,7 Mio. EUR vorgenommen.*

*Der Termin für bestimmte Zahlungen richtet sich jedoch nach dem Zeitpunkt, zu dem die Anträge eingehen oder in den Mitgliedstaaten überprüft werden, und kann nur bei den einzelnen Dossiers in den Mitgliedstaaten überprüft werden. Fälle wie die vom Hof genannten könnten nur im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 aufgedeckt werden und auch nur, wenn der fragliche Sektor auf der Grundlage einer Risikoanalyse für die Prüfung ausgewählt wurde und der fragliche Vorgang in der Prüfungsstichprobe herausgegriffen wird.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.25. Wie bereits in den vorangegangenen Jahren ergab die Analyse der haushaltsmäßigen Erfassung der monatlichen Auszahlungsanordnungen für Abschlusszahlungen zu den Vorgängen des EAGFL-Garantie, dass bei diesen Auszahlungsanordnungen zu acht von zwölf Monaten (was einem Gesamtbetrag von 33 286 Millionen Euro, d. h. 82,4 % der Zahlungen, entspricht) der Sichtvermerk und die Validierung außerhalb der vorgeschriebenen Fristen erteilt bzw. vorgenommen wurden. Die beobachteten Verspätungen liegen zwischen 16 und 70 Tagen (siehe Ziffer 2.47).

9.26. Gemäß Artikel 10 der Haushaltsordnung<sup>(15)</sup> sind der Haushaltsplan und die Berichtigungs- oder Nachtragshaushaltspläne (BNH) auf Veranlassung des Präsidenten des Europäischen Parlaments „in der Regel innerhalb eines Monats nach dem Zeitpunkt der endgültigen Feststellung des Haushaltsplans“ im Amtsblatt zu veröffentlichen. Der am 2. August 2000 festgestellte BNH 1/2000 wurde erst am 17. April 2001, d. h. mit mehr als siebenmonatiger Verspätung gegenüber dem vorgeschriebenen Termin, veröffentlicht. Der am 6. Juli 2000 festgestellte BNH 2/2000 wurde erst am 2. Oktober 2000, d. h. mit fast zweimonatiger Verspätung, veröffentlicht.

### Kontenrahmen und Rechnungsführungspraktiken

#### Führung der Buchhaltung

9.27. Gemäß den Vorschriften der Haushaltsordnung und der zugehörigen Durchführungbestimmungen<sup>(16)</sup> führt der Rechnungsführer zur Erstellung der konsolidierten Haushaltsrechnung eine Kassenbuchhaltung über die Haushaltsvorgänge und zur Erstellung der konsolidierten Vermögensübersicht eine allgemeine Rechnung. Die Vorgänge werden zunächst zulasten einer Haushaltslinie gebucht und anschließend, soweit es sich um Vorgänge handelt, die in der Vermögensübersicht auszuweisen sind, auf der Grundlage außerbuchhalterischer Aufzeichnungen in der allgemeinen Rechnung und in der konsolidierten Vermögensübersicht erfasst.

#### 9.25. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Aus vielen verschiedenen administrativen und technischen Gründen traten bei der buchmäßigen Erfassung der monatlichen Abschlusszahlungen für 8 Monate Verzögerungen von durchschnittlich 39 Tagen auf. Diese Probleme sind jedoch nun angegangen worden, und seit August 2000 waren nur in zwei Fällen Verzögerungen von 1 bzw. 5 Tagen zu verzeichnen.*

#### 9.26. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission ist bestrebt, den zuständigen Dienststellen des Europäischen Parlaments alle erforderliche technische Unterstützung zu leisten, damit die BNH rascher veröffentlicht werden können.*

#### 9.27. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass sie nicht über einen angemessenen und den Standardvorschriften entsprechenden Kontenrahmen verfügt, anhand dessen die Rechnung der Organe in harmonisierter und gleichbleibender Form erstellt werden könnte. Dieser Mangel wird durch die Einführung eines neuen Kontenrahmens behoben, die nunmehr eine unumgängliche Aufgabe ist. Sie wird in aufeinanderfolgenden Phasen erfolgen, die sich auf die Finanzausweise mehrerer Haushaltsjahre beziehen.*

<sup>(15)</sup> Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 356 vom 31.12.1977, mehrfach geändert.

<sup>(16)</sup> Artikel 6, 69, 70, 70a und 72 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 356 vom 31.12.1977, mehrfach geändert. Artikel 133 bis 136 der Verordnung (Euratom, EGKS, EG) Nr. 3418/93 der Kommission mit Durchführungbestimmungen zu einigen Vorschriften der Haushaltsordnung, ABl. L 315 vom 16.12.1993.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.28. Diese außerbuchhalterischen Aufzeichnungen, insbesondere zu Investitionsausgaben, Betriebswerten oder an Finanzmittler vorab geleisteten, aber noch nicht an die Endempfänger weitergeleiteten Zahlungen (siehe Ziffer 9.7), werden von den mittelverwaltenden Stellen ohne Abstimmung mit den entsprechenden haushaltsmäßigen Buchungen vorgenommen. Die Verbindlichkeiten als notwendiger Bestandteil für die Berechnung des Rechnungsergebnisses (siehe Ziffern 9.34-9.37) werden nicht systematisch erfasst.

9.29. Wegen des Fehlens einer kontinuierlichen und detaillierten Erfassung in der allgemeinen Rechnung ist es nicht möglich, in regelmäßigen Abständen und innerhalb angemessener Fristen Rechnungsabschlüsse vorzunehmen, da ein Großteil der notwendigen Angaben im zentralen Rechnungsführungssystem fehlt.

### Entwicklung des Kontenrahmens

9.30. Seit 1994 war der der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung gewidmete Teil der Zuverlässigkeitserklärung mit Vorbehalten und Bemerkungen versehen, von denen viele von Jahr zu Jahr wiederholt wurden. Häufig sind sie darauf zurückzuführen, dass für die Haushalts- und Vermögensvorgänge kein geeigneter Kontenrahmen festgelegt ist.

### 9.28. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Informationen über die außerbuchmäßigen Erfassungen wurden von den mittelbewirtschaftenden Stellen auf der Grundlage präziser und detaillierter Normen erstellt, insbesondere der Verordnung betreffend die Rechnungsführung über die nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften sowie des Rechnungsführungs- und Konsolidierungshandbuchs (das Handbuch dient zur Festlegung einheitlicher Vorschriften für die Verbuchung und Darstellung der Rechnung der Organe der Europäischen Gemeinschaften), auch wenn sie effektiv nicht mit der Haushaltsbuchführung abgestimmt wurden.*

*Dank des neuen integrierten Kontenrahmens werden die außerbuchmäßigen Erfassungen schrittweise beseitigt.*

*Da die Rechnungsführung auf dem Kassenprinzip beruht, werden die Verbindlichkeiten nicht regelmäßig erfasst. Das Zentralregister für Rechnungen (zurzeit laufendes Projekt) wird künftig eine systematische Verbuchung der Verbindlichkeiten ermöglichen, was bei der derzeitigen Organisation der Rechnungsführung nicht möglich ist (siehe Ziffer 9.36).*

### 9.29. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Wie unter den nachstehenden Ziffern erläutert, wird der neue Kontenrahmen eine Lösung für die derzeitigen Unzulänglichkeiten der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften mit sich bringen.*

### 9.30. ANTWORTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

*Die endgültige Feststellung des Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans (BNH) 2/2000 erfolgte am 6. Juli 2000. Die zuständigen Dienststellen übermittelten ihn in der darauf folgenden Woche an das Amt für amtliche Veröffentlichungen (EUR-OP).*

*Nachdem das Europäische Parlament einen Abänderungsentwurf zum BNH 1/2000 angenommen hatte, der die Zustimmung des Rates erforderte, erfolgte die endgültige Feststellung des BNH erst am 2. August 2000, und er wurde Anfang September an das EUR-OP übermittelt.*

*Die Umkehrung der „natürlichen“ Reihenfolge der beiden Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne führte zu technischen Schwierigkeiten bezüglich der Ausgangsbeträge; der Prozess der Veröffentlichung des BNH 1/2000 wurde auf Ersuchen der Europäischen Kommission ausgesetzt, um ihr*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

die Durchführung der erforderlichen Überprüfungen gemeinsam mit dem Haushaltsausschuss des Parlaments zu ermöglichen. Die endgültigen Texte wurden dem EUR-OP am 26. Februar 2001 zur Veröffentlichung übermittelt. Nach einigen nachträglichen Korrekturen erklärte die Kommission das Haushaltsdossier am 5. April 2001 für gültig.

Das Parlament wird dafür Sorge tragen, solche Verzögerungen bei der Veröffentlichung des Haushalts oder der BNH zu vermeiden, indem es den materiellen Prozess der Veröffentlichung genau verfolgt und die mit der Veröffentlichung betrauten Organe ersucht, rasch zu handeln, wenn eine solche Verzögerung droht.

**9.30.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission hat einen Prozess zur Modernisierung der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften eingeleitet, um sie von einem Rechnungsführungssystem, bei dem nur die Darstellung der Auswirkungen des Haushaltsvollzugs in Bezug auf die Kassenbewegungen im Vordergrund steht, zu einer integrierten Vermögensbuchführung umzugestalten, deren Ziel es ist, die Finanzlage der Gemeinschaften vollständiger und zuverlässiger darzustellen. Dank des neuen integrierten Kontenrahmens wird der Rückgriff auf außerbuchmäßige Erfassungen schrittweise ausgeschaltet.

9.31. Die Kommission hat sich seit mehreren Jahren vorgenommen, einen neuen, auf den Grundsätzen der Vermögensbuchhaltung beruhenden Kontenrahmen zu definieren. Im Juli 2000 legte eine Gruppe hochrangiger unabhängiger Sachverständiger eine Studie vor. Der von der Kommission erstellte Zeitplan ermöglichte es ihr nicht, die in dieser Studie enthaltenen Vorschläge in ihren Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung vom 17. Oktober 2000 <sup>(17)</sup> aufzunehmen <sup>(18)</sup>.

**9.31.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

Der neue Kontenrahmen muss auf verschiedenen Ebenen entwickelt werden :

1. Entwicklung zu einer integrierten Rechnungsführung, die alle erforderlichen Informationen für die Rechnungslegung enthält;
2. Übernahme der allgemein anerkannten Rechnungsführungsgrundsätze;
3. Entwicklung zu einer auf dem Grundsatz der Periodenabgrenzung (accrual accounting) beruhenden allgemeinen Buchführung und Beibehaltung der kassenbasierten Haushaltsbuchführung. Voraussetzung hierfür ist eine völlige Verknüpfung zwischen der Haushaltsbuchführung und der allgemeinen Buchführung;
4. Einführung von Verbuchungsmethoden und Bewertungsregeln, die die zugrunde gelegten Rechnungsführungsgrundsätze im Einzelnen weiterentwickeln;

<sup>(17)</sup> Vorschlag für eine Verordnung (EG, EGKS, Euratom) des Rates, von der Kommission vorgelegt am 17. Oktober 2000, zur Regelung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2000) 461 endg.

<sup>(18)</sup> Siehe auch Stellungnahme Nr. 2/2001 des Rechnungshofes zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Regelung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Ziffern 41-43, ABl. C 162 vom 5.6.2001.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5. *Verbesserung der Finanzausweise, damit sie ein wirklichkeitsgetreues Bild vom Vermögensbestand, der Finanzlage, dem Haushaltsvollzug, den Ergebnissen der jeweiligen Einrichtung und dem Cashflow des Jahres vermitteln. Dabei sollen die Empfehlungen der IFAC (International Federation of Accountants) befolgt werden;*

6. *Erweiterung des Konsolidierungskreises.*

*Alle diese Elemente werden in den geänderten Vorschlag zur Neufassung der Haushaltsordnung und in die Verordnung mit Durchführungsbestimmungen aufgenommen.*

*Wie der Hof zu Recht feststellt, braucht der Entwurf des Kontenrahmens Zeit. Es ist äußerst wichtig, ihn gut auszuarbeiten, zu analysieren und zu bewerten, bevor er zur Anwendung gelangt. Von den Dienststellen des Rechnungsführers der Kommission wurde unlängst ein Aktionsplan ausgearbeitet. Damit dieses Rechnungsführungsprojekt erfolgreich durchgeführt werden kann, wird eine Gruppe von Rechnungsführungsfachleuten eingesetzt, der Beamte und externe Fachberater angehören.*

*Außerdem haben Kontakte mit Behörden der Mitgliedstaaten stattgefunden, die auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens weiter fortgeschritten sind; sie werden während der gesamten Dauer des Projekts fortgesetzt. Es ist sehr sinnvoll, sich die Erfahrungen dieser Länder zunutze zu machen.*

*Abschließend ist zu sagen, dass die Reform der Rechnungsführung der EG ein ehrgeiziges Projekt ist, das in dieselbe Richtung zielt wie die buchmäßige Entwicklung, die von verschiedenen Ländern in die Wege geleitet wurde und von den internationalen Rechnungsführungsinstitutionen empfohlen wird.*

9.32. Seither sind in dieser Angelegenheit nur langsame Fortschritte zu verzeichnen. Der ausführliche Aktionsplan wurde noch nicht gebilligt, und die Bestimmungen über den grundlegenden Kontenrahmen, die Führung der Buchhaltung und die Erstellung der Finanzausweise zwecks Einbeziehung in den Entwurf zur Neufassung der Haushaltsordnung sind noch immer nicht endgültig festgelegt.

9.33. Die Kommission wird ersucht, diese Versäumnisse umgehend abzustellen und dabei den praktischen Konsequenzen eines Projekts dieser Tragweite und Komplexität sowohl für den Einsatz von Human- und technischen Ressourcen als auch auf organisatorischer Ebene Rechnung zu tragen, bei dem die Kommission als Ganzes betroffen sein wird.

**9.32. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Dieses Projekt war Gegenstand eines Berichts, in dem auf die verschiedenen Aspekte des Projekts eingegangen wird; dazu gehört auch ein detaillierter Aktionsplan, der von dem neuen Rechnungsführer der Kommission validiert wird.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

**Rechnungsergebnis**

9.34. Erstmals haben die Organe und Einrichtungen ein — in der konsolidierten Rechnung als Rechnungsergebnis bezeichnetes — erweitertes Ergebnis berechnet. Gemäß der im November 1998 geänderten Haushaltsordnung<sup>(19)</sup> entspricht dieses dem Haushaltsaldo und dem Ergebnis der Anpassungen. Damit soll die Verknüpfung zwischen der Kassenbuchführung über die Haushaltsvorgänge und der allgemeinen Rechnung, die sich in Richtung einer Vermögensbuchhaltung entwickelt, hergestellt werden. Dabei werden die Auswirkungen der nicht durch die Haushaltsführung bewirkten Erträge und Aufwendungen auf die Vermögensübersicht erkennbar.

9.35. Die am Haushaltssaldo vorgenommenen Anpassungen betreffen hauptsächlich die erneute Erfassung von Erwerben und Veräußerungen von Sachanlagen und der unmittelbar in der Buchhaltung über die Haushaltsvorgänge erfassten Betriebswerte, Auszahlungen und Rückzahlungen von Darlehen oder Beteiligungen aus Haushaltsmitteln sowie die entsprechenden Zuweisungen zu und Entnahmen aus Abschreibungen und Wertberichtigungen. Außerdem betreffen sie die buchmäßige Erfassung von Forderungen zulasten von Haushaltsmitteln, Zuweisungen zu und Entnahmen aus Wertberichtigungen zu diesen Forderungen sowie Zuweisungen zu und Entnahmen aus Rückstellungen.

9.36. Die Berechnung eines Rechnungsergebnisses stellt einen Fortschritt dar, der dem auf internationaler Ebene im öffentlichen Sektor zu beobachtenden Trend entspricht. Insbesondere wegen des derzeitigen Rechnungsführungssystems, das keine vollständige Erfassung sämtlicher zur Berechnung notwendigen Bestandteile ermöglicht, fehlen jedoch eine Reihe von Angaben. So ist die Kommission beispielsweise nicht in der Lage, die Höhe der in die konsolidierte Vermögensübersicht aufzunehmenden Verbindlichkeiten zu beziffern. Im Bereich der Verpflichtungen unter dem Strich bleiben bestimmte Rückstellungen für zweifelhafte Forderungen und Eventualverbindlichkeiten bei der Berechnung des Rechnungsergebnisses unberücksichtigt, wie etwa die für die im Zusammenhang mit der Stilllegung der noch in Betrieb befindlichen Anlagen und der Entsorgung der nuklearen Abfälle der Gemeinsamen Forschungsstelle anfallenden Kosten zu bildende Rückstellung (220 Millionen Euro zum 31. Dezember 2000) oder die auf der Grundlage einer versicherungsmathematischen Berechnung zu veranschlagenden Verpflichtungen in Bezug auf Ruhegehaltsansprüche (siehe Ziffer 7.6).

<sup>(19)</sup> Siehe den geänderten Artikel 70 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 2548/98 des Rates vom 23. November 1998, ABl. L 320 vom 28.11.1998, S. 1).

**9.36. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission wird die vom Hof angeführten Beispiele sorgfältig analysieren, um unter Berücksichtigung der nachstehenden Bemerkungen herauszufinden, nach welchem Verfahren am besten vorzugehen ist.*

*Verbindlichkeiten: Wie bereits erwähnt, basiert die Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften auf dem Kassenprinzip. Daher werden die Verbindlichkeiten nicht systematisch erfasst. Die Kommission entwickelt zurzeit das Projekt eines Zentralregisters für Rechnungen, das künftig die Verbuchung der Verbindlichkeiten ermöglichen wird. Außerdem sieht der Entwurf des neuen integrierten Kontenrahmens — wie bereits erläutert — unter anderem die Verbuchung der Verbindlichkeiten vor.*

*Ruhegehälter: Die Kommission hält es in diesem Stadium für das Wichtigste, in den Finanzausweisen über die im Bereich der Ruhegehälter eingegangenen Verpflichtungen lückenlos zu informieren. Wie der Hof einräumt, hat die Kommission in den Anhang zu den Finanzausweisen erschöpfende Informationen aufgenommen. Das in Bezug auf die Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit den Ruhegehältern der öffentlichen Stellen anzuwendende Verfahren ist derzeit noch nicht Gegenstand eines Konsenses auf internationaler Ebene und erfordert eine sehr eingehende Analyse der Rechnungsführung. Das*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

vom Hof empfohlene Verfahren wird von den Mitgliedstaaten oder anderen Drittländern, die auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens sehr weit fortgeschritten sind, noch längst nicht befolgt.

Darüber hinaus betont die Kommission, dass die IFAC noch keine im öffentlichen Sektor für die Ruhegehälter geltenden Standardnormen angenommen hat.

Kosten für den Abbau der kerntechnischen Anlagen der GFS: Die Kommission hat einen Betrag in Höhe von 230 Mio. EUR für die Kosten im Zusammenhang mit dem Abbau der bereits stillgelegten Anlagen (einschließlich der Kosten für die Entsorgung der nuklearen Abfälle) zurückgestellt.

Die Kommission verpflichtet sich, für die sonstigen Anlagen, die noch in Betrieb sind, eine Rückstellung zu verbuchen, sobald ihr hierfür genügend Informationen vorliegen. In der Zwischenzeit hat sie die diesbezüglichen Kosten in den Verpflichtungen unter dem Strich veranschlagt.

9.37. Der Hof ist sich darüber im Klaren, dass die Entwicklung in Richtung einer Vermögensbuchhaltung, aus der sich ein Rechnungsergebnis ableiten lässt, nur schrittweise verlaufen kann. Bis zu deren vollständiger Umsetzung spiegelt das vorgelegte Ergebnis die wirtschaftliche Realität nur teilweise wider.

#### Weiterverfolgung der Bemerkungen zum Rechnungsführungssystem Sincom 2

9.38. Die meisten der vom Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 <sup>(20)</sup> vorgebrachten Bemerkungen treffen weiterhin zu.

#### 9.37. ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Berechnung des wirtschaftlichen Ergebnisses ist eine wichtige Entwicklung der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften. Sie wird je nach dem Stand des Entwurfs des neuen Kontenrahmens noch schrittweise verbessert werden.

#### 9.38. ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Qualität von Sincom 2 ein ständiges Anliegen ist und dass sie regelmäßig und in großem Umfang investiert, um die Leistung der horizontalen Finanzanwendungen zu verbessern.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass sich gewisse angekündigte Maßnahmen wegen der technischen Kompliziertheit der einzuführenden Lösungen verzögert haben. Gleichwohl werden Maßnahmen getroffen, um die Verwaltung der Finanzinformationssysteme zu verbessern.

<sup>(20)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 8.41-8.56, ABl. C 342 vom 1.12.2000, S. 193.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.39. Trotz der Komplexität des Rechnungsführungssystems Sincom 2 nimmt die Kommission noch immer keine umfassenden, periodischen Abstimmungen zwischen den Daten der drei Untersysteme von Sincom 2 vor. Entgegen der diesbezüglichen Zusage der Kommission in ihren Antworten auf die Bemerkungen des Hofes <sup>(21)</sup> haben ihre zentralen Dienststellen den mittelbewirtschaftenden Dienststellen auch noch keine schriftlichen Anweisungen übermittelt und keine systematischen Abstimmungen zwischen allen lokalen Systemen und dem Zentralsystem vorgenommen. Somit sind die Kohärenz der Daten zwischen den Untersystemen und die Zuverlässigkeit der den mittelbewirtschaftenden Dienststellen für Managementzwecke bereitgestellten Informationen nicht gewährleistet.

9.40. Die vom Hof angesprochenen Funktionsmängel wurden nur sehr unvollständig behoben. Die aufgezeigten Probleme bezüglich der Handhabung von Stichdaten und Rechnungsführungszeiträumen, der Verwaltung von Teilzahlungen im Eigenmittelbereich oder auch der Behandlung von Änderungen an Mittelbindungen, bei der der Prüfpfad unterbrochen wird, bestehen unverändert weiter. Die Einrichtung einiger grundlegender, in der Software vorhandener Rechnungsführungsfunktionen wie etwa Kontrollkonten für Forderungen und Verbindlichkeiten oder für Anlagewerte wurde offensichtlich noch immer nicht ins Auge gefasst. Die Erstellung von Berichten, insbesondere zu Einnahmen und bezüglich der Überwachung von Forderungen, bereitet weiterhin Probleme.

**9.39. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission hat mit der Analyse eines neuen Ansatzes für eine regelmäßige Abstimmung der Daten der drei Untersysteme von Sincom 2 begonnen. Ein erster Test wurde im Rahmen des Rechnungsabschlusses 2000 in Bezug auf die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen durchgeführt.*

*Die Kommission räumt ein, dass sie mit der Entsendung der schriftlichen Weisungen an die Dienststellen, damit sie regelmäßige Abstimmungen zwischen den Daten der lokalen Systeme und denen von Sincom 2 vornehmen, im Rückstand ist. Da die Validierung der ausgehend von den lokalen Systemen eingegebenen Transaktionen nur im Zentralsystem (Sincom 2) erfolgt, haben sich somit die Anweisungsbefugten zu vergewissern, dass ihr lokales System die zentralen Daten auch wirklich übernommen hat. Den Dienststellen werden im Oktober 2001 schriftliche Weisungen übermittelt.*

**9.40. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass sie im Jahr 2001 bei der Behebung der vom Hof aufgezeigten Funktionsmängel große Fortschritte gemacht hat, obwohl es zu Verzögerungen gegenüber den zuvor angekündigten Fristen gekommen ist.*

*Die Kommission hat Maßnahmen geplant, um die Verwaltung der Transaktionen im Zusammenhang mit den Rechnungsführungsstichtagen und -zeiträumen zu verbessern. Der Software-Lieferant hat der Kommission eine neue Version zur Verfügung gestellt, mit der seit August 2000 der Verlauf der Transaktionen nachvollzogen werden kann. Auch wurde ein Datenabfragesystem in Betrieb genommen. Die Übernahme der historischen Daten von Sincom 1 (1990-1998) und Sincom 2 in das Data Warehouse ist 2001 angelaufen: Die Daten über die Mittelbindungen und Zahlungen sind seit Mai 2001 abrufbar, die Daten betreffend die Mittel werden Ende 2001 abrufbar sein. Die verschiedenen Änderungen einer Mittelbindung können daher anhand eines Berichts verfolgt werden.*

*Die Kommission hat verschiedene Maßnahmen getroffen, um gewisse in der Software vorhandene Rechnungsführungsfunktionen zu integrieren. Im Herbst 2001 wurde ein erster Prototyp der Anwendung Zentralregister für Rechnungen (Maßnahme 11 des Weißbuchs) gestartet. Dies ist eine erste Etappe auf dem Weg zur Einführung einer Mandantenbuchführung.*

*Die Verwaltung der partiellen Einnahmen im Bereich der Eigenmittel und andere Funktionen im Zusammenhang mit der Einnahmenverwaltung wurden im September 2001 teilweise in Betrieb genommen.*

<sup>(21)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Antworten der Kommission zu Ziffer 8.48, ABl. C 342 vom 1.12.2000, S. 200.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.41. Der Datensicherungstest, dessen Durchführung bis Ende 2000 die Kommission zugesagt hatte, wurde mehrmals, zuletzt auf Juli 2001, verschoben. Mangels eines operationellen Notfallplans wäre die Kommission folglich im Falle eines größeren Zwischenfalls nicht in der Lage, die Daten wiederherzustellen und die laufenden Funktionen fortzusetzen. Aufgrund einer von den Kommissionsdienststellen vorgenommenen Risikoanalyse ist davon auszugehen, dass ein solcher Systemausfall einen direkten Verlust in einer Größenordnung von 100 Millionen Euro, insbesondere bedingt durch Verzugszinsen, Vertragsstrafen und Doppelzahlungen, verursachen könnte.

9.42. Obgleich die Kommission begonnen hat, Abhilfemaßnahmen im Bereich der Zugriffssicherheit zu treffen, bestehen noch immer zahlreiche schwerwiegende Unzulänglichkeiten, die vom Hersteller der Systemsoftware für das Referenzsystem von Sincom 2 nach einer Überprüfung im vergangenen Februar bestätigt wurden. Es gibt noch immer kein rigoroses Verfahren zur Überwachung und Weiterverfolgung von Systemausfällen, die Zugriffsverwaltung wird nicht ordnungsgemäß dokumentiert, und die Zahl der Benutzer mit Zugriffsrechten als Systemverwalter oder -entwickler ist weiterhin zu hoch.

9.43. Der Hof stellte fest, dass häufig technische Interventionen im System vorgenommen werden, die zur Beseitigung von Blockaden wegen Unstimmigkeiten in der Systemkonzeption oder auch zur Änderung von Schlüsselattributen von Vorgängen wie etwa Betrag oder Haushaltlinie dienen können. Diese Interventionen werden meistens so gut wie überhaupt nicht dokumentiert, und außerdem besteht dabei die Gefahr, dass der Prüfpfad verloren geht. Ferner werden der Finanzkontrolleur und der Rechnungsführer nicht erneut zwecks Erteilung ihres Sichtvermerks befasst. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass weiterhin zu weit gefasste Benutzerprofile zugewiesen werden. Die Kommission muss der Verstärkung des internen Kontrollmechanismus für dieses System nunmehr dringend eine höhere Priorität einräumen.

**9.41. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Der vollständige Test des Notfallplans musste infolge der Ersetzung bestimmter Rechner im Rechenzentrum zurückgestellt werden, da der Notfallplan nur auf der neuen Konfiguration vollständig realisiert werden kann. Die Kommission hat in diesem Rahmen den Hof unter Gewährleistung völliger Transparenz informiert. Immerhin wurden bis zum endgültigen Einsatz des globalen Notfallplans Teiltests durchgeführt.*

**9.42. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission hat einen Aktionsplan zur Verstärkung der Sicherheit erstellt. Im ersten Halbjahr 2001 wurden eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen durchgeführt (z. B. Blockierung der inaktiven Benutzer und Verstärkung der Passwortverwaltung). Die Kommission wird weiterhin die erforderlichen Anstrengungen unternehmen, damit dieser Aktionsplan vollständig durchgeführt wird.*

*Die Kommission wird Standardberichte ausarbeiten, anhand deren die Zugriffsrechte der Anwendungsbenutzer ermittelt werden können.*

*Die Kommission hat Maßnahmen in die Wege geleitet, um die Zahl der Benutzer, die über die umfassendsten Zugriffsprofile verfügen, auf das strikt notwendige Maß zu reduzieren.*

**9.43. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Komplexität des Systems macht technische Eingriffe erforderlich, um zum einen Blockierungen bei Vorgängen aufzuheben und zum anderen die Daten des Moduls des Anweisungsbefugten (SI2) auf die Daten der Rechnungsführung abzustimmen (R/3).*

*Die Maßnahmen, auf die sich der Hof bezieht, betreffen hauptsächlich zwei Arten von Vorgängen: die Abstimmung (Synchronisation) der noch abzuwickelnden Mittelbindungen und die Umbuchungen. Was die Übernahme der noch abzuwickelnden Mittelbindungen anbelangt, so werden zu Beginn des Haushaltsjahres die auf Landeswährungen lautenden Mittelbindungen, die monatlich in Euro neu bewertet werden, aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr in das laufende Haushaltsjahr übernommen. Aufgrund eines für jede Landeswährung spezifischen Neubewertungsmechanismus kann es zu Abweichungen bei den Euro-Cents kommen; daher muss der Wert der noch abzuwickelnden Mittelbindungen in dem Modul des Anweisungsbefugten (SI2) auf die in dem Rechnungsführungsmodul (R/3) ermittelten Werte abgestimmt werden.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Diese Abstimmung ändert nichts an den Elementen, die Gegenstand des Sichtvermerks des Finanzkontrolleurs und der Validierung durch den Rechnungsführer waren.*

*Eine weitere Kategorie von Eingriffen betrifft Umbuchungsvorgänge, bei denen eine Mittelbindung von einer Haushaltslinie nach einer anderen verlagert wird, um den von der Kommission zu Beginn des Haushaltsjahres beschlossenen Zuständigkeitsübertragungen zwischen Generaldirektionen oder Änderungen des Eingliederungsplans Rechnung zu tragen. Die Kommission wird dafür sorgen, dass der Sichtvermerk der Finanzkontrolle in den Workflow einbezogen wird.*

*Obgleich eine ganze Reihe von Informationen über diese Eingriffe im System enthalten sind, wird die Kommission alles daran setzen, um die Qualität ihrer Dokumentation über diese Eingriffe zu verbessern und diese Verfahren zwecks Erleichterung des Prüffads zu formalisieren.*

*Was die Befassung des Finanzkontrolleurs und des Rechnungsführers bei den übrigen Arten von Änderungen anbelangt, so werden in Bälde Konsultationen eingeleitet, um die Arten von Eingriffen bei den in ihre jeweilige Zuständigkeit fallenden Vorgängen genauer zu ermitteln. Erweisen sich Änderungen von Sincom 2 als notwendig, so wird ihrer Durchführung die notwendige Priorität eingeräumt.*

*Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass jede DV-Anwendung technische Eingriffe ermöglichen muss, um Blockierungen bei Vorgängen aufzuheben oder Programme zu korrigieren. Daher müssen einer begrenzten Anzahl von Systemverwaltern oder den für die Sicherheit zuständigen Beamten umfassende Zugriffsrechte eingeräumt werden.*

*Die Kommission hat die Zahl ihrer Benutzer mit Zugriffsrechten bereits begrenzt. Damit die Sicherheit dieser Eingriffe gewährleistet ist, werden sie auf ein bestimmtes Modul beschränkt; sie erstrecken sich nie auf alle beiden Module, die die Sincom-2-Anwendung bilden. Die Kommission wird dafür sorgen, dass die Zahl der Benutzer mit Zugriffsrechten noch weiter auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt wird.*

## RECHTMÄSSIGKEIT UND ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER ZUGRUNDE LIEGENDEN VORGÄNGE

### *Einleitung*

9.44. Die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Union ist durch die Intervention sehr unterschiedlicher Beteiligter auf mehreren Ebenen gekennzeichnet.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Sie reicht von der zentralen Verwaltung durch die Anweisungsbefugten der Kommission bis zu der Vielzahl lokaler Empfänger, die geografisch weit verstreut sind und auch hinsichtlich ihrer Funktion große Unterschiede aufweisen. Zwischen diesen beiden Extremen liegen mehrere Formen dezentraler Verwaltung auf nationaler oder regionaler Ebene. In den Bereichen Agrarpolitik und Strukturmaßnahmen, auf die mehr als 80 % der Haushaltsausgaben entfallen, werden die Gemeinschaftsmaßnahmen auf der jeweiligen Ebene von nationalen und regionalen Dienststellen und Einrichtungen verwaltet. Im Falle der internen Politikbereiche, der Forschung und der externen Politikbereiche verwalten die Kommissionsdienststellen die Mittel und die zugehörigen Maßnahmen mithilfe zahlreicher zwischen-geschalteter oder Empfängereinrichtungen in Europa oder weltweit direkt.

9.45. Wegen dieser räumlichen und zeitlichen Aufsplitterung des Haushaltsvollzugs ist die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sämtlicher Vorgänge besonders komplex. Die Kommission, die gemäß Artikel 274 des EG-Vertrags für die Ausführung des Haushaltsplans zuständig ist, ist auf die gute Zusammenarbeit der nationalen Verwaltungen und sonstigen Beteiligten angewiesen. Dieser Prozess ist durch eine große Vielfalt administrativer und buchhalterischer Kulturen, Traditionen und Praktiken gekennzeichnet.

9.46. Eines der der Kommission zur Verfügung stehenden Instrumente zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Ganzen ist der Erlass von Verordnungen oder Rahmenbestimmungen über die von den nationalen Behörden einzurichtenden Mindestkontrollen, die gegebenenfalls auch Verfahren zur Zulassung der zuständigen Einrichtungen sowie Sanktionen umfassen können. Derartige Verordnungen existieren im Agrarbereich in Form des Rechnungsabschlussverfahrens einschließlich des Verfahrens zur Bescheinigung der Rechnungsabschlüsse der Zahlstellen sowie in Form des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) <sup>(22)</sup> und im Bereich der Strukturfonds in Form der Verordnungen (EG) Nr. 2064/97 und (EG) Nr. 438/2001 <sup>(23)</sup>, in denen Durchführungsbestimmungen zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für die gewährten Zuschüsse festgelegt sind. Zu den übrigen Rubriken der Finanziellen Vorausschau gibt es keine derartigen Rahmenbestimmungen für die Kontrolle.

---

<sup>(22)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992, ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 1. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission, ABl. L 391 vom 31.12.1992, S. 36, wurden Durchführungsbestimmungen erlassen.

<sup>(23)</sup> ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 1, und ABl. L 63 vom 3.3.2001, S. 21.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.47. Die Arbeiten des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 — Prüfung einer Stichprobe zugrunde liegender Vorgänge und Analyse bestimmter Verwaltungs- und Kontrollsysteme (siehe Ziffern 9.1-9.3) — haben gezeigt, dass insbesondere auf der Ebene der Endempfänger hohe Risiken von Funktionsmängeln bestehen. Die entsprechenden Ergebnisse sind nachstehend nach großen Haushaltsbereichen zusammengefasst.

*Eigenmittel*

9.48. Der überwiegende Teil der Eigenmittel (rund 83 % des Gesamtvolumens) stammt aus MwSt.- und BSP-Eigenmitteln. Die Beträge beruhen auf komplexen Finanzmodellen, für die Statistiken herangezogen werden, die die Mitgliedstaaten der Kommission liefern. Die Berechnung dieser Eigenmittel wird durch zwei Hauptfaktoren beeinflusst: die Zuverlässigkeit der statistischen Angaben als solcher und die Qualität des Systems der Kommission zur Handhabung dieser Daten. Da das Eigenmittelgesamtaufkommen mit den Gesamtausgaben übereinstimmen muss, wobei die BSP-Eigenmittel die Residualgröße bilden, können sich Berechnungsfehler nur auf den jeweiligen Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten am Gesamtaufkommen auswirken.

9.49. Der Hof prüfte den Ansatz der Kommission zur Gewährleistung der Qualität der in den Mitgliedstaaten zur MwSt.-Erhebung eingerichteten Verfahren und Kontrollsysteme, einschließlich der Mechanismen zur Verhütung, Aufdeckung und Bereinigung von Betrügereien und sonstigen Unregelmäßigkeiten. Dabei wurde festgestellt, dass die Kommission die Koordinierung und Durchführung ihrer Tätigkeit in diesem Bereich insbesondere durch die Überwachung und Bewertung der Leistungsfähigkeit der nationalen Systeme verbessern könnte (siehe Ziffern 1.19-1.36).

9.50. Im Nachgang zu früheren Prüfungen des Hofes bezüglich der Kontrolltätigkeit der Kommission betreffend die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der BSP-Angaben der Mitgliedstaaten wurde eine Weiterverfolgungsprüfung zu den von der Kommission eingeleiteten Abhilfemaßnahmen durchgeführt. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass zwar mittlerweile ein solider, flexibler Rahmen für das Management der Qualitätskontrolle von BSP-Angaben geschaffen wurde, dieser jedoch nicht systematisch angewandt wird. Außerdem ist die Übermittlung der Daten an die Nutzer häufig unvollständig, was zu Fehlinterpretationen führen kann (siehe Ziffern 1.50-1.65).

**9.47. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Siehe Schlussfolgerungen. Die Kommission unternimmt ihres Erachtens große Anstrengungen, um kohärente Kontrollsysteme einzuführen und deren effiziente Umsetzung zu gewährleisten, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, strukturelle Maßnahmen, Forschung und externe Politikbereiche. Die Reform der Kommission und die Neufassung der Haushaltsordnung sind wichtige Bestandteile dieser Aktion.*

**9.49. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission hat weder die Verpflichtung, in diesem Bereich mehr zu tun, noch die dafür erforderlichen Ressourcen. Sie hat in ihren Bemerkungen zu Kapitel 1 dieses Jahresberichts ihre Rolle in Bezug auf die MwSt.-Eigenmittel erläutert. Sie wird in diesem Bereich weiterhin ihre Funktion in Fällen erfüllen, in denen sie der Ansicht ist, dass eine Gemeinschaftsdimension das Vorgehen der mitgliedstaatlichen Behörden verstärken wird. Abgesehen von der spezifischen Verpflichtung gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1553/89 verleiht der derzeitige Rechtsrahmen der Gemeinschaft ihr jedoch nicht die Funktion, die MwSt.-Kontrolle der Mitgliedstaaten zu überwachen und zu bewerten.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.51. Die traditionellen Eigenmittel machen rund 14 % der Gesamteinnahmen aus und bestehen im Wesentlichen aus bei der Einfuhr von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft entrichteten Zöllen. Für die Erhebung dieser Zölle sind die Zollbehörden der Mitgliedstaaten zuständig. Eine der zentralen Funktionen dieses Verfahrens besteht darin zu gewährleisten, dass die Zölle vollständig und genau erfasst und gezahlt werden. Es obliegt den Zollbehörden, hinreichende Verfahren und Kontrollen zur angemessenen Abdeckung dieses Risikos einzurichten. Bei seiner Prüfung zum Thema Antidumping, einer der Zollarten, untersuchte der Hof die eingerichteten Systeme zur Bekämpfung des hohen Risikos, dass Händler, die Waren in die Europäische Union einführen, versuchen, diese Zölle zu umgehen. Die Prüfung des Hofes ergab eine Reihe von Schwachstellen in der Konzeption und Anwendung der bestehenden Systeme sowohl bei der Kommission als auch in den Mitgliedstaaten; u. a. wurden bei der risikoorientierten Auswahl von Einfuhranmeldungen zur eingehenden Prüfung ungeeignete technische Hilfsmittel verwendet.

### Agrarpolitik

9.52. Der EAGFL-Garantie bildet den größten Haushaltsbereich (rund 47 % des Gesamtvolumens). Die Ausgaben werden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten über deren Zahlstellen indirekt verwaltet. Die Zahlstellen leisten Millionen von Zahlungen an eine Vielzahl von Empfängern, die in der Regel aus einzelnen Landwirten oder Agrarunternehmen bestehen. Die Zahlungen beruhen auf eingereichten Anträgen, in denen der Antragsteller die Förderungswürdigkeit seiner Maßnahmen nachweist, beispielsweise Aussaat einer bestimmten Anbaupflanze auf bestimmten Flächen oder Haltung einer bestimmten Anzahl Tiere während eines bestimmten Zeitraums. In einem solchen Umfeld müssen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme hinreichend solide ausgelegt sein, um verschiedene Kategorien von Risiken in Bezug auf Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsfehler abdecken zu können. Bei den Systembewertungen und Prüfungsfeststellungen des Hofes bestätigte sich für das Jahr 2000, dass diese Risiken weiterhin nicht hinreichend eingedämmt werden. Nachstehend folgt eine knappe Beschreibung eines der wichtigsten Systeme.

9.53. Im Rahmen des nach der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik im Jahre 1992 eingeführten Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) müssen die nationalen Behörden die Beihilfeanträge systematischen Logik- und Plausibilitätskontrollen unterziehen, systematische Gegenkontrollen zwischen

### 9.51. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Zu den Bemerkungen bezüglich „Schwachstellen in der Anwendung und ungeeignete technische Hilfsmittel“ möchte die Kommission wie bereits unter den Ziffern 1.31 bis 1.34 und 1.40 des Kapitels 1 darauf hinweisen, dass sie den Mitgliedstaaten über den TARIC spezifische Daten über die veröffentlichten Antidumpingvorschriften zur Verfügung stellt, damit eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung der Antidumpingmaßnahmen gewährleistet ist.*

*Darüber hinaus wurde 1997 ein „Leitfaden für Risikoanalyse und Zollkontrollen“ veröffentlicht; darin sind (Kapitel 3 — Unterabschnitt 3) spezifische Risikoindikatoren für Waren definiert, die Antidumping- und Ausgleichszöllen unterliegen. Diese Indikatoren dürften das durch die Prüfung des Hofes aufgezeigte Risiko abdecken.*

*Da die Risikoanalyse ein wichtiges Instrument für die Zollkontrolle ist, fördert die Kommission im Rahmen des Programms Zoll 2002 zudem ein gemeinschaftliches Risikomanagementkonzept, das die Entwicklung von Risikoindikatoren für die Zollabfertigungsverfahren bei der Einfuhr, bei der Ausfuhr und im Versandverfahren einschließt.*

### 9.52. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Auf der Grundlage ihrer eigenen Prüftätigkeit sowie ihrer Analyse der Zuverlässigkeitserklärung 2000 stimmt die Kommission mit dem Hof nicht darin überein, dass ein unzulängliches Management der Risiken in Bezug auf Rechtmäßigkeits- oder Ordnungsmäßigkeitsfehler vorliegt.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

Beihilfeanträgen und einer ständig aktualisierten Datenbank über landwirtschaftlich genutzte Parzellen bzw. Tiere vornehmen, standardisierte Verfahren zur Berechnung, buchmäßigen Erfassung und Zahlung der Beihilfen anwenden, stichprobenweise zeitnahe Vor-Ort-Kontrollen bei den Antragstellern durchführen, um die den Beihilfeanträgen zugrunde liegenden physischen Sachverhalte zu überprüfen, und ein Sanktionssystem für fehlerhafte Anträge einrichten.

9.54. Das Risiko fehlerhafter Anträge der Begünstigten wird nur zum Teil abgedeckt, da Fehler bezüglich der den Anträgen zugrunde liegenden physischen Sachverhalte wie etwa der tatsächlich auf der gesamten Fläche ausgesäten Anbaupflanze oder der tatsächlichen Zahl der gehaltenen Tiere nur im Wege körperlicher Vor-Ort-Kontrollen aufgedeckt werden können. In der Verordnung ist nur eine geringe Mindestquote (5-10 %) körperlicher Vor-Ort-Kontrollen vorgesehen.

9.55. In einigen Mitgliedstaaten bestehen noch immer eine Reihe von Mängeln (siehe Sonderbericht Nr. 4/2001), wobei einige der wichtigsten Anforderungen nicht immer erfüllt werden. Insgesamt kann das InVeKoS als eine solide Grundlage für die Verwaltung des Risikos fehlerhafter oder ungenauer Anträge angesehen werden, doch die Kommission sollte nachdrücklicher für seine vollständige und einheitliche Umsetzung sorgen. Außerdem erstreckt es sich nur auf bestimmte Haushaltslinien (rund 60 % der Gesamtausgaben) und nicht auf sämtliche Agrarausgaben.

**9.54. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die körperliche Kontrolle ist nach wie vor eine ganz wesentliche Methode, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die Datenbanken ordnungsgemäß gemeldet worden sind. Nach den Angaben des Hofes belaufen sich die erforderlichen Mindestquoten für Vor-Ort-Kontrollen nur auf 5 % bei Ackerkulturen und auf 10 % bei Tieren. Diese Werte sind jedoch das rechtlich vorgeschriebene absolute Minimum in Prozent der Beihilfeanträge, und der Anteil der tatsächlich kontrollierten Flächen oder Tiere ist stets — und mitunter erheblich — größer. Außerdem ist hervorzuheben, dass die Vor-Ort-Kontrollen in der Regel risikoorientiert sind; es ist ferner Vorschrift, dass die Quote der Vor-Ort-Kontrollen erhöht werden muss, wenn erhebliche Unregelmäßigkeiten festgestellt werden.*

*Das System für die Gewährung von Direktbeihilfen beruht auf den Anträgen der Erzeuger, der Hof scheint jedoch die sehr vollständigen (100 % administrativen) Gegenkontrollen und sonstigen durch die Datenbanken erleichterten Kontrollen zu übersehen, denen sie unterliegen. Aufgrund dieser erschöpfenden Verwaltungskontrollen wird eine Auswahl für die Vor-Ort-Kontrolle getroffen, werden Sanktionen verhängt und unter Umständen die Zahlungen zugunsten der betreffenden Erzeuger verzögert. Der Abschreckungseffekt der Verwaltungskontrolle kann daher als eines der Kernelemente des InVeKoS angesehen werden.*

**9.55. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die positive Beurteilung des InVeKoS durch den Hof wird begrüßt. Die Kommission hat in einigen Mitgliedstaaten ebenfalls anhaltende Mängel festgestellt; sie behebt sie im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens, das der Hof an anderer Stelle (Entwurf des jüngsten BSE-Berichts des Hofes — Ziffer 1.69) als einen guten Weg bezeichnet hat, um die Mitgliedstaaten zur Ergreifung von Korrekturmaßnahmen anzuhalten.*

*Die Kommission hat den rechtlichen Rahmen für die Leistung von Ausgaben im Rahmen des InVeKoS festgelegt und den Mitgliedstaaten Leitlinien und Ratschläge für ihre InVeKoS-Systeme an die Hand gegeben; damit überwacht sie genau die*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.56. Zusammenfassend ist festzustellen, dass das System zwar eine solide Grundlage für die Kontrolle der meisten Ausgaben des EAGFL-Garantie liefert, derzeit jedoch nicht dergestalt funktioniert, dass daraus ein hinreichender Grad an Zuverlässigkeit abgeleitet werden kann. Die ermittelten Mängel in der Funktionsweise des InVeKoS und in der Verwaltung anderer Agrarmärkte werden auch durch die Prüfungsfeststellungen des Hofes zu den EAGFL-Vorgängen bestätigt (siehe Ziffern 2.29-2.52).

### Strukturmaßnahmen

9.57. Ziel der Strukturfonds (ESF, EFRE, EAGFL-Ausrichtung, FIAF) und des Kohäsionsfonds, auf die rund 35 % der Haushaltsausgaben entfallen, ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Europäischen Union. Die Strukturfondsausgaben durchlaufen eine sehr komplexe Struktur aus einer Vielzahl von Verwaltungsstellen, die Tausende von Projekten durchführen. Die Bestimmungen für die Strukturfonds sind häufig kompliziert und schwierig anzuwenden und geben Anlass zu Fehlinterpretationen. Im Rahmen der Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 1994-1999, der gerade abgeschlossen wird, besitzt die Kommission keine klare Rechtsgrundlage für die Verhängung von Sanktionen oder die Auferlegung finanzieller Berichtigungen für Unzulänglichkeiten in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitglieder. Letzterer Mangel wurde im rechtlichen Rahmen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 behoben.

Arbeiten, wobei Unzulänglichkeiten in der Funktionsweise des Systems ermittelt werden können. Die Mitgliedstaaten können daraufhin die erforderlichen Schritte unternehmen, um Abhilfe zu schaffen. Erweist sich das in einem Mitgliedstaat eingerichtete InVeKoS-System als nicht zufriedenstellend, so verweigert die Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens die Finanzierung der betreffenden Ausgaben ganz oder teilweise.

Darüber hinaus ist die Kommission seit Ende 2000 mit der Überprüfung der InVeKoS-Vorschriften befasst, so dass im Jahr 2002 eine neue kodifizierte Verordnung vorliegen dürfte; sie möchte auch auf die regelmäßigen Sitzungen von Sachverständigengruppen hinweisen, die ein ausgezeichnetes Forum für die Harmonisierung, die Verbesserung und den Austausch von Informationen sind.

### 9.56. ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Hof festgestellten Mängel in Bezug auf die Agrarausgaben im Allgemeinen — sowohl qualitativ als auch quantitativ — in dem richtigen Zusammenhang gesehen werden sollten. Insbesondere muss hinsichtlich der Flächenmessung nochmals betont werden, dass die Landwirte mitunter große Schwierigkeiten haben, ihre Parzellen genau zu messen. Daher überrascht es nicht, dass sich bei den vom Hof 18 Monate nach dem Beihilfeantrag durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen, wenn die Parzellen unter Umständen zusammengelegt oder neu gebildet worden sind, häufig (meist verhältnismäßig geringfügige) Abweichungen ergeben — daher die Notwendigkeit rechtlicher und technischer Toleranzen.

### 9.57. ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, dass die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen ein komplexer Prozess ist, bei dem zwangsläufig viele verschiedene Stellen an der Durchführung von Tausenden von Projekten beteiligt sind, die aus dem Gemeinschaftshaushalt kofinanziert werden. Es muss detaillierte Vorschriften geben, damit sichergestellt ist, dass die Fondsziele erreicht werden, und es besteht die Gefahr, dass im Zusammenhang mit ihrer Auslegung Probleme auftreten. Die Kommission hat Anstrengungen unternommen, um die Vorschriften für den Zeitraum 2000-2006 klarer zu gestalten, beispielsweise durch die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000, und sie berät die Mitgliedstaaten in den Fragen, die aufgeworfen werden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie gemäß Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 nicht nur Korrekturen

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.58. Bei früheren Prüfungen des Hofes zeigte sich, dass die Mitgliedstaaten vor der Einreichung der Ausgabenerklärungen oder dem Abschluss der verschiedenen Interventionsformen die erforderlichen Überprüfungen nicht oder nur in beschränktem Ausmaß durchführten. Die Einführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97, in der Mindestanforderungen für die Verwaltungs- und Kontrollverfahren der Mitgliedstaaten festgelegt sind, stellt eine wichtige Initiative der Kommission zur Verbesserung der Finanzkontrolle seitens der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Strukturfonds dar.

9.59. Gemäß der Verordnung müssen die vor dem Abschluss der einzelnen Interventionsformen durchzuführenden Kontrollen mindestens 5 % der zuschussfähigen Gesamtausgaben abdecken. Bisher gibt es keine klaren Anleitungen bezüglich der Ziele dieser Kontrollen oder der Auswahl der abgedeckten Vorgänge. Im Grunde geht es darum, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen risikoorientierten Kontrollen, die die besten Aussichten auf Ermittlung und Bereinigung von Fehlern bieten, und repräsentativen Kontrollen herzustellen, die sowohl Hinweise auf die Fehlerinzidenz liefern als auch die Antragsteller von der Einreichung fehlerhafter Anträge abhalten. Die Prüfung des Hofes bezüglich der Umsetzung dieses Kontrollrahmens ergab, dass zwar ein gewisser Fortschritt erzielt wurde, jedoch in allen besuchten Mitgliedstaaten noch erhebliche Mängel bei der Durchführung der vorgeschriebenen Kontrollen bestehen. Trotz der Anleitungen in zwei Anhängen des im Oktober 1999 herausgegebenen Prüfungshandbuchs, das eine nützliche Grundlage für die Umsetzung der Verordnung liefert, war die von der Kommission geleistete Hilfestellung nicht hinreichend klar und zeitnah. Bis Ende 2000 hatte die Kommission die Anstrengungen der Mitgliedstaaten kaum beurteilt (siehe Ziffern 3.47-3.52).

9.60. Die genannten Unzulänglichkeiten werden auch durch die Ergebnisse der Prüfung der den Ausgabenerklärungen zugrunde liegenden Vorgänge und die vom Hof vorgenommenen eingehenden Prüfungen ausgewählter abgeschlossener Programme bestätigt. Durch einen hohen Anteil nicht zuschussfähiger Ausgaben in den von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträgen auf Abschlusszahlung sind Verluste zulasten des Gemeinschaftshaushalts entstanden (siehe Ziffer 3.39).

in einzelnen Fällen von Unregelmäßigkeit verhängen, sondern in ordnungsgemäß begründeten Fällen auch umfassendere Korrekturen vornehmen kann, die dem größeren Risiko für die Gemeinschaftsmittel Rechnung tragen. Dies ist in den internen Leitlinien für die Finanzkorrekturen vom 15. Oktober 1997 festgeschrieben.

**9.58-9.59.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kontrollen durch die Mitgliedstaaten waren Vorschrift gemäß Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, doch wurden in der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 im Einzelnen Art und Mindestzahl der durchzuführenden Kontrollen festgelegt. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 hat die Kommission große Anstrengungen unternommen, um den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Bestimmungen der Verordnung detaillierte Anleitungen zu geben. Dazu nutzte sie insbesondere das Prüfungshandbuch für die Strukturfonds, das im Juni 1998 vorgestellt wurde, sowie die systematische Behandlung von Fragen zu der Verordnung im Rahmen der bilateralen Koordinierungssitzungen mit den Mitgliedstaaten auf der Jahrestagung der EU-Finanzkontrolleure in den Jahren 1998, 1999 und 2000 und bei anderen Gelegenheiten.

Die Kommission hat insbesondere Anleitungen für die durchzuführenden Kontrollen und die Auswahl der Vorgänge im Rahmen des Prüfungshandbuchs für die Strukturfonds gegeben. Sie überprüft derzeit das Handbuch, wird den Ergebnissen ihrer eigenen Prüfungsarbeiten sowie den Bemerkungen des Hofes Rechnung tragen und mit den Mitgliedstaaten die Methodik im Einzelnen erörtern.

Was die Einschätzung der Anwendung der Verordnung anbelangt, so haben die Dienststellen der Strukturfonds seit 1999 eine Reihe von Kontrollen durchgeführt, um die Einhaltung bestimmter Aspekte der Verordnung zu prüfen. In Vorbereitung des Abschlusses von Programmen des Zeitraums 1994-1999 begann Anfang 2001 eine umfassende Untersuchung zur Durchführung der Verordnung durch alle Mitgliedstaaten. Über die dabei festgestellten Probleme werden die nationalen Behörden informiert, so dass sie Korrekturmaßnahmen einleiten können.

**9.60.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die finanziellen Auswirkungen der unter Ziffer 3.39 genannten abgeschlossenen Programme werden zurzeit auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Informationen geprüft. Der Hof räumt ein, dass in einem Fall keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt zu verzeichnen sind.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.61. Wenn die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht umgehend Maßnahmen ergreifen, um die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung seitens der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, werden nicht genügend zuverlässige Angaben vorliegen, auf deren Grundlage der Abschluss der verschiedenen Interventionsformen im Rahmen des GFK 1994-1999 so vorgenommen werden kann, dass die Kofinanzierung nicht zuschussfähiger Ausgaben verhindert wird.

*Interne Politikbereiche*

9.62. Der den internen Politikbereichen, auf die rund 6 % der Haushaltsausgaben entfallen, gewidmete Haushaltsabschnitt ist durch eine hohe Zahl und große Vielfalt von Maßnahmen und zugehörigen Bestimmungen gekennzeichnet. Durch die geografische Streuung der zahlreichen Empfänger wird die zentrale Verwaltung und Kontrolle zusätzlich kompliziert. Die Prüfung des Hofes bezog sich schwerpunktmäßig auf das 5. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (5. RP) der Europäischen Gemeinschaft, das in finanzieller Hinsicht das umfangreichste Verwaltungssystem der internen Politikbereiche darstellt.

9.63. Im Zuge der Forschungsrahmenprogramme werden Zuschüsse auf der Grundlage tatsächlich angefallener Kosten gewährt. Da dieses System sehr detaillierte Angaben verlangt und wegen der vertraglichen Vereinbarungen auf der Grundlage eines Kostenerstattungssystems sehr komplex ist, entsteht sowohl seitens der Vertragsnehmer als auch seitens der Kommission ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Vorschlägen, Verträgen und Projekten zu indirekten FTE-Aktionen. Die Kontrolltätigkeit der Kommissionsdienststellen in Bezug auf die zur Erstattung vorgelegten Kosten beschränkt sich im Wesentlichen auf Plausibilitätskontrollen, doch zur Überprüfung, ob die Ausgaben tatsächlich angefallen und in den Anträgen genau ausgewiesen sind, sind in der Regel Vor-Ort-Kontrollen erforderlich. Zur Durchführung solcher Kontrollen bediente sich die Kommission privater Wirtschaftsprüfungsfirmen.

**9.61. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Wie in den Antworten zu den Ziffern 3.47 und 9.59 angegeben, führt die Kommission zur Zeit eine Untersuchung über die Durchführung der Verordnung durch. Der Abschluss der Interventionsformen hängt davon ab, dass die unabhängige Stelle im Sinne von Artikel 8 der Verordnung eine endgültige Ausgabenerklärung vorlegt. Sind die Kontrollanforderungen nicht erfüllt worden, hat diese Stelle einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk abzugeben. Die Kommission ist gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung befugt, die Durchführung weiterer Kontrollen zu verlangen, und sie hat die Aufgabe, Finanzkorrekturen vorzunehmen, soweit dies angemessen und gerechtfertigt ist.*

**9.63. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Das Finanzierungssystem für die Forschungsrahmenprogramme hat Stärken und Schwächen. Die Kommission ist die Schwächen schrittweise angegangen. Angesichts des gleichwohl evolutionären Charakters sind alle Programmteilnehmer ebenso wie die Kommissionsdienststellen relativ gut mit dem System vertraut.*

*Mit Blick auf das nächste Rahmenprogramm wird das Finanzierungssystem zurzeit erneut überarbeitet; Ziel ist, es für die Projektteilnehmer zu vereinfachen, die Kontrollen im Rahmen der verfügbaren Finanz- und Humanressourcen der Kommission weiter zu verbessern, stärker ergebnisorientiert tätig zu werden und möglichst effizient gegen überhöhte Forderungen und betrügerische Praktiken vorzugehen.*

*Die Kommission hat die Zahl der Vor-Ort-Kontrollen bei den Vertragsnehmern des Forschungsrahmenprogramms deutlich erhöht; dafür nimmt sie insbesondere externe professionelle Prüfer in Anspruch, die unter ihrer Verantwortung tätig sind. Darüber hinaus hat die Kommission Pilotaktionen in die Wege geleitet, wobei für eine begrenzte Anzahl von Projekten Kostenforderungen in Verbindung mit Prüfbescheinigungen vorzulegen sind.*



## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.64. Gemäß den Bestimmungen für das 5. RP besitzt die Kommission keine Handhabe zur Verhängung von Sanktionen gegen Einrichtungen, die überhöhte Kosten melden. Sie kann lediglich zu viel gezahlte Beträge zurückfordern und Zinsen verlangen. Somit besteht für die Empfänger nur ein geringes Risiko, wenn sie höhere als die tatsächlich angefallenen Kosten melden.

9.65. Die Kommission legte keinen Rahmen für die Kontrolltätigkeit fest, mit der sichergestellt werden soll, dass die vom Management beschlossenen politischen Vorgaben umgesetzt und die notwendigen Maßnahmen zur Eindämmung festgestellter Risiken getroffen werden. Infolgedessen wurden innerhalb des gesamten 5. RP oder in Teilen davon wichtige Stufen des Kontrollsystems uneinheitlich angewandt oder weggelassen. Bei Tests der operationellen Schlüsselkontrollen in den einzelnen geprüften Subsystemen und Prozeduren zeigte sich, dass von allen Generaldirektionen und in Bezug auf alle Programme eine Reihe von Kontrollen nicht effizient durchgeführt worden war. Insbesondere wurde festgestellt, dass die Überprüfung der Rechtsform und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Vertragsnehmer sowie der vorherigen Genehmigung der Vertragsbedingungen nicht stattgefunden hatte oder nicht kohärent angewandt wurde. Infolgedessen lässt sich aus den bestehenden Kontrollverfahren für das gesamte 5. RP nur eine beschränkte Gewähr für die Zuverlässigkeit ableiten. Die aufgezeigten Unzulänglichkeiten werden durch die Prüfungsfeststellungen des Hofes zu den zugrunde liegenden Vorgängen bestätigt.

**9.64. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Der rechtliche Rahmen für Direktausgaben und insbesondere Verträge im Zuge des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft beinhaltet bereits Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Bei Betrugsverdacht oder gravierenden finanziellen Unregelmäßigkeiten ist die Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 6 des Anhangs II zu dem betreffenden Vertrag ausdrücklich berechtigt, nicht nur ihren Finanzbeitrag zu kürzen, sondern ihn auch in voller Höhe zurückzufordern.*

*Gleichwohl ist die Verschärfung der Kontrollvorschriften für die Kommission ein vorrangiges Anliegen. Aus diesem Grund sieht das OLAF-Arbeitsprogramm die Einbeziehung von administrativen Maßnahmen und Sanktionen im Bereich der Direktausgaben vor. Ergänzend zu den bereits bestehenden Vorschriften für die Rückerstattung des Finanzbeitrags der Gemeinschaft wird derzeit die Möglichkeit erörtert, im Falle vorsätzlich oder fahrlässig überhöhter Ausgabenerstattungsanträge bei den Direktausgaben eine zusätzliche finanzielle Strafklausel anzuwenden.*

**9.65. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Im Zuge des 5. Rahmenprogramms hat die Kommission erhebliche Verbesserungen im Umgang mit potenziellen Risiken, insbesondere im Stadium der Projektauswahl, eine neue Strategie zur Verschärfung der Vor-Ort-Kontrollen sowie effizientere Maßnahmen im Falle finanzieller Unregelmäßigkeiten eingeführt.*

*Die internen Kontrollen wurden verschärft, was in einigen GDs mit einer strukturellen Umgestaltung einherging, wobei die Finanzmanagementvorgänge dezentralisiert, gleichzeitig aber die Finanzierungsabläufe formalisiert und die Finanzmanagement- sowie die internen Audittätigkeiten verstärkt wurden.*

*Für die Vorabüberprüfung des rechtlichen und finanziellen Status der beteiligten Einrichtungen wurden verfeinerte Methoden entwickelt, um eine möglichst einheitliche Anwendung der Standardkriterien für die Ermittlung der finanziellen Risiken zu gewährleisten. Was die Kostensysteme der Auftragnehmer anbelangt, so wird den Teilnehmern mit dem Leitfaden „Wahl der Kostenerstattungssysteme für Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsprojekte“ ein nützliches Hilfsmittel an die Hand gegeben. Die tatsächliche Angemessenheit dieser Wahl kann nur im Wege von Vor-Ort-Kontrollen nachgeprüft werden. Die Prüfung eines einheitlichen Kostenerstattungsmodells für jeden Auftragnehmer wird im Rahmen der Bescheinigung des rechtlichen und finanziellen Status innerhalb eines jeden Programms durchgeführt. Dank der Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank kann diese Überprüfung künftig auch über ein spezifisches Forschungsprogramm hinaus durchgeführt werden.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Externe Politikbereiche*

9.66. Auf die externen Politikbereiche entfallen rund 6 % des Haushaltsvolumens. Sie sind durch eine große Vielfalt an Maßnahmen und eine weltweite geografische Streuung gekennzeichnet. Der allgemeine Kontrollrahmen für diesen Bereich wird von dem mit Wirkung vom 1. Januar 2001 eingerichteten Amt für Zusammenarbeit „EuropeAid“ weiterentwickelt.

9.67. Für das Haushaltsjahr 2000 nahm der Hof — hauptsächlich auf der Ebene der Kommission — eine Prüfung des Programms Tacis vor (siehe Ziffern 5.24-5.44). Dieses Programm ist Bestandteil der den externen Politikbereichen gewidmeten Rubrik der Finanziellen Vorausschau und richtet sich an die Neuen Unabhängigen Staaten und die Mongolei. Die im Rahmen des Programms Tacis von der Europäischen Union gewährte Unterstützung besteht aus Darlehen für Verträge über technische Hilfe zur Förderung des Übergangs der Empfängerländer zu gut funktionierenden Marktwirtschaften. In diesem Rahmen werden die Kosten der beteiligten Berater finanziert, die überwiegend auf die Arbeitszeit zu vereinbarten Honorarsätzen sowie auf sonstige Aufwendungen wie Reise- und Aufenthaltskosten entfallen. Das mit derartigen Verträgen verbundene Risiko besteht darin, dass die tatsächlich erbrachten Dienstleistungen und deren Qualität möglicherweise nicht mit den von dem Berater zur Erstattung eingereichten, durch Arbeitszeitnachweise und Durchführungsberichte belegten Kosten übereinstimmen.

9.68. Die Kommission verfügt über ein relativ gut entwickeltes System für den gesamten Ablauf vom Eingang der Rechnung des Beraters bis zur Begleichung der Rechnung. Dazu gehört auch die eingehende Prüfung des Inhalts jeder Rechnung auf rechnerische Richtigkeit, Einhaltung der Vertragsbedingungen (einschließlich der Honorarsätze), Lieferung von Berichten oder sonstiger Soll-Leistungen und auf offenkundige Angemessenheit. Die Prüfungen des Hofes ergaben, dass diese Kontrollen generell wirksam sind. Dennoch empfiehlt er, im Zuge des Zahlungsverfahrens vor der Genehmigung der Zahlungen die der Projektleitung von den Monitoringstellen vorgelegten Berichte zu berücksichtigen. Außerdem sollten in größerem Ausmaß zeitnahe Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen werden.

*Das Verhandlungsergebnis bedarf — mitunter implizit — einer Genehmigung, da die verschiedenen wissenschaftlichen und finanziellen Dienststellen innerhalb der Generaldirektion ihre Zustimmung erteilt haben müssen, bevor der Beschluss der Kommission über die effektive Auswahl der einzelnen Projekte ergehen kann.*

**9.66.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Seit Januar 2001 gelten mit der Einführung des praktischen Leitfadens für die Auftragsvergabe im Bereich der EG-Außenhilfen weltweit für alle Haushaltsausgaben dieselben Verfahren, Standardveröffentlichungsformate und Standardverträge — eine Entwicklung, die von den potenziellen Bietern sehr begrüßt wurde. Ein ergänzender finanzieller Leitfaden für die EG-Außenhilfe ist in Vorbereitung.*

**9.67.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Gefahr, dass ein Auftragnehmer einen falschen Antrag stellt, ist bei jedem Vertrag gegeben. Nach der neuen Regelung ist der Projektmanager für die Bestätigung verantwortlich, dass die vom Auftragnehmer geltend gemachten Kosten vertretbar sind. Der neue Dienstleistungsvertrag enthält eine monatliche Cashflow-Vorausschätzung, mit der sichergestellt werden soll, dass es sich bei Abweichungen von der Vorausschätzung um bekannte Änderungen der von den Sachverständigen tatsächlich aufgewendeten Zeit und Nebenkosten handelt.*

**9.68.** ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Nach der 2001 eingeführten neuen Standardregelung wird für jeden Vertrag ein Projektmanager ermittelt, der die Interessen des Auftraggebers vertritt. Der Projektmanager ist dafür verantwortlich, die Fortschritte bei den Verträgen und die erzielten Ergebnisse zu überwachen. Außerdem werden die Programme von einer unabhängigen Stelle auf ihre Effizienz, Wirksamkeit, Relevanz der Auswirkungen und Nachhaltigkeit hin bewertet.*

*Die Projektmanager haben zu bestätigen, dass die Rechnungen die von den Auftragnehmern tatsächlich ausgeführten*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Tätigkeiten widerspiegeln (auf der Grundlage der persönlichen Kenntnis des Projekts durch die Überwachungsberichte), bevor sie sie für die Zahlung genehmigen. Da der neue Dienstleistungsvertrag nicht mehr die Notwendigkeit vorsieht, dass die Belege vor der Begleichung der Rechnungen zu überprüfen sind, dürften die Projektmanager in der Lage sein, die Fortschritte bei den Verträgen in Zukunft genauer zu überwachen.*

### Verwaltungsausgaben

9.69. Bei der Planung seiner Prüfung der Verwaltungsausgaben, auf die rund 5 % der Haushaltsausgaben entfallen, berücksichtigte der Hof die allgemein zufriedenstellenden Ergebnisse der in den vergangenen Jahren durchgeführten Untersuchung der Hauptsysteme für die Dienstbezüge und die Bereitstellung von Büroräumen. In diesem Jahr nahm der Hof eine eingehende Untersuchung der Beschaffungsverfahren der Organe und Einrichtungen zum Erwerb von Waren und Dienstleistungen vor, deren Ergebnisse in den Ziffern 7.20-7.33 dargelegt sind. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Verwaltungsausgaben der Kommission — die das dominierende Element in dieser Rubrik der Finanziellen Vorausschau bilden — sowie die Ausgaben des Parlaments, des Rates und des Gerichtshofs unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zufriedenstellend waren (siehe Ziffer 7.7). Der Rechnungsabschluss des Rechnungshofes ist Gegenstand eines gesonderten Berichts unabhängiger Rechnungsprüfer, der getrennt im Amtsblatt veröffentlicht wird (siehe Ziffer 7.7).

## SCHLUSSFOLGERUNG

### Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

9.70. Nach Ansicht des Hofes ist die Rechnungsführung vorbehaltlich der vorstehend beschriebenen Probleme bezüglich der Sachanlagen, der Unzulänglichkeit der Angaben zu Vorschuss- und Abschlagszahlungen, der Überbewertung der fortbestehenden Mittelbindungen und des Fehlens von Mittelbindungen insbesondere im Bereich der Strukturfonds sowie der Bewertung des Rechnungsergebnisses zuverlässig.

### 9.70. ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission betont, dass hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung tatsächlich Verbesserungen eingeführt worden sind, insbesondere bei den Anlagewerten, Forderungen, wirtschaftlichen Ergebnissen und Informationen in den Anhängen zu den Finanzausweisen (Finanzielle Vorausschau, außergewöhnliche RAL, Ruhegehälter, Finanzmittler ...). Gewissen methodologischen Bemerkungen des Hofes zu den Anlagewerten und dem wirtschaftlichen Ergebnis kann sie sich nicht anschließen. Ihre Bemühungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und der Einführung des neuen Kontenrahmens wird sie fortsetzen.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

9.71. Außerdem wurden im Rahmen der Verabschiedung eines neuen Haushaltseingliederungsplans die Ende 1999 fortbestehenden Mittelbindungen zu den vier Strukturfonds in einem einzigen Artikel zu jedem Ziel zusammengefasst. Bei Haushaltslinien mit einer so hohen Mittelausstattung verliert der Grundsatz der Spezialität der Haushaltsmittel seine Bedeutung.

9.72. Die Kommission wird ersucht, den der Buchführung und Rechnungslegung gewidmeten Teil ihres Vorschlags zur Regelung der Haushaltsordnung zu überarbeiten, um den in der Sachverständigenstudie enthaltenen Vorschlägen Rechnung zu tragen. Außerdem muss sie mit der Festlegung eines neuen, auf den Grundsätzen der Vermögensbuchhaltung beruhenden Kontenrahmens beginnen und dazu die notwendigen Ressourcen bereitstellen. Bis zur vollständigen Modernisierung der Rechnungsführung wird das Rechnungsergebnis die wirtschaftliche Realität nur teilweise widerspiegeln.

### *Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge*

9.73. Mit Ausnahme der internen Mittelbewirtschaftung der Union weisen die geprüften Kontroll- bzw. Verwaltungssysteme Mängel insbesondere in der Anwendung auf.

### **9.71. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Haushaltsgliederung dient dazu, die Mittel für eine bestimmte Kategorie von Interventionen zusammenzufassen. Bei den vom Hof angeführten Linien „Abschluss“ sind Programme zusammengefasst, die vor dem derzeitigen Zeitraum für ein bestimmtes Ziel beschlossen wurden, was die logische Verbindung zwischen ihnen darstellt. Hingegen ist die Größenordnung der Haushaltslinien nicht ein ebenso grundlegendes Kriterium. Außerdem dürften die bei diesen Linien einzusetzenden Mittel in den kommenden Jahren rasch rückläufig sein, und häufige Änderungen des Eingliederungsplans sind zu vermeiden. Darüber hinaus kann die Überwachung der Ausführung erforderlichenfalls auf einer dezentraleren Ebene erfolgen, da es in der Rechnungsführung Untergliederungen gibt.*

### **9.72. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Im Zusammenhang mit dem Projekt zur Modernisierung der Haushaltsrechnung wurde ein Arbeitsdokument erstellt, in dem auf die einzelnen Projektschwerpunkte näher eingegangen und ein Aktionsplan genau dargelegt wird. Die Kommission hat in dem geänderten Vorschlag für die Haushaltsordnung die allgemein anerkannten Rechnungsführungsgrundsätze berücksichtigt, die Zusammensetzung der Jahresrechnung im Einzelnen festgelegt und den in der Sachverständigenstudie enthaltenen Vorschlägen Rechnung getragen. Im Interesse einer größeren Zuverlässigkeit der Haushaltsrechnung ist die Kommission bestrebt, insbesondere in Bezug auf das wirtschaftliche Ergebnis alljährlich Verbesserungen an den Finanzausweisen vorzunehmen.*

### **9.73-9.76. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission unternimmt ihres Erachtens große Anstrengungen, um kohärente Kontrollsysteme einzurichten und deren effiziente Umsetzung zu gewährleisten, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, strukturpolitische Maßnahmen, Forschung und externe Politikbereiche. Die Reform der Kommission und die Neufassung der Haushaltsordnung sind wichtige Bestandteile dieser Aktion.*

*Bei der jährlichen Überprüfung der Managementpolitiken besteht die Versuchung, die Standards laufend anzuheben, so dass — auch wenn möglicherweise eine deutliche Verbesserung der Situation gegenüber dem Vorjahr vorliegt — das Ergebnis immer noch negativ eingeschätzt werden könnte, da der Maßstab höher gesetzt worden wäre. Die Organe sollten sich davor hüten, das erforderliche Leistungsniveau zu ändern.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

*Die Wahrscheinlichkeit, dass Fehler auftreten, und ihr Schweregrad hängen mit der Kompliziertheit der Regelung zusammen. Dieser Aspekt sollte berücksichtigt werden, wenn eine Bestätigung mit angemessener Sicherheit erteilt werden soll.*

*Schließlich wären bei einer solchen Bewertung auch die Kosten der Korrekturmaßnahmen zu berücksichtigen, die notwendig sind, damit sich die Unregelmäßigkeiten auf einem vertretbaren Niveau halten. Wenn von den neuen Kontrollen nur ein geringfügiger Nutzen zu erwarten wäre, könnte ihr Kostenutzen-Verhältnis infrage gestellt werden.*

**9.73. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kommission hat eingeräumt, dass ihre internen Kontrollsysteme weiter ausgebaut werden könnten; diese Maßnahme ist ein wesentlicher Bestandteil der derzeitigen Finanzmanagementreformen. Der Prozess der Verbesserung des Finanzmanagements kann jedoch nicht von heute auf morgen abgeschlossen werden, und es wird dem Hof nicht entgangen sein, dass viele der genannten Systeme de facto vor Beginn des Reformprozesses eingeführt wurden. Die im Rahmen der Reform getroffenen Maßnahmen, insbesondere die Weiterentwicklung der von den Kommissionsdienststellen einzuführenden Mindestkontrollnormen zusammen mit der Einbeziehung der anweisungsbefugten Dienststellen in die Verantwortung und der Selbstbewertung der internen Kontrollsysteme, dürften künftig wesentliche Verbesserungen der Systeme zur Folge haben.*

*Natürlich muss die Kommission auch darauf achten, dass ihre Partner, die in ihrem Namen die indirekten Ausgaben verwalten, an dem Prozess zur Verbesserung der Kontrolle mitwirken. Vor diesem Hintergrund trifft die Kommission Maßnahmen, um die Kontrolle über diese Ausgaben zu verbessern. Sie wird auch weiterhin Maßnahmen ergreifen, um die Systeme entsprechend den Sonderberichten des Hofes zu verbessern.*

9.74. Die allgemeinen Vorschriften für den Kontrollrahmen im Bereich der Strukturmaßnahmen (Verordnung (EG) Nr. 2064/97) reichten nicht aus, um vollständige, kohärente und wirksame Kontrollen einzurichten, sehen keine hinreichend abschreckenden Sanktionen für fehlerhafte Ausgabenmeldungen seitens der Begünstigten vor und werden bei weitem nicht vollständig umgesetzt. Im Agrarbereich wurden Mängel bei der Umsetzung des InVeKoS festgestellt, die bisweilen zur Durchführung wirksamer Kontrollen nicht ausreichend vollständige Bestandteile und sogar noch nicht eingerichtete Systembestandteile betreffen (siehe Sonderbericht Nr. 4/2001, Ziffern 74-80, ABl. C 214 vom

**9.74. ANTWORTEN DER KOMMISSION**

*Die Kontrollerfordernisse im Zusammenhang mit den strukturpolitischen Maßnahmen wurden verschärft und in der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 genauer festgelegt. Für den neuen Programmplanungszeitraum 2000-2006 sehen die Verordnungen (EG) Nr. 438/2001 und (EG) Nr. 448/2001 weitere detaillierte Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Verwaltung und Kontrolle der Strukturfonds durch die Mitgliedstaaten vor und legen die Verfahren zur Anwendung der Finanzkorrekturen fest. Für Sanktionen gegen einzelne Begünstigte im Falle von Unregelmäßigkeiten sind die Mitgliedstaaten zuständig; sie sind verpflichtet,*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

31.7.2001). Für den nicht mit dem InVeKoS abgedeckten Teil der gemeinsamen Agrarpolitik ist der Kontrollrahmen noch auszubauen. Im Falle der internen und externen Politikbereiche, wo die Kommission direkt für die Programmdurchführung zuständig ist, bedürfen die Kontrollvorschriften noch erheblicher Verbesserungen und einer rigorosen Anwendung, wie die Prüfungen des Hofes gezeigt haben.

9.75. Die Prüfungen des Hofes in Bezug auf Zahlungsvorgänge lassen erkennen, dass mit den bestehenden Kontrollmechanismen die allzu häufige ordnungswidrige Verwendung von Gemeinschaftsmitteln nicht unterbunden wird.

9.76. Dadurch, dass die Kommission die internen Kontrollverfahren, insbesondere auf den dezentralen Ebenen, unzureichend beherrscht, kann keine angemessene Gewähr dafür geliefert werden, dass die den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt rechtmäßig und ordnungsmäßig sind. Die Kommission sollte die Rahmenverordnungen und -bestimmungen bezüglich der durchzuführenden Kontrollen weiter ausbauen und dabei die bestehenden Regelungen verschärfen, für ihre vollständige Anwendung sorgen und derartige Mechanismen überall dort einführen, wo sie noch nicht bestehen.

Artikel 280 des Vertrage einzuhalten. Das Verfahren für den Abschluss der Programme gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 würde dazu beitragen, dass die zuvor festgestellten Mängel und Unregelmäßigkeiten vor der Vorlage der endgültigen Ausgabenerklärung korrigiert werden. Die Kommission wird weiterhin ihre eigenen Audittätigkeiten ausbauen, indem sie insbesondere weitere Prüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durchführt, um sicherzustellen, dass sie mit den Gemeinschaftsvorschriften in Einklang stehen und einen angemessenen Schutz der Gemeinschaftsmittel gewährleisten.

Im Falle der Landwirtschaft stimmt die Kommission mit dem Hof darin überein, dass die Mitgliedstaaten sich um die Integration ihrer Kontrollsysteme bemühen sollten; sie fördert einen solchen Ansatz sowohl mit rechtlichen als auch mit praktischen Mitteln. Zu diesem Zweck gibt es in den derzeitigen Rechtsvorschriften bereits Sondervorschriften, die bei der derzeitigen InVeKoS-Überprüfung noch stärker in den Vordergrund gestellt werden, und die Vor-Ort-Kontrollen geben häufig Anlass zu Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Bei den sonstigen GAP-Ausgaben haben die nicht unter das InVeKos fallenden Sektoren ihre eigenen Kontrollmittel. Darüber hinaus hat sich die Kommission bemüht, das Kontrollkonzept auf das InVeKos abzustimmen, indem gegebenenfalls dieselben Land- und Tieridentifikationssysteme, Gegenkontrollen der Datenbanken und ähnliche Risikoanalyse- und Kontrollverfahren wie bei den InVeKos vorgesehen werden. In diesem Rahmen hat die Kommission umfangreiche Finanzkorrekturen beschlossen, wenn festgestellt wurde, dass die Kontrollregelungen nicht eingehalten wurden.

Im Falle der internen Politikbereiche hat die Kommission im Forschungsbereich mit dem 5. Rahmenprogramm erhebliche Verbesserungen eingeführt, um potenzielle Risiken bei den Kontrollregelungen anzugehen, insbesondere im Hinblick auf das Verfahren der Projektauswahl, die Verhandlungsphase und die Ausarbeitung der Verträge. Gleichzeitig wurden die internen Kontrollen verschärft; sie werden im Rahmen der Reform der Kommission weiter verbessert. Im nächsten Rahmenprogramm sind zusätzliche Verbesserungen vorgesehen.

Im Falle der externen Politikbereiche baut die Kommission den Kontrollrahmen weiter aus, namentlich durch seit Januar 2001 eingeführte Standardverfahren (insbesondere für die Veröffentlichung von Ausschreibungen und Standardverträge), die nun auf alle Haushaltsausgaben für externe Entwicklungsprogramme Anwendung finden. Darüber hinaus ist ein ergänzender finanzieller Leitfaden für die EG-Außenhilfe in Vorbereitung.

BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN  
DES SECHSTEN, SIEBTEN UND ACHTEN  
EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES SECHSTEN, SIEBTEN UND  
ACHTEN EEF

INHALT	Ziffer
Kapitel I — Ausführung des sechsten, siebten und achten EEF zum 31. Dezember 2000	1-29
Stand zum Ende des Haushaltsjahres 2000	1-10
Wichtigste Merkmale der Mittelausführung während des Haushaltsjahres	11-27
Im Rahmen der drei in der Durchführung befindlichen EEF gebildete allgemeine Rücklage	12
Hinter den Zielvorgaben zurückbleibende Zahlungen	13
Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der Mittelbindungen des achten EEF	14-16
Auswirkungen der langsamen Durchführung auf die Halbzeitüberprüfung der programmierbaren Hilfe	17-20
Tatsächliche Mobilisierungsrate der Stabex-Mittel	21-27
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	28-29
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung zu den Europäischen Entwicklungsfonds	30-38
Zuverlässigkeitserklärung zum sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2000	I-IV
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	30-38
Einleitung	30-32
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	33-37
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	38
Kapitel III — Weiterverfolgung früherer Bemerkungen: AKP-Sekretariat	39-51
Einleitung	39
Jahresbericht 1990 des Rechnungshofes und Bericht der Generaldirektion (GD) Finanzkontrolle zum Jahr 2000	40-41
Pauschalbeitrag im Rahmen des Finanzierungsabkommens 2000-2004	42-44
Aufstockung des Beitrags	45-46
Beitrag nicht an das Arbeitsvolumen geknüpft	47
Kontrolle durch die Kommission	48
Schlussfolgerungen	49-50
Empfehlung	51



---

Kapitel IV — Wichtigste Bemerkungen in vom Hof seit dem letzten Entlastungsverfahren veröffentlichten Sonderberichten	52-54
Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmitteln (siebter und achter EEF)	52-54
Prüfung des Hofes	52
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53-54
Kapitel V — Bemerkungen sonstiger Art	55-61
Nur bedingt mit der Finanzregelung in Einklang stehende Tendenz zur Dekonzentration der Mittelverwaltung	55
Anpassung der Modalitäten der Zusammenarbeit mit in Konflikte verwickelten AKP-Staaten	56
Von den Kommissionsdienststellen in Auftrag gegebene externe Prüfungen	57-61

KAPITEL I — AUSFÜHRUNG DES SECHSTEN,  
SIEBTEN UND ACHTEN EEF ZUM  
31. DEZEMBER 2000

*Stand zum Ende des Haushaltsjahres 2000*

1. Die Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) beruhen zum einen auf internationalen Abkommen <sup>(1)</sup>, die zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und 71 Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) <sup>(2)</sup> geschlossen wurden, und zum anderen auf Beschlüssen des Rates über die Assoziierung von 24 überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Für die Verwaltung der EEF ist die Kommission gemeinsam mit den AKP-Staaten zuständig, unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Investitionsbank (EIB) bei der Durchführung bestimmter Formen der Hilfe <sup>(3)</sup>.

2. Jeder EEF umfasst eine aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten finanzierte globale Mittelausstattung, die in vier Teile zerfällt:

- a) *die programmierbare Hilfe*, welche grundsätzlich zur Finanzierung von Entwicklungshilfeprojekten im Rahmen des mit jedem AKP-Staat geschlossenen nationalen Richtprogramms (NRP) dient. Seit dem achten EEF werden die NRP-Mittel in zwei Tranchen freigegeben (siehe Ziffer 18);
- b) *die nicht programmierbare Hilfe* zugunsten spezifischer Bereiche der Zusammenarbeit, wie Unterstützung für Agrar- und Bergbauerzeugnisse;
- c) *die Strukturanpassungshilfe* in Form von Hilfen zur Stützung des Haushalts und der Zahlungsbilanz;
- d) *eine im Haushaltsjahr 2000 geschaffene allgemeine Rücklage*, die alle noch zuzuweisenden Mittel umfasst.

Die Durchführung der EEF erfolgt nach dem Grundsatz der gemeinsamen Verwaltung durch die Kommission (Hauptanweisungsbefugter) und einen nationalen Anweisungsbefugten in jedem betroffenen Land. Für die Genehmigung der Finanzierungsbeschlüsse (primäre

<sup>(1)</sup> Das erste dieser Abkommen, nämlich das Abkommen von Yaounde I, stammt aus dem Jahre 1964.

<sup>(2)</sup> Durch das Abkommen von Cotonou vom 23. Juni 2000 erhöhte sich die Zahl dieser Länder auf 77.

<sup>(3)</sup> Risikokapitaloperationen und Zinszuschüsse.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Mittelbindungen) ist allein die Kommission zuständig, die bei Finanzierungsvorschlägen im Betrag von mehr als 2 Millionen Euro zunächst die Stellungnahme des aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten bestehenden EEF-Ausschusses einholt. Die Finanzierungsbeschlüsse werden dann in Form von an die nationalen Anweisungsbefugten delegierten Mitteln (sekundäre Mittelbindungen oder Aufträge) ausgeführt.

3. Die Ausführung des sechsten <sup>(4)</sup>, siebten <sup>(5)</sup> und achten <sup>(6)</sup> EEF erfolgte im Jahr 2000 parallel, da alle drei zwar grundsätzlich eine Laufzeit von fünf Jahren haben, die Mittel, mit denen sie ausgestattet sind, aber ohne Zeitbegrenzung verwendbar bleiben <sup>(7)</sup>. Erst wenn die Kommission der Auffassung ist, dass die Ausführung eines Fonds praktisch abgeschlossen ist, überträgt sie die Restbeträge auf einen späteren Fonds. Nachdem das für die Verwaltung des neunten EEF maßgebliche Abkommen von Cotonou am 23. Juni 2000 geschlossen worden war, beschloss der AKP-EG-Ministerrat am 27. Juli 2000 in Erwartung der Ratifizierung dieses Abkommens seine vorzeitige Anwendung ab 2. August 2000. Durch diesen Beschluss wurde die Kommission ermächtigt, die Mittel für den neunten EEF zu programmieren, die neuen Verfahren auf den Großteil der noch nicht zugewiesenen Mittel aus in der Durchführung befindlichen EEF anzuwenden und die Finanzierung der nicht programmierbaren Hilfe sowie der im Rahmen des Vierten Abkommens von Lomé geschaffenen Institutionen und Einrichtungen fortzusetzen. Die im Rahmen von in der Durchführung befindlichen EEF der Rücklage zugewiesenen Mittel <sup>(8)</sup> können erst dann entsprechend den Leitlinien des Abkommens von Cotonou mobilisiert werden, wenn der Rat die Finanzregelung für den neunten EEF angenommen hat (siehe Ziffer 12).

4. Im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 67 Absatz 2 der Finanzregelung für den achten EEF legte die Kommission eine Analyse der Rechnungsführung während des Haushaltsjahrs 2000 vor, was als positive Entwicklung zu werten ist, da für die beiden vorhergehenden Haushaltsjahre kein entsprechendes Dokument zum besseren Verständnis der Haushaltsrechnung vorlag. Allerdings ist diese Analyse noch deutlich verbesserungsfähig, da sie sich auf eine Beschreibung der EEF-Interventionsbereiche beschränkt.

*3. Unmittelbar nach Inkrafttreten des AKP/EG-Partnerschaftsabkommens auf der Grundlage des für die Verwaltung des 9. EEF maßgeblichen Abkommens von Cotonou werden die nicht verwendeten Restmittel der vorhergehenden Fonds auf den 9. EEF übertragen. Die Finanzregelung für den 9. EEF befindet sich derzeit noch in Vorbereitung, wird jedoch in jedem Fall vor Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommens fertig gestellt.*

*4. Die Kommission hat gemäß den Bestimmungen von Artikel 67 Absatz 2 der Finanzregelung für den 8. EEF eine Analyse der Haushaltsführung im Laufe des Jahres 2000 vorgenommen. Sie ist sich darüber im Klaren, dass diese Analyse möglicherweise anhand der vom Hof beanstandeten Aspekte weiter vertieft werden muss.*

<sup>(4)</sup> Drittes Abkommen von Lomé, ABl. L 86 vom 31.3.1986.

<sup>(5)</sup> Viertes Abkommen von Lomé, ABl. L 229 vom 17.8.1991.

<sup>(6)</sup> Abkommen zur Änderung des Vierten Abkommens von Lomé, unterzeichnet auf Mauritius, ABl. L 156 vom 29.5.1998.

<sup>(7)</sup> Artikel 7 Absatz 1 des Internen Abkommens vom 20.12.1995, ABl. L 156 vom 29.5.1998.

<sup>(8)</sup> Für diese Mittel ist die Frage der Ratifizierung des Abkommens von Cotonou ohne Bedeutung.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

5. So wird in der Analyse nicht erklärt, wie die Armutsbekämpfungsmaßnahmen in der Praxis durchgeführt wurden. Auch auf die Einführung neuer sektorübergreifender Programme im Gesundheitssektor und im Bereich der Privatunternehmen wird nicht eingegangen, obwohl diese Programme mit spezifischen Verfahren verbunden sind. Die Schwierigkeiten in Bezug auf die Durchführungsrate (sekundäre Mittelbindungen, Zahlungen) werden nicht gründlich analysiert, und die Schlussfolgerungen erscheinen nicht immer fundiert. Die niedrige Rate der Zahlungen wird heruntergespielt und in erster Linie als durch die niedrige Mittelbindungsrate im Jahr 1999 verursachtes vorübergehendes Problem dargestellt, das sich dank der Höhe der im Jahr 2000 getätigten Mittelbindungen in den Jahren 2001 und 2002 von alleine lösen wird. Die tiefer liegenden strukturellen Ursachen dieser niedrigen Zahlungsrate (mitunter unzulängliche Projektprogrammierung und -konzeption, schwerfällige Verfahren, Schwachstellen bei den nationalen Verwaltungen), die zum Ausdruck kommen in den Problemen bei der Durchführung der Lomé-Abkommen, werden gar nicht oder nur am Rande behandelt. Als „besonders positiv“ wird die „praktische Umsetzung von Finanzierungsbeschlüssen in Verträge“ bewertet, obwohl die Rate der sekundären Mittelbindungen (auf globaler und auf NRP-Ebene) im Verhältnis zum Netto-Betrag der Mittel oder zu den Mitteln der programmierbaren Hilfe sowohl beim siebten als auch beim achten EEF weiterhin Anlass zur Sorge bietet (siehe Ziffern 9 und 14). Erläuterungen fehlen auch zu den stufenweise durchzuführenden Finanzinstrumenten, wie die Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen beim Stabex-Instrument und die Vereinbarungsprotokolle über die Mobilisierung der im Rahmen der Struktur- und Anpassungshilfen gebildeten Haushaltsbeihilfen. Die Auswirkungen der in einigen Ländern in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie bestehenden Konflikte oder Spannungen, die zur Aussetzung der Hilfe führen können, werden lediglich erwähnt, aber nicht weiter analysiert. Schließlich ist festzuhalten, dass sich die Darstellung der EEF-Vermögensübersicht, trotz der vom Hof im Jahr 1999<sup>(9)</sup> vorgebrachten Empfehlungen im Hinblick auf ihre Vereinfachung und bessere Lesbarkeit, nicht verbessert hat.

6. **Tabelle 1** gibt die Ausführung des sechsten, siebten und achten EEF zum 31. Dezember 2000 wieder. Die während des Haushaltsjahres 2000 getätigten Zahlungen beliefen sich auf 1 548 Millionen Euro gegenüber 1 275,4 Millionen Euro im Jahr 1999. Die Mittelbindungen<sup>(10)</sup> erreichten im Jahr 2000 nach Abzug der aufgehobenen Mittelbindungen 3 758 Millionen Euro. Für 1999 hatten sie sich auf 2 692,8 Millionen Euro belaufen.

<sup>(9)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten EEF, Ziffer 9, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

<sup>(10)</sup> Finanzierungsbeschlüsse. Diese Beschlüsse werden in **Tabelle 1** nicht getrennt aufgeführt, da die entsprechenden Zahlungen nach und nach getätigt werden.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

5. Als Gründe für die unzulängliche Ausführungsrate bei den Zahlungen und den sekundären Mittelbindungen sind im Wesentlichen folgende zu nennen:

- die zu geringen Absorptionskapazitäten der zuständigen Behörden zahlreicher AKP-Staaten;
- die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Anwendung des „Governance“-Grundsatzes, die zu einer vorübergehenden Blockierung der Interventionen der Kommission in einzelnen Ländern geführt haben;
- die zunehmende Bedeutung, welche die Kommission neben den quantitativen nun auch den qualitativen Aspekten (Ergebnisse und längerfristige Wirkung) beimisst;
- die Reform der Verwaltung der Außenhilfen, deren Ergebnisse teilweise nicht unmittelbar zum Tragen kommen;
- die Personalumsetzungen von den Delegationen in den AKP-Staaten in andere geografische Zonen; in diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Zahl der auf Kommissionsebene mit der Verwaltung der Außenhilfen betrauten Beamten bei weitem nicht ausreicht.

Der Hof hat mehrfach Bemerkungen zur Darstellungsweise der EEF-Vermögensübersicht vorgebracht, denen die Kommission teilweise auch bereits Folge geleistet hat. Im Zuge der Erstellung der Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2000 hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, die Möglichkeiten der Verbesserung und Modernisierung der EEF-Rechnungslegung ermitteln soll; eine ähnliche Studie war zuvor im Bereich der Haushaltsrechnung der Kommission durchgeführt worden. Die Ergebnisse dieser nunmehr abgeschlossenen Studie sollen so weit möglich bei der Vorbereitung der Rechnungsabschlüsse für 2001 mit eingebracht werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

7. Der für neue Beschlüsse verfügbare Saldo verringerte sich deutlich (37,4 %) von 9 822,3 Millionen Euro Ende 1999 auf 6 147,7 Millionen Euro Ende 2000, was in erster Linie Folge des deutlichen Anstiegs der Zahlungsbeschlüsse im Rahmen des achten EEF ist. So stieg der kumulierte Betrag der noch abzuwickelnden Beschlüsse innerhalb eines Jahres um 71 %. Der Netto-Rückgang des für neue Beschlüsse verfügbaren Saldos könnte den Eindruck erwecken, dass es in jüngerer Zeit einen rascheren Durchführungsrythmus der EEF gab als in den vorhergehenden Haushaltsjahren. Dieser Eindruck wird jedoch durch eine Analyse der Auszahlungsrate (Zahlungen/Netto-Mittel) und der Rate der Auftragsvergabe (delegierte Mittel/Netto-Mittel) widerlegt, welche die langsame Mobilisierung der EEF-Mittel bestätigt (siehe **Tabelle 2**).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

7. Die Zahlungen des Jahres 2000 liegen zwar unter den Vorausschätzungen, weisen jedoch gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 21 % auf, was eine erhebliche Verbesserung darstellt. Diese Tendenz dürfte sich künftig bestätigen, da die Kommission — neben der verstärkten Inanspruchnahme delegierter Mittel wie im Jahre 2000 — wo immer möglich (Qualität der Ausgabenkette, angemessene Kontrollen) auf Direktbeihilfen aus Haushaltsmitteln zur Unterstützung bestimmter Sektoren (über die einschlägigen nationalen sektorpolitischen Hilfsprogramme) zurückgreifen will.

**Tabelle 1 — Verwendung des sechsten, siebten und achten EEF zum 31. Dezember 2000**

(Mio. EUR)

Verfügbare Mittel und deren Verwendung (AKP + ÜLG)	6. EEF (1990 ausgelaufen)	7. EEF (1995 ausgelaufen)	8. EEF (läuft 2002 aus)	Insgesamt 31.12.2000	Insgesamt 31.12.1999
Ursprüngliche Mittelausstattung	7 500,0	10 940,0	12 840,0	31 280,0	31 280,0
Besonderer Beitrag EIB	60,0			60,0	60,0
Eingenommene Mittel	8 104,8 <sup>(1)</sup>	9 676,3 <sup>(2)</sup>	1 859,6 <sup>(4)</sup>	19 640,7	17 720,2
Noch von den Mitgliedstaaten zu zahlende Mittel	—	2 065,5 <sup>(3)</sup>	11 040,2 <sup>(3)</sup>	13 105,7	14 943,1
Übertragung von Mitteln vom sechsten auf den siebten EEF	(181,7)	181,7	—	0,0	0,0
Übertragung von Mitteln vom siebten auf den achten EEF	—	(315,0)	315,0	0,0	0,0
Übertragung von Mitteln vom sechsten auf den achten EEF	(94,0)		94,0	0,0	0,0
Nettobetrag der Mittel	7 829,1	11 608,5	13 308,8	32 746,4	32 663,3
Vor 2000 getätigte Zahlungen	7 035,3	8 021,2	1 011,2	16 067,7	14 792,2
2000 getätigte Zahlungen	100,8	478,2	969,1	1 548,1	1 275,4
Noch bestehende Mittelbindungen	360,0	2 255,1	6 367,8	8 982,9	6 773,4
Verwendung	7 496,1	10 754,5	8 348,1	26 598,7	22 841,0
<b>Für neue Beschlüsse verfügbarer Saldo</b>	<b>333,0</b>	<b>854,0</b>	<b>4 960,7</b>	<b>6 147,7</b>	<b>9 822,3</b>

<sup>(1)</sup> Einschließlich aus dem vierten EEF übertragener Restbeträge und aus Bankguthaben erwirtschafteter Zinsen.

<sup>(2)</sup> Einschließlich aus dem fünften EEF übertragener Restbeträge und aus Bankguthaben erwirtschafteter Zinsen.

<sup>(3)</sup> Einschließlich der von den Mitgliedstaaten zu erstattenden MwSt.

<sup>(4)</sup> Einschließlich der mit Stabex-Mitteln erwirtschafteten Zinsen.

Quelle: Rechnungshof.

**Tabelle 2 — Im Rahmen des sechsten, siebten und achten EEF getätigte Mittelbindungen und Zahlungen zum 31. Dezember 2000**

(Mio. EUR)

Art der Mittel	6. EEF		7. EEF		8. EEF	
	7 829,1		11 608,5		13 308,8	
Netto-Mittel (NM)	Kumul. Betrag	% NM	Kumul. Betrag	% NM	Kumul. Betrag	% NM
Primäre Mittelbindungen	7 496,1	96	10 754,4	93	8 348,1	63
Sekundäre Mittelbindungen	7 258,5	93	9 363,1	81	3 796,3	29
Zahlungen	7 136,1	91	8 499,4	73	1 980,3	15

Quelle: Rechnungshof.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

8. Fünfzehn Jahre nach Inkrafttreten des sechsten EEF waren 91 % seiner Netto-Mittel ausgezahlt. Im Jahr 2000 war die Auszahlungsrate für diese Mittel also lediglich um 2 % gestiegen. Die Auszahlungsrate für den siebten EEF lag am Ende des zehnten Durchführungsjahres bei 73 %, was einem Anstieg um 4 % im Jahr 2000 entspricht und einen Rückschritt gegenüber dem im Jahr 1999 verzeichneten Anstieg (5,3 %). Beim achten EEF war die Auszahlungsrate am Ende des dritten Durchführungsjahres gegenüber dem Vorjahr zwar um 8 % gestiegen, lag aber immer noch nur bei 15 %, obwohl im Rahmen der Entschuldungsinitiative für hochverschuldete, arme Länder (HIPC-Initiative) Vorschüsse in Höhe von 350 Millionen Euro an internationale Finanzinstitute (Weltbank und EIB) gezahlt worden waren. Die Rate der sekundären Mittelbindungen (Aufträge), die sich beim siebten EEF auf 81 % und beim achten EEF auf 29 % belief, verdeutlicht, dass das Problem des niedrigen Durchführungsrhythmus der Maßnahmen noch immer nicht gelöst wurde.

9. Die nach wie vor langsame Durchführung der EEF hat verschiedene Ursachen. Eine dieser Ursachen ist die de facto oder de jure Aussetzung der Hilfe an AKP-Staaten, die in Konflikte verwickelt sind (Angola, Äthiopien, Eritrea ...) oder in denen es innere Unruhen gibt (Haiti, Fidschi, Côte d'Ivoire ...). Ganz allgemein trägt die trotz der aus dem EEF und von anderen Geldgebern gewährten technischen Hilfe fortbestehende geringe Aufnahmefähigkeit der nationalen Verwaltungen in den AKP-Staaten zur Kraftlosigkeit der finanziellen und technischen Zusammenarbeit bei. Eine andere Ursache für diese Kraftlosigkeit ist die Verwaltung der Hilfe durch die Kommission, die gekennzeichnet ist durch eine breite Streuung der Maßnahmen, trotz des Vorhandenseins von Schwerpunktbereichen, die anhaltende Schwerfälligkeit der Durchführungsverfahren (Aufträge, Zahlungen) und die immer noch unzulängliche Qualität der Projektvorbereitung <sup>(11)</sup>, auch wenn in diesem Bereich durch die kürzliche Einsetzung einer dienststellenübergreifenden Qualitätsförderungsgruppe <sup>(12)</sup> Fortschritte erzielt wurden.

9. Der Rechnungshof führt drei grundlegende strukturelle Ursachen für das niedrige Zahlungsniveau an: teilweise mangelhafte Planung und Konzeption der Projekte, schwerfällige Verfahren und Schwachstellen auf Ebene der nationalen Verwaltungsbehörden.

#### Planung und Konzeption der Projekte

Planung: In ihrer Mitteilung vom 26. April 2000 hat die Kommission die prioritären Bereiche der gemeinschaftlichen Entwicklungshilfe festgelegt. Dabei wurden sechs Schwerpunktspektoren ermittelt, in denen die Interventionen der Gemeinschaft einen besonderen Mehrwert im Vergleich zu denen anderer Geber erwarten lassen. Bei der derzeit laufenden strategischen Planung der Kooperationsmaßnahmen des 9. EEF gemeinsam mit den AKP-Staaten wird diesen Schwerpunkten Rechnung getragen. Mittelfristig wird sich dies in einer zahlenmäßigen Reduzierung der Projekte/Programme zur Unterstützung sektoraler Politiken je Land und im Abbau bzw. der völligen Einstellung punktueller Maßnahmen niederschlagen.

Konzeption der Projekte: Die Verbesserung der Projektkonzeption ist der Kommission ein besonderes Anliegen. Die seit 1. Januar 2001 laufende Zusammenführung des Projektzyklus (Ermittlung, Durchführung und Bewertung) auf Ebene des Europäischen Amtes für Zusammenarbeit („EuropeAid“) ist Teil der Bemühungen in diesem Sinne (vgl. Ziffer 7 des Berichts des Rechnungshofes), die außerdem die Einführung von Systemen für die Qualitätskontrolle der Projekte und Programme (QSG) umfassen. Parallel dazu werden vermehrt

<sup>(11)</sup> Sonderbericht Nr. 21/2000 über die Verwaltung der Außenhilfeprogramme durch die Kommission, ABl. C 57 vom 22.2.2001, Ziffern 28-47.

<sup>(12)</sup> Quality support group.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Maßnahmen zur ständigen Fortbildung des für die Bearbeitung der Dossiers zuständigen Personals (Projektmanager) angeboten.*

### *Durchführungsverfahren*

*Die Kommission hat für eine beträchtliche Vereinfachung der Verfahren für die Auftragsvergabe im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittländern gesorgt. Die neuen vereinfachten Vorschriften werden mit der Ratifizierung des Abkommens von Cotonou wirksam. Parallel dazu hat die Kommission in diesem Jahr außerdem mit der Verlagerung von Verwaltungsbefugnissen von den zentralen Dienststellen hin zu Delegationen in Drittländern, davon sechs in AKP-Staaten, begonnen. Die Dienststellen in Brüssel, die mit der finanziellen und vertraglichen Verwaltung der AKP-Projekte befasst sind, werden gegenwärtig personell aufgestockt.*

### *Schwachstellen auf Ebene der nationalen Behörden*

*Die ordnungsgemäße Durchführung der Projekte und Programme wird häufig durch eine mangelhafte Arbeitsweise der nationalen Verwaltungsbehörden beeinträchtigt. Nach Auffassung der Kommission werden durch unzulängliche institutionelle Kapazitäten die nachhaltige Entwicklung und die effiziente Bekämpfung der Armut ernsthaft behindert. Aus diesem Grund hat sie beschlossen, mit ihren Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen des 9. EEF schwerpunktmäßig die Stärkung der institutionellen Kapazitäten zu fördern. Mehrere AKP-Staaten haben im Zuge der derzeit laufenden Programmplanungsarbeiten ebenfalls für diesen Prioritätsbereich optiert.*

*Mit Blick auf die Umsetzung des Abkommens von Cotonou und die Durchführung des 9. EEF wurde bereits eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, die auf eine effizientere Gestaltung der Programmplanung (verstärkte Konzentration), die Vereinfachung der Verfahren sowie die Straffung der Projektvorbereitung abstellen.*

10. Die von der Kommission im Haushaltsjahr 2000 beschlossene Reform der Verwaltung der Außenhilfe ist deshalb von entscheidender Bedeutung. Kernpunkte dieser Reform sind die Rationalisierung sowohl der Methoden (straffere Programmierung und Dekonzentration der Mittelverwaltung) als auch der Strukturen (Schaffung des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid und Verstärkung der externen Kommissionsdelegationen), was insbesondere eine raschere und qualitativ bessere Projektplanung und -verwaltung ermöglichen soll. Allerdings ist wenig wahrscheinlich, dass diese Reform bereits kurzfristig zu messbaren Ergebnissen führen wird. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die GD Audit der Kommission im Februar 2000 einen Bericht über die Finanzverwaltung des EEF mit verschiedenen Maßnahmenvorschlägen vorgelegt hat (Harmonisierung der Finanzvorschriften und der internen Dienstweisungen, Rationalisierung des Kreislaufs für die Unterzeichnung der Finanzierungsabkommen und der Aufträge usw.). Bis Ende Mai 2001 gab es noch keine

**10.** *Die Reform der Verwaltung der Außenhilfen ist eine ganz wesentliche Entwicklungsetappe, deren Auswirkungen allerdings nicht unmittelbar und kurzfristig zum Tragen kommen werden, sondern erst nach und nach, in dem Maße, wie die verschiedenen Grundziele der Reform erreicht werden. So wird denn auch die im Rahmen der Reform eingeleitete Dekonzentration der Befugnisse von den Zentraldienststellen hin zu den Delegationen erst längerfristig konkrete Ergebnisse zeitigen. Hierzu ist anzumerken, dass die erste Dekonzentrationsphase im Haushaltsjahr 2004 zum Abschluss kommen wird; erst dann kann eine erste Beurteilung ihrer Wirkungen ansetzen.*

*Die Organisationsstruktur von EuropeAid umfasst eine eigene Direktion für operative Unterstützung, die insbesondere für die Festlegung der Verfahren und der Finanzierungsabläufe zuständig ist. Diese letzteren wurden nach Maßgabe der Reformziele angepasst. Bevor allerdings die angestrebte Harmonisierung der EEF-Vergabeverfahren wirksam werden kann,*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

konkreten Folgemaßnahmen der Dienststellen des Anweisungsbefugten der Kommission als Reaktion auf diesen Bericht.

*muss zunächst das Abkommen von Cotonou von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.*

### Wichtigste Merkmale der Mittelausführung während des Haushaltsjahres

11. **Tabelle 3** gibt die Ausführung des sechsten, siebten und achten EEF nach Finanzinstrumenten zum 31. Dezember 2000 wieder.

### Im Rahmen der drei in der Durchführung befindlichen EEF gebildete allgemeine Rücklage

12. Auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b) des Beschlusses des AKP-EG-Ministerrats vom 27. Juli 2000 beschloss die Kommission am 15. Dezember 2000 die Bildung einer allgemeinen Rücklage im Betrag von 1 433,4 Millionen Euro (siehe **Tabelle 3**). Beim achten EEF entstand diese Rücklage (10,7 % der ursprünglichen globalen Mittelausstattung) durch die

**12.** Zur Fußnote 14 teilt die Kommission mit, dass sie die Bemerkungen der Prüfer des ZIE/ZUE in ihren Berichten zu den Haushaltsjahren 1997 bis 1999 zur Kenntnis genommen, die Antworten des derzeitigen Direktors des Zentrums auf diese Bemerkungen eingehend analysiert und der Gruppe „AKP“ des Rates empfohlen hat, eine Prüfung der Ergebnisse dieser drei Haushaltsjahre zu veranlassen. Die Gruppe „AKP“

**Tabelle 3 — Ausführung des Haushaltsplans nach Finanzinstrumenten zum 31. Dezember 2000 <sup>(1)</sup>**

(Mio. EUR)

	6. EEF		7. EEF		8. EEF	
	5 174,3		6 070,6		6 547,9	
Mittelausstattung NRP + RRP <sup>(2)</sup>	Kumul. Betrag	% Mittel- ausstattung	Kumul. Betrag	% Mittel- ausstattung	Kumul. Betrag	% Mittel- ausstattung
Primäre Mittelbindungen	4 891,4	95	5 531,3	91	4 360,9	67
Sekundäre Mittelbindungen	4 682,6	90	4 562,0	75	931,7	14
Zahlungen	4 578,4	88	3 953,5	65	453,9	7
Mittelausstattung Strukturanpassung	6,0		1 152,6		1 650,0	
Primäre Mittelbindungen	6,0	100	1 152,6	100	1 352,0	82
Sekundäre Mittelbindungen	6,0	100	1 149,3	100	848,4	51
Zahlungen	5,4	90	1 137,5	99	641,9	39
Mittelausstattung nicht programmierbare Hilfe	2 529,2		3 778,7		3 770,8	
Primäre Mittelbindungen	2 509,4	99	3 702,4	98	2 635,1	70
Sekundäre Mittelbindungen	2 485,1	98	3 362,5	89	2 016,2	53
Zahlungen	2 468,7	98	3 168,5	84	884,5	23
Allgemeine Rücklage	9,5		47,4		1 376,5	

<sup>(1)</sup> Aus Gründen der Vereinfachung wurde die in der EEF-Rechnung erfasste Durchführung verschiedener Maßnahmen und der Restbeträge des vierten und fünften EEF hier nicht wiedergegeben. Diese Tabelle kann daher nicht mit den Tabellen 1 und 2 verglichen werden.

<sup>(2)</sup> NRP = nationales Richtprogramm; RRP = regionales Richtprogramm.

Quelle: Rechnungshof.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

deutliche Verringerung der Mittel für verfügbare Restbeträge des Finanzinstruments zur Stützung der landwirtschaftlichen Grundstoffe (Stabex: – 63 %) und des Finanzinstruments zur Stützung der Bergbauerzeugnisse (Sysmin: – 79 %). Die Rücklage soll zur Finanzierung der vom AKP-EG-Ministerrat Ende 2000 getroffenen Beschlüsse<sup>(13)</sup> dienen, die einen Gesamtbetrag von 299 Millionen Euro betreffen und im einzelnen für folgende Zwecke vorgesehen sind: Programm zur Förderung des regionalen Handels (100 Millionen Euro), Programm „Proinvest“ (110 Millionen Euro), Haushalt des Zentrums für Unternehmensentwicklung (ZUE) (20 Millionen Euro)<sup>(14)</sup>, Haushalt des Zentrums für landwirtschaftliche Zusammenarbeit (TZL) (12 Millionen Euro) und Haushalt des AKP-Sekretariats (8 Millionen Euro).

**Hinter den Zielvorgaben zurückbleibende Zahlungen**

13. Im Bericht des AKP-EG-Ausschusses für Zusammenarbeit im Bereich Entwicklungsfinanzierung<sup>(15)</sup> vom Juni 2000 wird das jährliche Zahlungsziel der Kommission mit 1 985 Millionen Euro beziffert, ohne die Maßnahmen im Rahmen der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete, arme Länder (HIPC-Initiative). Die globalen Zahlungen für alle EEF zusammengenommen beliefen sich insgesamt jedoch auf 1 198 Millionen Euro (ohne die Entschuldungsinitiative). Besonders niedrig ist die Zahlungsrate bei den Zuweisungen für die nationalen und regionalen Richtprogramme mit 719 Millionen Euro, was bedeutet, dass die Zahlungen 28 % unter der Zielvorgabe von 1 000 Millionen Euro<sup>(16)</sup> lagen. Eine der Hauptursachen für diese Entwicklung sind die bei der Auftragsvergabe (sekundäre Mittelbindungen) im Rahmen des siebten und insbesondere des achten EEF geltenden Fristen. Im Falle des achten EEF entspricht der kumulierte Betrag der sekundären Mittelbindungen am 31. Dezember 2000 lediglich 14 % der Mittelausstattung für die programmierbare Hilfe (siehe **Tabelle 3**).

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*hat daraufhin die Entlastung für die genannten drei Haushaltsjahre (1997, 1998 und 1999) verweigert, die von der Kommission festgelegten Modalitäten einer Prüfung unter finanziellen und organisatorischen Aspekten genehmigt und den Vertreter der Kommission beauftragt, die AKP-Partner entsprechend zu unterrichten. Die Kommission übernimmt die Finanzierung dieser Prüfung, die unverzüglich anlaufen und von einer unabhängigen externen Beraterfirma durchgeführt werden soll; zur Auswahl der Firma wird der vom Auditreferat des Amtes für Zusammenarbeit geschlossene Rahmenvertrag herangezogen. Die Kommission hat weiterhin vorgeschlagen, die Prüfungsarbeiten und die Umsetzung der im Anschluss ausgesprochenen Empfehlungen von einer ad hoc eingesetzten paritätischen Arbeitsgruppe überwachen zu lassen.*

13. *Siehe Antworten auf Ziffern 7 bis 9.*

<sup>(13)</sup> Beschluss Nr. 3/2000 des AKP-EG-Ministerrats vom 15.12.2000, ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 38.

<sup>(14)</sup> Im letzten Bericht der Prüfer des ZIE/ZUE zum Haushaltsjahr 1999 wurde auf schwerwiegende Unzulänglichkeiten bei der Verwaltung des ZIE hingewiesen; den Aufsichtsbehörden wurde empfohlen, einen Bericht über die Verwaltung in den vorhergehenden vier Jahren ausarbeiten zu lassen.

<sup>(15)</sup> 2112/2/00 Rév. 2 vom 9. Juni 2000.

<sup>(16)</sup> Siehe Erklärung von Kommissar Nielson bei der Sitzung des Rates für Entwicklungspolitik vom 10. November 2000.

**Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der Mittelbindungen des achten EEF**

14. Im Haushaltsjahr 2000 beliefen sich die Finanzierungsbeschlüsse für den achten EEF auf 3 614 Millionen Euro gegenüber 2 510 Millionen Euro im Jahre 1999, was einer Steigerung um 43 % entspricht. Noch deutlicher war die Steigerung bei den delegierten Mitteln (111 %). Diese Dynamik ist jedoch in erster Linie eine Folge der Finanzierungsbeschlüsse zugunsten der Finanzinstrumente der raschen Auszahlung (Struktur Anpassung und Entschuldungsinitiative). Hier ist eine grundlegende Veränderung des Ansatzes in der EU-AKP-Zusammenarbeit festzustellen. Alleine im Rahmen der Entschuldungsinitiative wurden im Haushaltsjahr 2000 nämlich primäre und sekundäre Mittelbindungen im Betrag von 1 Milliarde Euro getätigt. Bezieht man diesen Betrag nicht in die Berechnung mit ein, so liegt die Steigerungsrate für die primären und sekundären Mittelbindungen des achten EEF nur noch bei 4 %.

15. Auch im Bereich der nicht programmierbaren Hilfe des achten EEF, wozu die Instrumente Stabex und Sysmin und die Entschuldungsinitiative zählen, ist die hohe Mittelbindungsrate mit Vorsicht zu bewerten. Am 31. Dezember 2000 beliefen sich die im Rahmen der nicht programmierbaren Hilfe getätigten primären Mittelbindungen auf 70 % und die sekundären Mittelbindungen auf 53 % der dafür bereitgestellten Mittel (siehe **Tabelle 3**). Dabei wurde jedoch ein Betrag in Höhe von 1 290 Millionen Euro, welcher der allgemeinen Rücklage zugewiesenen Restbeträgen entspricht, nicht mitgerechnet (siehe Ziffer 12). Hätte die Mittelausstattung noch denselben Umfang wie 1999, so läge die Durchführungsrate der primären Mittelbindungen nur bei 52 % und die der sekundären Mittelbindungen nur bei 40 %.

16. Diese Analyse macht deutlich, dass es der Kommission vor allem dadurch gelungen ist, die Mobilisierung der EEF-Beihilfen im Jahr 2000 bis zu einem gewissen Grad voranzutreiben, indem sie Maßnahmen durchführte, die nicht an mit den nationalen Anweisungsbefugten für die EEF verknüpfte, individuelle Verfahren gebunden sind.

**Auswirkungen der langsamen Durchführung auf die Halbzeitüberprüfung der programmierbaren Hilfe**

17. In der Haushaltsrechnung der EEF für das Jahr 2000 wird die vom Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 hervorgehobene langsame Mobilisierung der programmierbaren Hilfe nach Ländern

*14. Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass die im Haushaltsjahr 2000 zu beobachtende Dynamik bei den Finanzierungsbeschlüssen und den delegierten Mitteln großteils durch das Volumen der im Rahmen der Instrumente zur beschleunigten Auszahlung genehmigten Finanzierungen bedingt ist. Diese Entwicklung steht im Einklang mit der neuen Politik der Kommission, die darauf abstellt, im Rahmen einer Globalstrategie die Interventionen der Gemeinschaft verstärkt auf eine begrenzte Zahl von prioritären Sektoren zu konzentrieren und dabei zunehmend auf Hilfen aus dem Gesamthaushalt zurückzugreifen. Diese Konzentration fördert die Komplementarität und die Koordinierung der Hilfen und erleichtert Kofinanzierungen mit anderen Geldgebern, wie beispielsweise die Initiative zugunsten hoch verschuldeter armer Länder (PPTE/HIPC), in deren Rahmen die Gemeinschaft zusammen mit den Mitgliedstaaten als einer der Hauptgläubiger, vor allem jedoch als Geldgeber gemäß den Wünschen der AKP-Staaten fungiert.*

*17. Von den in Tabelle 4 aufgeführten Ländern sind vier in internationale Konflikte verwickelt (Kongo (Brazzaville) und Demokratische Republik Kongo (Kinshasa), Äthiopien und Ruanda).*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

bestätigt. Im Falle des sechsten EEF gab es 13 Länder, bei denen die Zahlungen Ende 2000 weniger als 85 % der Mittel ihrer Richtprogramme ausmachten. Im Falle des siebten EEF waren es 25 Länder, bei denen die Zahlungen nach zehn Jahren weniger als 70 % der programmierbaren Mittel ausmachten. **Tabelle 4** enthält eine Übersicht über die Länder, auf die beide Sachverhalte zutreffen. In Bezug auf den achten EEF wird bereits am Ende seines dritten Durchführungsjahres bei allen AKP-Staaten zusammengenommen und nach geografischen Gebieten ein Durchführungsrückstand deutlich, da die kumulierten Zahlungen in keinem Fall über 9 % des Gesamtbetrags der ersten NRP-Tranche liegen, wie **Tabelle 5a** verdeutlicht.

18. Die Halbzeitüberprüfung der nationalen und regionalen Richtprogramme des achten EEF fand während des Haushaltsjahres 2000 statt (siehe **Tabellen 5a und 5b**). Auf der Grundlage dieser Überprüfung sollte anhand bestimmter Kriterien (siehe Ziffern 19 und 28) über die zweite Tranche der programmierbaren Hilfe und — bei bestimmten Ländern — gegebenenfalls über die Gewährung zusätzlicher Mittel entschieden werden. Tatsächlich liegt der Gesamtbetrag der NRP für alle AKP-Staaten zusammengenommen nach dieser Überprüfung nur 3,7 % unter dem bei Anlaufen des achten EEF angekündigten Betrag. Demnach wurde der Großteil der für die zweite Tranche bereitgestellten Mittel, trotz der in einigen Ländern bestehenden Schwierigkeiten bei der Mobilisierung der Hilfe (siehe Ziffer 9), ausbezahlt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*In Nigeria waren die Hilfeleistungen längere Zeit ausgesetzt, wurden jedoch vor kurzem wieder aufgenommen. Die Hilfen für Togo sind noch blockiert.*

*In Barbados, Trinidad und Tobago gestaltet sich die Absorption der EEF-Mittel vor allem deswegen schwierig, weil in diesen Ländern die programmierbaren Hilfen im Verhältnis zu sonstigen Investitionsquellen nur relativ begrenzten Umfang aufweisen.*

*Bei der Interpretation der Tabelle 5 ist zu beachten, dass der 8. EEF im Juni 1998 in Kraft getreten ist und die entsprechenden Finanzierungsbeschlüsse erst in den Jahren 1999 und 2000 ergangen sind. Selbst wenn die angegebenen Prozentsätze auf den ersten Blick unzulänglich erscheinen, sind sie den gewonnenen Erfahrungen zufolge als völlig normal anzusehen. Tatsächlich gestaltet sich die Durchführung in der Anlaufphase immer deutlich schleppender als in der anschließenden, voll operativen Phase.*

**18.** *Für die Entscheidung über die zweite Tranche des NRP ist nicht allein das Kriterium des „Mobilisierungsgrades der Mittel“ maßgeblich. Vielmehr kommen dabei gemäß Artikel 282 Absatz 4 insgesamt sieben Kriterien zur Anwendung.*

*Bei einer kürzlich erfolgten Untersuchung der Bewertungskriterien für die Durchführung der programmierbaren Hilfen wurden u. a. folgende Maßstäbe angelegt:*

— *Einhaltung der Verpflichtungen im Rahmen der sektoralen und makroökonomischen Politiken;*

**Tabelle 4 — Verzögerungen bei der Durchführung des sechsten und siebten EEF**

(Mio. EUR)

Land	NRP 6. EEF	Zahlungen	%	NRP 7. EEF	Zahlungen	%
Barbados	5,00	3,76	75,20	5,50	2,87	52,18
Kongo (Brazzaville)	48,00	35,91	74,81	51,00	16,54	32,43
Dem. Republik Kongo (Kinshasa)	166,50	121,84	73,18	170,00	29,32	17,25
Äthiopien	210,00	169,29	80,61	214,00	118,67	55,45
Kenia	135,00	103,81	76,90	140,00	60,13	42,95
Nigeria	213,50	177,24	83,02	365,00	64,36	17,63
Ruanda	110,00	92,65	84,23	118,00	69,76	59,12
Surinam	24,00	15,84	66,00	27,00	13,60	50,37
Togo	61,50	49,26	80,10	68,00	21,92	32,24
Trinidad und Tobago	15,00	6,75	45,00	18,10	11,75	64,92

Quelle: Rechnungshof.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**Tabelle 5a — NRP Achter EEF: Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung**

(Mio. EUR)

AKP-Regionen	Ursprüngl. NRP	NRP am 31.12.2000	Abweichung NRP (%)	Zahlungsrate <sup>(1)</sup> (%)
Afrika	4 201,5	4 038,6	- 3,9	7,6
Karibik	453,0	438,6	- 3,2	8,8
Pazifik	132,9	132,5	- 0,3	6,1
<b>AKP insgesamt</b>	<b>4 787,4</b>	<b>4 609,7</b>	<b>- 3,7</b>	<b>7,6</b>

**Tabelle 5b — NRP Achter EEF: Auszüge aus den Ergebnissen der Halbzeitüberprüfung**

(Mio. EUR)

AKP-Staaten	Ursprüngl. NRP	NRP am 31.12.2000	Abweichung NRP (%)	Zahlungsrate <sup>(1)</sup> (%)
-------------	----------------	-------------------	--------------------	---------------------------------

*In Konflikte verwickelte Staaten entsprechend EEF-Ausschuss vom 22. November 2000*

Angola	167,0	116,9	- 30,0	0,1
Äthiopien	294,0	206,0	- 29,9	0,5
Uganda	210,0	210,0	0,0	2,7
Ruanda <sup>(2)</sup>	0,0	110,0		
Sierra Leone	111,5	78,1	- 30,0	0,0
Simbabwe	110,0	110,0	0,0	10,0

*Länder, die Gegenstand von Konsultationen gemäß Lomé IV, Art. 366a)/Cotonou Art. 96 sind*

Komoren	27,5	19,3	- 29,8	9,5
Côte d'Ivoire	120,0	84,0	- 30,0	4,0
Fidschi	25,5	17,9	- 29,8	0,9
Haiti	148,0	148,0	0,0	5,1

*Länder, die zusätzliche Mittel erhielten, obwohl ihre Zahlungsrate unter der durchschnittlichen Zahlungsrate ihrer geografischen Region liegt*

Belize	9,5	11,5	21,1	2,1
Kamerun	133,0	140,5	5,6	4,6
Kap Verde	30,0	33,0	10,0	7,1
Kiribati	8,5	12,0	41,2	0,0
Mali	189,0	209,0	10,6	2,3
Mauritius	39,5	42,0	6,3	4,6
Dom. Republik	106,0	110,0	3,8	2,4
Samoa	11,5	14,2	23,5	5,2
Tschad	141,5	151,6	7,1	3,0

<sup>(1)</sup> Betrag der kumulierten Zahlungen im Verhältnis zum Betrag der ersten ausgezahlten Tranche.

<sup>(2)</sup> Das NRP für Ruanda wurde erst am 9. März 2000 unterzeichnet.

Quelle: Rechnungshof.

— Beachtung der Zeitpläne für die Reformen;

— Kapazitäten der Inanspruchnahme der Mittel des 8. EEF;

— makroökonomische Leistungsfähigkeit;

— Fortschritte bei der Verwirklichung der sektoralen Politiken.

Die Kürzungen bei den zweiten Tranchen wären noch drastischer ausgefallen, wenn sich nicht in mehreren Fällen die Mitgliedstaaten nachdrücklich den Vorschlägen der Kommission widersetzt hätten.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

19. Die Beratungen des EEF-Ausschusses hatten zum Ergebnis, dass einige Staaten, die keine ausreichenden Ergebnisse vorweisen konnten, bestraft wurden (die zweite Tranche wurde nicht ausgezahlt); die dadurch verfügbaren Mittel wurden anderen Staaten mit besseren Ergebnissen zugewiesen. So erhielten einige Staaten sowohl die zweite Tranche als auch zusätzliche Mittel. Analysiert man die dabei eingeschlagene Vorgehensweise, so erscheint problematisch, dass zwar bei der Sanktionierung einiger Staaten (beispielsweise keine Auszahlung der zweiten Tranche im Falle von Angola) eine bestimmte Logik befolgt wurde, aber nicht bei der Gewährung von Prämien in Form zusätzlicher Mittel. Für einige Länder (beispielsweise Malawi, Gabun, Sambia) mit deutlich über dem Durchschnitt innerhalb ihres geografischen Gebiets liegenden Auszahlungsraten stellen die zusätzlichen Mittel eine Prämie dar, mit der die Bemühungen um eine möglichst große Mobilisierung von Gemeinschaftsmitteln belohnt werden. Allerdings erhielten auch andere Länder mit deutlich unter der durchschnittlichen Rate ihres geografischen Gebiets liegenden Auszahlungsraten, wie Mali, Tschad, Kamerun und Dominikanische Republik, zusätzliche Mittel, wobei andere Kriterien für die Gewährung ausschlaggebend waren, wie etwa Durchführung struktureller und institutioneller Reformen. Es wäre sinnvoll gewesen, wenn die Gründe für die Gewährung zusätzlicher Mittel an Länder mit sehr niedriger Auszahlungsrate in der in Ziffer 4 erwähnten Analyse der Rechnungsführung genauer erläutert worden wären.

20. Betrachtet man die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung, so fällt ferner auf, dass vier Länder eine Sonderbehandlung erhielten, nämlich Ruanda, Uganda, Simbabwe und Haiti. Aus den Sitzungsprotokollen des EEF-Ausschusses vom 22. November 2000 geht hervor, dass die drei erstgenannten Länder als in bewaffnete Konflikte verwickelte Länder einzustufen sind, während das vierte Land zur Zeit Gegenstand von Konsultationen nach Artikel 366 Buchstabe a) des geänderten Abkommens von Lomé IV (Artikel 96 des Abkommens von Cotonou) ist. In derselben Sitzung vertrat der EEF-Ausschuss die Ansicht, dass die genannten Länder nicht in der Lage seien, ihre gesamte ursprüngliche Mittelzuweisung aus dem neunten EEF zu absorbieren und daher nur einen Teil dieser Mittel erhalten sollten. Die Zahlung des Restbetrags sollte von späteren Evaluierungen abhängig gemacht werden. Diese vorsichtige Vorgehensweise ist durchaus begründet, und es ist nur schwer verständlich, weshalb dessen ungeachtet in drei Fällen (Uganda, Simbabwe und Haiti) die gesamte zweite Tranche im Rahmen des achten EEF freigegeben wurde, während das vierte Land (Ruanda) im März 2000 einen Betrag in Höhe von 110 Millionen Euro für das nationale Richtprogramm des achten EEF erhielt (siehe **Tabelle 5b**). Es erscheint nicht kohärent, diese Länder für ihre Probleme in Bezug auf die Aufnahmefähigkeit für Gemeinschaftsmittel bei der Durchführung des neunten EEF zu bestrafen, während sie im Rahmen des

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

19. *Wie bereits erwähnt, hat sich die Kommission in Anwendung von Artikel 282 Absatz 4 des Abkommens von Lomé IV bei der Zuteilung der zweiten Tranche der NRP (sowie der eventuellen Ergänzungsbeträge) auf sieben Kriterien gestützt. Eines dieser Kriterien war die effektive Ausführung der geplanten Mittelbindungen und Zahlungen, ein anderes der Vorbereitungsstand der Programme, der sich jedoch in diesem Stadium noch nicht auf die Mittelbindungsrate auswirkt. Diese Vielfalt der Kriterien konnte dazu führen, dass einzelne Länder (Mali, Tschad, Kamerun und die Dominikanische Republik) trotz relativ niedriger Mittelbindungs- und Auszahlungsraten im Referenzzeitpunkt dennoch die zweite Programmtranche in voller Höhe ausgezahlt erhielten.*

20. *Seitens der Kommission bestand niemals die Absicht, Ländern, die in bewaffnete Konflikte verwickelt und daher außerstande waren, die Mittel in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen, nur einen Bruchteil der ursprünglich gewährten Hilfe auszahlten.*

*So hat eine Teilnotifizierung keinerlei Einfluss auf die Höhe des effektiven Mittelbetrags. Die Kommission hat dem EEF-Ausschuss am 22. November 2000 erstmals vorgeschlagen, im Kriegszustand befindlichen Ländern nur einen Teil der ihnen zustehenden Dotation aus dem 9. EEF zu notifizieren. Grund dafür war ausschließlich die Absicht, diesen Ländern politische Signale zu geben; ihre effektiven Absorptionskapazitäten zu einem gegebenen Zeitpunkt sollten dadurch keineswegs in Frage gestellt werden (im Falle Zimbabwe beispielsweise waren diese Kapazitäten trotz der Konfliktsituation weiterhin hoch). Gleichwohl lag dem Vorschlag die implizite Annahme zugrunde, dass die Verwicklung dieser Länder in bewaffnete Konflikte ihre Fähigkeit zur Inanspruchnahme der Gemeinschaftshilfen längerfristig negativ beeinflussen könnte. Der Vorschlag wurde auf mehreren Sitzungen des EEF-Ausschusses erörtert und letztendlich zurückgezogen. Wie bereits erwähnt, war die Absorptionskapazität nicht das einzige für die Zuweisung der zweiten Mitteltranche aus dem 8. EEF maßgebliche Kriterium. Vielmehr wurde die gesamte Palette der im Abkommen von Lomé IV festgeschriebenen Kriterien kohärent für alle betroffenen Länder, einschließlich*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

achten EEF wesentlich vorteilhafter behandelt wurden. Dieser Widerspruch erscheint umso größer, als einige andere Länder, die in Konflikte verwickelt sind (Angola, Sierra Leone) oder von Artikel 366 Buchstabe a) betroffen sind (Fidschi), im Rahmen des achten EEF keine zweite Tranche und keinerlei zusätzliche Mittel erhielten. Im Hinblick auf mehr Transparenz hätten die für den EEF zuständigen Stellen in der Analyse der Rechnungsführung die Gründe für ihre endgültigen Mittelzuweisungen erläutern sollen.

**Tatsächliche Mobilisierungsrate der Stabex-Mittel**

21. In den Artikeln 186 bis 212 des Vierten AKP-EWG-Abkommens von Lomé wird das System zur Stabilisierung der Erlöse aus der Ausfuhr landwirtschaftlicher Grundstoffe (Stabex) erläutert. Im Rahmen dieses Systems wird alljährlich für die Gesamtheit der AKP-Staaten ein Mittelbetrag innerhalb einer bestimmten Obergrenze zur Verfügung gestellt, der nach Maßgabe der im Verhältnis zu einem Bezugszeitraum ermittelten Ausfuhrerlöseinbußen auf die betroffenen Länder zu verteilen ist. Die Gewährung dieser Mittel erfolgt auf der Grundlage von Transferabkommen, wobei die Kommission die an jeden AKP-Staat für den jeweiligen Grundstoff zu zahlenden Beträge in Euro auf ein „zinsbringendes Konto“ in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft überweist (Artikel 211 Absatz 1). Nachdem die Transferabkommen geschlossen wurden, kann jeder AKP-Staat die überwiesenen Mittel erst verwenden, wenn die Kommission und der betreffende AKP-Staat ein Protokoll unterzeichnet haben, „in dem der Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen abgesteckt und die Modalitäten der Verwendung der Transfermittel ... festgelegt werden“ (Artikel 210).

22. Bis Ende 2000 und seit Anlaufen des siebten und achten EEF waren mit 44 AKP-Staaten Transferabkommen über einen Gesamtbetrag von 2 360 Millionen Euro geschlossen worden<sup>(17)</sup>. Davon hat die Kommission 1 803 Millionen Euro ausgezahlt und im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften in der Haushaltsrechnung für die EEF als endgültige Ausgaben ausgewiesen, was zum Teil aber eine Vorwegnahme der Tatsachen bedeutet, da die Mittel nach und nach entsprechend der Durchführung der im Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen vorgesehenen Maßnahmen verwendet werden. Eine Überprüfung bei den für die

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Uganda, Zimbabwe und Haiti, angewandt. Im Falle Ruandas verzögerte sich die Einleitung des NRP aus offensichtlichen Gründen; die Unterzeichnung erfolgte erst im März 2000. Der Kommission blieb keine andere Wahl, als 70 % der ersten Tranche dem Abkommen entsprechend unmittelbar zuzuweisen. Eine zweite Tranche kam infolge der Anwendung der geltenden Kriterien nie zur Auszahlung.*

*Die Zuweisungskriterien im Rahmen des 8. EEF — sowohl für die zweite Tranche als auch für zusätzliche Mittel — unterscheiden sich, bedingt durch die Entwicklung der entsprechenden AKP/EG-Abkommen, von denen des 9. EEF; letztere wurden im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten festgelegt.*

*22. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die buchmäßige Ausweisung der Stabex-Mitteltransfers als endgültige Ausgaben dem realen Tatbestand entspricht. Die Mittel wurden effektiv auf die im Namen der Lokalbehörden eröffneten Bankkonten überwiesen. Aus haushaltstechnischer Sicht und unbeschadet der rechtlichen Verantwortlichkeit der Kommission für die Ausführung dieser Mittel beinhaltet die Tatsache, dass die Stabex-Mittel erst nach und nach im Zuge der Abwicklung der vertraglich vereinbarten Maßnahmen in Anspruch genommen werden (Artikel 186 Absatz 2 des Abkommens von Lomé), nicht, dass der Transfer nicht real stattgefunden hat.*

<sup>(17)</sup> In diesem Gesamtbetrag nicht eingeschlossen sind die an die überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG) gewährten Mittel.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Mobilisierung der Mittel aus den Transferabkommen zuständigen Kommissionsdelegationen ergab, dass 39 der 44 betroffenen Länder noch Mittel im Gesamtbetrag von 622 Millionen Euro auf den in der Gemeinschaft eröffneten Bankkonten deponiert hatten. Überdies befanden sich auf den in Landeswährung geführten Bankkonten in den AKP-Staaten Mittel im Gegenwert von 170 Millionen Euro. Insgesamt entspricht dies etwa 44 % der Stabex-Ausgaben. Einige Mittelbeträge lagen bereits seit mehreren Jahren auf den betreffenden Bankkonten. **Tabelle 6** enthält eine Übersicht über die Länder mit den höchsten brachliegenden Mittelbeträgen. In der Analyse der Rechnungsführung sollten Angaben zum tatsächlichen Durchführungsstand der Hilfen gemacht werden.

23. Wie aus **Tabelle 6** hervorgeht, gehören vier der neun Länder mit den höchsten brachliegenden Mittelbeträgen zu den am wenigsten entwickelten Ländern (Artikel 330)<sup>(18)</sup>, die also eigentlich einen besonders hohen Finanzierungsbedarf haben. Im Falle von St. Lucia und St. Vincent sind die auf den Bankkonten brachliegenden Beträge 2,7 bzw. 3,5 mal so hoch wie die programmierbaren Mittel des siebten und achten EEF für diese Länder, d. h. es handelt sich um erhebliche Beträge. Die Analyse zeigt außerdem, dass zwar für einen Teil des in Ziffer 22 erwähnten Gesamtbetrags in Höhe von 622 Millionen Euro die Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen bestehen, bei vielen Transferabkommen aber kein entsprechender Rahmen unterzeichnet wurde, weil sich die betroffenen Parteien nicht einigen konnten (siehe **Tabelle 7**). Noch dazu ist die Durchführung bei einigen Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen sehr langsam.

Es trifft allerdings zu, dass sich die Abwicklung der im Rahmen der gegenseitigen Verpflichtungen anstehenden Maßnahmen relativ schleppend gestaltet, so dass die überwiesenen Beträge teilweise mehrere Jahre lang in den Bankkonten „schlummern“. Die Kommission könnte daher die Möglichkeit in Erwägung ziehen, für das Jahr 2001 in der Haushaltsrechnung und in der Analyse der Haushaltsführung eine Anlage mit den betreffenden Informationsdaten anzufügen, um so darauf aufmerksam zu machen, dass die im Rahmen von Stabex überwiesenen Mittel von den Begünstigten noch nicht in Anspruch genommen worden sind.

23. Im Falle Mauretaniens handelt es sich um die klassische „Projekt-“Mittelverwendung, die mit extrem langen Vorbereitungs- und Bearbeitungsfristen einhergeht.

Alle Stabex-Transfers müssen nach Maßgabe der Ziele und Bedingungen, wie sie in Artikel 186 Absatz 2 des Abkommens von Lomé IV festgeschrieben sind, in Anspruch genommen werden.

**Tabelle 6 — Am 31. Dezember 2000 auf Bankkonten brachliegende Stabex-Mittel**

(Mio. EUR)

Länder	Insgesamt	Anwendungsjahr								
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kamerun	<b>97,58</b>		21,24	47,69		16,46				12,19
Äthiopien	<b>53,86</b>		20,34	15,02	11,22	7,28				
Ghana	<b>26,66</b>	0,43	1,22	5,51	19,33					0,17
Kenia	<b>91,26</b>	24,36	23,87	19,52	23,51					
Madagaskar	<b>25,80</b>	0,08	0,69	11,10	8,79			3,02	2,12	
Mauretaniens	<b>31,34</b>	26,75	3,59	1,00						
Uganda	<b>100,05</b>	1,18	4,82	18,69	40,25	32,89 <sup>(1)</sup>	0,49	1,73		
St. Vincent	<b>40,32</b>				1,00	16,24	7,47	15,61		
St. Lucia	<b>30,01</b>					8,89	7,89	9,01		4,22

<sup>(1)</sup> Betrag in Uganda-Schilling, für den sich die ursprünglichen Anwendungsjahre nicht feststellen lassen.

Quelle: Rechnungshof.

<sup>(18)</sup> Äthiopien, Madagaskar, Mauretaniens und Uganda.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

**Tabelle 7 — Beispiele für Transferabkommen, zu denen noch keine Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen angenommen wurden**

(Mio. EUR)

Länder	Anwendungsjahre	Beträge
Burundi	1991	7,98
Kamerun	1994 und 1998	42,42
Côte d'Ivoire	1996	19,82
Malawi	1994 und 1995	12,29
Ruanda	1996 bis 1998	6,27
Salomonen	1998	41,82
Senegal	1997 und 1998	21,12
Togo	1991 bis 1995	16,78
Simbabwe	1995	13,32

Quelle: Rechnungshof.

24. Diese beunruhigenden Sachverhalte sollten vom Hauptanweisungsbefugten für den EEF überprüft werden, der nach Wegen suchen sollte, wie die brachliegenden Mittel mobilisiert werden können. Hier ist zu erwähnen, dass das Vierte Abkommen von Lomé eine Koordinierung zwischen den Stabex-Transfers und den Strukturanpassungshilfen vorsieht (Artikel 209 Absatz 4). Darüber hinaus könnten Zieldaten ins Auge gefasst werden, nach deren Überschreiten die überwiesenen Stabex-Mittel den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gewährten Haushaltsbeihilfen zugewiesen werden, sofern die betreffenden Länder für Beihilfen dieser Art infrage kommen<sup>(19)</sup>. Dieser Ansatz wurde bei mehreren Transfers<sup>(20)</sup> in Benin, Äthiopien, Togo, St. Vincent und St. Lucia verfolgt und Anfang 2001 auch von der Kommissionsdelegation in Kamerun ins Auge gefasst.

25. Außer den im Haushaltsjahr 2000 getroffenen Beschlüssen (361,6 Millionen Euro) waren bis 31. Dezember 2000 einige Transfers im Gesamtbetrag von 188,5 Millionen Euro für vor 1999 liegende Anwendungsjahre nicht ausgezahlt worden. Davon betroffen waren drei Länder (Burundi, Sudan und Togo), wobei Hauptursache die Aussetzung der Hilfe aufgrund der Menschenrechtssituation und der Gefährdung der Demokratie in diesen Ländern war. Nach Ansicht der Kommissionsdienststellen bleibt diese EEF-Schuld gegenüber den drei betroffenen Ländern bestehen.

<sup>(19)</sup> Alle in Tabelle 6 aufgeführten Länder erhielten auch Strukturanpassungshilfen. Ferner war der AKP-EG-Ministerrat im Dezember 1999 gezwungen, von den programmierbaren Mitteln des achten EEF einen Betrag in Höhe von 250 Millionen Euro zu entnehmen, um einen Mittelengpass bei der Strukturanpassungsfazilität auszugleichen.

<sup>(20)</sup> Zuweisung zugunsten der Haushaltsbeihilfen im Rahmen des Programms über Strukturanpassungshilfen (programme d'ajustement structurel) PAS III.

24. Die Kommission hat bereits mehrfach Stabex-Mittel eingesetzt, um eine Reihe von Ländern im Rahmen ihrer Strukturanpassungsfazilität zu unterstützen. Eine solche Verwendung ist durchaus vertretbar und soll im Zuge des Abkommens von Cotonou ausdrücklich formalisiert werden.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass derartige Transfers erneut zugunsten der in Tabelle 6 aufgeführten Länder vorgenommen werden könnten. In einzelnen Fällen dürfte es sich jedoch als vorteilhafter erweisen, die noch nicht ausgezahlten Stabex-Mittel für andere spezifische Tätigkeiten zu verwenden (wie z. B. in Ruanda, wo die Stabex-Mittel für 1996 bis 1998 zu Zwecken der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden sollen; die Unterzeichnung einer entsprechenden gegenseitigen Rahmenvereinbarung steht unmittelbar bevor).

25. In Burundi (7. EEF : 29,7 Mio. EUR; 8. EEF : 13,8 Mio. EUR) konnten dank der Wiederaufnahme der Zusammenarbeit die anhängigen Transfers getätigt werden. Im Falle des Sudan (7. EEF : 103,8 Mio. EUR; 8. EEF : 87,1 Mio. EUR) und Togos (8. EEF : 12,1 Mio. EUR) bleiben die im Rahmen des Abkommens von Lomé IV erworbenen Ansprüche vom Auslaufen des Stabex-Mechanismus unberührt. Diesbezüglich ist auf Artikel 70 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zu verweisen, in dem das einschlägige Gewohnheitsrecht festgeschrieben ist. Diesem Artikel zufolge kann das Auslaufen eines Vertrags keinesfalls irgendwelche Rechte oder Verpflichtungen oder aber die Rechtsstellung der Vertragsparteien, die sich aus der Durchführung des auslaufenden Vertrags ergeben, beeinträchtigen, es sei denn, der Vertrags selbst enthielte eine gegenteilige Klausel oder zwischen den Vertragsparteien würde ausdrücklich eine anderslautende Vereinbarung getroffen.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

26. Gemäß Artikel 207 Absatz 4 des Abkommens von Lomé erstattet die Kommission „dem Botschafterausschuss über den Stand der Behandlung sämtlicher Transfers Bericht“. Am 12. Dezember 2000 legte die Kommission ihren Bericht für das Anwendungsjahr 1999 vor, der eine Übersicht über den Stand der Stabex-Ressourcen Ende Juni 2000 und eine Liste mit den Beschlüssen für das Anwendungsjahr 1999 enthielt, aber keinerlei Angaben über die Durchführung der noch abzuwickelnden Transfers. Gemäß Artikel 31 Absatz 3 des Internen Abkommens über die Finanzierung des Vierten Abkommens von Lomé muss die Kommission alljährlich einen zusammenfassenden Bericht über das Funktionieren des Systems zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse vorlegen, in dem die Auswirkungen der Transfers auf die Entwicklung der Sektoren, in denen sie verwendet werden, darzulegen sind. In dem von der Kommission am 21. September 2000 für das Jahr 1999 vorgelegten Bericht werden die Modalitäten für die Berechnung der Transfergrundlagen erläutert. Ferner wird bei jedem betroffenen Produkt die Höhe der 1998 getätigten Transfers mit den betreffenden Ausfuhrerlösen verglichen. In dem Bericht werden zwar die geplanten Maßnahmen der während des Jahres unterzeichneten Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen aufgezählt, doch wird keinerlei Gesamtbilanz gezogen. Insbesondere wird nicht erklärt, welche Schlüsselprobleme bei den noch abzuwickelnden Transfers bestehen und wie sie behoben werden könnten. Da der Bericht einen Zeitraum von einem Jahr betrifft, enthält er keinen Gesamtüberblick über die laufenden oder noch durchzuführenden Maßnahmen. Die Schwachstellen in beiden Jahresberichten über die Durchführung des Stabex-Instruments werden durch die Analyse der Rechnungsführung (siehe Ziffer 4) nicht ausgeglichen.

27. In Bezug auf die realisierbaren und verfügbaren Vermögenswerte der EEF, die sich am 31. Dezember 2000 auf 1 266,4 Millionen Euro beliefen, ist festzuhalten, dass es dank der Entscheidung Nr. 3/2000 des AKP-EG-Botschafterausschusses, wonach der Restbetrag aus dem Stabex-System in Höhe von 1 105,7 Millionen Euro vom Stabex-Sonderkonto auf das allgemeine EEF-Konto zu überweisen ist, möglich sein müsste, den vom Hof in Ziffer 15 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1999 beanstandeten übertriebenen Umfang der Stabex-Kassenmittel zu berichtigen. Tatsächlich fordert der AKP-EG-Botschafterausschuss in diesem Beschluss die Bereinigung dieser Situation bis spätestens 31. Dezember 2001.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**26.** *Der vom Rechnungshof angesprochene Bericht des Ausschusses der AKP/EG-Botschafter hat sich niemals mit Fragen der konkreten Abwicklung der Transfers, sondern ausschließlich mit den Transferbeschlüssen der Kommission auseinandergesetzt; dies entspricht den Bestimmungen des Abkommens, wonach über den Stand der Behandlung sämtlicher Transfers Bericht zu erstatten ist.*

*Zum Synthesebericht über das Haushaltsjahr 1999 ist anzumerken, dass es sich hierbei um den vorletzten seiner Art handelt; im Zuge der Abschaffung des Stabex-Instruments werden nach dem derzeit in Vorbereitung befindlichen Bericht über das Jahr 2000 keine weiteren derartigen Dokumente mehr vorgelegt. In Zukunft kann ein Gesamtüberblick über laufende oder noch einzuleitende Aktionen der Analyse der EEF-Haushaltsführung, die die Kommission vorzulegen hat, entnommen werden (siehe Ziffer 4 des Berichts des Rechnungshofs).*

**27.** *Der Entscheidung des Botschafterausschusses zufolge soll im Laufe des Jahres 2001 ein Betrag von 885 Mio. EUR vom Stabex-Sonderkonto auf das EEF-Konto überwiesen werden.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

28. Trotz eines deutlichen Anstiegs der Finanzierungsbeschlüsse, insbesondere für den achten EEF, ist die Durchführung der EEF weiterhin langsam, was durch die deutlich unter den Zielvorgaben der Kommission liegende Rate der Zahlungen im Haushaltsjahr 2000 veranschaulicht wird. Dieser niedrige Durchführungsrhythmus führte bei der Halbzeitüberprüfung des achten EEF nicht immer zu Konsequenzen, da bei der Zuweisung der zweiten Tranche und der zusätzlichen Mittel noch andere Kriterien eine Rolle spielten. Eine bessere Durchführung der EEF wird nur möglich sein, wenn die Kommission die doppelte Herausforderung meistert, die in den Jahren 2000 und 2001 eingeleitete Reform ihrer eigenen Strukturen und Methoden für die Verwaltung der Außenhilfe erfolgreich abzuschließen (siehe Ziffer 10) und — in Zusammenarbeit mit den anderen Gebern — die Verwaltungs- und Aufnahmekapazitäten der Empfängerländer zu erhöhen. Da den Empfängerländern durch das Abkommen von Lomé und das Abkommen von Cotonou mehr Verantwortlichkeiten im Bereich der Mittelverwaltung eingeräumt werden sollen, ist die Erhöhung ihrer Kapazitäten eine Grundbedingung dafür, dass die Reformen bald zu ersten Ergebnissen führen.

29. Im Hinblick auf eine größere Transparenz der Rechnungsführung wäre es wünschenswert, wenn die Kommission die Darstellung der Vermögensübersichten für die EEF vereinfachen und eine wirkliche, auf die grundlegenden Fragen der Finanzverwaltung während des geprüften Haushaltsjahres konzentrierte Finanzanalyse erstellen würde.

**28.** *Ausbau und Verbesserung der Mittelbewirtschaftungskapazitäten sind der Kommission seit jeher ein zentrales Anliegen und wurden als eine der sechs Prioritäten der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik eingestuft. In einigen Fällen kam es zu Verzögerungen bei der Verausgabung der EEF-Mittel, beispielsweise wenn Programme vorübergehend ausgesetzt werden mussten, um der Kommission den Nachweis für die Beachtung der „good governance“-Vorgaben zu erbringen oder bestimmte Qualitätsanforderungen zu erfüllen, oder aber bedingt durch unzulängliche Absorptionskapazitäten der zuständigen Stellen in den AKP-Staaten. Die auf Kommissionsebene laufende Reform der Verwaltung der Außenhilfen dürfte längerfristig positive Auswirkungen zeitigen; allerdings wird die schnellere und effizientere Abwicklung der EEF-Programme maßgeblich davon abhängen, ob die Zahl der Projektmanagers bei der Kommission hinlänglich aufgestockt wird.*

**29.** *Die Kommission prüft Möglichkeiten einer künftigen lesbareren Darstellung der EEF-Informationen; zu diesem Zweck wird voraussichtlich die vom Hof empfohlene Analyse durchgeführt werden müssen.*

## KAPITEL II — ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG ZU DEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS

### Zuverlässigkeitserklärung zum sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2000

I. Der Europäische Rechnungshof („der Hof“) hat die Rechnung des sechsten, siebten und achten EEF für das am 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr geprüft. Diese Rechnung, welche die Finanzausweise und die Haushaltsrechnungen <sup>(21)</sup> umfasst, wurde unter der Verantwortung der Kommission in der Mitteilung KOM (2001) 233 endgültig vom 18. Mai 2001 verspätet vorgelegt und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Hof übermittelt <sup>(22)</sup>. Gemäß den Finanzvorschriften <sup>(23)</sup> hat der Hof dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen.

II. Der Hof führte die Prüfung gemäß seinen Prüfungsgrundsätzen und -normen durch, mit denen allgemein anerkannte internationale Prüfungsnormen auf den EEF-Bereich angewendet werden. Die Prüfung umfasste eine angemessene Bandbreite von Verfahren, mit denen stichprobenweise Nachweise zu den in der Rechnung ausgewiesenen Beträgen und sonstigen Angaben und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnung zugrunde liegenden Vorgänge untersucht werden konnten. Die Prüfung beinhaltete auch eine Bewertung der angewandten Rechnungsführungsgrundsätze und der Darstellung der Rechnung. Aus seiner Prüfung ergibt sich für den Hof eine angemessene Grundlage für die nachstehenden Bestätigungsvermerke.

### Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

III. Abgesehen von den Auswirkungen der in den Buchstaben a), b), c) und d) zusammengefassten Sachverhalte vermittelt die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht des Haushaltsjahres 2000 nach Ansicht des Hofes ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben des sechsten, siebten und achten EEF für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende:

- a) Mittelüberweisungen im Betrag von 350 Millionen Euro werden als Zahlungen erfasst mit der Folge, dass der Durchführungsstand der Hilfen zu hoch angegeben wird (siehe Ziffer 33).
- b) Der Stand der primären Mittelbindungen und der delegierten Mittel wird zu hoch angegeben, weil die Kommission die Mittelbindungen, bei denen die Frist für den Beginn der Durchführung überschritten wurde, nicht aufgehoben hat (siehe Ziffer 34).
- c) Der Umfang und der Durchführungsstand der makrofinanziellen (makroökonomischen) Hilfen wird nicht angegeben (siehe Ziffer 35).
- d) Die delegierten Mittel können nur begrenzt als zuverlässiger Indikator für künftige Zahlungen betrachtet werden, da der Betrag dieser delegierten Mittel Rücklagen einschließt und in einigen Fällen Beträge unnötigerweise für Aufträge zugewiesen blieben (siehe Ziffer 36).

<sup>(21)</sup> So wie in den Artikeln 66 und Artikeln 67 der Finanzregelung des achten EEF festgelegt, die analog für den sechsten und siebten EEF gelten.

<sup>(22)</sup> Gemäß Artikel 68 der Finanzregelung für den achten EEF, die analog für den sechsten und siebten EEF gilt, sind diese Dokumente bis zum 1. Mai vorzulegen.

<sup>(23)</sup> Artikel 73 der Finanzregelung des achten EEF gilt analog für den sechsten und siebten EEF.

**Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge**

IV.

- a) In Bezug auf die verbuchten Einnahmen, die Mittelzuweisungen des achten EEF, die Mittelbindungen und die Zahlungen des Haushaltsjahres wurden bei den Prüfungen des Hofes keine Fehler mit signifikanten Auswirkungen aufgedeckt.
- b) In Bezug auf die delegierten Mittel des achten EEF für das Haushaltsjahr ergab die Prüfung des Hofes, dass Aufträge ohne wirksame primäre Mittelbindung geschlossen worden waren, da die im Rahmen der primären Mittelbindung zugewiesenen Beträge wegen Nichteinhaltung der Durchführungsfrist unwirksam geworden waren (siehe Ziffer 38).
- c) In Bezug auf die unter Verantwortung der nationalen oder regionalen Anweisungsbefugten im Rahmen bestimmter Programme oder Finanzinstrumente in den AKP-Staaten getätigten Zahlungen ist Folgendes festzuhalten: Die gemäß den Finanzierungsabkommen und die im Auftrag der für die externe Prüfung zuständigen Abteilung des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid durchgeführten Prüfungen der Rechnungsführung haben ergeben, dass nicht förderfähige Operationen zulasten der EEF verbucht werden können (siehe Ziffern 57-61).

Angesichts der vorstehenden Feststellungen ist der Hof der Auffassung, dass die der Rechnung des sechsten, siebten und achten EEF zugrunde liegenden Vorgänge für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

10. Oktober 2001

Jan O. KARLSSON  
*Präsident*

Europäischer Rechnungshof  
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

## Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung

### Einleitung

30. Der Bestätigungsvermerk des Hofes zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Rechnungen zugrunde liegenden Vorgänge stützt sich auf die Prüfung der bei den zentralen Kommissionsdienststellen in Brüssel und gegebenenfalls bei den Delegationen in den AKP-Staaten verfügbaren Unterlagen. Der Hof führte jedoch keine Prüfungen an Ort und Stelle in den AKP-Staaten durch, um die tatsächliche Durchführung der den Unterlagen entsprechenden Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge zu prüfen.

31. Der Hof weist darauf hin, dass der rechtliche Rahmen für die EEF wegen der zahlreichen Möglichkeiten für Abweichungen nur schlecht geeignet ist, die Einhaltung der Bestimmungen einer strikten Überprüfung zu unterziehen. Dieser rechtliche Rahmen ist häufig nur als Richtschnur zu verstehen, was die Tragweite der Prüfungen im Bereich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit erheblich einschränkt.

32. Im Falle der makroökonomischen Hilfen, und insbesondere im Falle der Hilfen für Strukturanpassungsprogramme, wird die Mobilisierung der an die Empfängerländer zu zahlenden Tranchen durch Finanzierungsabkommen geregelt, in denen die vor der Mittelfreigabe zu erfüllenden Bedingungen beschrieben werden. Die Kommission nutzte diese Bedingungen als politisches Instrument, um die Regierungen in den Empfängerländern zur Durchführung vereinbarter Reformen zu ermutigen. Da die Strukturanpassungshilfe außerdem im Rahmen gemeinsamer Anstrengungen aller Geldgeber gewährt wird, kann es in jedem Land nur ein entsprechendes Programm geben. Zuweilen ließ die Kommission Abweichungen von einigen Bedingungen der Finanzierungsabkommen zu und stützte sich bei der Freigabe der Tranchen auf eine Bewertung der Gesamtsituation im betreffenden Empfängerland. In diesem Kontext macht es keinen Sinn, eine strikte Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit auf der Grundlage einer systematischen Überprüfung sämtlicher in den Finanzierungsabkommen enthaltenen Bestimmungen durchzuführen. Tatsächlich geht es nicht mehr darum zu beurteilen, ob eine Situation mit zuvor festgelegten Kriterien in Einklang steht, sondern darum, ob eine Fortsetzung der Programme ratsam ist.

*32. Wie der Hof ganz richtig bemerkt, hat die Kommission im Bereich der Strukturanpassung die vor der Mittelfreigabe zu erfüllenden Bedingungen als politisches Instrument benutzt, um die Regierungen in den Empfängerländern zur Durchführung der mit den Bretton-Woods-Institutionen vereinbarten Reformen zu ermutigen. Allerdings erweist es sich als schwierig, die effektive Erfüllung dieser Bedingungen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu beurteilen; vielmehr sollten dabei breiter gefasste Kriterien wie die Fortschritte bei der Durchführung der Reformen und die Auswirkungen dieser Reformen auf die Lebensqualität der Bevölkerung in den betreffenden Ländern herangezogen werden.*

*Um die auf Regierungsebene durchgeführten Reformprogramme, wie sie in den Strategiepapieren zur Armutsreduzierung vorgeschrieben sind, auch weiterhin angemessen und zuverlässig unterstützen zu können, hat sich die Kommission in ihren jüngsten Strukturanpassungsprogrammen für ein flexibleres Konzept bei den Förderkriterien entschieden. Sie geht dabei zunehmend von rein politischen zu mehr ergebnisorientierten Bedingungen über. Dieses neue Konzept kam erstmals probeweise in Burkina Faso zur Anwendung, wobei die gesamte Gebergemeinschaft ihre Unterstützung auf ein einziges, nämlich das zwischen der Regierung und den Bretton-Woods-Institutionen vereinbarte Reformprogramm konzentrierte. Sämtliche beteiligten Geber nahmen gemeinsame, nicht automatische Bewertungen vor; maßgebende Kriterien waren dabei die makro-ökonomische Gesamtleistung sowie outputorientierte Leistungen in Schlüsselsektoren, einschließlich eines verbesserten Ausgabenmanagements im öffentlichen Sektor.*

### Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Überbewertung der Ausgaben durch Verbuchung von Mittelüberweisungen als Zahlungen

33. In der Rechnung wird die Höhe der Ausgaben zu hoch angegeben, da einige Mittelüberweisungen als Zahlungen verbucht wurden. So überwies die Kommission im Zusammenhang mit der Entschuldungsinitiative zugunsten armer und hoch verschuldeter Länder an die IBWE einen Betrag in Höhe von 250 Millionen Euro und an die EIB einen Betrag in Höhe von 100 Millionen Euro. Diese Beträge wurden in den EEF-Konten als Zahlungen verbucht, obwohl es sich lediglich um Mittelüberweisungen an zwischengeschaltete Stellen handelte, da die Zahlungen an die Begünstigten erst nach späteren Genehmigungsverfahren, an denen die Kommission beteiligt ist, erfolgen werden. Überdies enthielt die Rechnung keinerlei Hinweis darauf, dass von diesen Mitteln bis zum Jahresende noch nichts verwendet worden war.

Überbewertung von Mittelbindungen und delegierten Mitteln

34. Seit Juni 1998 <sup>(24)</sup> wird eine bestimmte Frist gesetzt, bis zu der mit der Durchführung der EEF-Finanzierungsabkommen begonnen werden muss. Falls dies nicht gegeben ist, werden die Finanzierungsabkommen unwirksam, so dass die Kommission neue Beschlüsse für die geplanten Maßnahmen treffen muss. Wie die Prüfung des Hofes zeigte, hat die Kommission Finanzierungsabkommen, bei denen die Frist für den Beginn der Durchführung nicht eingehalten wurde, nicht annulliert mit dem Ergebnis, dass die Mittelbindungen und delegierten Mittel in der EEF-Rechnung zu hoch angegeben werden. Das Rechnungsführungssystem des EEF ermöglicht es nicht, diese Beschlüsse zu ermitteln. Um den Betrag der betroffenen Mittelbindungen festzustellen, müsste eine Vielzahl von Vorgängen einzeln überprüft werden. Dieses Problem wirkt sich auch auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge aus (siehe Ziffer 38).

33. Die Kommission vertritt diesbezüglich eine von der des Rechnungshofs abweichende Meinung. Die Schuldenerleichterungsinitiative zugunsten armer und hoch verschuldeter Länder (HIPC) ist ein lang etabliertes Programm mit mehreren Gebern, an dem die Kommission — wie in dem gemeinsamen Beschluss des AKP/EU-Ministerrates vorgesehen — als eine der Geberinstanzen (im Wege von Finanzbeiträgen zum IBWE-Treuhandfonds und an die EIB) beteiligt ist. Die Tatsache, dass die Kommission in gewissem Maße auch an der Verteilung der Ressourcen auf die verschiedenen Empfängerländer mitwirkt (da sie zu beurteilen hat, ob die Bedingungen für die Gewährung der Schuldenerleichterungsinitiative erfüllt sind), ist hierbei insofern unerheblich, als es sich dabei nicht mehr um Fördermittel der Kommission handelt. Die Überweisungen an die betreffenden Institutionen sind somit als endgültige Zahlungen im Zuge der Durchführung der HIPC-Initiative zu betrachten und sollten daher auch buchmäßig als Ausgaben ausgewiesen werden.

34. Die effektive Einleitung der Durchführung eines Finanzierungsabkommens ist nicht immer mit spezifischen finanziellen oder buchtechnischen Vorfällen verknüpft, so dass sich die Einhaltung der vorgegebenen Fristen anhand eines klassischen Rechnungsführungssystems nur schwer nachvollziehen lässt. Ein solches System gestattet jedoch die Erstellung von Kontrolllisten, die anschließend von den Kommissionsdienststellen und gegebenenfalls von den Behörden der betreffenden AKP-Staaten geprüft werden können, um so nachzuweisen, dass mit der Durchführung der Projekte und Programme innerhalb der festgesetzten Fristen begonnen wurde.

Anlässlich der Errichtung von EuropeAid wurde zwar ausdrücklich auf die Bedeutung der vorgenannten Listen für die Jahresabschlüsse 2000 hingewiesen, doch sahen sich die operativen Dienststellen angesichts sonstiger dringender Arbeitsprioritäten außerstande, sich unmittelbar hiermit zu befassen. Die Listen werden jedoch im Laufe des Jahres aktualisiert, damit das für die Finanz- und Vertragsverwaltung zuständige Referat eventuell erforderliche Annullierungen veranlassen und so die Mittelbindungen auf den neuesten Stand bringen kann.

<sup>(24)</sup> Artikel 9 der Finanzregelung für den achten EEF.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Grad der Durchführung der makrofinanziellen Hilfe

35. Die Haushaltsbeihilfen lassen sich in den EEF-Jahresabschlüssen nur schwer ermitteln, da sie aus verschiedenen Finanzinstrumenten stammen, wobei es sich nur in einigen Fällen um programmierbare Mittel handelt. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, damit die Finanzausweise und die Analyse der Rechnungsführung künftig präzise Angaben zu diesen Hilfen enthalten, unter anderem auch zu den zum Ende des Haushaltsjahres noch abzurufenden Beträgen.

## Begrenzte Zuverlässigkeit der delegierten Mittel als Indikator für künftige Zahlungen

36. Aus verschiedenen Gründen kann es vorkommen, dass Mittel unnötig blockiert werden und dass die Höhe der delegierten Mittel kein zuverlässiger Indikator für künftige Zahlungen ist:

- a) Der in der EEF-Rechnung erfasste Wert der Aufträge wird wegen der Einbeziehung von Rücklagen für Unvorhergesehenes zu hoch angegeben.
- b) Der in der Rechnung ausgewiesene Betrag der delegierten Mittel umfasst Beträge, die unnötigerweise für bestimmte Aufträge zugewiesen bleiben.

## Informationen zum Risikokapital

37. In der EEF-Rechnung werden die von der Kommission an die EIB zur Finanzierung von Risikokapitalprojekten in Form von Darlehen oder Eigenkapitalbeteiligungen gezahlten Beträge erfasst, doch enthält die Rechnung keine Informationen über den aktuellen Stand dieser Darlehen und Beteiligungen. Hier könnte die in Anhang II Kapitel 1 des Abkommens von Cotonou enthaltene Bestimmung, wonach das Risikokapital als Umlauffonds verwaltet werden soll, der wirtschaftlich nachhaltig sein sollte, eine Grundlage für die Einbeziehung entsprechender Informationen in die EEF-Rechnung bilden.

**Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge**

38. Seit Juni 1998 sieht die EEF-Finanzregelung vor, dass die Finanzierungsbeschlüsse und Finanzierungsabkommen eine Frist für den Beginn der Projektdurchführung enthalten. Falls bis zu dieser Frist nicht mit der Projektdurchführung begonnen wurde, wird die Mittelbindung unwirksam. In diesem Fall muss vor Aushandlung eines Auftrags eine neue Mittelbindung getätigt werden (siehe Ziffer 34). Bei einer Reihe der vom Hof geprüften Aufträge wurde die Frist für den Beginn der Durchführung nicht eingehalten, was bedeutet, dass sie ohne wirksame Mittelbindung vergeben wurden.

35. Die Kommission nimmt die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Kenntnis und wird sich um eine künftig übersichtlichere Darstellung in den Rechnungsabschlüssen und bei der Analyse des Haushaltsvollzugs bemühen. Zu diesem Zweck hat sie bereits eine externe Studie in Auftrag gegeben.

36. Es trifft zu, dass der Gesamtbetrag der gebundenen Mittel teilweise Rücklagen für unvorhergesehene Ausgaben mit umfasst, die als — je nach Art der Projekte unterschiedlicher — Prozentsatz des ursprünglich veranschlagten Mittelbedarfs berechnet werden.

Die Bildung solcher Rücklagen ist eine gängige, im Zuge der Durchführung von Kooperationsmaßnahmen durchaus übliche Praxis, da es hierbei häufig zu unvorhergesehenen Ausgaben kommt.

37. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass die Finanzanalysen der EEF keine hinlänglichen Informationen über die von der EIB verwalteten Risikokapitalprojekte liefern. Der praktische Nutzen derartiger Informationsdaten wird keineswegs in Zweifel gezogen; die Kommission wird sich künftig um ihre Einbeziehung in die genannten Analysen bemühen.

38. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 34.

KAPITEL III — WEITERVERFOLGUNG  
FRÜHERER BEMERKUNGEN:  
AKP-SEKRETARIAT

*Einleitung*

39. Das AKP-Sekretariat in Brüssel wurde mit dem Abkommen von Georgetown 1975 geschaffen. Es soll die Anwendung der Abkommen von Lomé überwachen und vom AKP-Ministerrat, dem Botschafterausschuss und den AKP-Mitgliedstaaten der Paritätischen Versammlung AKP-EU erteilte Aufträge ausführen. Im Haushaltsplan des AKP-Sekretariats für das Jahr 2000 waren Mittel für 87 Mitarbeiter sowie laufende Kosten in Höhe von rund 8 Millionen Euro veranschlagt, die aus den Beiträgen der AKP-Länder und aus dem EEF finanziert wurden.

*Jahresbericht 1990 des Rechnungshofes und Bericht der Generaldirektion (GD) Finanzkontrolle zum Jahr 2000*

40. Der Jahresbericht 1990 des Rechnungshofes<sup>(25)</sup> enthielt Bemerkungen zur Kontrolle der aus dem EEF finanzierten Ausgaben des AKP-Sekretariats durch die Kommission. Das Finanzierungsabkommen wurde als nicht genau beschrieben, die Vergütungen und Zulagen als überhöht und die Belege für deren Zahlung als unzureichend eingestuft. Die Kommission wies die Feststellungen des Hofes in Bezug auf die nicht erstattungsfähigen Ausgaben sowie die überhöhten Aufwandsentschädigungen zurück.

41. In den Jahren 1999 und 2000 wurden in den Berichten der GD Finanzkontrolle über das AKP-Sekretariat ähnliche Probleme aufgezeigt, wie sie der Rechnungshof bereits in seinen früheren Bemerkungen vorgebracht hat. In diesem Bericht war die Rede von einer allzu großzügigen Regelung bei Mietzulagen<sup>(26)</sup>,

**39.** Das AKP-Sekretariat ist als Partner der Kommission für das Management der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten zuständig und hat in dieser Funktion eine eigenständige politische Rolle zu spielen. Die Finanzierung des AKP-Sekretariats ist im Abkommen von Lomé geregelt; sie gestaltet sich in der Praxis eher kompliziert, da die erforderlichen Mittel teils aus Direktbeiträgen der AKP-Staaten und teils aus EEF-Ressourcen stammen.

**41.** Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass in den Neunzigerjahren von allen Beteiligten größere Anstrengungen zur effizienteren Gestaltung der Verwaltung (einschließlich Finanzmanagement) des AKP-Sekretariats hätten unternommen werden können — und müssen. Die Kommission hat sich effektiv erst ab 1999 ernsthaft mit dieser Problematik befasst und im Anschluss an den Jahresbericht 2000 der GD Audit dann entsprechende Abhilfemaßnahmen eingeleitet. Dabei wurden die Probleme mit überhöhten oder nicht erstattungsfähigen Ausgaben eingehend geprüft, detaillierte Vergleiche angestellt und neue Einheitssätze vereinbart und schließlich ein neuer Finanzierungsvorschlag unterbreitet, der u. a. Mittel für ein umfassendes Screening des AKP-Sekretariats mit Blick auf eine effizientere Gestaltung seiner Funktionsweise vorsah.

<sup>(25)</sup> Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1990, Ziffern 14.17-14.29.

<sup>(26)</sup> Im Bericht der GD Finanzkontrolle wurde z. B. festgestellt, dass Mitarbeiter eine Mietzulage in Höhe von monatlich 1 388 Euro erhielten. Diese Zulage wurde auf der Grundlage eines Beschlusses des AKP-Ministerrates von 620 Euro im Jahr 1992 angehoben, ohne entsprechenden Beschluss oder Rücksprache mit der Kommission und unabhängig vom realen Anstieg der Wohnungskosten in Brüssel.



## BEMERKUNGEN DES HOFES

Arztkosten, Erziehungszulagen und Reisekosten; weitere Beispiele für nicht erstattungsfähige Ausgaben, die wiedereingezogen werden sollten, wurden genannt. Die GD Entwicklung brachte in ihrer schriftlichen Antwort auf den Bericht der GD Finanzkontrolle in erster Linie Argumente gegen die empfohlenen Wiedereinziehungsmaßnahmen vor.

#### *Pauschalbeitrag im Rahmen des Finanzierungsabkommens 2000-2004*

42. Im Bericht der GD Finanzkontrolle wurde vorgeschlagen, die künftige EEF-Finanzierung auf der Grundlage eines Pauschalbeitrags anstatt der Erstattung der tatsächlich getätigten Ausgaben vorzunehmen. Diese Empfehlung wurde von der Kommission umgesetzt und diente als Grundlage für das am 9. März 2000 unterzeichnete Finanzierungsabkommen über 18 Millionen Euro für den Zeitraum 2000-2004. Dieser Pauschalbeitrag bedeutete, dass das AKP-Sekretariat nicht länger belegen musste, dass die Ausgaben erstattungsfähig waren und tatsächlich getätigt wurden. Statt dessen musste nachgewiesen werden, dass 38 Mitarbeiter in Führungspositionen<sup>(27)</sup> tätig waren. Durch den Pauschalbeitrag werden zwar die verwaltungstechnische Überprüfung der Belegunterlagen vermieden und die Verfahren vereinfacht, das Problem der überhöhten, nicht erstattungsfähigen Ausgaben, auf das in den Berichten des Rechnungshofes und der GD Finanzkontrolle hingewiesen wurde, kann damit aber nur gelöst werden, wenn es gleichzeitig zur Einführung angemessener Verwaltungs- und Kontrollverfahren sowie entsprechender Verfahren für die Annahme sichtbarer Ergebnisse in allen Tätigkeitsbereichen des AKP-Sekretariats kommt.

<sup>(27)</sup> Für jeden beschäftigten Experten — bis maximal 38 Stellen — erhält das AKP-Sekretariat 7 685 Euro monatlich, d. h. insgesamt durchschnittlich 3,5 Millionen Euro pro Jahr. Einschließlich eines Betrages für unvorhergesehene Ausgaben und einiger einmaliger Zahlungen ergeben sich insgesamt 18 Millionen Euro für einen Fünfjahreszeitraum bzw. durchschnittlich 3,6 Millionen Euro pro Jahr.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die zuständigen Dienststellen der Kommission haben auf Empfehlung der GD Audit alle ausstehenden Beträge gründlich geprüft, bevor die betreffenden Einziehungsanordnungen ausgestellt wurden; im Januar 2001 wurden dann alle finanziellen Transaktionen mit dem AKP-Sekretariat vorübergehend ausgesetzt, während eine Untersuchung über mutmaßliche Unregelmäßigkeiten bei einem Regionalprojekt im Finanzvolumen von 7 Mio. EUR stattfand. Erst im Mai 2001 wurden die Zahlungsleistungen wieder aufgenommen; zu diesem Zeitpunkt leitete die Kommission dann Maßnahmen zur Wiedereinziehung aller noch geschuldeten Beträge ein. So wurden Ausgaben in einer Gesamthöhe von 29 395,69 EUR, die in einem Bericht der GD Finanzkontrolle für nicht erstattungsfähig befunden worden waren, zurückgefordert.*

*Weitere 790 019,57 EUR (wovon 284 056,06 EUR auf laufende Kosten und 505 963,51 EUR auf Ad-hoc-Projekte entfallen) wurden im Wege der Anrechnung auf neue Zahlungen an das AKP-Sekretariat wiedereingezogen. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Rückforderung von Vorschüssen. Zusätzliche Wiedereinzahlungen im Betrag von 140 000 EUR sollen in Kürze veranlasst werden.*

**42.** *Der Empfehlung der GD Audit, die Finanzierung des AKP-Sekretariats durch Einführung eines Pauschalbeitrags zu vereinfachen, wurde Folge geleistet. Nach dem neuen System zahlt die Kommission dem Sekretariat 7 437 EUR monatlich pro Dienstposten, und dies für bis zu 38 Posten. Dieser Pauschalsatz deckt etwa 90-95 % der Aufwendungen für Dienstbezüge und Zulagen, einschließlich Reisekosten (auf der Grundlage von Schätzwerten aus dem Jahre 1999).*

*Nach dem alten System mussten sämtliche Ausgaben für 100 % der Kosten für bestimmte, vorab vereinbarte Dienstposten im einzelnen nachgewiesen werden. Im Vergleich dazu ist das jetzige System deutlich einfacher zu handhaben.*

*Weitere Probleme auf dem Gebiet der sekretariatsinternen Verfahrenspraktiken hat eine bei einer großen Managementberatungsfirma in Auftrag gegebene Screeningstudie zutage gefördert. Das Mandat dieser Firma beinhaltet u. a. eine vergleichende Gegenüberstellung von Aufgaben und Strukturen des Sekretariats.*

## BEMERKUNGEN DES HOFES

43. Das AKP-Sekretariat verwendete jährlich 550 000 Euro des im Rahmen des neuen Finanzierungsabkommens erhöhten Beitrags zur Finanzierung einer 10 %igen generellen Gehaltserhöhung rückwirkend vom 1. Januar 2000 sowie einer Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags zum Versorgungssystem. Der AKP-Botschafterausschuss genehmigte diese Erhöhungen mit der Begründung, sie könnten zur Gänze aus dem EEF finanziert werden, ohne die Beiträge der AKP-Staaten zu berühren.

44. Das AKP-Sekretariat konnte diese Gehaltserhöhung finanzieren, weil:

- a) das neue Finanzierungsabkommen eine beträchtliche Erhöhung des EEF-Beitrags mit sich brachte;
- b) die Aufstockung des Beitrags nicht an eine Vereinbarung über ein erhöhtes Arbeitsvolumen oder an den erwarteten Output des AKP-Sekretariats geknüpft war.

*Aufstockung des Beitrags*

45. Das Finanzierungsabkommen sieht für die laufenden Kosten des AKP-Sekretariats im Zeitraum 2000-2004 durchschnittlich 3,6 Millionen Euro pro Jahr vor; dies entspricht einer Erhöhung um 50 % gegenüber dem Zeitraum 1992-1999, als sich der EEF-Beitrag auf durchschnittlich 2,4 Millionen Euro jährlich belief. Für die Aufstockung des Beitrags wurden u. a. folgende Gründe angegeben:

- a) Erhöhung der laufenden Kosten des AKP-Sekretariats;

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

43. Die 10 %ige Gehaltserhöhung war in dem neuen Finanzierungsabkommen nicht ausdrücklich vorgesehen. Doch obwohl der Beitrag der Kommission weniger als die Hälfte der laufenden Kosten des Jahres 2000 ausmachte, ermöglichte er es, der wiederholten Forderung der Personalvertreter des AKP-Sekretariats nach einer Anpassung ihrer Bezüge an das in gemeinsamen EG/AKP-Einrichtungen übliche Besoldungsniveau nachzukommen; allerdings sind die Beschäftigungsbedingungen beim AKP-Sekretariat trotz dieser Erhöhung um 10 % immer noch weniger vorteilhaft. So liegt beispielsweise das effektive Nettogehalt des Leiters des AKP-Sekretariats deutlich unter dem der Mitarbeiter anderer internationaler Einrichtungen in vergleichbarer dienstlicher Stellung.

44. Die Bemerkung des Rechnungshofs ist vor dem Hintergrund der Ausführungen unter Ziffer 43 zu betrachten. Mit der Aufstockung von 36 auf 38 Posten wurde insbesondere der erhöhten Arbeitsbelastung des Sekretariats im Rahmen des Abkommens von Cotonou, das eine verstärkte Zusammenarbeit im Handelsbereich vorsieht, Rechnung getragen.

45. Bis zum Inkrafttreten des Finanzierungsabkommens 2000-2004 erstattete die Kommission die tatsächlichen Aufwendungen für eine bestimmte Zahl von Posten. Angesichts des Verwaltungsaufwands für die Überprüfung der entsprechenden Belege knüpfte sie daraufhin ihren Beitrag an gewisse Bedingungen wie die zu besetzende Stellenzahl für Sachverständige (38) sowie die Vorlage eines jährlichen Arbeitsprogramms. Des Weiteren wurde ein Pauschalbetrag für das geplante Screening des Sekretariats veranschlagt.

- a) Die Erhöhung der Kosten war teilweise dadurch bedingt, dass das neue Finanzierungsabkommen es dem AKP-Sekretariat leichter machte, die höchstzulässige Zahl von Posten zu besetzen. Im Rahmen des bisherigen Abkommens erstattete die Kommission 100 % der Kosten für 36 im Einzelnen spezifizierte Posten. Aufgrund der präzisen Vorgaben war das Sekretariat nicht immer in der Lage, die ihr zustehenden Disponibilitäten in vollem Umfang zu nutzen, so dass letztendlich die Erstattungen häufig unter der vereinbarten Quote lagen. Nach der neuen Regelung erhält das Sekretariat den pauschalen Finanzbeitrag der Kommission, wenn es den Nachweis erbringt, dass 38 Posten auf einem vorab bestimmten Niveau besetzt worden sind, was die vollständige Ausschöpfung der Maximalquoten bedeutend erleichtert.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Erhöhung des aus dem EEF finanzierten Anteils der laufenden Kosten von 44 % auf 50 %;
- c) Ad-hoc-Projekte würden nicht länger für die Finanzierung der laufenden Kosten des AKP-Sekretariats herangezogen, da diese Vorgangsweise wegen der mangelnden Transparenz im Bericht der GD Finanzkontrolle beanstandet worden war.

46. Die Analyse der Kommission war aber nicht vollständig. So wurden beispielsweise der Anstieg der laufenden Kosten des AKP-Sekretariats nicht erklärt und keine Vorausschätzung des Gesamtbetrags der künftigen laufenden Kosten vorgelegt. Außerdem gab die GD Entwicklung den von den AKP-Staaten finanzierten Teil der laufenden Kosten in ihrer Analyse zu hoch an, da außer Acht gelassen wurde, dass nicht alle AKP-Staaten ihre anteiligen Beiträge<sup>(28)</sup> gezahlt haben. Ferner werden die laufenden Kosten des AKP-Sekretariats nach wie vor aus Ad-hoc-Projekten finanziert, wobei nicht erkennbar ist, in welcher Höhe.

*Beitrag nicht an das Arbeitsvolumen geknüpft*

47. In Anhang LXIX des IV. Abkommens von Lomé erklärte sich die Europäische Gemeinschaft bereit, die ihr vom AKP-Sekretariat vorgelegten Finanzierungsanträge zu prüfen „damit das Sekretariat über das gegebenenfalls erforderliche Personal verfügen kann“. Das Finanzierungsabkommen für den Zeitraum 2000-2004 war aber nicht output-orientiert, statt dessen ging es um den Nachweis, dass 38 Führungskräfte beschäftigt waren. Das AKP-Sekretariat sollte zwar eine Kopie seines jährlichen Arbeitsprogramms vorlegen, doch wird in diesem Programm das geplante Arbeitsvolumen nicht mit der Personalausstattung abgestimmt. Aus dem Finanzierungsabkommen ist folglich die „Notwendigkeit“<sup>(29)</sup> der 38 Stellen nicht ersichtlich.

<sup>(28)</sup> Im Jahresabschluss des AKP-Sekretariats sind hohe Forderungen gegenüber den AKP-Staaten ausgewiesen, die sich Ende 1998 auf rund 4,1 Millionen Euro beliefen. Mehr als die Hälfte davon, nämlich 2,1 Millionen Euro, galten außerdem als dubiose Forderungen.

<sup>(29)</sup> Gemäß dem Finanzierungsabkommen 2000-2004 sollte im Jahr 2000 (also als das Abkommen bereits in Kraft war) eine Studie der Verfahren durchgeführt werden. Der Berichtsentwurf wurde im August 2001 vorgelegt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Der Kommission war klar, dass sich damit ihr Finanzierungsanteil von bislang etwa 44 % auf rund 50 % erhöhen würde, was sie jedoch als akzeptabel ansah, da dies den bei ähnlichen Einrichtungen üblichen Praktiken entsprach. Aus der Sicht des AKP-Sekretariats wurden die Erwartungen nicht erfüllt, da für das Finanzierungsabkommen ein Basiswert von 45 Posten beantragt worden war.

46. Es ist vorstellbar, dass in der Analyse der Kommission der Beitrag der AKP-Staaten zu hoch veranschlagt wurde; für 2000 steht allerdings zu erwarten, dass dieser Beitrag den der Kommission übersteigt.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass Ad-hoc-Projekte immer noch zur Finanzierung der laufenden Kosten des Sekretariats mit herangezogen werden; auch wenn dies nur noch fallweise geschieht, will die Kommission dennoch generell für eine Abschaffung dieser Praxis sorgen.

47. Das Finanzierungsabkommen 2000-2004 sieht keine unmittelbar quantifizierbare Verknüpfung zwischen dem Arbeitsvolumen des Sekretariats und dem Beitrag der Kommission vor, führt jedoch die Vorschrift ein, dass das Sekretariat als Grundlage für die Vorschusszahlungen ein jährliches Arbeitsprogramm sowie einen Ausgabenvoranschlag für seine Tätigkeiten zu unterbreiten hat — ein Novum im Verhältnis zur bisher üblichen Verfahrensweise. Bevor der Kommissionsbeitrag ausgezahlt wird, muss das Sekretariat außerdem die tatsächliche Besetzung seiner 38 Posten nachweisen. Die Kommission will schrittweise auf einen output-orientierten Finanzierungsmodus umstellen, was die Vorlage eines Berichts über die Ausführung des Arbeitsprogramms und die dabei erzielten Ergebnisse erforderlich macht.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Kontrolle durch die Kommission*

48. Die Kontrollverfahren der Kommission reichen nicht aus, um die optimale und wirtschaftliche Verwendung ihres Beitrags zum AKP-Sekretariat sicherzustellen. Sie reagierte nur langsam auf Beweise für ein unzulängliches Management von Ressourcen durch das AKP-Sekretariat. Dies gilt nicht nur in Bezug auf die Feststellungen in Prüfberichten. Die Kommission blieb auch untätig, als sich das AKP-Sekretariat auf diplomatische Immunität berief und sich weigerte, Urteilen belgischer Gerichte seit 1995 nachzukommen, wonach es einem ehemaligen Mitarbeiter Entschädigungen zu zahlen hat.

48. Die Kommission räumt ein, dass hier bedeutend früher Abhilfe geschaffen hätte werden können. Die nachstehend aufgelisteten Maßnahmen, die derzeit von der Kommission durchgeführt werden, sind als eine verantwortungsvolle und den Umständen angemessene Handlungsweise anzusehen; allerdings dürften die konkreten Ergebnisse noch etwas auf sich warten lassen:

- i) Die Modalitäten der Zahlung des Finanzierungsbeitrags der Kommission sind grundlegend überprüft und vereinfacht worden (vgl. Ausführungen unter Ziffer 43).
- ii) Bis September 2001 wurden Wiedereinzahlungen im Gesamtbetrag von annähernd 820 000 EUR veranlasst; in Kürze sollen weitere 140 000 EUR zurückgefordert werden.
- iii) Das auf den Bericht der GD Audit hin eingeleitete Screening (siehe Antwort auf Ziffer 41) war die erste Phase eines Programms zur Verbesserung der funktionalen Effizienz des AKP-Sekretariats. Die Ergebnisse der betreffenden Studie wurden der Kommission im August 2001 vorgelegt, woraufhin diese unverzüglich Diskussionen mit dem AKP-Sekretariat über die praktische Umsetzung der darin enthaltenen Empfehlungen eingeleitet hat.
- iv) Mit dem Finanzierungsabkommen 2000-2004 wurde der Grundsatz der Einreichung eines jährlichen Arbeitsprogramms mit entsprechenden Ausgabenvorschlägen als Voraussetzung für die Leistung der Vorschusszahlungen festgeschrieben.
- v) Die Kommission beabsichtigt, das Sekretariat im Zuge der Vorstellung des Arbeitsprogramms für 2002 um Vorlage eines Berichts über die Durchführung des Arbeitsprogramms 2001 zu bitten, in dem schwerpunktmäßig beschrieben wird, inwieweit die Zielvorgaben erreicht und ob die Maßnahmen mit der gebotenen Effizienz und Wirtschaftlichkeit abgewickelt worden sind. Das Arbeitsprogramm 2002 kann erst genehmigt werden, wenn ein solcher Bericht vorliegt.
- vi) Mit dem Ersuchen um einen Tätigkeitsbericht will die Kommission zum Ausdruck bringen, dass es unbedingt im Interesse des Sekretariats liegt, sich an den Grundsatz des „value for money“ zu halten. Vom AKP-Sekretariat wird erwartet, dass es in den kommenden Jahren einschlägige Analysen durchführt.
- vii) Für alle Ad-hoc-Projekte sollen künftig unabhängige externe Rechnungsprüfungen vorgeschrieben werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

viii) Derzeit werden Vorbereitungen für die im Finanzierungsabkommen vorgesehene Halbzeitprüfung getroffen, um sich von der ordnungsgemäßen Durchführung der vorgenannten Verbesserungsmaßnahmen und der Umsetzung des Screening-Berichts zu überzeugen. Der Bericht über diese Prüfung soll bis Mitte 2002 fertig gestellt werden.

Im Laufe des Jahres 2000 kam es im AKP-Sekretariat im Anschluss an die Unterzeichnung des Abkommens von Cotonou Agreement und mit der Ernennung des neuen Generalsekretärs zu einer Reihe tief greifender Veränderungen. Die Leistungen des gesamten Personals wurden einer Prüfung unterzogen und die Verträge einiger für nicht hinreichend leistungsfähig befundener Mitarbeiter nicht verlängert. Es wurden zwei zusätzliche Posten für stellvertretende Generalsekretäre (bislang nur einer) geschaffen; ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche sind Verwaltung und Finanzen, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sowie Politik- und Humanentwicklung. Bei den letzteren zwei Bereichen handelt es sich um die beiden Schwerpunkte des neuen Abkommens. Die Kommission hält diese Entwicklung der Dinge für äußerst positiv und wertet sie als Zeichen für eine Modernisierung der Philosophie des AKP-Sekretariats.

Das Abkommen von Cotonou hat für das Sekretariat eine nicht unerhebliche Mehrbelastung mit sich gebracht: neben der Aufstellung des Programms der durchzuführenden Projekte muss es sich künftig außerdem an der Vorbereitung der Sitzungen beteiligen und überdies eine Reihe praktischer Tätigkeiten zur Durchführung des Abkommens wahrnehmen.

In der Frage des Urteils gegen das AKP-Sekretariat, das sich auf diplomatische Immunität beruft, kann und darf die Kommission sich keinesfalls in arbeitsrechtliche Probleme oder Aspekte der Befolgung der Urteile belgischer Gerichte einmischen.

### Schlussfolgerungen

49. Ungeachtet der an Belegen für unzulängliches Management erkennbaren Risiken hat die Kommission bislang keine ausreichenden Kontrollverfahren eingeführt, um die optimale und wirtschaftliche Verwendung ihres Beitrags zum AKP-Sekretariat sicherzustellen.

50. Der Pauschalbeitrag im Finanzierungsabkommen 2000-2004 war nicht an das Arbeitsvolumen oder den erwarteten Output geknüpft.

49. Die Kommission hat die Finanzierungsmodalitäten für das AKP-Sekretariat beträchtlich verbessert, wobei sie einen Mittelweg gefunden hat, der ein angemessenes Kontrollniveau ihrerseits mit der erforderlichen Eigenständigkeit des Sekretariats verbindet. Dessen internen Managementproblemen soll durch die in Ziffer 48 beschriebenen Maßnahmen abgeholfen werden.

50. Das Finanzierungsabkommen 2000-2004 sieht keine unmittelbare Verknüpfung zwischen dem Arbeitsvolumen des Sekretariats und dem Beitrag der Kommission vor, führt jedoch die Vorschrift ein, dass das Sekretariat als Grundlage für die Vorschusszahlungen ein jährliches Arbeitsprogramm sowie einen Ausgabenvoranschlag für seine Tätigkeiten zu unterbreiten hat. Die Kommission bereit derzeit die Umstellung auf ein output-orientiertes Finanzierungssystem vor (vgl. hierzu auch Antwort zu Ziffer 48).

### Empfehlung

51. Wenn laufende Kosten externer Einrichtungen auf der Grundlage eines Pauschalbetrags kofinanziert werden, sollte die Kommission von den Begünstigten output-orientierte Informationen verlangen. Sie sollte die erwarteten Ergebnisse klar definieren, vorzugsweise in überprüfbarer und messbarer Form. Die Höhe der Unterstützung sollte den erwarteten Ergebnissen entsprechen. Um die Fortschritte im Hinblick auf die Zielverwirklichung überwachen zu können und über Unterlagen zur Untermauerung von Finanzierungsanträgen zu verfügen, sollte die Kommission nicht nur einen Jahresabschluss und externe Prüfberichte fordern, sondern auch Tätigkeitsberichte mit Leistungsindikatoren.

51. Die Kommission nimmt den Standpunkt des Hofes in der Frage des Beitrags zu den laufenden Kosten externer Einrichtungen zur Kenntnis. Im Falle des AKP-Sekretariats hat die Kommission bereits eine Reihe von Reformmaßnahmen eingeleitet, die u.a. die Vorlage eines Arbeitsprogramms und eines Kostenvoranschlags als Vorbedingung für die Leistung von Vorschusszahlungen umfassen, um der Kommission eine fundierte Beurteilung der Aktivitäten des Sekretariats zu ermöglichen (ausführliche Liste der Maßnahmen siehe Antwort zu Ziffer 48).

## KAPITEL IV — WICHTIGSTE BEMERKUNGEN IN VOM HOF SEIT DEM LETZTEN ENTLASTUNGSVERFAHREN VERÖFFENTLICHTEN SONDERBERICHTEN

*Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmitteln (siebter und achter EEF) <sup>(30)</sup>*

### Prüfung des Hofes

52. Der Hof prüfte nicht die Überwachung der Strukturanpassungsprogramme als solches durch die Kommission, sondern die Frage, wie die Kommission die Verwendung der aus EEF-Strukturanpassungshilfen an die AKP-Staaten gebildeten Gegenwertmittel überwacht. Die Prüfung betraf im Wesentlichen 23 zwischen 1994 und 1999 mit 8 AKP-Staaten geschlossene Finanzierungsabkommen. Der Großteil der Hilfe wurde in Form direkter Beihilfen an die Haushalte der Empfängerländer gewährt. Verwaltung und Kontrolle dieser Beihilfen erfolgten nicht nach den EEF-Verfahren, sondern nach den für die öffentlichen Ausgaben der AKP-Staaten geltenden nationalen Verfahren.

<sup>(30)</sup> ABL C 257 vom 14.9.2001.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

53. Angesichts der Schwachstellen bei den nationalen Verfahren für die Durchführung und Kontrolle der öffentlichen Ausgaben ist es nicht realistisch zu erwarten, dass die Ausgaben der Empfängerländer in den als vorrangig eingestuften Sektoren immer ordnungsgemäß ausgeführt werden und sich tatsächlich auf den Umfang und die Qualität der sozialen Dienstleistungen auswirken. Die von den betroffenen Ländern im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung eingeleiteten Reformen sind noch neu und können kurzfristig noch nicht greifen. Diese Tatsache wurde durch die ab 1998 von der Kommission durchgeführten Prüfungen bestätigt. Die Haushaltsbehörde sollte sich deshalb der mit der gewählten Vorgehensweise verbundenen inhärenten Risiken bewusst sein und darauf hinwirken, dass diese Risiken durch Kontrollen der öffentlichen Ausgaben evaluiert werden. Darüber hinaus sollte sie eine Verringerung dieser Risiken anstreben, indem sie die wirksame Durchführung der Reformen in den AKP-Staaten durch eine konzertierte Aktion der gesamten Gebergemeinschaft fördert.

54. Im Hinblick auf eine bessere Durchführung der Hilfen und eine mit den Neuorientierungen der Haushaltsbehörde in Einklang stehende Entwicklung sollte die Kommission:

- a) ihre Programme auf eine Strategie und einen Plan zur Reform der öffentlichen Finanzverwaltung stützen sowie auf eine enge Koordinierung aller in diesem Bereich tätigen Akteure;

53. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Reformen, die in jüngster Zeit in vielen Empfängerländern mit Blick auf eine effizientere Gestaltung der öffentlichen Finanzverwaltung durchgeführt werden, als ein echter Fortschritt zu werten sind. Der gesamte Reformprozess nimmt zwangsläufig erhebliche Zeit in Anspruch, da er äußerst kompliziert ist und eine Vielzahl von etablierten Sachverhalten in Frage stellt, wobei die Eingriffsmöglichkeiten der Empfängerländer relativ begrenzt und noch weit davon entfernt sind, eine echte Absicherung gegen missbräuchliche Praktiken bei der Verwaltung öffentlicher Gelder zu gewährleisten. Dieser Sachstand wurde bei den Prüfungen der Kommission seit 1998 immer wieder bestätigt.

Die Behörden der Empfängerländer sind sich der Risiken bewusst, die Funktionsmängel der öffentlichen Finanzverwaltung im Rahmen der Strategieprogramme zur Armutsbekämpfung (CSLP) mit sich bringen, und bemühen sich, hier gezielt Abhilfe zu schaffen und die genannten Risiken zu verringern, indem sie die wirksame Durchführung der Reformen in den AKP-Staaten durch eine konzertierte Aktion der Gemeinschaft aller Geldgeber fördern.

Die Kommission und die Weltbank haben Anfang des Jahres 2001 eine verstärkte Kooperationsstrategie mit gemeinsamen Zielsetzungen und Finanzmitteln („Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments“) in Angriff genommen, welche die einschlägigen Bemühungen aller Beteiligten (bilaterale Geldgeber und Behörden der AKP-Empfängerländer) koordinieren soll.

54.

- a) Die Kommission wird sich vergewissern, dass bei den Armutsbekämpfungsprogrammen die Problematik einer effizienten öffentlichen Finanzverwaltung im Rahmen einer Strategie und eines Reformleitplans mit entsprechenden Leistungsindikatoren angegangen wird, damit die erzielten Fortschritte einheitlich und verbindlich gemessen werden können. Sie entwickelt zu diesem Zweck in Zusammenarbeit mit den anderen Geldgebern ein harmonisiertes Konzept für die Bewertung der öffentlichen Finanzen der Empfängerländer (vorgenannter „Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments“ sowie Strategische Partnerschaft für Afrika). Damit soll eine koordinierte Verwirklichung der Zielvorgaben der seit Ende 1999 eingeleiteten Programme gewährleistet werden.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) klare Leitlinien ausarbeiten, damit ihre Dienststellen besser in der Lage sind, die in den einzelnen Ländern in den Bereichen öffentliche Finanzverwaltung und Ausgabenqualität erzielten Fortschritte zu bewerten, da andernfalls das Risiko besteht, dass die Programmziele nicht erreicht werden;
- c) vor Abschluss der Finanzierungsabkommen die Modalitäten für die Überwachung und Kontrolle der einzelnen Programme festlegen;
- d) innerhalb ihrer Dienststellen die Zuständigkeiten für die globalen makroökonomischen und die institutionellen Hilfen einerseits und für die Bewertung des Funktionierens der sozialen Sektoren andererseits besser verteilen;
- e) in Abstimmung mit dem IWF für eine bessere Vorhersehbarkeit der jährlichen Haushaltsbeihilfen, unabhängig von ihrer Finanzierungsquelle, sorgen;
- f) wann immer es möglich ist, ihre sektoralen Beihilfen im Rahmen multilateraler Ansätze in die Haushalte der Empfängerländer integrieren.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes und hat bereits mit der Ausarbeitung klarer Leitlinien für die auf ihrer Ebene zuständigen Dienststellen wie auch für die nationalen Anweisungsbefugten begonnen, die folgendes umfassen sollen: i) Bewertungskriterien für die im Zuge der Reform der öffentlichen Finanzverwaltung erzielten Fortschritte; ii) Prüfmodalitäten für die Ausgaben im Rahmen nicht zielgerichteter budgetärer Hilfen, die der Haushaltsbehörde Rückschlüsse auf die Qualität der Mittelbewirtschaftung gestatten und iii) verschiedene Möglichkeiten der Inanspruchnahme zuverlässiger Leistungsindikatoren im sozialen Bereich und Relation zum Haushaltsaufwand.
- c) Die Kommission wird sich bemühen, die Einzelheiten der Modalitäten für die Überwachung und Kontrolle nach Möglichkeit in den Finanzierungsabkommen und nicht in den Vereinbarungsprotokollen zu regeln.
- d) Sowohl auf Ebene der Programmkonzeption (GD Entwicklung) als auch bei der Durchführung der Hilfen (Amt für Zusammenarbeit — EuropeAid) wird zwischen für makroökonomische Hilfen im Allgemeinen und für die Bewertung des Funktionierens der sozialen Sektoren zuständigen Dienststellen unterschieden. Grundsätzlich geht es darum, für hinlängliche Kohärenz der Tätigkeiten der einzelnen Referate untereinander zu sorgen; die Kommission sucht dieses Ziel durch Pflege der Kontakte zwischen ihren Dienststellen und im Wege der Delegationen und der geografisch zuständigen Instanzen zu erreichen.
- e) Die Kommission bemüht sich bereits seit längerer Zeit um eine Verbesserung der Vorausplanung und Veranschlagung der Hilfen für die verschiedenen Drittländer, was allerdings nicht immer einfach zu verwirklichen ist (Aussetzung von Programmen, Nichteinhaltung der Bedingungen). Die im Abkommen von Cotonou vorgesehenen Dreijahresprogramme dürften sich in dieser Hinsicht, zumindest in leistungsstarken Ländern, förderlich auswirken.
- f) Die Kommission unterstützt zahlreiche sektorale Programme, was zwangsläufig eine koordiniertes, mit den übrigen Gebern abgestimmtes Vorgehen erfordert. Sie ist die zweitgrößte Finanzierungsinstanz nach der Weltbank. Angestrebt wird im Wesentlichen eine Einbindung der sektoralen Beihilfen in die Haushalte der Empfängerländer. Das Abkommen von Cotonou gestattet es der Kommission nunmehr, die sektorbezogenen Programme unter bestimmten Voraussetzungen über Haushaltsbeihilfen zu finanzieren.



## KAPITEL V — BEMERKUNGEN SONSTIGER ART

### *Nur bedingt mit der Finanzregelung in Einklang stehende Tendenz zur Dekonzentration der Mittelverwaltung*

55. Die Kommission tendiert zunehmend dazu, die Verwaltung der Mittel für Programme oder Projekte (Anweisung, Zahlung, Überwachung) auf zwischengeschaltete Stellen aus dem Privatsektor zu übertragen, bei denen es sich um natürliche oder juristische Personen (Programmverwaltungseinheiten<sup>(31)</sup>) handelt. Im Falle der EEF kommt diese Praxis insbesondere (aber nicht ausschließlich) bei der Durchführung von Programmen zur Unternehmensentwicklung oder bei Kleinstvorhaben zur Anwendung. In diesem Fall werden von den Programmverwaltungseinheiten zu verwaltende, aufeinander folgende Vorschüsse auf Bankkonten überwiesen. Die Vorschüsse müssen später an noch zu ermittelnde Endbegünstigte verteilt werden. Die auf diese Art und Weise verwalteten Beträge sind zum Teil erheblich. Die betreffende Praxis ist in der Finanzregelung nicht ausdrücklich vorgesehen, und die Bestimmungen über Einrichtung und Funktionsweise der Zahlstellen schließen diese Art der Mittelverwaltung nicht mit ein. Angesichts der damit verbundenen, inhärenten Risiken und der Tatsache, dass die üblichen Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer hier nicht greifen, wäre es wünschenswert, wenn der der Haushaltsbehörde demnächst vorzulegende Entwurf einer Finanzregelung für den neunten EEF im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit klarere diesbezügliche Bestimmungen enthalten würde. So sollte die Finanzregelung — ähnlich wie bei den Zahlstellen — von den privaten zwischengeschalteten Stellen zu beachtende grundlegende Normen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung enthalten<sup>(32)</sup>.

### *Anpassung der Modalitäten der Zusammenarbeit mit in Konflikte verwickelten AKP-Staaten*

56. Im Einklang mit Artikel 11 Absatz 4 des Abkommens von Cotonou und als Antwort auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Oktober 2000 über die „Entwicklungszusammenarbeit mit AKP-Staaten, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind“<sup>(33)</sup> teilte die Kommission den Mitgliedstaaten im November 2000 ihre Absicht mit, eine Situationsanalyse zu

55. Die Kommission könnte unmöglich die Verwaltung von Hunderten, wenn nicht Tausenden kleiner und kleinster Vorhaben selbst übernehmen, so dass sie zwangsläufig private Operateure mit der Bewirtschaftung von öffentlichen Mitteln in erheblichem Umfang betrauen muss. In der neuen Finanzregelung für den 9. EEF sollen diesbezüglich eindeutige Vorschriften festgelegt und klare Standardvorgaben für ein effizientes und transparentes Finanzmanagement definiert werden.

56. Die Kommission beabsichtigt nicht, Vorschläge für eindeutige und verbindliche Maßnahmen und Kriterien vorzulegen; in ihrer diesbezüglichen Mitteilung empfiehlt sie vielmehr, einen geeigneten Rechtsrahmen für die Ad-hoc-Behandlung von einzelnen Fällen festzulegen, wobei jedoch den universellen Werten und Standards des gemeinschaftlichen wie des internationalen Rechts hinreichend Rechnung zu tragen ist. Die fallweise Bearbeitung muss die Regel bleiben.

<sup>(31)</sup> Diese werden auch als Programme Management Units (PMU) bezeichnet.

<sup>(32)</sup> Gegenwärtig ist die Verwaltung nicht immer optimal. Siehe im Oktober 2000 erschienenen Prüfungsbericht von Ernst & Young über Programme für Kleinstvorhaben in Tansania (7 TA 031 und 7 TA 99).

<sup>(33)</sup> A5-0296/2000.

Der Ausdruck „nicht spezifizierte finanzielle Unterstützung“ bedarf der Klärung. Auf der Grundlage von Artikel 224 des Abkommens von Lomé IV leistet die EG direkte oder indirekte haushaltsmäßige Unterstützung, nach Maßgabe der Konvertibilität und Transferierbarkeit des Währungs des betreffenden Landes. Die Hilfen dienen grundsätzlich zur Deckung von Haushaltsausgaben und sind häufig gezielt für spezifische

## BEMERKUNGEN DES HOFES

jedem in einen Konflikt verwickelten Staat vorzunehmen, um das durch die Konfliktsituation bedingte Risiko einer Zweckentfremdung von Gemeinschaftsmitteln festzustellen. In seiner Entschließung vom Oktober 2000 forderte das Parlament die Kommission auf, „Vorschläge für eindeutige und verbindliche Maßnahmen und Kriterien vorzulegen“ sowie „die nicht spezifizierte finanzielle Unterstützung für Länder, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind, einzustellen“ und „auf verbindlichen Garantien der AKP-Länder zu bestehen, dass die Gemeinschaftsmittel nicht für militärische Zwecke zweckentfremdet werden“. Die Kommission wird aufgefordert, die als Reaktion auf diese Entschließung getroffenen, konkreten Weiterverfolgungsmaßnahmen mitzuteilen. Dies wäre insbesondere angebracht bei in einen dauerhaften Konflikt verwickelten Ländern, die direkte Haushaltsbeihilfen erhalten (Ruanda, Burundi, Uganda und Sierra Leone).

#### Von den Kommissionsdienststellen in Auftrag gegebene externe Prüfungen

57. Bei seiner Prüfung der Rechnung des EEF für das Haushaltsjahr 1999 befasste sich der Hof auch mit der Frage, welche Maßnahmen die Kommission im Anschluss an im Auftrag durchgeführte Prüfungen getroffen hat. In diesem Zusammenhang hatte der Hof festgestellt, dass die mittelbewirtschaftenden Stellen — Strukturanpassungsprogramme ausgenommen — Schwierigkeiten hinsichtlich der aus den Prüfberichten zu ziehenden Konsequenzen hatten. In ihrer Antwort hatte die Kommission hervorgehoben, dass die Existenz eines internen Auditdienstes nicht bedeutet, dass die operationellen Dienste von ihren eigenen Verantwortlichkeiten entbunden werden <sup>(34)</sup>.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Sektoren wie beispielsweise Gesundheits- oder Bildungswesen, bestimmt. Die effektive Ausführung dieser im Haushalts veranschlagten Ausgaben unterliegt einer strengen Überwachung: in der Regel sorgt die EG in Zusammenarbeit mit den übrigen Geldgebern, insbesondere der BWI, für Monitoring und Bewertung der Aufstellung der Haushaltspläne sowie des Haushaltsvollzugs in den AKP-Ländern, denen eine direkte oder indirekte finanzielle Unterstützung gewährt wird. Besondere Priorität gilt dabei dem qualitativen Aspekt der öffentlichen Finanzverwaltung.

Zusätzliche Monitoring- und Kontrollmechanismen für die Haushaltsbeihilfen kommen in den in bewaffnete Konflikte verwickelten AKP-Ländern zur Anwendung. Häufige, detaillierte Überprüfungen der öffentlichen Ausgaben sind fester Bestandteil der einschlägigen Finanzierungsabkommen; ihre Ergebnisse beeinflussen maßgeblich die Beschlüsse über die effektive Bereitstellung der Gemeinschaftsmittel.

Für jedes Land werden zwischen Gebern und Empfängern kurz- und mittelfristige Obergrenzen für militärische und sonstige Schlüsselausgaben vereinbart; als Vergleichsgrößen werden dabei die entsprechenden Ausgabenbeträge vor Ausbruch des Konfliktes herangezogen. Diese Obergrenzen dienen als Maßstab bei der Programmbewertung; die Bereitstellung der Mittel wird von der Erreichung der vorgegebenen Ziele abhängig gemacht.

Die Regierungen werden um schriftliche Bestätigung gebeten, dass keine Mittel unzulässigerweise für militärische Zwecke verwendet wurden. Darüber hinaus enthalten aber auch alle Finanzierungsabkommen zur Gewährung von Haushaltsbeihilfen spezifische Kontrollmechanismen zum Nachweis der ordnungsgemäßen Mittelverwendung; wird ein mißbräuchlicher oder zweckfremder Einsatz der Mittel festgestellt, so hat dies die unverzügliche Einstellung des betreffenden Programms zur Folge.

<sup>(34)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 54.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

58. Im Haushaltsjahr 2000 analysierte der Hof den Abschluss der Ende 1999 noch in der Ausführung befindlichen Prüfungen. Davon betroffen waren sechs vom für externe Prüfungen zuständigen Dienst des Amts für Zusammenarbeit EuropeAid veranlasste und Ende 2000 abgeschlossene Prüfungen der Rechnungsführung, die Hilfen im Betrag von rund 40 Millionen Euro abdeckten. Die Untersuchungen der von der Kommission beauftragten Prüfer hatten ergeben, dass es sich bei etwa 36 % der geprüften Ausgaben um nicht förderfähige Ausgaben handelte. Obwohl die Kommission in ihren Antworten auf den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 erklärt hatte, dass die Wiedereinziehungsanordnungen von den Finanzdienststellen des Anweisungsbefugten ausgestellt werden müssen, war bis April 2001 noch keine Wiedereinziehungsanordnung als Reaktion auf diese Prüfungen ausgestellt worden. Wie sich herausstellte, warteten die zentralen Dienststellen auf die Dienstanweisungen der örtlichen Kommissionsdelegationen, die Empfänger der endgültigen Prüfberichte waren.

59. Im Falle eines Berichts (Tansania) hatten die Behörden Widerspruch gegen die Schlussfolgerungen der Prüfer eingelegt und Antrag auf eine erneute Prüfung gestellt, dem die Delegation zustimmte. Nur in einem Fall (Zentralafrikanische Republik) wurde im Prüfbericht das Vorhandensein von Betrügereien festgestellt, was jedoch nicht zu einem spezifischen Übereinkommen zwischen dem betreffenden Staat und den Kommissionsdienststellen über die zu treffenden Maßnahmen führte. In den anderen Berichten wurde auf ernsthafte Schwachstellen im Bereich der internen Kontrollverfahren und der Projektverwaltungssysteme bei den örtlich getätigten Zahlungen hingewiesen.

60. Der für externe Prüfungen zuständige Dienst des Amts für Zusammenarbeit stellte fest, dass die nationalen Anweisungsbefugten für den EEF im Jahr 2000 120 Prüfungen im Rahmen der Finanzierungsabkommen für Projekte oder Programme durchgeführt hatten, von denen 40 vor Ende des Haushaltsjahres abgeschlossen wurden. Da dieser Dienst nicht über genügend Ressourcen und ein ausreichend klares Mandat verfügt <sup>(35)</sup>, kann er jedoch nicht sicherstellen, dass diese Prüfungen weiterverfolgt werden und die betroffenen AKP-Staaten angemessene Maßnahmen zur Behebung der aufgedeckten Betrügereien oder Unregelmäßigkeiten treffen. So zeigte sich bei einem Prüfbesuch im Senegal im Oktober 2000, dass die Entscheidungen der senegalesischen Justizbehörden bezüglich der bei einer Prüfung im Jahre 1995 aufgedeckten Zweckentfremdung von Mitteln in Höhe von etwa 6 Millionen ECU im Zusammenhang

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

58. Die vom Hof analysierten Ergebnisse der sechs Rechnungsprüfungen dürfen nur auf die jeweils untersuchten Sachverhalte bezogen, nicht jedoch verallgemeinert und als für den EEF insgesamt repräsentativ betrachtet werden.

Wiedereinziehungsanordnungen infolge von Prüfungen können erst ausgestellt werden, nachdem die Prüfergebnisse im Dialog zwischen den Delegationen und den geprüften Einrichtungen in den Empfängerländern erörtert und für stichhaltig befunden wurden. Das betreffende Verfahren lief in den angesprochenen Fällen noch. Die Kommission beabsichtigt grundsätzlich, Maßnahmen zur Verbesserung des Follow-up der Prüfergebnisse zu ergreifen.

59. In der Zentralafrikanischen Republik hat die Delegation diese Problematik wiederholt mit dem nationalen Anweisungsbefugten erörtert; im Zuge einer Mission von Kommissionsbeamten im März 2001 wurde erneut auf die Verantwortlichkeit der Behörden hingewiesen.

60. Die Weiterverfolgung der Prüfungen obliegt den operativen Referaten (technische Aspekte) bzw. den Finanzstellen (finanzielle Aspekte) unter der Federführung und Verantwortlichkeit des Anweisungsbefugten.

Dieses Dossier wird sowohl von den zentralen Dienststellen als auch von der Delegation aufmerksamst überwacht. Außerdem wurde damit das UCLAF befasst, das im März 1999 eine Prüfung vor Ort durchführte.

Nach Aussage der senegalesischen Behörden haben die Beklagten Berufung eingelegt, was zur Folge hat, dass die Anwendung von Sanktionen bis zum Ergehen eines neuen Urteils ausgesetzt wird.

Die Kommission teilt die Besorgnis des Hofes und räumt ein, dass die beanstandete Situation unhaltbar ist. Die Delegation hat die senegalesischen Behörden hierauf bereits mehrfach aufmerksam gemacht.

<sup>(35)</sup> Mission statement.

## BEMERKUNGEN DES HOFES

mit einem Projekt des siebten EEF <sup>(36)</sup> nicht befolgt worden waren. Wegen der mit der Durchsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung <sup>(37)</sup> möglicherweise verbundenen politischen Probleme nahmen die operationellen Kommissionsdienststellen es ihrerseits hin, dass sich die senegalesischen Behörden über ihre eigenen Justizentscheidungen hinwegsetzten.

61. Unter diesen Umständen erscheint es angebracht, den von der Kommission in Gang gesetzten Prozess der Dekonzentration der Verwaltung der Außenhilfen durch eine Verstärkung aller Überwachungsfunktionen innerhalb der zentralen Dienststellen zu ergänzen. Dabei sollte insbesondere die Weiterverfolgung der in Auftrag gegebenen Prüfungen durch die Kommission selbst und durch die nationalen und regionalen Anweisungsbefugten des EEF im Vordergrund stehen. Mitte 2001 verfügte der für die externe Prüfung der Maßnahmen des Amtes für Zusammenarbeit zuständige Dienst (G4) weder über einen ausreichenden Personalbestand noch über ein ausreichendes Mandat (mission statement), um diese Rolle wahrzunehmen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Die Kommission beabsichtigt, selbst bei den zuständigen Behörden vorstellig zu werden, um eine allgemein akzeptable Lösung dieses Falles herbeizuführen.*

**61.** *Die Kommission wird sich für eine Verstärkung der Überwachungsfunktionen innerhalb ihrer zentralen Dienststellen, einschließlich der Auditfunktion, einsetzen, soweit sie die Bereitstellung zusätzlicher Humanressourcen für diesen Tätigkeitsbereich erwirken kann.*

<sup>(36)</sup> Entscheidung der Strafkammer von Dakar vom 29. April 1999, durch die 36 Angeklagte wegen Zweckentfremdung öffentlicher Mittel im Rahmen des Programms zur Förderung von KMB in der Region Saint-Louis verurteilt wurden (7 SE 011). Die Strafen beliefen sich auf mehr 4 Milliarden FCFA (6 Millionen Euro).

<sup>(37)</sup> Finanzregelung für den achten EEF, ABl. L 191 vom 7.7.1998, Artikel 8.

# ANHÄNGE

## ANHANG I

**Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union**

## INHALT

## VORBEMERKUNGEN

Quellen der Finanzdaten

Währungseinheit

Haushaltseingliederungsplan

Verwendete Abkürzungen und Zeichen

*GRUNDLEGENDE INFORMATIONEN ÜBER DEN GESAMTHAUSHALTSPLAN*

1. Ursprung des Gesamthaushaltsplans
2. Rechtsgrundlage
3. Die wichtigsten in den Verträgen und in der Haushaltsordnung verankerten Haushaltsgrundsätze
4. Inhalt und Gliederung des Gesamthaushaltsplans
5. Währungseinheit des Gesamthaushaltsplans
6. Finanzierung des Gesamthaushaltsplans (Haushaltseinnahmen)
7. Arten von Haushaltsmitteln
8. Ausführung des Gesamthaushaltsplans
9. Rechnungslegung
10. Externe Kontrolle
11. Entlastung und Folgemaßnahmen

*ABBILDUNGEN*

---

**Abbildung zum konsolidierten sechsten, siebten und achten EEF:  
Mittelzuweisung, Aufteilung der Hilfen und globale Verwendung**

## VORBEMERKUNGEN

### QUELLEN DER FINANZDATEN

Die in den Abbildungen dieses Anhangs dargestellten Finanzdaten sind den Haushaltsrechnungen und Vermögensübersichten der Europäischen Gemeinschaften <sup>(1)</sup> und den sonstigen von der Kommission vorgelegten Finanzausweisen entnommen. Die geografische Aufschlüsselung wurde anhand der im SINCOM-System enthaltenen Indexierung der Ländercodes vorgenommen. Wie die Kommission dargelegt hat, ist die Analyse der Ausgaben nach Mitgliedstaaten ein rein arithmetischer Vorgang, der einen unvollständigen Eindruck von den Vorteilen vermittelt, die den einzelnen Mitgliedstaaten aus der Union erwachsen.

### WÄHRUNGSEINHEIT

Alle Finanzdaten werden in Millionen Euro (Mio. EUR) angegeben; sie sind jeweils auf eine Zehntelmillion gerundet. Die ausgewiesenen Gesamtbeträge entsprechen der Rundung der genauen Einzelwerte und somit nicht unbedingt der Summe der gerundeten Zahlen.

### HAUSHALTSEINGLIEDERUNGSPLAN

Bei der Darstellung der Zeitreihen legt der Hof für jedes Haushaltsjahr die Finanzielle Vorausschau für das betreffende Haushaltsjahr zugrunde.

### VERWENDETE ABKÜRZUNGEN UND ZEICHEN

EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EAG oder Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EFTA	Europäische Freihandelszone
EU	Europäische Union
BSP	Bruttosozialprodukt
MwSt.	Mehrwertsteuer
ATS	Österreichischer Schilling
BEF	Belgischer Franken
DEM	Deutsche Mark
DKK	Dänische Krone
ESP	Spanische Peseta
FIM	Finnische Mark
FRF	Französischer Franken
GBP	Pfund Sterling
GRD	Griechische Drachme
IEP	Irishes Pfund
ITL	Italienische Lira
LUF	Luxemburgischer Franken
NLG	Holländischer Gulden
PTE	Portugiesischer Escudo

<sup>(1)</sup> Für das Haushaltsjahr 2000: Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht im Zusammenhang mit den Rechnungsvorgängen des Haushaltsplans 2000 (Dok. SEK(2001) 528-531).

SEK	Schwedische Krone
EUR	Euro
Mio. EUR	Million(en) Euro
GM	Getrennte Mittel
NGM	Nicht getrennte Mittel
VE	Verpflichtungsermächtigungen
ZE	Zahlungsermächtigungen
MFV	Mittel für Verpflichtungen
MFZ	Mittel für Zahlungen
B	Belgien
DK	Dänemark
D	Deutschland
EL	Griechenland
E	Spanien
F	Frankreich
IRL	Irland
I	Italien
L	Luxemburg
NL	Niederlande
A	Österreich
P	Portugal
FIN	Finnland
S	Schweden
UK	Vereinigtes Königreich
EU-15	Europäische Gemeinschaft der 15 Mitgliedstaaten
HO	Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (siehe auch den Hinweis für den Leser auf Umschlagseite II)
ABl.	<i>Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften</i>
E	Einzelplan
TE	Teileinzelplan
T	Titel
K	Kapitel
0,0	Angabe liegt zwischen Null und 0,05
—	Keine Angabe
%	Prozent
Abb.	Abbildung, auf die in anderen Abbildungen verwiesen wird (Bsp.: Abb. III)



## GRUNDLEGENDE INFORMATIONEN ÜBER DEN GESAMTHAUSHALTSPLAN

### 1. URSPRUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

Durch den Fusionsvertrag <sup>(2)</sup> (Artikel 20) geschaffen, trat der Gesamthaushaltsplan am 1. Januar 1968 an die Stelle der drei bis dahin bestehenden getrennten EG-Haushaltspläne, d. h. des EGKS-Verwaltungshaushaltsplans, des EWG-Haushaltsplans und des EAG-Verwaltungshaushaltsplans. Der Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG wurde ab 1971 durch den Vertrag von Luxemburg <sup>(3)</sup> (Artikel 10) in den Gesamthaushaltsplan einbezogen.

### 2. RECHTSGRUNDLAGE

Rechtsgrundlage für den Gesamthaushaltsplan sind die Finanzvorschriften der Verträge von Paris <sup>(4)</sup> (Artikel 78 EGKS-Vertrag) und Rom <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup> (Artikel 268 bis 280 EWG-Vertrag und Artikel 171 bis 183 EAG-Vertrag) sowie die Haushaltsordnung <sup>(7)</sup>.

### 3. DIE WICHTIGSTEN IN DEN VERTRÄGEN UND IN DER HAUSHALTSORDNUNG VERANKERTEN HAUSHALTSGRUNDSÄTZE

Alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften sind in den Gesamthaushaltsplan einzusetzen (Einheit). Die Einnahmen dienen unterschiedslos zur Finanzierung aller Ausgaben und sind ebenso wie die Ausgaben in voller Höhe ohne vorherige Verrechnung in den Haushaltsplan einzustellen und später in den Rechnungsabschlüssen auszuweisen (Bruttoprinzip). Die Mittel werden nach Art und Bestimmung gegliedert (Spezialität). Der Haushaltsplan wird für die Dauer eines Haushaltsjahres festgestellt (Jährlichkeit). Er ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (Ausgleich). Zu diesen allgemeinen Haushaltsgrundsätzen bestehen einige Ausnahmen.

### 4. INHALT UND GLIEDERUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

Der Haushalt ist in „Gesamteinnahmen“ und „Einnahmen und Ausgaben nach Einzelplänen“ untergliedert. Die acht Einzelpläne sind: (I) Parlament; (II) Rat (bis 1994 mit Wirtschafts- und Sozialausschuss); (III) Kommission <sup>(8)</sup>; (IV) Gerichtshof; (V) Rechnungshof; (VI) Wirtschafts- und Sozialausschuss; (VII) Ausschuss der Regionen; (VIII) Europäischer Bürgerbeauftragter.

Innerhalb eines jeden Einzelplans <sup>(8)</sup> werden die Einnahmen und Ausgaben nach Art oder Bestimmung in Haushaltslinien (Titel, Kapitel, Artikel und ggf. Posten) gegliedert.

---

<sup>(2)</sup> Fusionsvertrag (8. April 1965): Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>(3)</sup> Vertrag von Luxemburg (22. April 1970): Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der EG-Verträge und des Fusionsvertrags.

<sup>(4)</sup> Vertrag von Paris (18. April 1951): Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).

<sup>(5)</sup> Vertrag von Rom (25. März 1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

<sup>(6)</sup> Vertrag von Rom (25. März 1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG).

<sup>(7)</sup> Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (ABl. L 356 vom 31.12.1977); siehe in diesem Zusammenhang den Hinweis für den Leser auf Umschlagseite II.

<sup>(8)</sup> Der Einzelplan III (Kommission) ist in Teil A „Personal- und Verwaltungsausgaben“ und Teil B „Operationelle Ausgaben“ untergliedert, der seinerseits in Teileinzelpläne nach großen Tätigkeitsbereichen untergliedert ist.

## 5. WÄHRUNGSEINHEIT DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

Die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans erfolgt in Euro. In Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1103/97 des Rates wird seit 1. Januar 1999 anstelle der Europäischen Währungseinheit der Euro verwendet.

Die unwiderruflichen Umrechnungskurse zwischen den nationalen Währungen und dem Euro wurden wie folgt festgesetzt: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

## 6. FINANZIERUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS (HAUSHALTSEINNAHMEN)

Die Finanzierung des Gesamthaushaltsplans erfolgt hauptsächlich durch die Eigenmittel der Gemeinschaften: Agrarzölle, Zucker- und Isoglukoseabgaben; Zölle; MwSt.- und BSP-Eigenmittel. Nähere Angaben sind den geltenden Rechtsvorschriften zu entnehmen <sup>(9)</sup>.

Neben den Eigenmitteln bestehen noch weitere Einnahmen, denen indessen nur sehr geringe Bedeutung zukommt (siehe Abbildung I).

## 7. ARTEN VON HAUSHALTSMITTELN

Zur Deckung der vorgesehenen Ausgaben werden im Gesamthaushaltsplan folgende Arten von Haushaltsmitteln voneinander unterschieden:

- a) Getrennte Mittel (GM) dienen zur Finanzierung von Mehrjahresvorhaben in bestimmten Haushaltsbereichen. Sie umfassen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE):
  - Verpflichtungsermächtigungen gestatten es, im laufenden Haushaltsjahr rechtliche Verpflichtungen für Tätigkeiten einzugehen, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt;
  - Zahlungsermächtigungen gestatten die Finanzierung der Ausgaben, die bei der Erfüllung der im laufenden und in früheren Haushaltsjahren eingegangenen Verpflichtungen entstehen.
- b) Nicht getrennte Mittel (NGM) ermöglichen Mittelbindungen und Zahlungen für auf ein Jahr begrenzte Maßnahmen in jedem Haushaltsjahr.

Somit ist es wichtig, für jedes Haushaltsjahr die folgenden beiden Gesamtbeträge zu ermitteln:

- a) den Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen (MFV) <sup>(10)</sup> = nicht getrennte Mittel (NGM) + Verpflichtungsermächtigungen (VE) <sup>(10)</sup>;
- b) den Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen (MFZ) <sup>(10)</sup> = nicht getrennte Mittel (NGM) + Zahlungsermächtigungen (ZE) <sup>(10)</sup>.

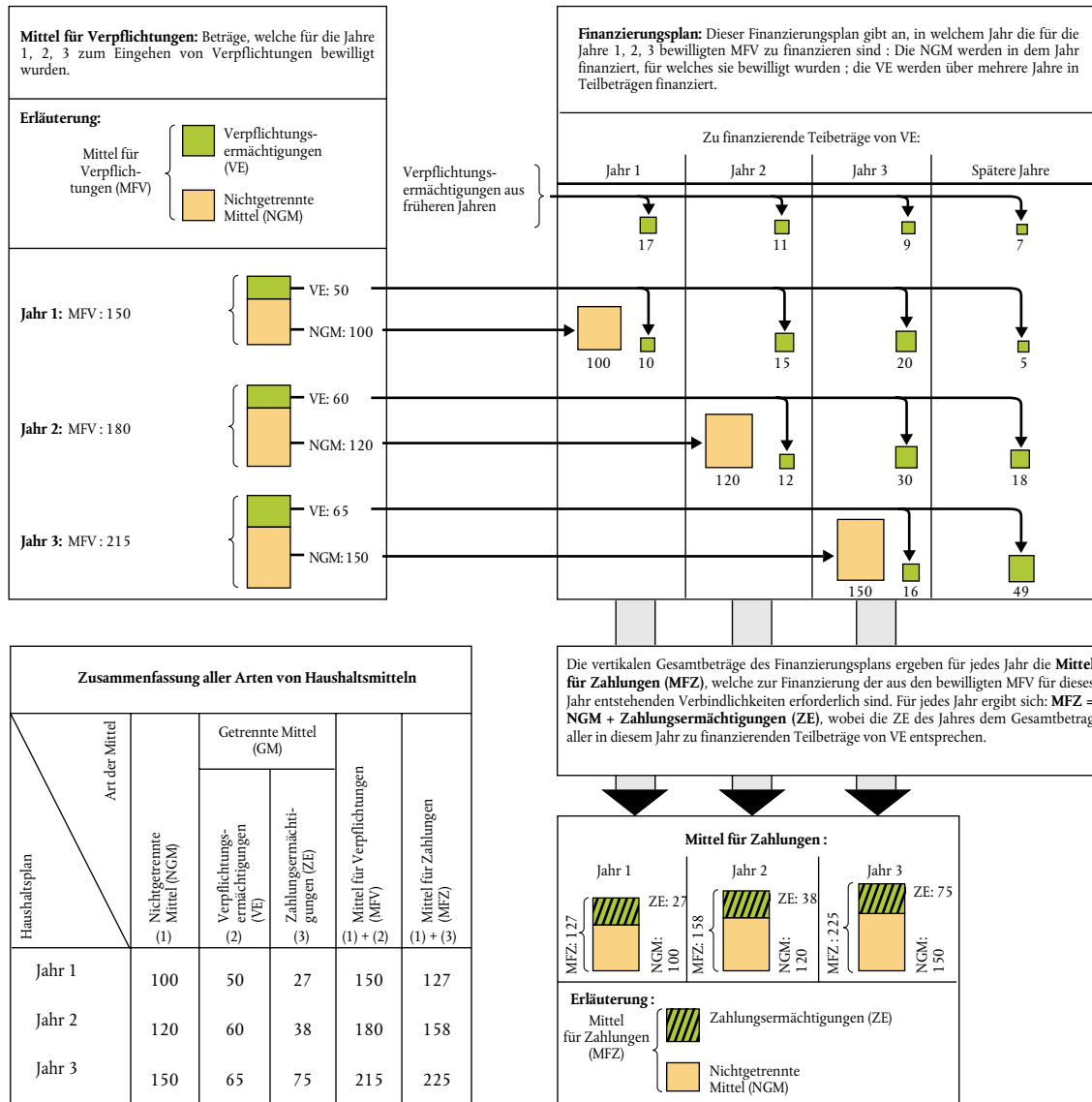
---

<sup>(9)</sup> Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Eigenmittel: Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977, gemeinsames MwSt.-System — einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, ABl. L 145 vom 13.6.1977; Beschluss 94/728/EG des Rates vom 31. Oktober 1994, ABl. L 293 vom 12.11.1994; Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989, ABl. L 155 vom 7.6.1989; Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989, ABl. L 155 vom 7.6.1989; Richtlinie (89/130/EWG, Euratom) des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung der Erfassung des BSP, ABl. L 49 vom 21.2.1989.

<sup>(10)</sup> Man beachte den Unterschied zwischen „Mitteln für Verpflichtungen“ und „Verpflichtungsermächtigungen“ sowie zwischen „Mitteln für Zahlungen“ und „Zahlungsermächtigungen“. Die Begriffe „Verpflichtungsermächtigungen“ und „Zahlungsermächtigungen“ werden ausschließlich im Rahmen der getrennten Mittel verwendet.

Die Haushaltseinnahmen dienen zur Deckung der Mittel für Zahlungen. Verpflichtungsermächtigungen müssen nicht durch Einnahmen gedeckt sein.

Das folgende vereinfachte Schema (mit fiktiven Beträgen) zeigt die Auswirkung dieser Mittelarten in den verschiedenen Haushaltsjahren.



## 8. AUSFÜHRUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

### 8.1. Verantwortung für die Ausführung

Die Kommission führt den Haushaltsplan in eigener Verantwortung gemäß der Haushaltsordnung und im Rahmen der bewilligten Mittel aus. Die Kommission erkennt den anderen Organen die zur Ausführung ihrer jeweiligen Einzelpläne erforderlichen Befugnisse zu <sup>(11)</sup>. In der Haushaltsordnung werden die Ausführungsmodalitäten und insbesondere die Zuständigkeiten der Anweisungsbefugten, Rechnungsführer, Zahlstellenverwalter und Finanzkontrolleure der Organe näher geregelt <sup>(12)</sup>. In einigen speziellen Bereichen (vor allem EAGFL-Garantie und Strukturfonds) erfolgt die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel gemeinsam mit den Mitgliedstaaten.

### 8.2. Ausführung der Einnahmen

Die veranschlagten Einnahmen werden vorbehaltlich etwaiger Änderungen durch Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltsmäßige Ausführung der Einnahmen besteht in der Feststellung der Forderungen und in der Einziehung der den Gemeinschaften zustehenden Beträge (Eigenmittel und sonstige Einnahmen). Sie erfolgt nach besonderen Durchführungsbestimmungen <sup>(13)</sup>. Die tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahres entsprechen der Summe, die sich aufgrund der Einziehung der festgestellten Forderungen des laufenden Haushaltsjahres und der Einziehung der aus vorhergehenden Haushaltsjahren noch einzuziehenden Forderungen ergibt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten im Namen der Gemeinschaften handeln und für die Einziehung der Beträge verantwortlich sind, die im Zusammenhang mit Zöllen, Agrarzöllen sowie Zucker- und Isoglukoseabgaben geschuldet werden. Die Mitgliedstaaten behalten zur Deckung ihrer Erhebungskosten 10 % der zu zahlenden Beträge ein.

### 8.3. Ausführung der Ausgaben

Die veranschlagten Ausgaben werden in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltsmäßige Ausführung der Ausgaben, d. h. die Entwicklung und Verwendung der Mittel, kann wie folgt zusammengefasst werden:

#### a) Mittel für Verpflichtungen

- i) *Entwicklung der Mittel*: Die im Laufe eines Haushaltsjahres insgesamt verfügbaren Mittel für Verpflichtungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und VE) + Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne + zusätzliche Einnahmen <sup>(14)</sup> + Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel <sup>(11)</sup> + aus dem Vorjahr übertragene Verpflichtungsermächtigungen <sup>(15)</sup> + noch nicht gebundene nicht automatische <sup>(16)</sup> Übertragungen nicht getrennter Mittel aus dem Vorjahr + freigestellte und wiedereingesetzte Verpflichtungsermächtigungen aus früheren Jahren <sup>(17)</sup> + wiederzuverwendende Rückzahlungen von Abschlagszahlungen <sup>(18)</sup>.

<sup>(11)</sup> Artikel 78d EGKS-Vertrag, 274 EG-Vertrag, 179 EAG-Vertrag und Artikel 22 Absatz 2 der Haushaltsordnung.

<sup>(12)</sup> Artikel 21 bis 55 und 73 bis 77 der Haushaltsordnung.

<sup>(13)</sup> Artikel 28 bis 35 der Haushaltsordnung sowie Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989, ABl. L 155 vom 7.6.1989.

<sup>(14)</sup> Artikel 96 Absatz 2 der Haushaltsordnung.

<sup>(15)</sup> Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a) der Haushaltsordnung.

<sup>(16)</sup> Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) und Artikel 7 Absatz 3 der Haushaltsordnung.

<sup>(17)</sup> Artikel 7 Absatz 6 der Haushaltsordnung.

<sup>(18)</sup> Artikel 7 Absatz 7 der Haushaltsordnung.

- ii) *Verwendung der Mittel*: Die endgültigen Mittel für Verpflichtungen sind während des Haushaltsjahres zum Eingehen von Verpflichtungen verfügbar (verwendete Mittel für Verpflichtungen = Betrag der eingegangenen Verpflichtungen).
  - iii) *Übertragungen von Mitteln des Haushaltsjahres auf das folgende Haushaltsjahr*: Nicht getrennte Mittel des Haushaltsjahres, die nicht für Verpflichtungen verwendet wurden, können Gegenstand einer von der Haushaltsbehörde zu genehmigenden nicht automatischen Übertragung auf das folgende Haushaltsjahr sein <sup>(16)</sup>. Nicht verwendete Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres können von der Kommission auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden <sup>(15)</sup>. Bei Ausgaben für Rechnung Dritter sind Übertragungen wiederholbar.
  - iv) *Annullierung von Mitteln*: Der Restbetrag wird annulliert.
- b) Mittel für Zahlungen
- i) *Entwicklung der Mittel*: Die im Laufe des Haushaltsjahres insgesamt verfügbaren Mittel für Zahlungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und ZE) + Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne + zusätzliche Einnahmen <sup>(14)</sup> + Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel <sup>(11)</sup> + automatisch <sup>(19)</sup> oder nicht automatisch <sup>(20)</sup> aus dem Vorjahr übertragene Mittel + wiederzuverwendende Rückzahlungen von Abschlagszahlungen <sup>(18)</sup>.
  - ii) *Verwendung der Mittel*: Die Mittel für Zahlungen sind im Haushaltsjahr für die Ausführung von Zahlungen verfügbar (verwendete Mittel für Zahlungen = Betrag der aus den Mitteln des Haushaltsjahres getätigten Zahlungen).
  - iii) *Übertragungen von Mitteln des Haushaltsjahres auf das folgende Haushaltsjahr*: Nicht verwendete Mittel des Haushaltsjahres können automatisch <sup>(19)</sup> oder nicht automatisch <sup>(20)</sup> auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Bei Ausgaben für Rechnung Dritter sind Übertragungen wiederholbar.
  - iv) *Annullierung von Mitteln*: Der Restbetrag wird annulliert.
  - v) *Gesamtbetrag der Zahlungen während des Haushaltsjahres*: Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahres + Zahlungen aus vom Vorjahr übertragenen Mitteln für Zahlungen;
  - vi) *tatsächliche Ausgaben zu Lasten des Haushaltsjahres*: Ausgaben im Sinne der konsolidierten Haushaltsrechnung (siehe Ziffer 8.4) = Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahres + auf das folgende Haushaltsjahr übertragene Mittel für Zahlungen des Haushaltsjahres.

#### 8.4. Konsolidierte Haushaltsrechnung und Ermittlung des Saldos des Haushaltsjahres

Nach Abschluss jedes Haushaltsjahres wird die konsolidierte Haushaltsrechnung erstellt. Daraus ergibt sich der Saldo des Haushaltsjahres, der im Wege eines Berichtigungshaushaltsplans in den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahres eingesetzt wird <sup>(21)</sup>.

### 9. RECHNUNGSLEGUNG

Die Rechnung eines Haushaltsjahres wird spätestens am 1. Mai des folgenden Haushaltsjahres dem Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof vorgelegt. Sie umfasst die Haushaltsrechnung und die Übersicht über das Vermögen und die Schulden, denen eine Analyse der Haushaltsführung beigelegt ist <sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) der Haushaltsordnung.

<sup>(20)</sup> Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) und Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b) der Haushaltsordnung.

<sup>(21)</sup> Artikel 32 der Haushaltsordnung sowie Artikel 15 und 16 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates, ABl. L 155 vom 7.6.1989.

<sup>(22)</sup> Artikel 78 bis 82 der Haushaltsordnung.

## 10. EXTERNE KONTROLLE

Seit 1977 erfolgt die externe Kontrolle des Gesamthaushaltsplans durch den Rechnungshof der Europäischen (23). Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben des Gesamthaushaltsplans. Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Er prüft auch die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die Prüfungen können vor Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres durchgeführt werden; sie werden anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den Organen der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Der Rechnungshof erstellt nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresbericht; er kann ferner jederzeit seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorlegen und auf Antrag eines beliebigen Organs der Gemeinschaft Stellungnahmen abgeben.

## 11. ENTLASTUNG UND FOLGEMASSNAHMEN

Seit 1977 gelten folgende Bestimmungen (24): Auf Empfehlung des Rates erteilt das Parlament vor dem 30. April des zweiten Jahres nach dem betreffenden Haushaltsjahr der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck prüfen Rat und Parlament die von der Kommission vorgelegte Rechnung sowie den Jahresbericht des Rechnungshofes. Die Organe müssen alle zweckdienlichen Maßnahmen treffen, um den in den Entlastungsbeschlüssen enthaltenen Bemerkungen Folge zu leisten, und über die getroffenen Maßnahmen Bericht erstatten (25).

### ABBILDUNGEN

#### GESAMTHAUSHALTSPLAN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2000 UND AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS IM HAUSHALTSJAHR 2000

- Abb. I Gesamthaushaltsplan 2000 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen
- Abb. II Gesamthaushaltsplan 2000 — Mittel für Verpflichtungen
- Abb. III Im Jahr 2000 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau
- Abb. IV Im Jahr 2000 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau
- Abb. V Im Jahr 2000 getätigte Zahlungen nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau
- Abb. VI Im Jahr 2000 in den einzelnen Mitgliedstaaten getätigte Zahlungen

#### HISTORISCHE DATEN ZUR AUSFÜHRUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS (1996-2000)

- Abb. VII Entwicklung und Verwendung der Mittel für Zahlungen im Zeitraum von 1996 bis 2000 nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

(23) Artikel 45a, 45b und 45c EGKS-Vertrag, 246, 247 und 248 EG-Vertrag, 160a, 160b und 160c EAG-Vertrag sowie Artikel 83 bis 90 der Haushaltsordnung.

(24) Artikel 78g EGKS-Vertrag, 276 EG-Vertrag, 180b EAG-Vertrag.

(25) Artikel 89 der Haushaltsordnung.

**Abbildung I**

**Gesamthaushaltsplan 2000 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen**

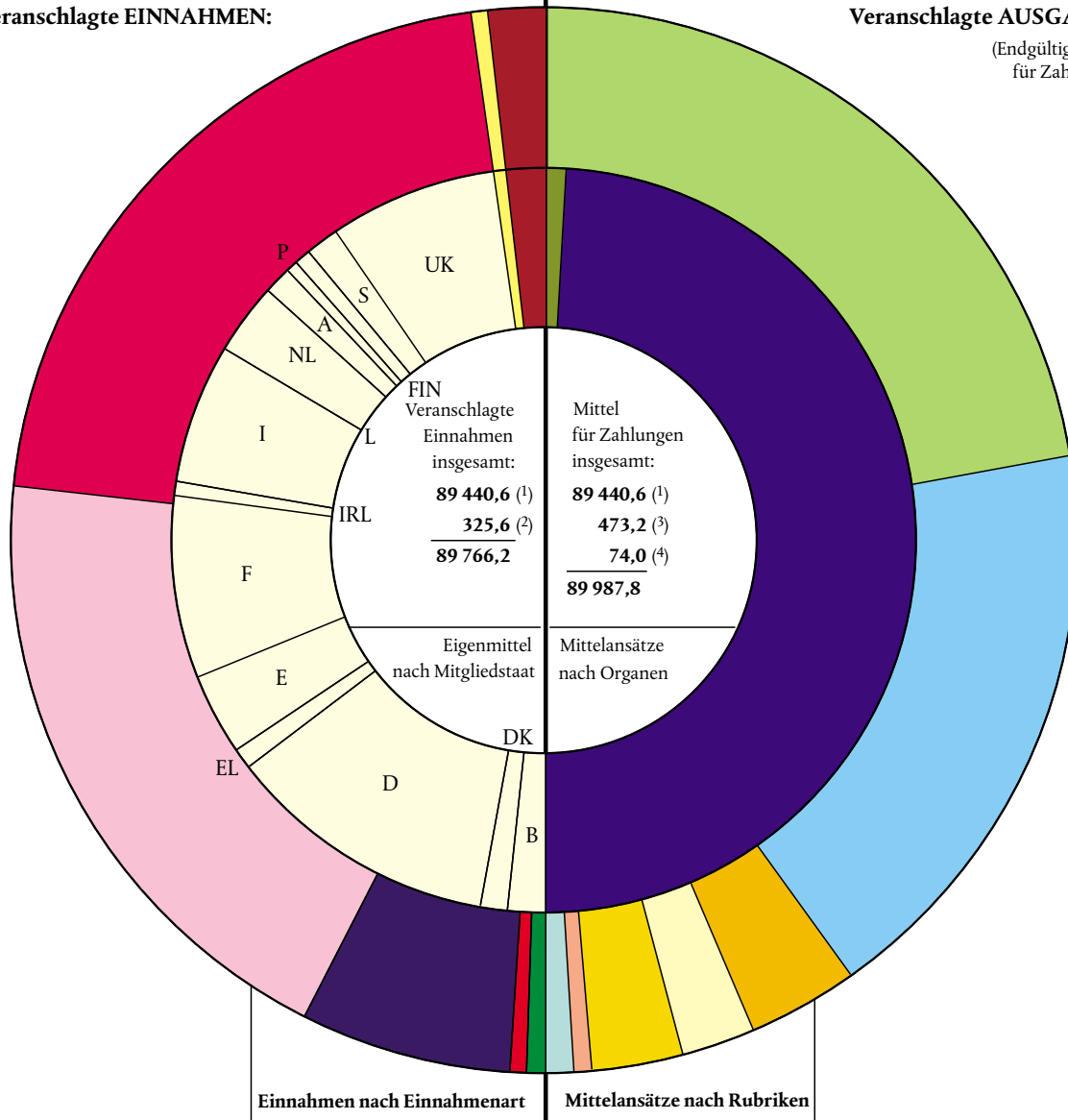
(Kriterien für Einnahmen siehe „Grundlegende Informationen über den Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 8.2, und weiterführende Informationen siehe Kapitel 1 Tabelle 1.1; Kriterien für Ausgaben siehe „Grundlegende Informationen über den Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 8.3, und weiterführende Informationen siehe Abb. IV Spalte (a))

(Mio. EUR und %)

**Veranschlagte EINNAHMEN:**

**Veranschlagte AUSGABEN:**

(Endgültige Mittel für Zahlungen)



**Einnahmen nach Einnahmenart**

**Mittelansätze nach Rubriken**

**Einnahmenschlüssel**

Eigenmittel insgesamt (nach Mitgliedstaat)	
Agrarzölle	992,0 (1,1 %)
Zucker- und Isoglukoseabgaben	1 046,4 (1,2 %)
Zölle	11 665,3 (13 %)
MwSt.-Eigenmittel	34 048,6 (37,9 %)
BSP-Eigenmittel	37 805,1 (42,1 %)
Sonstige Einnahmen	999,7 (1,1 %)
Aus dem Vorjahr verfügbarer Überschuss	3 209,1 (3,6 %)

**Ausgabenschlüssel**

**Rubriken der Finanziellen Vorausschau:**

1. Gemeinsame Agrarpolitik	40 683,9 (45,2 %)
2. Strukturpolitische Maßnahmen	31 831,4 (35,4 %)
3. Interne Politikbereiche	6 193,1 (6,9 %)
4. Externe Politikbereiche	3 928,3 (4,4 %)
5. Verwaltungsausgaben	4 735,7 (5,3 %)
6. Reserven	1 036,0 (1,2 %)
7. Heranführungshilfe	1 579,4 (1,8 %)
Für andere Organe verfügbare Mittel	1 656,0 (1,8 %)
Verfügbare Mittel der Kommission	88 331,8 (98,2 %)
davon operationelle Mittel	85 252,1 (94,7 %)

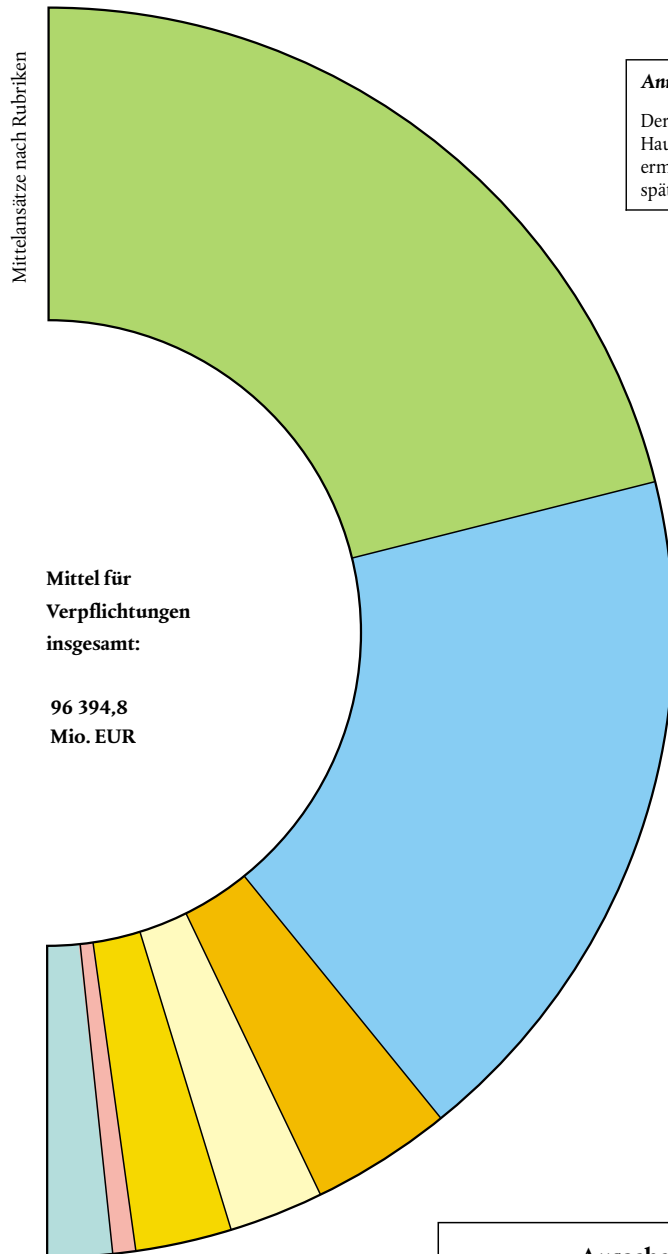
<sup>(1)</sup> Nach Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan.  
<sup>(2)</sup> Einnahmen aus Beiträgen Dritter.

<sup>(1)</sup> Nach Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan.  
<sup>(2)</sup> Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, freigestellte u. wiederzuverwendende Mittel.  
<sup>(4)</sup> EFTA-Ausgaben.

## Abbildung II Gesamthaushaltsplan 2000 — Mittel für Verpflichtungen

(nach Berichtigungs- und Nachtragshaushalten: weiterführende Informationen siehe Abbildung III Spalte (b))

(Mio. EUR und %)










### Anmerkung:

Der Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen ist nicht mit den Haushaltseinnahmen 2000 ausgeglichen, da die Verpflichtungsermächtigungen auch Beträge enthalten, die erst durch Einnahmen späterer Haushaltsjahre finanziert werden.

### Ausgabenschlüssel

#### Rubriken der Finanziellen Vorausschau:

	1. Gemeinsame Agrarpolitik	40 717,0 (42,2 %)
	2. Strukturmaßnahmen	34 914,0 (36,2 %)
	3. Interne Politikbereiche	6 582,5 (6,8 %)
	4. Externe Politikbereiche	5 217,1 (5,4 %)
	5. Verwaltungsausgaben	4 757,9 (4,9 %)
	6. Reserven	1 036,0 (1,1 %)
	7. Heranführungshilfe	3 170,4 (3,3 %)



**Abbildung III**  
**Im Jahr 2000 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung**  
**nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau**

(Mio. EUR)

Finanzielle Vorausschau — Rubriken und Untergliederung (Einzelpläne (E), Teileinzelpläne (TE), Titel (T), und Kapitel (K) zum Haushaltseingliederungsplan 2000 in Klammern)	Finanzielle Vorausschau	Endgültige Mittel		Verwendung der Mittel				
		Betrag <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	Anteil (%)	Im Jahr 2000 eingegangene Verpflichtungen	Verwendungsrate (%)	Mittelübertragungen auf 2001 <sup>(3)</sup>	Annullierungen	Anteil (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
<b>1. Gemeinsame Agrarpolitik Märkte</b>	<b>41 738</b>	<b>40 717,0 <sup>(4)</sup></b>	<b>97,6</b>	<b>40 466,7</b>	<b>99,4</b>	—	<b>250,3 <sup>(4)</sup></b>	<b>0,6</b>
1.1 Ackerkulturen (K B1-1 0)		36 512,1 <sup>(4)</sup>		36 290,3	99,4	—	221,8 <sup>(4)</sup>	0,6
1.2 Zucker (K B1-1 1)		16 672,0		16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.3 Fette und Eiweißpflanzen (K B1-1 2 und 1 3)		1 942,0		1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.4 Obst und Gemüse (K B1-1 5)		2 593,0		2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.5 Wein (K B1-1 6)		1 567,0		1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.6 Tabak (K B1-1 7)		766,0		765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.7 Milchzeugnisse (K B1-2 0)		994,0		989,4	99,5	—	4,6	0,5
1.8 Fleisch, Eier, Geflügel (K B1-2 1 bis 2 4)		2 550,0		2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.9 Sonstige Märkte (K B1-1 4 und B1-1 8)		6 752,0		6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.10 Sonstige Maßnahmen (K B1-2 5 bis 3 0)		1 375,0		1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.11 Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen (T B1-4 und 5)		1 301,1 <sup>(4)</sup>		1 223,3	94,0	—	77,8 <sup>(4)</sup>	6,0
		4 204,9 <sup>(4)</sup>		4 176,4	99,3	—	28,5 <sup>(4)</sup>	0,7
<b>2. Strukturmaßnahmen Strukturfonds</b>	<b>32 678</b>	<b>34 914,0</b>	<b>106,8</b>	<b>20 089,5</b>	<b>57,5</b>	<b>8 638,8</b>	<b>6 185,6</b>	<b>17,7</b>
2.1 Ziel 1 (K B2-1 0)		32 252,3	<sup>(1)</sup>	17 843,2	55,3	8 225,3	6 183,8	19,2
2.2 Ziel 2 (K B2-1 1)		21 667,3		12 703,9	58,6	5 374,8	3 588,6	16,6
2.3 Ziel 3 (K B2-1 2)		4 223,0		709,9	16,8	2 648,7	864,4	20,5
2.4 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-1 3)		3 561,7		3 373,4	94,7	187,8	0,6	0,0
2.5 Gemeinschaftsinitiativen (B2-1 4)		190,4		171,9	90,3	14,0	4,5	2,4
2.6 Innovative Maßnahmen und technische Hilfe (K B2-1 6)		2 546,2		851,0	33,4	—	1 695,2	66,6
2.7 Kohäsionsfonds (T B2-3)		63,6		33,1	52,0	—	30,5	48,0
2.8 EWR-Finanzmechanismus (T B2-4)		2 661,7		2 246,4	84,4	413,5	1,8	0,1
		—		—	—	—	—	—
<b>3. Interne Politikbereiche</b>	<b>6 031</b>	<b>6 582,5 <sup>(4)</sup></b>	<b>109,1</b>	<b>6 008,3</b>	<b>91,3</b>	<b>442,6</b>	<b>131,7 <sup>(4)</sup></b>	<b>2,0</b>
3.1 Forschung und technologische Entwicklung (TE B6)		4 054,7	<sup>(1)</sup>	3 819,5	94,2	211,4	23,8	0,6
3.2 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-5 bis 9)		133,6 <sup>(4)</sup>		128,4	96,2	—	5,1 <sup>(4)</sup>	3,8
3.3 Allg. und berufl. Bildung, Jugend und Sozialmaßnahmen (TE B3)		967,9		901,7	93,2	42,3	23,9	2,5
3.4 Energie, Euratom und Umwelt (TE B4)		219,2		68,3	31,2	139,5	11,3	5,2
3.5 Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie u. transeurop. Netze (TE B5)		1 207,3 <sup>(4)</sup>		1 090,3	90,3	49,4	67,6 <sup>(4)</sup>	5,6
<b>4. Externe Politikbereiche</b>	<b>4 627</b>	<b>5 217,1 <sup>(4)</sup></b>	<b>112,8</b>	<b>4 986,8</b>	<b>95,6</b>	<b>39,4</b>	<b>190,9 <sup>(4)</sup></b>	<b>3,7</b>
4.1 Nahrungsmittelhilfe (T B7-2)		950,9	<sup>(1)</sup>	947,7	99,7	0,0	3,1	0,3
4.2 Zusammenarbeit (T B7-3 bis B7-5)		3 501,1 <sup>(4)</sup>		3 350,2	95,7	9,0	142,0 <sup>(4)</sup>	4,1
4.3 Sonstige Maßnahmen der Zusammenarbeit (T B7-6)		361,7 <sup>(4)</sup>		343,7	95,0	13,8	4,2 <sup>(4)</sup>	1,2
4.4 Initiative für Demokratie und Menschenrechte (T B7-7)		96,9		93,8	96,8	—	3,1	3,2
4.5 Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft (T B7-8)		233,6 <sup>(4)</sup>		202,0	86,5	6,7	24,8 <sup>(4)</sup>	10,6
4.6 Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (K B7-0 4)		15,0		7,7	51,3	7,3	—	—
4.7 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (TE B8)		57,9		41,6	71,9	2,6	13,7	23,6
<b>5. Verwaltungsausgaben</b>	<b>4 638</b>	<b>4 757,9</b>	<b>102,6</b>	<b>4 685,9</b>	<b>98,5</b>	<b>2,6</b>	<b>69,3</b>	<b>1,5</b>
5.1 Parlament (E I)		979,9	<sup>(1)</sup>	972,8	99,3	—	7,1	0,7
5.2 Rat (E II)		354,5		349,7	98,7	—	4,8	1,3
5.3 Kommission (E III)		3 075,5		3 028,9	98,5	2,6	44,0	1,4
5.4 Gerichtshof (E IV)		131,3		129,4	98,6	—	1,9	1,4
5.5 Rechnungshof (E V)		70,3		66,3	94,3	—	4,0	5,7
5.6 Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)		107,4		103,5	96,4	—	3,9	3,6
5.7 Ausschuss der Regionen (E VII)		35,2		32,1	91,3	—	3,1	8,7
5.8 Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)		3,9		3,2	82,5	—	0,7	17,5
<b>6. Reserven</b>	<b>906</b>	<b>1 036,0</b>	<b>114,3</b>	<b>186,3</b>	<b>18,0</b>	—	<b>849,7</b>	<b>82,0</b>
6.1 Währungsreserve (T B1-6)		810,0	<sup>(1)</sup>	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Garantiereserve (K B0-2 3 und 2 4)		203,0		186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Soforthilfereserve (K B7-9 1)		23,0		—	—	—	23,0	100,0
<b>7. Heranführungshilfe</b>	<b>3 174</b>	<b>3 170,4</b>	<b>99,9</b>	<b>3 112,4</b>	<b>98,2</b>	<b>44,7</b>	<b>13,3</b>	<b>0,4</b>
7.1 Sapard (K B7-0 1)		529,0		528,9	100,0	—	0,1	0,0
7.2 ISPA (K B7-0 2)		1 058,0		1 016,3	96,1	41,2	0,5	0,0
7.3 Phare (Heranführungsphase) (K B7-0 3)		1 583,4		1 567,2	99,0	3,4	12,7	0,8
<b>8. Reserven und Rückstellungen (T B0-4)</b>		— <sup>(4)</sup>		—	—	—	— <sup>(4)</sup>	—
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b>	<b>93 792</b>	<b>96 394,8</b>	<b>102,8 <sup>(1)</sup></b>	<b>79 535,9</b>	<b>82,5</b>	<b>9 168,2</b>	<b>7 690,7</b>	<b>8,0</b>
<b>Mittel für Zahlungen insgesamt</b>	<b>91 322</b>	<b>94 808,6</b>	<b>103,8 <sup>(1)</sup></b>	<b>83 331,1</b>	<b>87,9</b>	<b>2 609,3</b>	<b>8 868,2</b>	<b>9,4</b>

<sup>(1)</sup> Nach Berücksichtigung der aus 1999 übertragenen oder im Jahr 2000 wiederverwendeten Verpflichtungsermächtigungen, der Einnahmen aus den Leistungen für Rechnung Dritter, der nicht automatischen Mittelübertragungen aus 1999 sowie der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien und EFTA-Mitteln. Infolgedessen wird der in der Finanziellen Vorausschau für einige Rubriken vorgesehene Höchstbetrag bei den verfügbaren Mitteln überschritten.

<sup>(2)</sup> Ohne Wiederverwendung von Einnahmen des Haushaltsjahres und von aus dem Vorjahr übertragenen Einnahmen in Höhe von 226,3 Mio. EUR.

<sup>(3)</sup> Einschließlich der noch verfügbaren Mittel aus Leistungen für Rechnung Dritter.

<sup>(4)</sup> Nach Verteilung der vorläufigen Mittel (K B0-4 0): TE B1 (24,9 Mio. EUR), B2 (1 Mio. EUR), B5 (12 Mio. EUR) und B7 (24,2 Mio. EUR).

### Abbildung IV Im Jahr 2000 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

(Mio. EUR)

Finanzielle Vorausschau — Rubriken und Untergliederung (Einzelpläne (E), Teileinzelpläne (TE), Titel (T), und Kapitel (K) zum Haushaltseingliederungsplan 2000 in Klammern)	Endgültige Mittel <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	Verwendung der Mittel				
		Im Jahr 2000 getätigte Zahlungen	Zahlungsrate (%)	Mittelübertragungen auf 2001	Annullierungen	Anteil (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Gemeinsame Agrarpolitik	<b>40 822,3</b> <sup>(3)</sup>	<b>40 505,9</b>	<b>99,2</b>	<b>52,3</b>	<b>264,2</b> <sup>(3)</sup>	<b>0,6</b>
Märkte	36 617,4 <sup>(3)</sup>	36 329,4	99,2	52,3	235,7 <sup>(3)</sup>	0,6
1.1 Ackerkulturen (K B1-1 0)	16 672,0	16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Zucker (K B1-1 1)	1 942,0	1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Fette und Eiweißpflanzen (K B1-1 2 und 1 3)	2 593,0	2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Obst und Gemüse (K B1-1 5)	1 567,0	1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Wein (K B1-1 6)	766,0	765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabak (K B1-1 7)	996,9	986,7	99,0	3,0	7,2	0,7
1.7 Milcherzeugnisse (K B1-2 0)	2 550,0	2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Fleisch, Eier, Geflügel (K B1-2 1 bis 2 4)	6 752,0	6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Sonstige Märkte (K B1-1 4 und B1-1 8)	1 375,0	1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Sonstige Maßnahmen (K B1-2 5 bis 3 0)	1 403,5 <sup>(3)</sup>	1 265,1	90,1	49,3	89,1 <sup>(3)</sup>	6,3
1.11 Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen (T B1-4 und 5)	4 204,9 <sup>(3)</sup>	4 176,4	99,3	—	28,5 <sup>(3)</sup>	0,7
2. Strukturmaßnahmen	<b>35 579,8</b>	<b>27 590,8</b>	<b>77,5</b>	<b>1 470,0</b>	<b>6 519,0</b>	<b>18,3</b>
Strukturfonds	32 621,1	25 905,6	79,4	1 170,0	5 545,5	17,0
2.1 Ziel 1 (K B2-1 0)	20 103,4	15 485,2	77,0	1 020,0	3 598,2	17,9
2.2 Ziel 2 (K B2-1 1)	4 863,5	3 859,5	79,4	150,0	853,9	17,6
2.3 Ziel 3 (K B2-1 2)	3 343,8	3 094,1	92,5	—	249,7	7,5
2.4 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-1 3)	1 056,7	980,6	92,8	—	76,1	7,2
2.5 Gemeinschaftsinitiativen (B2-1 4)	3 026,3	2 301,4	76,0	—	724,9	24,0
2.6 Innovative Maßnahmen und technische Hilfe (K B2-1 6)	227,4	184,7	81,2	—	42,7	18,8
2.7 Kohäsionsfonds (T B2-3)	2 958,7	1 685,2	57,0	300,0	973,5	32,9
2.8 EWR-Finanzmechanismus (T B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Interne Politikbereiche	<b>6 416,1</b> <sup>(3)</sup>	<b>5 360,8</b>	<b>83,6</b>	<b>378,7</b>	<b>676,6</b> <sup>(3)</sup>	<b>10,5</b>
3.1 Forschung und technologische Entwicklung (TE B6)	4 085,7	3 404,0	83,3	262,3	419,5	10,3
3.2 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-2 4 bis 2 9)	159,7	146,4	91,6	0,9	12,5	7,8
3.3 Allg. und berufl. Bildung, Jugend und Sozialmaßnahmen (TE B3)	890,0	769,4	86,5	72,7	47,9	5,4
3.4 Energie, Euratom und Umwelt (TE B4)	207,1	150,3	72,6	30,1	26,7	12,9
3.5 Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie u. transeurop Netze (TE B5)	1 073,5 <sup>(3)</sup>	890,7	83,0	12,8	170,0 <sup>(3)</sup>	15,8
4. Externe Politikbereiche	<b>4 201,5</b> <sup>(3)</sup>	<b>3 841,0</b>	<b>91,4</b>	<b>173,7</b>	<b>186,8</b> <sup>(3)</sup>	<b>4,4</b>
4.1 Nahrungsmittelhilfe (T B7-2)	986,7	978,4	99,2	0,0	8,2	0,8
4.2 Zusammenarbeit (T B7-3 bis B7-5)	2 522,2 <sup>(3)</sup>	2 339,2	92,7	104,4	78,7 <sup>(3)</sup>	3,1
4.3 Sonstige Maßnahmen der Zusammenarbeit (T B7-6)	350,2 <sup>(3)</sup>	278,1	79,4	37,3	34,8 <sup>(3)</sup>	9,9
4.4 Initiative für Demokratie und Menschenrechte (T B7-7)	92,4 <sup>(3)</sup>	53,2	57,5	20,9	18,4 <sup>(3)</sup>	19,9
4.5 Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft (T B7-8)	209,6 <sup>(3)</sup>	169,0	80,6	2,1	38,5 <sup>(3)</sup>	18,4
4.6 Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (K B7-0 4)	2,0	—	—	—	2,0	100,0
4.7 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (TE B8)	38,4	23,2	60,5	9,0	6,2	16,0
5. Verwaltungsausgaben	<b>5 173,5</b>	<b>4 643,0</b>	<b>89,7</b>	<b>391,1</b>	<b>139,5</b>	<b>2,7</b>
5.1 Parlament (E I)	1 083,3	979,9	90,5	87,1	16,2	1,5
5.2 Rat (E II)	405,0	352,1	86,9	41,7	11,2	2,8
5.3 Kommission (E III)	3 312,9	2 988,3	90,2	232,2	92,4	2,8
5.4 Gerichtshof (E IV)	138,3	128,0	92,5	7,4	3,0	2,2
5.5 Rechnungshof (E V)	78,1	66,0	84,6	7,7	4,3	5,5
5.6 Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	114,6	97,1	84,7	10,0	7,5	6,6
5.7 Ausschuss der Regionen (E VII)	37,0	28,3	76,4	4,7	4,1	11,0
5.8 Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)	4,4	3,2	73,2	0,4	0,8	18,0
6. Reserven	<b>1 036,0</b>	<b>186,3</b>	<b>18,0</b>	<b>—</b>	<b>849,7</b>	<b>82,0</b>
6.1 Währungsreserve (T B1-6)	810,0	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Garantiereserve (K B0-2 3 und 2 4)	203,0	186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Soforthilfereserve (K B7-9 1)	23,0	—	—	—	23,0	100,0
7. Heranführungshilfe	<b>1 579,4</b>	<b>1 203,4</b>	<b>76,2</b>	<b>143,5</b>	<b>232,5</b>	<b>14,7</b>
7.1 Sapard (K B7-0 1)	150,0	—	—	140,1	9,9	6,6
7.2 ISPA (K B7-0 2)	175,0	2,5	1,5	—	172,5	98,5
7.3 Phare (Heranführungsphase) (K B7-0 3)	1 254,4	1 200,9	95,7	3,4	50,1	4,0
8. Reserven und Rückstellungen (T B0-4)	— <sup>(3)</sup>	—	—	—	— <sup>(3)</sup>	—
<b>Insgesamt</b>	<b>94 808,6</b>	<b>83 331,1</b>	<b>87,9</b>	<b>2 609,3</b>	<b>8 868,2</b>	<b>9,4</b>

<sup>(1)</sup> Nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der Einnahmen aus Leistungen für Rechnung Dritter, der wiederverwendeten Mittel aus der Rückzahlung von Abschlagszahlungen und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel. Durch die letztgenannten Mittel erklärt sich die Differenz in Höhe von 1 411,1 Mio. EUR zwischen den endgültigen Mitteln in dieser Abbildung und dem Gesamtbetrag in Abbildung I.

<sup>(2)</sup> Ohne Wiederverwendung von Einnahmen des Haushaltsjahres und von aus dem Vorjahr übertragenen Einnahmen in Höhe von 226,3 Mio. EUR.

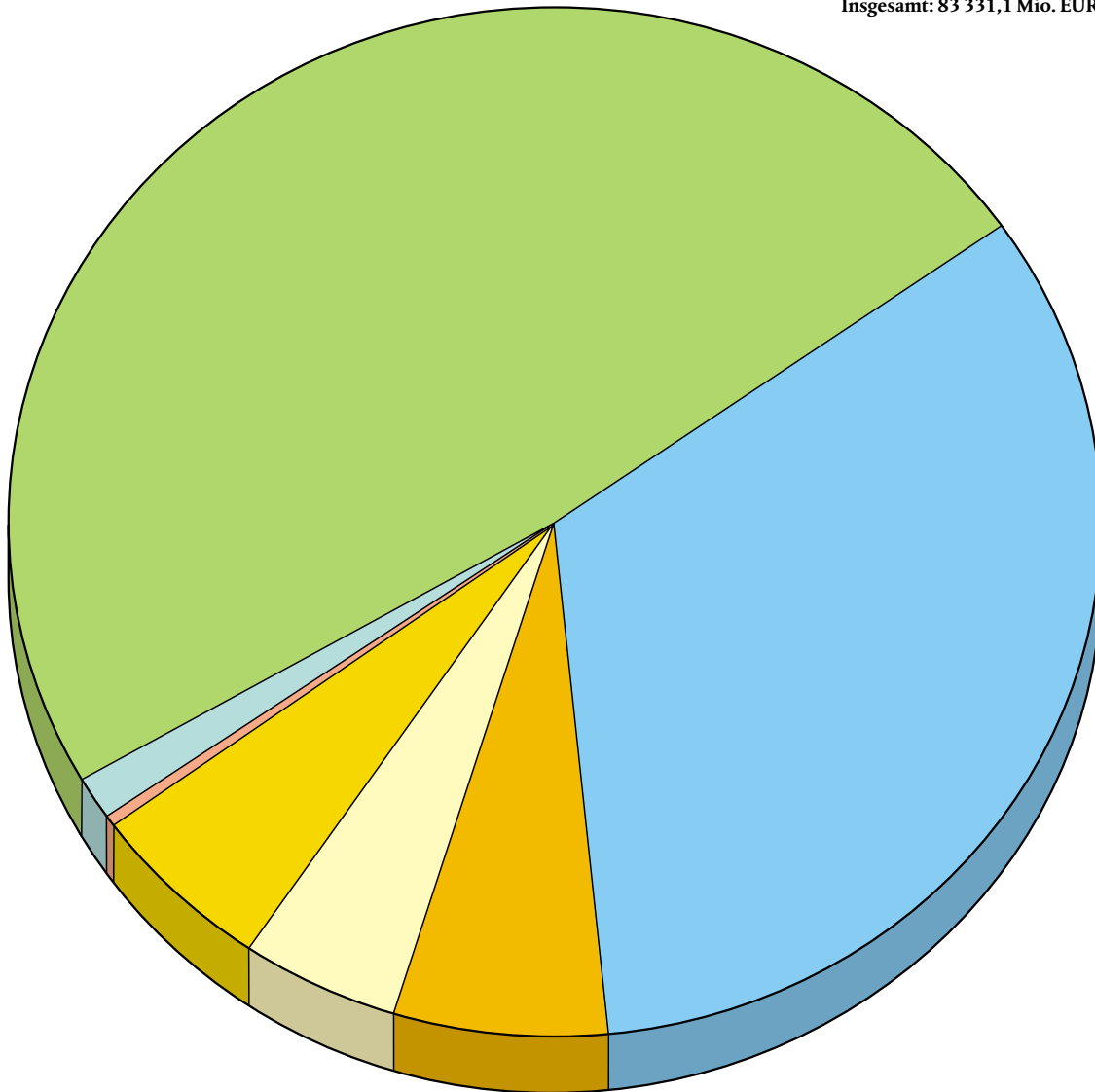
<sup>(3)</sup> Nach Verteilung der vorläufigen Mittel (K B0-4 0): TE B1 (24,9 Mio. EUR), B5 (11 Mio. EUR), B7 (32,4 Mio. EUR).

### Abbildung V Im Jahr 2000 getätigte Zahlungen nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

Anmerkung: Im Jahr 2000 getätigte Zahlungen = Zahlungen aus Mitteln des Haushaltsjahres 2000 + aus übertragenen Mitteln des Haushaltsjahres 1999.

(Mio. EUR und %)

Insgesamt: 83 331,1 Mio. EUR



#### Schlüssel

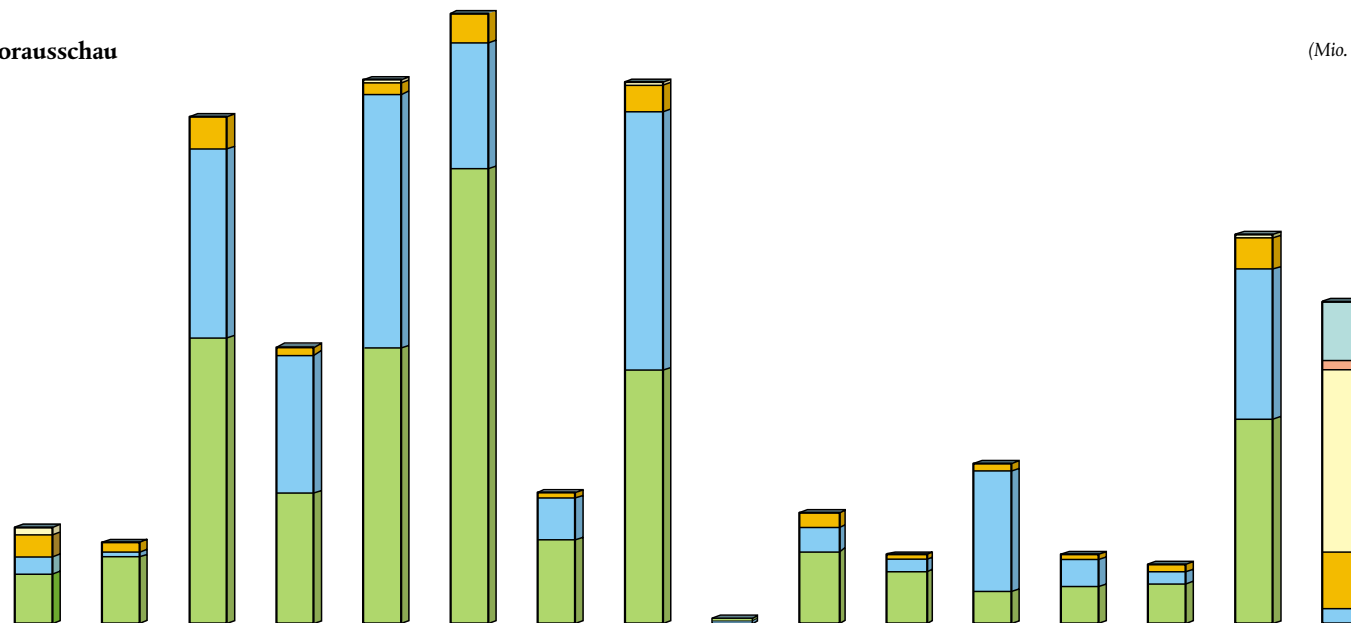
	1. Gemeinsame Agrarpolitik	40 505,9 (48,6 %)
	2. Strukturmaßnahmen	27 590,8 (33,1 %)
	3. Interne Politikbereiche	5 360,8 (6,4 %)
	4. Externe Politikbereiche	3 841,0 (4,6 %)
	5. Verwaltungsausgaben	4 643,0 (5,6 %)
	6. Reserven	186,3 (0,2 %)
	7. Heranführungshilfe	1 203,4 (1,4 %)

## Abbildung VI Im Jahr 2000 in den einzelnen Mitgliedstaaten getätigte Zahlungen <sup>(1)</sup>

Anmerkung: Im Jahr 2000 getätigte Zahlungen = Zahlungen aus Mitteln des Haushaltsjahres 2000 + Zahlungen aus übertragenen Mitteln des Haushaltsjahres 1999.

Rubriken der Finanziellen Vorausschau

(Mio. EUR und %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Sonst. (2) (3)	Insg.
– Gemeinsame Agrarpolitik	957,3	1 309,1	5 674,9	2 598,2	5 484,8	9 005,8	1 681,3	5 042,7	21,2	1 441,9	1 018,7	652,7	727,8	798,1	4 061,6	29,7	<b>40 505,9</b>
– Strukturmaßnahmen	379,6	125,4	3 747,7	2 745,8	5 027,4	2 496,2	828,1	5 122,7	10,3	477,2	259,6	2 363,8	542,3	230,3	2 955,3	279,2	<b>27 590,8</b>
– Interne Politikbereiche	434,3	161,0	630,7	134,0	235,8	593,3	88,4	517,0	42,3	267,1	91,9	172,2	92,9	133,9	640,9	1 125,3	<b>5 360,8</b>
– Externe Politikbereiche	159,4	1,5	13,0	0,9	12,0	7,9	0,8	26,8	1,2	6,8	1,5	0,8	0,7	1,5	27,7	3 578,5	<b>3 841,0</b>
– Reserven	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	186,3	<b>186,3</b>
– Heranführungshilfe	1,0	—	0,2	—	0,5	0,2	—	0,9	5,1	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	1 194,3	<b>1 203,4</b>
<b>INSGESAMT</b>	<b>1 931,5</b> 2,5 %	<b>1 597,0</b> 2,0 %	<b>10 066,5</b> 12,8 %	<b>5 479,0</b> 7,0 %	<b>10 760,5</b> 13,7 %	<b>12 103,3</b> 15,4 %	<b>2 598,6</b> 3,3 %	<b>10 710,2</b> 13,6 %	<b>80,0</b> 0,1 %	<b>2 193,6</b> 2,8 %	<b>1 371,9</b> 1,7 %	<b>3 189,6</b> 4,1 %	<b>1 363,6</b> 1,7 %	<b>1 163,8</b> 1,5 %	<b>7 685,8</b> 9,8 %	<b>6 393,3</b> 8,1 %	<b>78 688,1</b> 100,0 %

<sup>(1)</sup> Die geografische Verteilung der Zahlungen entspricht nicht den an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen, sondern — gemäß den Angaben des computergestützten Rechnungsführungssystems der Kommission SINCOM 2 — der Verteilung der Ausgaben nach Auszahlungsort.

<sup>(2)</sup> Einschließlich eines Betrags in Höhe von 27 Mio. EUR an das Amt für amtliche Veröffentlichungen und die Kommissionsdienststellen.

<sup>(3)</sup> Einschließlich eines Betrags in Höhe von 186,3 Mio. EUR, der von der Kommission an den Garantiefonds gezahlt wurde.

**Abbildung VII**  
**Entwicklung und Verwendung der Mittel für Zahlungen im Zeitraum von 1996 bis 2000**  
**nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau**

(Mio. EUR)

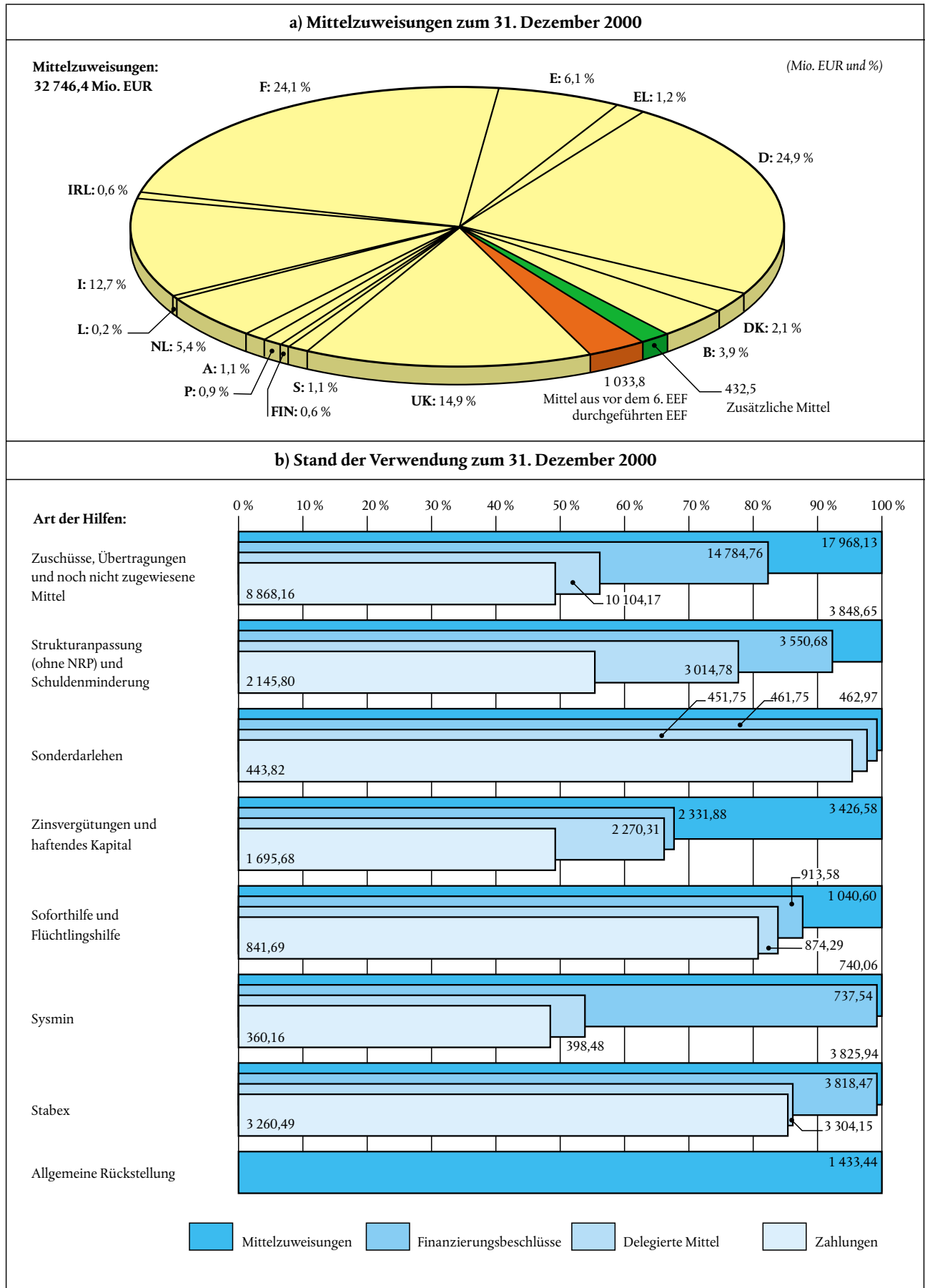
Finanzielle Vorausschau — Rubrik/Haushaltsjahr (Definition der Rubriken siehe Abbildung IV)	Mittelverwendung				Verteilung der Zahlungen insgesamt (Zahlungen und Annullierungen) <sup>(2)</sup>	
	Endgültige Mittel <sup>(1)</sup>	Zahlungen	Übertragungen auf das folgende Jahr	Annullierungen		
	(a)	(b)	(c)	(d) = (a) – (b) – (c)	(e) = (b)/((b) + (d))	
1. Gemeinsame Agrarpolitik	1996	40 816,7	39 080,9	426,9	1 308,8	96,8
	1997	41 187,9	40 623,2	82,4	482,3	98,8
	1998	39 941,4	38 810,0	415,5	715,9	98,2
	1999	40 451,7	39 780,3	138,4	533,0	98,7
	2000	40 822,3	40 505,9	52,3	264,2	99,4
2. Strukturmaßnahmen	1996	25 758,6	24 426,8	36,4	1 295,5	(*) 95,0
	1997	26 426,1	26 059,2	—	366,9	98,6
	1998	28 643,4	28 366,0	204,9	72,5	99,7
	1999	30 657,7	26 663,6	3 748,4	245,8	99,1
	2000	35 579,8	27 590,8	1 470,0	6 519,0	(**) 80,9
3. Interne Politikbereiche	1996	5 335,3	4 544,4	160,2	630,7	(**) 87,8
	1997	5 371,3	4 934,7	182,3	254,2	95,1
	1998	5 246,8	4 878,5	163,5	204,7	96,0
	1999	5 243,0	4 473,1	413,8	356,1	(*) 92,6
	2000	6 416,1	5 360,8	378,7	676,6	(**) 88,8
4. Externe Politikbereiche	1996	4 642,7	3 804,8	225,8	612,1	(**) 86,1
	1997	4 678,3	3 992,0	49,8	636,5	(**) 86,2
	1998	4 515,6	4 067,7	198,4	249,6	(*) 94,2
	1999	5 091,8	4 585,8	273,6	232,4	95,2
	2000	4 201,5	3 841,0	173,7	186,8	95,4
5. Verwaltungsausgaben	1996	4 540,8	3 962,5	453,6	124,7	96,9
	1997	4 739,9	4 129,2	432,4	178,3	95,9
	1998	4 941,0	4 219,4	580,7	140,9	96,8
	1999	5 090,9	4 506,7	445,0	139,3	97,0
	2000	5 173,5	4 643,0	391,1	139,5	97,1
6. Reserven	1996	997,0	235,4	—	761,6	(**) 23,6
	1997	1 202,0	286,1	—	915,9	(**) 23,8
	1998	1 154,0	272,4	—	881,6	(**) 23,6
	1999	846,0	300,1	—	545,9	(**) 35,5
	2000	1 036,0	186,3	—	849,7	(**) 18,0
7. Ausgleichszahlungen / Heranführungshilfe <sup>(3)</sup>	1996	764,0	701,0	—	63,0	(*) 91,8
	1997	212,0	212,0	—	—	100,0
	1998	99,0	99,0	—	—	100,0
	1999	—	—	—	—	—
	2000	1 579,4	1 203,4	143,5	232,5	(**) 83,8
Gesamthaushaltsplan — Insgesamt	1996	82 855,1	76 755,7	1 302,9	4 796,5	(*) 94,1
	1997	83 817,5	80 236,4	746,9	2 834,2	96,6
	1998	84 541,2	80 713,0	1 563,0	2 265,2	97,3
	1999	87 381,1	80 309,5	5 019,2	2 052,4	97,5
	2000	94 808,6	83 331,1	2 609,3	8 868,2	(*) 90,4

<sup>(1)</sup> Nach zusätzlichen Einnahmen und Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien.

<sup>(2)</sup> Der Indikator (e) drückt die Entwicklung der Verteilung von im Verlauf der Haushaltsjahre endgültig gezahlten Mitteln aus. Die Differenz zu 100 % entspricht der Verteilung der endgültig annullierten Mittel. Indikatoren (e) unter 95 % sind mit (\*) gekennzeichnet, Indikatoren unter 90 % mit (\*\*) und Indikatoren unter 80 % mit (\*\*\*) .

<sup>(3)</sup> Im Zeitraum 1993-1999 umfasste die Rubrik 7 die Ausgleichszahlungen für die neuen Mitgliedstaaten. Für den Zeitraum 2000-2006 umfasst sie die Heranführungshilfe.

**Abbildung zum konsolidierten sechsten, siebten und achten EEF:  
Mittelzuweisung, Aufteilung der Hilfen und globale Verwendung**





## ANHANG II

## Vom Rechnungshof in den letzten fünf Jahren verabschiedete Berichte und Stellungnahmen

Der Rechnungshof ist nach den Bestimmungen der Verträge verpflichtet, einen Jahresbericht zu erstatten. Nach den Verträgen und anderen geltenden Rechtsvorschriften hat er außerdem die Pflicht, Jahresberichte über bestimmte Gemeinschaftseinrichtungen und Gemeinschaftstätigkeiten zu erstellen. Die Verträge räu-

men dem Hof ferner das Recht ein, seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorzulegen und auf Antrag eines Organs der Gemeinschaft Stellungnahmen abzugeben. In der folgenden Aufstellung sind die Berichte und Stellungnahmen aufgeführt, die vom Hof in den letzten fünf Jahren verabschiedet worden sind.

Titel	Veröffentlichung
<b>Im Jahr 2001 angenommene Berichte und Stellungnahmen</b>	
<b>Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung</b>	
Vierundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000: — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten, siebten und achten EEF	Im vorliegenden ABL. veröffentlicht
<b>Sonderberichte</b>	
<i>Gemeinsame Agrarpolitik</i>	
— Sonderbericht Nr. 4/2001 über die Prüfung betreffend den EAGFL-Garantie — Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS)	ABl. C 214 vom 31.7.2001
— Sonderbericht Nr. 6/2001 über Milchquoten	ABl. C 305 vom 30.10.2001
— Sonderbericht Nr. 7/2001 über Ausfuhrerstattungen — Bestimmungsland und Vermarktung	ABl. C 314 vom 8.11.2001
— Sonderbericht Nr. 8/2001 über die Produktionserstattungen für Stärke aus Kartoffeln und Getreide und die Beihilfen für Kartoffelstärke	ABl. C 294 vom 19.10.2001
— Sonderbericht Nr. 14/2001 — Weiterverfolgung zum Sonderbericht Nr. 19/98 des Hofes über BSE	ABl. C 324 vom 20.11.2001
<i>Strukturmaßnahmen</i>	
— Sonderbericht Nr. 1/2001 über die Gemeinschaftsinitiative URBAN	ABl. C 124 vom 25.4.2001
— Sonderbericht Nr. 10/2001 über die Finanzkontrolle der Strukturfonds, Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission	ABl. C 314 vom 8.11.2001
— Sonderbericht Nr. 12/2001 über einige strukturpolitische Beschäftigungsmaßnahmen: Beschäftigungswirkung der EFRE-Zuschüsse und Maßnahmen des ESF zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	ABl. C 334 vom 28.11.2001
<i>Interne Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 9/2001 über das Programm für die Ausbildung und Mobilität von Forschern	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Externe Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 2/2001 über die Verwaltung der humanitären Soforthilfe für die Opfer der Kosovo-Krise (ECHO)	ABl. C 168 vom 12.6.2001
— Sonderbericht Nr. 3/2001 über die Verwaltung der internationalen Fischereiabkommen durch die Kommission	ABl. C 210 vom 27.7.2001



Titel	Veröffentlichung
— Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmitteln (7. und 8. EEF)	ABl. C 257 vom 14.9.2001
— Sonderbericht Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit	ABl. C 329 vom 23.11.2001
— Sonderbericht Nr. 13/2001 über die Verwaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	ABl. C 338 vom 30.11.2001
<b>Besondere Jahresberichte</b>	
— Bericht über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 1999	ABl. C 47 vom 13.2.2001
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 2000	ABl. C 185 vom 30.6.2001
— Besonderer Jahresbericht über die Finanzausweise für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr für die vom Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb des „Help Desk Server“ der Managementeinheit und der Phase II des Sirene-Netzes, die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind („Schengen-Verträge“)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Besonderer Jahresbericht über die Finanzausweise für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr für die vom stellvertretenden Generalsekretär des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb der Kommunikationsinfrastruktur für den Schengen-Rahmen („Sisnet“), die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 2000	Veröffentlichung ist eingeleitet
— EGKS-Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2000	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über den Jahresabschluss der Euratom-Versorgungsagentur zum Haushaltsjahr 2000	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Wiederaufbau und die Durchführung der Hilfe für den Kosovo im Jahr 2000	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamtes (OCVV, Angers) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG, Bilbao) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA, Kopenhagen) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD, Lissabon) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU, Luxemburg) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop, Thessaloniki) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB, Turin) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Veröffentlichung ist eingeleitet
— Bericht über den über den Jahresabschluss des „Joint European Torus (JET), Joint Undertaking“ für das Haushaltsjahr 2000	Nicht im ABl. veröffentlicht

Titel	Veröffentlichung
<b>Stellungnahmen</b>	
— Stellungnahme Nr. 1/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates über die Finanzierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN	Abl. C 55 vom 21.2.2001
— Stellungnahme Nr. 2/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften	Abl. C 162 vom 5.6.2001
— Stellungnahme Nr. 3/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung von Sondermaßnahmen im Zuge der Reform der Kommission betreffend das endgültige Ausscheiden von Beamten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften aus dem Dienst	Abl. C 162 vom 5.6.2001
— Stellungnahme Nr. 4/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 549/69 zur Bestimmung der Gruppen von Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaft, auf welche die Artikel 12, 13 Absatz 2 und Artikel 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Anwendung finden (Betrifft: steuerliche Veranlagung der Empfänger der beim endgültigen Ausscheiden aus dem Dienst vorgesehenen Vergütung)	Abl. C 162 vom 5.6.2001
— Stellungnahme Nr. 5/2001 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM, Alicante)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 6/2001 zu dem Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EG) Nr. 3418/93 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu einigen Vorschriften der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 7/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68: Verordnungen und Regelungen für die Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften	Nicht im ABl. veröffentlicht

### **Im Jahr 2000 angenommene Berichte und Stellungnahmen**

#### **Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung**

Dreiundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999:	Abl. C 342 vom 1.12.2000
— Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans	
— Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten, siebten und achten EEF	

#### **Sonderberichte**

##### *Eigenmittel*

— Sonderbericht Nr. 17/2000 über die Überprüfung der Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der BSP-Angaben der Mitgliedstaaten durch die Kommission	Abl. C 336 vom 27.11.2000
— Sonderbericht Nr. 23/2000 über die Ermittlung des Zollwerts eingeführter Waren	Abl. C 84 vom 14.3.2001

##### *Gemeinsame Agrarpolitik*

— Sonderbericht Nr. 1/2000 über die klassische Schweinepest	Abl. C 85 vom 23.3.2000
— Sonderbericht Nr. 8/2000 über die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung des Absatzes von Butterfett	Abl. C 132 vom 12.5.2000
— Sonderbericht Nr. 11/2000 zur Beihilferegulierung für Olivenöl	Abl. C 215 vom 27.7.2000
— Sonderbericht Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP	Abl. C 353 vom 8.12.2000
— Sonderbericht Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker	Abl. C 50 vom 15.2.2001
— Sonderbericht Nr. 22/2000 über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens	Abl. C 69 vom 2.3.2001

Titel	Veröffentlichung
<i>Strukturmaßnahmen</i>	
— Sonderbericht Nr. 3/2000 zum Europäischen Sozialfonds und zum Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Abteilung Ausrichtung) — Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen	ABl. C 100 vom 7.4.2000
— Sonderbericht Nr. 7/2000 zum Internationalen Fonds für Irland und dem Sonderprogramm zur Förderung von Frieden und Versöhnung in Nordirland und den Grenzbezirken Irlands 1995-1999	ABl. C 146 vom 25.5.2000
— Sonderbericht Nr. 15/2000 über den Kohäsionsfonds	ABl. C 279 vom 2.10.2000
<i>Interne Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 10/2000 über die von der Gemeinsamen Forschungsstelle vergebenen öffentlichen Aufträge	ABl. C 172 vom 21.6.2000
— Sonderbericht Nr. 9/2000 betreffend transeuropäische Netze (TEN) — Telekommunikation	ABl. C 166 vom 15.6.2000
<i>Externe Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 2/2000 über die Hilfen der Europäischen Union für Bosnien-Herzegowina zur Wiederherstellung des Friedens und des Rechtsstaates	ABl. C 85 vom 23.3.2000
— Sonderbericht Nr. 4/2000 über Rehabilitationsmaßnahmen für AKP-Länder als Instrument zur Vorbereitung der klassischen Entwicklungshilfe	ABl. C 113 vom 19.4.2000
— Sonderbericht Nr. 12/2000 über die Verwaltung der EU-Unterstützung zugunsten der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Drittländern durch die Kommission	ABl. C 230 vom 10.8.2000
— Sonderbericht Nr. 16/2000 über die Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungsaufträge im Rahmen der Phare- und Tacis-Programme	ABl. C 350 vom 6.12.2000
— Sonderbericht Nr. 18/2000 über das Programm zur Versorgung der Russischen Föderation mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen	ABl. C 25 vom 25.1.2001
— Sonderbericht Nr. 19/2000 über die Verwaltung des Programms zur Unterstützung der palästinensischen Bevölkerung durch die Kommission	ABl. C 32 vom 31.1.2001
— Sonderbericht Nr. 21/2000 über die Verwaltung der Außenhilfe-Programme der Kommission, insbesondere im Bereich der länderbezogenen Programmierung, der Projektvorbereitung und der Rolle der Delegation	ABl. C 57 vom 22.2.2001
<i>Verwaltungsausgaben</i>	
— Sonderbericht Nr. 5/2000 über die Ausgaben für Gebäude des Europäischen Gerichtshofes (Nebengebäude „Erasmus“, „Thomas More“ und „Nebengebäude C“)	ABl. C 109 vom 14.4.2000
— Sonderbericht Nr. 13/2000 über die Ausgaben der Fraktionen des Europäischen Parlaments	ABl. C 181 vom 28.6.2000
<i>Finanzinstrumente und Bankaktivitäten</i>	
— Sonderbericht Nr. 6/2000 über die Gewährung von Zinszuschüssen der Gemeinschaft für Darlehen der Europäischen Investitionsbank an kleine und mittlere Unternehmen im Rahmen ihrer befristeten Darlehensfazilität	ABl. C 152 vom 31.5.2000
<b>Besondere Jahresberichte</b>	
— Bericht über die operationelle Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts und der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 1998	ABl. C 133 vom 12.5.2000
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1999	ABl. C 281 vom 4.10.2000
— Bericht über den Jahresabschluss 1999 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1999 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Besonderer Jahresbericht über den Jahresabschluss vom 3. Mai bis 31. Dezember 1999 für die vom Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb des Help Desk Server der Managementeinheit und der Phase II des Sirene-Netzes, die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind („Schengen-Verträge“)	Nicht im ABl. veröffentlicht

Titel	Veröffentlichung
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA, London) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM, Alicante) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA, Kopenhagen) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG, Bilbao) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB, Turin) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamtes (OCVV, Angers) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU, Luxemburg) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop, Thessaloniki) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	Nicht im ABl. veröffentlicht
— EGKS-Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1999	ABl. C 347 vom 4.12.2000

### Stellungnahmen

— Stellungnahme Nr. 1/2000 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 betreffend die Trennung zwischen interner Auditfunktion und Ex-ante-Finanzkontrolle	ABl. C 327 vom 17.11.2000
— Stellungnahme Nr. 2/2000 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzvorschriften des Gemeinschaftlichen Sortenamtes (OCVV, Angers)	Nicht im ABl. veröffentlicht

## Im Jahr 1999 angenommene Berichte und Stellungnahmen

### Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung

Zweiundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998:	ABl. C 349 vom 3.12.1999
— Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans	
— Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten, siebten und achten EEF	

### Sonderberichte

#### Eigenmittel

— Sonderbericht Nr. 8/99 über die im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehenen Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel	ABl. C 70 vom 10.3.2000
--	-------------------------

Titel	Veröffentlichung
<i>Gemeinsame Agrarpolitik</i>	
— Sonderbericht Nr. 1/99 über die Gewährung einer Beihilfe bei der Verwendung von Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke	ABl. C 147 vom 27.5.1999
— Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor	ABl. C 192 vom 8.7.1999
<i>Strukturmaßnahmen</i>	
— Sonderbericht Nr. 6/99 über den Grundsatz der Zusätzlichkeit	ABl. C 68 vom 9.3.2000
— Sonderbericht Nr. 7/99 über die Entwicklung von Industriegebieten	ABl. C 68 vom 9.3.2000
<i>Interne Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 9/99 über Forschungsmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft und der Fischerei, Programm FAIR (Forschung im Bereich der Fischerei, der Landwirtschaft und der Agroindustrie)	ABl. C 92 vom 30.3.2000
<i>Externe Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 4/99 über die im Rahmen des sechsten und siebten EEF an die überseeischen Länder und Gebiete gewährte Finanzhilfe	ABl. C 276 vom 29.9.1999
— Sonderbericht Nr. 5/99 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des Phare-Programms (1994-1998)	ABl. C 48 vom 21.2.2000
<i>Finanzinstrumente und Bankaktivitäten</i>	
— Sonderbericht Nr. 3/99 über die Verwaltung und Kontrolle der Zinszuschüsse durch die Kommissionsdienststellen	ABl. C 217 vom 29.7.1999
<b>Besondere Jahresberichte</b>	
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1998	ABl. C 240 vom 25.8.1999
— EGKS-Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998	ABl. C 338 vom 25.11.1999
— Bericht über den Jahresabschluss 1998 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1998 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop, Thessaloniki) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das Haushaltsjahr 1998	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Prüfung der operationellen Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts im Haushaltsjahr 1997	ABl. C 164 vom 10.6.1999
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamtes (OCVV, Angers) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt (HABM, Alicante) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz (EASG, Bilbao) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA, Kopenhagen) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD, Lissabon) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA, London) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999

Titel	Veröffentlichung
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU, Luxemburg) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB, Turin) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien) für den Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 1998	ABl. C 372 vom 22.12.1999

### Stellungnahmen

— Stellungnahme Nr. 1/99 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung für die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD, Lissabon)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 2/99 zum geänderten Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates über die Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)	ABl. C 154 vom 1.6.1999
— Stellungnahme Nr. 3/99 zu einem geänderten Vorschlag für eine Verordnung (EG, EGKS, Euratom) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Vorlage der Kommission als Dokument KOM(1998) 676 endg. vom 20. November 1998)	ABl. C 154 vom 1.6.1999
— Stellungnahme Nr. 4/99 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung für die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG, Bilbao)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 5/99 zum zusätzlichen freiwilligen Altersversorgungssystem und dem Pensionsfonds für Mitglieder des Europäischen Parlaments	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 6/99 zu dem Vorschlag zur Änderung der Obnova-Verordnung im Hinblick auf die Schaffung einer Agentur für den Wiederaufbau im Kosovo	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 7/99 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung für das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU, Luxemburg)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 8/99 zu einem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Union (Dok. KOM(1999) 333 endg.)	ABl. C 310 vom 28.10.1999
— Stellungnahme Nr. 9/99 zum Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates betreffend die Haushaltsdisziplin (Dok. KOM(1999) 364 endg.)	ABl. C 334 vom 23.11.1999

## Im Jahr 1998 angenommene Berichte und Stellungnahmen

### Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung

Einundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997:	ABl. C 349 vom 17.11.1998
— Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans	
— Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten und siebten EEF	

### Sonderberichte

#### Eigenmittel

— Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel	ABl. C 241 vom 31.7.1998
— Sonderbericht Nr. 9/98 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Bereich der MwSt. im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr	ABl. C 356 vom 20.11.1998
— Sonderbericht Nr. 13/98 über die Prüfung des Einsatzes von Risikoanalysetechniken bei Zollkontrollen und der Warenabfertigung	ABl. C 375 vom 3.12.1998

Titel	Veröffentlichung
<i>Gemeinsame Agrarpolitik</i>	
— Sonderbericht Nr. 2/98 zu den Kommissionsentscheidungen vom 23. April 1997 und vom 30. Juli 1997 zum Rechnungsabschluss 1993 zu Garantiausgaben für die Landwirtschaft des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)	ABl. C 121 vom 20.4.1998
— Sonderbericht Nr. 4/98 über die Einfuhr zu ermäßigtem Abschöpfungssatz in die Gemeinschaft und den Absatz von neuseeländischen Milcherzeugnissen und schweizerischem Käse	ABl. C 127 vom 24.4.1998 und ABl. C 191 vom 18.6.1998
— Sonderbericht Nr. 19/98 über die Finanzierung von bestimmten Maßnahmen im Zusammenhang mit der BSE-Krise aus Gemeinschaftsmitteln	ABl. C 383 vom 9.12.1998
— Sonderbericht Nr. 20/98 über die Prüfung von Warenkontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden	ABl. C 375 vom 3.12.1998
— Sonderbericht Nr. 21/98 über das auf den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie 1996 angewandte Zulassungs- und Bescheinigungsverfahren	ABl. C 389 vom 14.12.1998
<i>Strukturmaßnahmen</i>	
— Sonderbericht Nr. 3/98 über die Durchführung seitens der Kommission von Politik und Maßnahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung	ABl. C 191 vom 18.6.1998
— Sonderbericht Nr. 12/98 über die Durchführung der operationellen Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in den unter Ziel 5b fallenden Gebieten	ABl. C 356 vom 20.11.1998
— Sonderbericht Nr. 14/98 über den Abschluss der Interventionsformen des EFRE	ABl. C 368 vom 27.11.1998
— Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999	ABl. C 347 vom 16.11.1998
— Sonderbericht Nr. 16/98 über die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 1994-1999	ABl. C 347 vom 16.11.1998
— Sonderbericht Nr. 18/98 über die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Gründung gemischter Gesellschaften im Fischereisektor	ABl. C 393 vom 16.12.1998
— Sonderbericht Nr. 22/98 zur Verwaltung der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern durch die Kommission	ABl. C 393 vom 16.12.1998
<i>Interne Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 17/98 über Unterstützung für erneuerbare Energieträger in den Programmen JOULE-Thermie (Kostenteilungsaktion) und Altener (Pilotmaßnahmen)	ABl. C 356 vom 20.11.1998
— Sonderbericht Nr. 23/98 über die von der Kommission verwalteten Informations- und Kommunikationsmaßnahmen	ABl. C 393 vom 16.12.1998
<i>Externe Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 1/98 über die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Drittländern des Mittelmeerraums	ABl. C 98 vom 31.3.1998
— Sonderbericht Nr. 5/98 über den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien (im Zeitraum 1996-1997)	ABl. C 241 vom 31.7.1998
— Sonderbericht Nr. 7/98 über das Entwicklungshilfeprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Südafrika (1986-1996)	ABl. C 241 vom 31.7.1998
— Sonderbericht Nr. 11/98 zur Entwicklung des Privatsektors Phare und Tacis für den Zeitraum 1991-1996 (Programme zur Unterstützung der KMU, der regionalen Entwicklung und der Umstrukturierung von Unternehmen)	ABl. C 335 vom 3.11.1998
— Sonderbericht Nr. 24/98 über aus Mitteln der Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Risikokapitaloperationen	ABl. C 389 vom 14.12.1998
— Sonderbericht Nr. 25/98 über Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) und in den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) (Zeitraum 1990-1997)	ABl. C 35 vom 9.2.1999

Titel	Veröffentlichung
<i>Verwaltungsausgaben</i>	
— Sonderbericht Nr. 8/98 über die mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF)	ABl. C 230 vom 22.7.1998
— Sonderbericht Nr. 10/98 über die Kostenerstattung und Vergütung für die Mitglieder des Europäischen Parlaments	ABl. C 243 vom 3.8.1998
<b>Besondere Jahresberichte</b>	
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1997	ABl. C 255 vom 13.8.1998
— EGKS-Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997	ABl. C 352 vom 18.11.1998
— Bericht über den Jahresabschluss 1997 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1997 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1997 der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin)	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1997 des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop, Thessaloniki)	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das Haushaltsjahr 1997	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamtes (OCVV, Angers) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt (HABM, Alicante) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG, Bilbao) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA, Kopenhagen) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD, Lissabon) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA, London) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU, Luxemburg) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB, Turin) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
<b>Stellungnahmen</b>	
— Stellungnahme Nr. 1/98 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Durchführung des Beschlusses 97/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften	ABl. C 145 vom 9.5.1998
— Stellungnahme Nr. 2/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 549/69 zur Bestimmung der Gruppen von Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften, auf welche die Artikel 12, 13 Absatz 2 und Artikel 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Anwendung finden	ABl. C 191 vom 18.6.1998
— Stellungnahme Nr. 3/98 zum Entwurf der Finanzregelung für die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 4/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (EGKS, EG, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie der anderen auf die Beamten und sonstigen Bediensteten anwendbaren Verordnungen hinsichtlich der Festsetzung der Dienst- und Versorgungsbezüge und der sonstigen finanziellen Ansprüche in Euro	Nicht im ABl. veröffentlicht



Titel	Veröffentlichung
— Stellungnahme Nr. 5/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstige Bediensteten dieser Gemeinschaften (Betrifft: Berichtigungskoeffizient)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 6/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstige Bediensteten dieser Gemeinschaften (Betrifft: Parlamentsassistenten)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 7/98 zur Wirksamkeit der vom WSA praktizierten Wiedereinziehungsmethoden sowie über das vom WSA neu eingeführte Verwaltungs- und Erstattungssystem für Reisekosten	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 8/98 zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die agronomietäre Regelung nach Einführung des Euro (98/0214) und dem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit Übergangsmaßnahmen für die Einführung des Euro in der gemeinsamen Agrarpolitik (98/0215)	ABl. C 368 vom 27.11.1998
— Stellungnahme Nr. 9/98 zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EG, EGKS, Euratom) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Vorschlag der Kommission, Dokument KOM(1998) 206 endg. vom 3. April 1998)	ABl. C 7 vom 11.1.1999
— Stellungnahme Nr. 10/98 zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000	ABl. C 401 vom 22.12.1998
— Stellungnahme Nr. 11/98 zu einem Änderungsentwurf zur Regelung Nr. CB-1- 95 des Haushaltsausschusses des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM, Alicante) vom 27. Februar 1996 (Finanzregelung)	Nicht im ABl. veröffentlicht

### ***Im Jahr 1997 angenommene Berichte und Stellungnahmen***

#### **Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung**

— Zwanzigster Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung (Gesamthaushaltsplan und EEF) zum Haushaltsjahr 1996	ABl. C 348 vom 18.11.1997
--	---------------------------

#### **Sonderberichte**

##### *Gemeinsame Agrarpolitik*

— Sonderbericht Nr. 1/97 zu den Kommissionsentscheidungen vom 10. April 1996 und vom 20. November 1996 zum Rechnungsabschluss 1992 und zu bestimmten Ausgaben des Jahres 1993	ABl. C 52 vom 21.2.1997
— Sonderbericht Nr. 4/97 über die Prüfung bestimmter Aspekte von Maßnahmen im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands betreffend EAGFL-Ausgleichszahlungen und -Ausfuhrerstattungen	ABl. C 144 vom 13.5.1997
— Sonderbericht Nr. 5/97 zur Verwaltung des Getreidehandels der Gemeinschaft unter Berücksichtigung von Ausfuhrerstattungen, besonderen Einfuhrregelungen und regionalen Beihilferegulungen	ABl. C 159 vom 26.5.1997

##### *Externe Politikbereiche*

— Sonderbericht Nr. 2/97 über die humanitären Hilfen der Europäischen Union zwischen 1992 und 1995	ABl. C 143 vom 12.5.1997
— Sonderbericht Nr. 3/97 über das dezentrale Durchführungssystem für das Phare-Programm	ABl. C 175 vom 9.6.1997
— Sonderbericht Nr. 6/97 über die Tacis-Beihilfen für die Ukraine	ABl. C 171 vom 5.6.1997

##### *Verwaltungsausgaben*

— Sonderbericht Nr. 7/97 über die Prüfung der Europäischen Gesellschaft für Zusammenarbeit (EGZ)	Nicht im ABl. veröffentlicht
--	------------------------------

Titel	Veröffentlichung
<b>Besondere Jahresberichte</b>	
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1996	ABl. C 242 vom 8.8.1997
— EGKS-Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996	ABl. C 380 vom 15.12.1997
— Bericht über den Jahresabschluss 1996 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1996 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1996 der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin)	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1996 des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop, Thessaloniki)	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das Haushaltsjahr 1996	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Prüfung der operationellen Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts im Haushaltsjahr 1996	ABl. C 42 vom 9.2.1998
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamtes (OCVV, Angers) für die Haushaltsjahre 1995 und 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt (HABM, Alicante) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG, Bilbao) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA, Kopenhagen) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD, Lissabon) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA, London) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU, Luxemburg) für die Haushaltsjahre 1995 und 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB, Turin) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
<b>Stellungnahmen</b>	
— Stellungnahme Nr. 1/97 zu den Bedingungen für die Ausführung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 2/97 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Festlegung der Rechte und Pflichten der von der Kommission beauftragten Bediensteten gemäß Artikel 18 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89	ABl. C 175 vom 9.6.1997
— Stellungnahme Nr. 3/97 zum Entwurf einer Finanzregelung für die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen des durch das Abkommen vom 4. November 1995 geänderten Vierten AKP-EWG-Abkommens	ABl. C 223 vom 22.7.1997
— Stellungnahme Nr. 4/97 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Dok. KOM(96) 351 endg.)	ABl. C 57 vom 23.2.1998
— Stellungnahme Nr. 5/97 zum Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften	ABl. C 15 vom 19.1.1998
— Stellungnahme Nr. 6/97 zum Entwurf der Finanzregelung für das Gemeinschaftliche Sortenamt (GSA, Angers)	Nicht im ABl. veröffentlicht
<b>Im Jahr 1996 angenommene Berichte und Stellungnahmen</b>	
<b>Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung</b>	
— Neunzehnter Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995	ABl. C 340 vom 12.11.1996
— Zuverlässigkeitserklärung (Gesamthaushaltsplan und EEF) zum Haushaltsjahr 1995	ABl. C 395 vom 31.12.1996

Titel	Veröffentlichung
<b>Sonderberichte</b>	
<i>Strukturmaßnahmen</i>	
— Sonderbericht Nr. 3/96 über die Fremdenverkehrspolitik und die Förderung des Fremdenverkehrs	ABl. C 17 vom 16.1.1997
<i>Externe Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 1/96 über die Mittelmeerprogramme	ABl. C 240 vom 19.8.1996
— Sonderbericht Nr. 2/96 über die Buchführung des Administrators und die Verwaltung von Mostar durch die Europäische Union (VMEU)	ABl. C 287 vom 30.9.1996
— Sonderbericht Nr. 4/96 über den Rechnungsabschluss des im Rahmen der gemeinsamen Aktion der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur Beobachtung der Palästinensischen Wahlen eingesetzten Europäischen Wahldienstes	ABl. C 57 vom 24.2.1997
— Berichte über die mit den Beiträgen der dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörenden Drittstaaten finanzierten Maßnahmen zu den Haushaltsjahren 1994 und 1995	Nicht im ABl. veröffentlicht
<b>Besondere Jahresberichte</b>	
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1995	ABl. C 251 vom 29.8.1996
— EGKS-Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995	ABl. C 377 vom 13.12.1996
— Bericht über den Jahresabschluss 1995 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1995 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1995 der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin)	ABl. C 81 vom 13.3.1997
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1995 des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop, Thessaloniki)	ABl. C 81 vom 13.3.1997
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das Haushaltsjahr 1995	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Prüfung der operationellen Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts im Haushaltsjahr 1994	ABl. C 394 vom 31.12.1996
— Bericht über die Prüfung der operationellen Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts im Haushaltsjahr 1995	ABl. C 394 vom 31.12.1996
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt im Zeitraum vom 1. September 1994 bis zum 31. Dezember 1995	ABl. C 81 vom 13.3.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur für den Zeitraum vom 1. September 1994 bis 31. Dezember 1995	ABl. C 81 vom 13.3.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht für den Zeitraum vom 1. November 1994 bis zum 31. Dezember 1995	ABl. C 81 vom 13.3.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln im Zeitraum vom 1. September 1994 bis zum 31. Dezember 1995	ABl. C 81 vom 13.3.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung im Zeitraum vom 1. November 1994 bis zum 31. Dezember 1995	ABl. C 81 vom 13.3.1997
<b>Stellungnahmen</b>	
— Stellungnahme Nr. 1/96 zum Vorschlag für eine Finanzregelung für das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Technische Stellungnahme zu den finanziellen Verpflichtungen für die Gebäude des Gerichtshofs	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 2/96 zu dem Vorschlag für eine Finanzregelung für die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 3/96 zum Europäischen Garantiefonds zur Förderung der Film- und Fernsehproduktion	ABl. C 338 vom 11.11.1996

Titel	Veröffentlichung
— Stellungnahme Nr. 4/96 zur Verwaltung der Datenverarbeitungsressourcen durch das Europäische Parlament	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 5/96 zum Entwurf zur Änderung der Finanzregelung für die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 6/96 zum Entwurf zur Änderung der Finanzregelung für die Europäische Umweltagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht

**BERICHTIGUNGEN****Berichtigung zum Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 — Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans, zusammen mit den Antworten der Organe**

*(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 359 vom 15. Dezember 2001)*

(2002/C 92/02)

Auf Seite 317 ist in der rechten Spalte die Ziffer 7.16 der Antwort der Kommission zu ändern in Ziffer 7.17. Der Wortlaut der Antwort ist dem Text in Ziffer 7.17 der folgenden Seite zuzuordnen. Die Antwort zu Ziffer 7.16 lautet wie folgt:

„7.16. ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission nahm diese Angabe Ende September 2001 in ihre endgültigen Jahresabschlüsse zum Haushaltsjahr 2000 auf.

Die Kommission ist dabei, im Hinblick auf eine endgültige Festlegung der Renovierungskosten eine neue Vereinbarung mit dem belgischen Staat und der Aktiengesellschaft Berlaymont 2000 auszuhandeln.“

---

**BERICHTIGUNGEN****Berichtigung zum Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2000 — Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans, zusammen mit den Antworten der Organe**

*(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 359 vom 15. Dezember 2001)*

(2003/C 36/12)

Auf Seite 71 sind Ziffer 2.38 und Fußnote 24 (Bemerkung im Zusammenhang mit der spezifischen Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung für die Gemeinsame Agrarpolitik) sowie die diesbezügliche Antwort der Kommission zu streichen.

---