

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 10/2005

**zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom)
Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den
Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften**

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2006/C 13/01)

INHALT

	Seite
EINLEITUNG	2
KONTINUITÄT UND KOHÄRENZ DER FINANZVORSCHRIFTEN	3
HAUSHALTSGRUNDSÄTZE	3
Grundsatz der Jährlichkeit	4
Grundsatz der Gesamtdeckung	4
Grundsatz der Spezialität	4
Grundsatz der Transparenz	4
AUFSTELLUNG UND GLIEDERUNG DES HAUSHALTSPLANS	4
AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS	5
Arten des Haushaltsvollzugs	5
Rolle des Rechnungsführers: Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	5
Verantwortung der Finanzakteure	6
Interinstitutionelle Zusammenarbeit	6
AUFTRAGSVERGABE	6
Ausschlussgründe	6
Bestellung von Sachverständigen	7
Interinstitutionelle Zusammenarbeit	7
FINANZHILFEN	7
Gewinnverbot	7
Kumulierungsverbot	8
Öffentliche Aufträge	8
SCHLUSSFOLGERUNG	8

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 248 Absatz 4 und Artikel 279,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 160c Absatz 4 und Artikel 183,

gestützt auf die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 184, nach dem die Haushaltsordnung alle drei Jahre überprüft wird,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 ⁽²⁾,

gestützt auf das am 15. Juli 2005 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme des Hofes zu diesem Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Einleitung

1. Der Kommissionsvorschlag stellt darauf ab:

- effizientere und transparentere Vorschriften zu erwirken;
- die Vorschriften und Anforderungen für Aufträge und Finanzhilfen im Verhältnis zu den entsprechenden Kosten und Risiken zu vereinfachen;
- die Regeln über die Mittelverwaltungsmethoden zu klären und zu straffen.

2. In ihrer Begründung erklärt die Kommission, dass diese Ziele erreicht werden können, ohne die Kontinuität der Vorschriften und insbesondere die wesentlichen Grundsätze und Begriffe sowie den Aufbau der Haushaltsordnung als wichtigstem Regelwerk für die Ausführung des Haushaltsplans zu verändern ⁽³⁾.

3. Zu diesem Zweck liegen dem Vorschlag folgende Kriterien zugrunde:

- Änderungen von Rechtsvorschriften kommen nur in Betracht für Probleme, die sich nicht anders lösen lassen.
- Änderungsvorschläge, welche die Kernbestandteile der Kommissionsreform infrage stellen würden, werden nicht angenommen.
- Abweichungen von den Haushaltsgrundsätzen sind auf ein absolutes Minimum zu beschränken.
- Den in den neuen sektorbezogenen Verordnungen vorgesehenen Änderungen für den Zeitraum 2007-2013 muss Rechnung getragen werden.

— Änderungen der Rechtsvorschriften sollten mit Blick auf die folgenden Gesichtspunkte begründet werden:

- Verpflichtung der Kommission zur Ausführung des Haushaltsplans und zur Realisierung der politischen Zielsetzungen;
- Erfordernisse der wirtschaftlichen Haushaltsführung;
- Schutz der finanziellen Interessen der EU;
- Notwendigkeit der kurzfristigen Erzielung einer positiven Zuverlässigkeitserklärung.

4. Der Hof prüfte den von der Kommission vorgelegten Verordnungsentwurf unter Berücksichtigung der oben genannten Grundsätze, Ziele und Kriterien. Der Hof ist der Auffassung, dass die Erzielung einer positiven Zuverlässigkeitserklärung kein maßgebliches Kriterium ist, an dem sich die Überarbeitung der Finanzvorschriften orientieren muss. Wohl aber sollte die Verbesserung der Haushaltsführung der Gemeinschaft einen Maßstab darstellen, wenn es darum geht, zu bestimmen, welche Änderungen der Haushaltsordnung erforderlich sind.

5. Nach Ansicht des Hofes bilden die vorgeschlagenen Anpassungen und Änderungen in vielen Bereichen einen wichtigen Schritt in Richtung auf die für ein effizientes Finanzmanagement nötige Vereinfachung und Flexibilität. Allerdings wurden aus den nachstehend genannten Gründen die diesen Änderungen zurunde liegenden Prinzipien und Kriterien nicht immer eingehalten. Außerdem wurden die verfolgten Ziele nicht voll und ganz erfüllt.

6. Infolgedessen sind einige Änderungsvorschläge der Kommission nicht begründet und laufen Gefahr, die Verwaltung zu erschweren. Andererseits enthält die vorgeschlagene Überarbeitung für bestimmte Verwaltungserfordernisse keine Lösungen, wie dies in den Ziffern 21, 26, 29, 30, 32 und 39 dargelegt ist.

⁽¹⁾ ABl. L 248 vom 16.9.2002. Berichtigung im ABl. L 25 vom 30.1.2003.

⁽²⁾ KOM(2005) 181 endg. vom 3. Mai 2005.

⁽³⁾ Haushaltsordnung — Verordnung (EG, Euratom) des Rates Nr. 1605/2002.

Kontinuität und Kohärenz der Finanzvorschriften

7. Die vorherige Haushaltsordnung wurde wiederholt geändert, wodurch eine gewisse Zusammenhanglosigkeit entstand, wie der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 4/97 ⁽¹⁾ ausführte. Die Beanstandungen des Hofes ⁽²⁾ bezogen sich insbesondere auf die mangelnde Gesamtkohärenz des Regelwerks sowie auf folgende Punkte:

- Teilaspekte betreffende Änderungen zur Lösung spezifischer Probleme;
- Nebeneinander mehrerer Regelungen und zahlreiche Ausnahmen;
- einige grundlegende Finanzvorschriften waren in für bestimmte Politiken, Maßnahmen oder Programmen maßgeblichen Verordnungen enthalten, hatten aber noch keinen Eingang in die Haushaltsordnung gefunden oder waren bisweilen sogar mit der Haushaltsordnung unvereinbar.

Im Jahr 1998 leitete die Kommission aufgrund dieser Stellungnahme und der darin aufgezeigten Unzulänglichkeiten ein Verfahren zur Neufassung der Haushaltsordnung ein, das nach einer groß angelegten Vorbereitung und Diskussion auf interinstitutioneller Ebene 2002 in die derzeit geltende Haushaltsordnung mündete.

8. Die Kommission räumte ein, dass einige Aspekte (Normen für die interne Kontrolle, tätigkeitsbezogene Aufstellung des Haushaltsplans und tätigkeitsbezogenes Management) der derzeitigen Haushaltsordnung, die Teil der von der Kommission in Angriff genommenen Reform des Finanzmanagements sind, noch nicht voll und ganz umgesetzt wurden und nach wie vor zusätzliche Bemühungen erforderlich sind, bis diese effektiv funktionieren ⁽³⁾. Darüber hinaus haben die anderen Organe einige Elemente der Haushaltsordnung erst kürzlich eingeführt.

9. In diesem Zusammenhang gilt laut Begründung zum Kommissionsvorschlag als Leitsatz für die Überarbeitung die Sicherstellung der Kontinuität der Vorschriften und insbesondere die Wahrung der in Artikel 2 der Haushaltsordnung niedergelegten Haushaltsgrundsätze ⁽⁴⁾.

10. Allerdings enthält der Änderungsentwurf neben redaktionellen Anpassungen Änderungsvorschläge zu 74 Artikeln unter fast jedem Titel der Haushaltsordnung, was 40 % der derzeitigen Artikel ausmacht. Damit läuft der Kommissionsvorschlag auf eine einschneidende Umgestaltung der Haushaltsordnung hinaus.

11. Überdies geht die derzeitige Überarbeitung der Haushaltsordnung mit drei Vorschlägen zur Änderung der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung einher, die im Laufe des Jahres 2005 vorgelegt oder angekündigt wurden.

⁽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 (ABl. C 57 vom 23.2.1998).

⁽²⁾ Stellungnahme Nr. 4/97, Ziffer 3.

⁽³⁾ Synthese, KOM(2005) 256 endg. vom 15.6.2005.

⁽⁴⁾ Erwägungsgrund 5 der vorgeschlagenen Neufassung lautet: „Der Grundsatz, dass Rechtsakte, die den Haushaltsvollzug betreffen, mit der Haushaltsordnung vereinbar sein müssen, ist zu bekräftigen.“

12. Einige der vorgeschlagenen Änderungen gehen auf diesbezügliche Anträge der Kommissionsdienststellen zurück, die auf die Vereinfachung der Haushaltsführung abstellten. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Verwaltung durch die Einführung von Ausnahmen und Abweichungen, vor allem in den Bereichen Landwirtschaft und Forschung, erschwert wird. Andere Vorschläge sind entweder das Ergebnis von Änderungen der sektorbezogenen Rechtsvorschriften oder waren in den Rechtssetzungsvorschlägen der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 enthalten (insbesondere Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Forschung).

13. Unter diesen Umständen ist der Hof der Auffassung, dass einige der von der Kommission aufgestellten Grundsätze und Kriterien (Kontinuität der Vorschriften, Änderungen der Rechtsvorschriften lediglich in wichtigen Fällen, in denen es keine andere Lösung gibt, Beschränkung der Abweichungen von den Haushaltsgrundsätzen auf ein absolutes Minimum) nicht eingehalten wurden. Damit wurde das Finanzmanagement erschwert, bevor die Ergebnisse der wichtigen, in der geltenden Haushaltsordnung eingeführten Änderungen sich bemerkbar machten.

14. Auch wenn gemäß Artikel 184 der Haushaltsordnung diese alle drei Jahre überprüft werden soll, sind im Interesse der Kontinuität der Finanzvorschriften die damit verbundenen Änderungen auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen.

15. Die Stellungnahme des Hofes befasst sich in erster Linie mit den Titeln I bis VI der Gemeinsamen Bestimmungen, da die Änderungsvorschläge zu Titel VII „Rechnungslegung und Rechnungsführung“ des ersten Teils der Haushaltsordnung (Gemeinsame Bestimmungen) und des dritten Teils (Übergangs- und Schlussbestimmungen) zumeist technischer Natur sind und in der Aktualisierung der Vorschriften im Lichte der am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Änderungen in Bezug auf die Rechnungsführung bestehen. Überdies wirken sich die Änderungsvorschläge zum zweiten Teil (Sonderbestimmungen) insbesondere auf die in Titel II der Gemeinsamen Bestimmungen niedergelegten Haushaltsgrundsätze aus.

Haushaltsgrundsätze

16. Die Stellungnahmen Nr. 4/97 und 2/2001 ⁽⁵⁾ des Hofes betreffend die Haushaltsordnung enthielten die Empfehlung einer strengeren Anwendung der Haushaltsgrundsätze und der Begrenzung der Ausnahmen auf ein Mindestmaß. Diese Empfehlungen dienten der Kommission als Leitsatz für die derzeitige Überarbeitung der Haushaltsordnung.

17. Allerdings wirken sich die vorgeschlagenen Änderungen auf die nachstehenden Haushaltsgrundsätze aus:

- Grundsatz der Einheit (Artikel 5a: Zinsen aus Vorfinanzierungsbeträgen);
- Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 149: Übertragung nicht getrennter EGFL ⁽⁶⁾ -Mittel; Artikel 160a: Wiederverwendung der Forschungsmittel; Artikel 12 und 150: Vorabbindung der Mittel für humanitäre Hilfe und den EGFL);

⁽⁵⁾ Stellungnahme Nr. 4/97, Ziffer 16; Stellungnahme Nr. 2/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Ziffer 5 (ABl. C 162 vom 5.6.2001).

⁽⁶⁾ Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft.

- Grundsatz der Gesamtdeckung (Artikel 18: Zweckbindung von Einnahmen aus Beiträgen der Mitgliedstaaten zu Außenhilfe-Programmen und Einnahmen aus dem Verkauf von Ausrüstungsmaterial);
- Grundsatz der Spezialität (Artikel 23: Übertragungen aus den Titeln „Vorläufig eingesetzte Mittel“; Übertragungen von Verwaltungsausgaben; Mitteilungsverfahren; Artikel 26, 45 und 46: Anpassungen wegen der Abschaffung der Reserve für Darlehen und Darlehensgarantien für Drittländer);
- Grundsatz der Transparenz (Artikel 29): Verlängerung der Frist für die Veröffentlichung des Haushaltsplans.

18. Einige Änderungen sind zwar auf die Vereinfachung der Mittelbewirtschaftung zurückzuführen und bringen durch konkrete Umstände begründete Klarstellungen mit sich (z. B. Einheit: Zinsen auf Vorfinanzierungsbeträge; Jährlichkeit: Vorabbindungen zur Bewältigung von Notstandssituationen), die Notwendigkeit anderer Ausnahmeregelungen wird jedoch nicht immer unter Beweis gestellt. Diese Sachverhalte werden nachstehend dargelegt.

Grundsatz der Jährlichkeit

19. In seiner Stellungnahme Nr. 2/2001 ⁽¹⁾ erläuterte der Hof, dass die Übertragung von Mitteln unter einem System der getrennten Mittel seiner Ansicht nach nicht wünschenswert sei, da die finanziellen Auswirkungen geringfügig seien und eine unnötige Komplizierung der Verwaltungssysteme entstünde. Infolge der Billigung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in Bezug auf Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ⁽²⁾ schlägt die Kommission vor, die Möglichkeit der Mittelübertragung auf nicht getrennte Mittel auszuweiten (Artikel 149). Diese Ausnahme ist insofern nicht gerechtfertigt, als die betreffenden Beträge geringfügig sind und ohne weiteres durch den Haushaltsplan des darauf folgenden Haushaltsjahres aufgefangen werden könnten.

20. Gleichzeitig äußerte der Hof seine ablehnende Haltung in Bezug auf die Wiedereinsetzung frei gewordener Mittel ⁽³⁾. Er vertrat die Auffassung, dass diese Ausnahme von der allgemeinen Regel unnötig wäre, da ein etwaiger Mittelbedarf durch neue Verpflichtungsermächtigungen abgedeckt werden könnte. Im Vorschlag wird die Möglichkeit der Wiederverwendung von Mitteln im Falle der Strukturfonds eingeschränkt, für den Bereich Forschung jedoch eröffnet (Artikel 160a). Nach Ansicht des Hofes sind diese Ausnahmen nicht begründet, da die im Rahmen der geltenden Vorschriften bereits vorgesehenen Möglichkeiten zur Änderung des Haushaltsplans und die Verwaltungsmechanismen ausreichen, um jedem möglicherweise gegebenen Bedarf gerecht zu werden.

Grundsatz der Gesamtdeckung

21. Änderungen im Hinblick auf die Lösung der bekannten Probleme im Zusammenhang mit der Gebäudepolitik werden nicht vorgeschlagen. Entgegen dem in Artikel 7 der Haushaltsordnung festgelegten Grundsatz decken die Verpflichtungsermächtigungen für Vorgänge in Bezug auf den Erwerb oder die

Errichtung von Gebäuden nicht die Gesamtkosten der eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen ab, da Verwaltungsmittel nach Maßgabe von Artikel 179 der Haushaltsordnung nicht getrennte Mittel sind. Der Hof wiederholt seine Empfehlung ⁽⁴⁾, für diese Art von Vorgängen getrennte Mittel zu verwenden.

22. Im Zusammenhang mit den Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung (zweckgebundene Einnahmen) empfahl der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 2/2001 ⁽⁵⁾, nebensächliche Fälle nicht als Ausnahmen, sondern nach den allgemeinen Regeln zu behandeln. Nach Auffassung des Hofes handelt es sich bei der vorgeschlagenen Änderung zur Zweckbindung von Einnahmen aus dem Verkauf von Kraftfahrzeugen, Ausrüstung und Anlagen oder von Geräten, Ausrüstung und Material für wissenschaftliche und technische Zwecke (Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe ea) um einen nebensächlichen, nicht begründeten Fall.

Grundsatz der Spezialität

23. Durch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b wären Übertragungen von Verwaltungsmitteln von Titel (Politikbereich) zu Titel nicht länger beschränkt, sofern es sich dabei um Ausgaben gleicher Art handelt. Im Widerspruch zu den Grundsätzen der Reform der Kommission hebt der Vorschlag die Verbindung zwischen tätigkeitsbezogenem Eingliederungsplan und tätigkeitsbezogenem Management aus, wodurch die Reform zu einer bloßen Änderung in der Darstellung des Haushaltsplans gerät. De facto wird in dem Vorschlag nicht berücksichtigt, dass Verwaltungsmittel, die von der Haushaltsbehörde für die Verwaltung von Tätigkeiten gebilligt werden, die typisch für einzelne Politikbereiche (Haushaltstitel) sind, mit spezifischen Zielsetzungen verbunden sind. Der Hof empfiehlt dem Rat und dem Europäischen Parlament, im Zusammenhang mit der tätigkeitsbezogenen Aufstellung des Haushaltsplans und dem tätigkeitsbezogenen Management zu erwägen, ob die Haushaltsbehörde weiterhin diese Entscheidung treffen sollte.

Grundsatz der Transparenz

24. Durch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 29 würde die Frist für die Veröffentlichung des Haushaltsplans gegenüber der geltenden Haushaltsordnung um einen Monat verlängert. Der Hof vertritt die Auffassung, dass jedwede Verlängerung der Veröffentlichungsfrist für den Haushaltsplan dem Grundsatz der Transparenz zuwiderläuft und eine angemessene Verwaltung zusätzlich erschweren könnte.

Aufstellung und Gliederung des Haushaltsplans

25. Durch die vorgeschlagenen Änderungen (Artikel 46) sollen die zum Haushaltsplan gehörenden Informationen abgesetzt werden von begleitenden Informationen, die in den Vorentwurf des Haushaltsplans aufgenommen werden und als Begründungen für die Haushaltsbehörde gedacht sind. Der Hof begrüßt diese Unterscheidung, die sich vor allem auf die Zeitpläne für die Ausführung der Zahlungsermächtigungen auswirkt, ist aber der Ansicht, dass diese Informationen in Anbetracht der erwarteten Wirkung in Artikel 33 der Haushaltsordnung aufgenommen werden sollten.

⁽¹⁾ Ziffer 7.

⁽²⁾ ABl. L 270 vom 21.10.2003.

⁽³⁾ Ziffer 54.

⁽⁴⁾ Stellungnahme Nr. 4/97, Anhang, Ziffer 2.18.

⁽⁵⁾ Ziffer 9.

26. Der Hof vertritt ferner die Auffassung, dass durch folgende Änderungen eine radikalere Vereinfachung dieses Teils der Haushaltsordnung möglich gewesen wäre:

- Streichung der Möglichkeit negativer Reserven, die der klaren und genauen Darstellung präzise errechneter Haushaltsmittel hinderlich sind, da sie dem Grundsatz der Transparenz zuwiderläuft;
- Steigerung der für die Personalverwaltung erforderlichen Flexibilität, damit die Organe und Einrichtungen in die Lage versetzt werden, im Rahmen der Mittelsätze für Personalkosten die am besten geeignete Personalstruktur zu wählen und die Mitarbeiter einzustellen, die die für bestimmte Funktionen notwendige Sachkenntnis mitbringen;
- Neukonzeption des Eingliederungsplans mit dem Kapitel als kleinster Einheit, was mehr Verwaltungsflexibilität gestatten würde und wodurch der mit Übertragungen unterhalb dieser Ebene verbundene Aufwand vermieden würde.

Ausführung des Haushaltsplans

27. Mit den Vorschlägen zu Titel IV der Haushaltsordnung werden insbesondere folgende Änderungen bezweckt:

- Klarstellung und genauere Definition der Aufgaben und Zuständigkeiten der an den verschiedenen Arten des Haushaltsvollzugs beteiligten Personen: geteilte, dezentrale, gemeinsame, zentrale und indirekte Verwaltung (Artikel 52 bis 57);
- eindeutige Definition der Aufgaben der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer in Bezug auf die Rechnungsführungsdaten (Artikel 60 und 61);
- genauere Abstimmung der Vorschriften über die finanzielle Verantwortung der Finanzakteure mit den für von den Gemeinschaften beschäftigte Personen geltenden Vorschriften (Artikel 66);
- Sicherstellung eines besseren Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften durch Verschärfung der Vorschriften über die Einziehung von Forderungen (Artikel 72 und 73).

Diese Präzisierungen und die größere Genauigkeit sind positive Schritte auf dem Weg zu einem besseren Finanzmanagement. Dennoch hält der Hof sie im Hinblick auf die nachstehend aufgeführten Aspekte für unzureichend.

Arten des Haushaltsvollzugs

28. Die Beschreibung der Aufgaben und Zuständigkeiten der an den verschiedenen Arten des Haushaltsvollzugs beteiligten Personen war größtenteils bereits in der geltenden Haushaltsordnung und den sektorbezogenen Verordnungen enthalten und wurde im vorliegenden Kommissionsvorschlag konsolidiert. Der Hof begrüßt zwar die Initiative der Kommission, diese Informationen zu systematisieren, ist aber der Ansicht, dass die Kommission diese Gelegenheit hätte ergreifen sollen, um einen integrierten internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft ⁽¹⁾ in die Haushaltsordnung aufzunehmen.

Rolle des Rechnungsführers: Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

29. Der Hof begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Finanzakteure in Bezug auf die Erstellung der Rechnungsabschlüsse klarzustellen, indem vorgeschrieben wird, dass die bevollmächtigten Anweisungsbefugten und die Rechnungsführer folgende Bescheinigungen beizubringen haben:

- Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten legen ihren jeweiligen Organen jedes Jahr einen Bericht über ihre Tätigkeiten vor, dem Finanz- und Verwaltungsinformationen sowie eine Zuverlässigkeitserklärung, der zufolge die darin enthaltenen Angaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, beigelegt sind ⁽²⁾.
- Die Rechnungsführer der Organe und analog der Gemeinschaftseinrichtungen erstellen die Rechnungsabschlüsse auf der Grundlage der von den Anweisungsbefugten übermittelten und bescheinigten Informationen. Den gemäß Artikel 129 Absätze 2 und 3 erstellten Rechnungsabschlüssen ist die Bescheinigung des Rechnungsführers beigelegt, dass sie gemäß den Bestimmungen von Titel VII und den im Anhang zu diesen Abschlüssen dargelegten Rechnungsführungsgrundsätzen, -vorschriften und -methoden erstellt wurden ⁽³⁾.
- Der Rechnungsführer der Kommission erstellt außerdem die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse auf der Grundlage der Informationen, die ihm die anderen Organe übermitteln. Den endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüssen ist die Bescheinigung des Rechnungsführers beigelegt, dass sie gemäß den Bestimmungen von Titel VII und den im Anhang zu den Jahresabschlüssen dargelegten Rechnungsführungsgrundsätzen, -vorschriften und -methoden erstellt wurden ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Stellungnahme Nr. 2/2004.

⁽²⁾ Vorschlag der Kommission zu Artikel 60 Absatz 7.

⁽³⁾ Vorschlag der Kommission zu Artikel 61 Absatz 2a.

⁽⁴⁾ Vorschlag der Kommission zu Artikel 129 Absatz 2a.

30. Gemäß Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe e der geltenden Haushaltsordnung hat der Rechnungsführer die Aufgabe, die vom Anweisungsbefugten definierten Systeme, die zur Produktion oder Begründung von Rechnungsführungsdaten verwendet werden sollen, zu validieren. Damit der Rechnungsführer bescheinigen kann, dass die Rechnungsabschlüsse ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, wie in Artikel 123 der geltenden Haushaltsordnung vorgesehen, sollte diese Validierung das effektive Funktionieren der Systeme im Bezugszeitraum und somit die Zuverlässigkeit der erstellten Daten abdecken und nicht lediglich, wie es derzeit gehandhabt wird, die Einführung oder Änderung solcher Systeme. Im Falle der Rechnungsabschlüsse der Organe ⁽¹⁾ besteht die Gefahr, dass die Erstellung der Rechnungsabschlüsse zu einer rein mechanischen Aufbereitung gerät, als Ergebnis der zu diesem Zweck erstellten Rechnungsführungsverfahren, bzw. im Fall der konsolidierten Rechnungsabschlüsse, dass der Vorgang eine reine Datenkumulierung und keine Konsolidierung darstellt. Nach Ansicht des Hofes sollte in Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe e klar geregelt werden, dass die Rechnungsführer ermächtigt sind, das effektive Funktionieren dieser Systeme zu validieren.

31. Die Kommission schlägt vor (Artikel 185), dass die Rolle des Internen Prüfers künftig darauf beschränkt sein sollte, zu bestätigen, dass die Funktion der internen Prüfung der Agenturen internationalen Prüfungsnormen entspricht. Da die Rechnungsabschlüsse der Gemeinschaftseinrichtungen mit den Rechnungsabschlüssen der Organe konsolidiert werden müssen, hätte diese Konstellation den Verlust der direkten unabhängigen Daten zur Folge, die der Kommission derzeit in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsabschlüsse dieser Agenturen zur Verfügung stehen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass diese Agenturen aus dem Kommissionshaushalt Zuschüsse für die Verwaltung erhalten und mitunter beträchtliche operative Mittel verwalten.

Verantwortung der Finanzakteure

32. Durch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 66 würde die vorgeschriebene finanzielle Verantwortung im Statut geregelt. Der Hof hat hierzu bereits dahingehend Stellung genommen ⁽²⁾, dass die im Statut festgelegten Bestimmungen und Mechanismen die Frage der Schadenersatzpflicht der Finanzakteure nicht in angemessener Weise behandeln. Um eine wirksame Anwendung der Vorschriften zu gewährleisten, ohne die Gemeinschaftsverwaltung übermäßig mit Verfahrensvorschriften zum Schutz der zuständigen Finanzakteure zu belasten, sollte deren finanzielle Haftung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend gemacht werden. Daher sollte unterschieden werden zwischen vorsätzlichem/betrügerischem Verhalten, grober und leichter Fahrlässigkeit und Irrtum. Welche Umstände das Handeln der Finanzakteure bestimmen — wie etwa die ihnen für die Erfüllung ihrer Pflichten zur Verfügung stehenden Ressourcen — sollte ebenfalls berücksichtigt werden.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit

33. Der Hof will die für die wesentlichen Grundsätze und Vorschriften der Haushaltsführung und des Finanzmanagements erforderliche Kontinuität der Rechtsvorschriften nicht infrage stellen, ist jedoch der Ansicht, dass zur Vermeidung

unnötiger Bürokratie, insbesondere für die kleinen Organe, verstärkt von der interinstitutionellen Zusammenarbeit Gebrauch gemacht werden könnte. Es könnte beispielsweise ein gemeinsames Gremium für Unregelmäßigkeiten mit Zuständigkeit für mehrere Organe eingesetzt werden.

Auftragsvergabe

34. Die auf dem Gebiet der Auftragsvergabe vorgeschlagenen Änderungen bezwecken u. a. eine Anpassung der Vorschriften der Haushaltsordnung an die Bestimmungen der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge ⁽³⁾ (nachstehend „die Richtlinie“). Was die Ausschlusskriterien angeht, so werden durch die Anpassung auch die Auflagen für die Bieter bezüglich der beizubringenden Dokumente vereinfacht und gelockert (Artikel 93).

35. Außerdem soll mit den Änderungen Folgendes erreicht werden:

- Aufhebung der Auflage, dass jedes Organ eine Datenbank mit den von Vergabeverfahren ausgeschlossenen Bietern führen muss (Artikel 95) durch Einräumung der Möglichkeit, eine von mehreren Organen gemeinsam genutzte Datenbank einzurichten;
- Ausweitung des vereinfachten Verfahrens zur Bestellung von Sachverständigen im Forschungsbereich auf andere Bereiche (Artikel 97);
- Klarstellung der Fälle, in denen Vergabeverfahren ausgesetzt oder die Ausführung von Verträgen gestoppt werden können, wenn Betrug vorliegt (Artikel 103).

36. Wie in der Stellungnahme Nr. 3/2005 ⁽⁴⁾ ausgeführt, befürwortet der Hof eine Modernisierung und Vereinfachung von Vergabeverfahren, allerdings mit der Einschränkung, dass diese Vereinfachung genauer an den Bestimmungen der Richtlinie ausgerichtet ist und dem öffentlichen Auftraggeber keine nicht gerechtfertigten Ermessensspielräume gewährt werden.

Ausschlussgründe

37. In der Richtlinie werden die Ausschlusskriterien nach Schweregrad differenziert, wobei die am wenigsten wichtigen Kriterien von den Mitgliedstaaten außer Acht gelassen werden dürfen. Der Richtlinie zufolge muss dieser Punkt geregelt werden ⁽⁵⁾. Der Hof vertritt die Auffassung, dass die gemäß Artikel 93 vom öffentlichen Auftraggeber vorzunehmende Risikoanalyse nicht ausreicht, und empfiehlt, weitergehende Bestimmungen in die Haushaltsordnung oder die diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen aufzunehmen.

⁽³⁾ ABl. L 134 vom 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Stellungnahme Nr. 3/2005 zu dem Entwurf der Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Ziffern 7-14 (ABl. C 124 vom 23.5.2005).

⁽⁵⁾ Am Ende von Artikel 45 Absatz 2 heißt es: „Die Mitgliedstaaten legen nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften und unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts die Bedingungen für die Anwendung dieses Absatzes fest“.

⁽¹⁾ Jahresbericht 2003, Ziffer 1.26 (ABl. C 293 vom 30.11.2004).

⁽²⁾ Stellungnahme Nr. 4/97, Anhang, Ziffer 5.20; Stellungnahme Nr. 2/2001, Ziffer 24.

Bestellung von Sachverständigen

38. Mit dem Vorschlag soll das vereinfachte Verfahren für die Bestellung von Sachverständigen im Forschungsbereich durch Änderung der Modalitäten der Auftragsvergabe auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Das vereinfachte Verfahren für den Forschungsbereich ⁽¹⁾ betrifft jedoch die Einstellung und Bestellung von Sachverständigen. Diese Verfahren sind näher an den Vorschriften für die Einstellung von Gemeinschaftsbediensteten als an jenen für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Wie in der Begründung zum Verordnungsentwurf eingeräumt wird, weicht die Vergabe eines Auftrags einzig auf der Grundlage der Befähigung der Bewerber und ohne jegliche Preiserwägungen (vorgeschlagene Änderungen zu Artikel 97 Absatz 2 der Haushaltsordnung) jedoch von den Grundsätzen der Richtlinie und der Haushaltsordnung in Bezug auf Dienstleistungsaufträge ab.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit

39. Die Einrichtung gemeinsamer Datenbanken mit Angaben zu ausgeschlossenen Bewerbern und Bietern zur Nutzung durch verschiedene Organe (vorgeschlagene Änderung zu Artikel 95 der Haushaltsordnung) ist ein Beispiel für interinstitutionelle Zusammenarbeit. Es wäre zweckmäßig, weitere Möglichkeiten zur Intensivierung dieser Zusammenarbeit zwischen den Organen und Gemeinschaftseinrichtungen in Erwägung zu ziehen, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Zu prüfen wäre, ob unter bestimmten Voraussetzungen und/oder mit mengenmäßigen Beschränkungen, durch die die Grundsätze des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung gewahrt bleiben, die Nutzung der von anderen Organen oder Einrichtungen vergebenen Aufträge möglich sein sollte. Bei Aufträgen, die mehrere Organe betreffen, könnte auch die teilweise Übertragung der Aufgaben des zuständigen öffentlichen Auftraggebers (nämlich die Eröffnung und Bewertung der Angebote) auf ein anderes Organ oder eine andere Einrichtung in Erwägung gezogen werden.

Finanzhilfen

40. Zu den Artikeln dieses Titels werden u. a. folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Ausweitung des Konzepts der Finanzhilfen auf Beteiligungsinvestitionen/Kapitalbeteiligungen, die Beihilfeszwecken dienen, in der Regel aber Aktiva der Organe darstellen (Artikel 108);
- Möglichkeit erheblicher Ausnahmen vom Gewinnverbot (Artikel 109);
- Möglichkeit der Abweichung vom Kumulierungsverbot für Beihilfen, die aus mehreren Haushaltslinien finanziert werden, sofern die einschlägigen Basisrechtsakte dies vorsehen (Artikel 111);
- Klarstellungen und Erläuterungen zur gegenwärtigen Praxis;
- Vereinfachung der Verwaltung der Beihilfen (Pauschalbeträge) (Artikel 113a), Pflichten der Begünstigten und Verwaltungsverfahren (Ausschlussgründe, Antragsbewertung, Anwendung der Modalitäten für die Auftragsvergabe) (Artikel 114, 116 und 120).

41. Der Hof begrüßt die vorgeschlagenen Präzisierungen, Erläuterungen und Vereinfachungen, ist allerdings der Ansicht, dass einige der Ausnahmen und Abweichungen in Bezug auf das Gewinnverbot und das Kumulierungsverbot sowie in Bezug auf die Vergabeverfahren nicht wirklich gerechtfertigt sind, denn:

- a) Sie könnten ein zusätzliches Risiko schaffen und die Verwaltung erschweren;
- b) die Überprüfung könnte sich mitunter als problematisch erweisen;
- c) einfachere Lösungen wären denkbar gewesen.

Gewinnverbot

42. Die geltenden Durchführungsbestimmungen sehen bereits einige Ausnahmen vom Gewinnverbot vor, die in die vorgeschlagenen Änderungen zu Artikel 109 und 113a eingearbeitet wurden:

- Stipendien, die Privatpersonen gezahlt werden;
- bei einem Wettbewerb vergebene Preise;
- Maßnahmen, die darauf abzielen, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Empfängers zu stärken;
- Erstattung eines vorab bestimmten Anteils, Pauschalbeträge und Pauschalfinanzierung.

43. Der Hof hat bereits in einer früheren Stellungnahme ⁽²⁾ darauf hingewiesen, dass sich die Beachtung des Gewinnverbots im Falle von Organisationen, die Finanzhilfen aus mehreren Quellen beziehen, schwer überprüfen lässt.

44. Außerdem wird in der Änderung zu Artikel 109 vorgeschlagen, das Gewinnverbot auf Maßnahmenebene und nicht auf Ebene der einzelnen Empfänger anzuwenden. Nach Auffassung des Hofes eröffnet eine solche Änderung die Möglichkeit des Missbrauchs bei Maßnahmen mit mehreren Partnern. Als Folge hiervon wird es künftig im Falle der Finanzhilfen zugunsten von Maßnahmen mit mehreren Partnern erlaubt sein, dass einige Empfänger Gewinne erzielen.

45. Überdies fand lediglich ein Teil der von den geltenden Durchführungsbestimmungen auferlegten strengen Bedingungen hinsichtlich bestimmter Ausnahmen seinen Niederschlag in den vorgeschlagenen Änderungen:

- Vorschrift, wonach die Verteilung des Einnahmenüberschusses an die Mitglieder der begünstigten Einrichtung, die eine persönliche Bereicherung zur Folge hat, ausgeschlossen ist;
- im Falle der Pauschalbeträge Begrenzung auf Beiträge unter 5 000 Euro.

Denn die Kommission beabsichtigt, ausführlichere Regelungen in den Durchführungsbestimmungen zu treffen.

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002, Artikel 160 und Verordnung (EG) Nr. 2321/2002, Artikel 11 (ABl. L 355 vom 30.12.2002).

⁽²⁾ Stellungnahme Nr. 2/2001, Bemerkungen zu Ziffer 102 Absatz 2 (ABl. C 162 vom 5.6.2001).

Kumulierungsverbot

46. Die Kommission rechtfertigt die Möglichkeit, dass für eine Maßnahme mehrere Finanzhilfen aus dem Gemeinschaftshaushalt gewährt werden (Artikel 111), indem sie die in den Bereichen Strukturfonds und transeuropäische Netze vorherrschende Situation geltend macht. Diese Ausnahmeregelung unterliegt der Vorschrift, wonach ein und dieselben Kosten nicht zweimal finanziert werden dürfen.

47. Jüngsten diesbezüglichen Prüfungen des Hofes zufolge besteht jedoch das Risiko, dass die Beihilfen 100 % der geförderten Kosten überschreiten und dass im Forschungsbereich die für staatliche Beihilfen maßgebliche Obergrenze nicht eingehalten wird ⁽¹⁾. Die Kumulierung von Beihilfen kann ferner, insbesondere bei unterschiedlichen Förderkriterien, unnötigen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen, was dem Ziel der vereinfachten Verwaltung entgegensteht.

48. Abschließend empfiehlt der Hof, den Grundsatz „eine Maßnahme — eine Gemeinschaftsbeihilfe“ beizubehalten:

- indem eingeräumt wird, dass der Beihilfesatz Aspekte mehrerer Gemeinschaftspolitiken abdecken kann — vorausgesetzt, er überschreitet nicht 100 % der förderfähigen Kosten und/oder die für die Gewährung staatlicher Beihilfen maßgeblichen Obergrenzen;
- indem die dienststellenübergreifende Koordinierung der Gemeinschaftsinterventionen verbessert wird.

Öffentliche Aufträge

49. Schließlich ist der Hof der Ansicht, dass die vorgeschlagene Änderung zu Artikel 120 Absatz 1 nicht gerechtfertigt ist. Erfordert die Durchführung der Maßnahme, dass der Empfänger unter Berücksichtigung der Gemeinschaftsförderung Aufträge vergibt, so ist es in der Tat selbstverständlich, dass die im Titel V

der Haushaltsordnung niedergelegten Grundsätze beachtet werden müssen (namentlich Gleichbehandlung der Bieter, Wettbewerb und Transparenz). Auf dieser Grundlage sollten in den Durchführungsbestimmungen je nach Umfang des Auftrags vereinfachte Verfahren vorgesehen sein.

Schlussfolgerung

50. Da die vorherige Reform des Finanzmanagements zu jungen Datums ist, um bereits alle Zielsetzungen erreicht zu haben, erscheint das Ausmaß der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen nicht gerechtfertigt. Der Umfang der Überarbeitung und der Inhalt einiger Änderungen birgt die Gefahr einer unnötigen Komplizierung der Verwaltung.

51. Dies gilt insbesondere für die neuen Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen, die angesichts der in einigen Kommissionsdienststellen aufgetretenen Schwierigkeiten und infolge der Änderungen sektorbezogener Verordnungen eingeführt wurden. Nach Auffassung des Hofes bietet die geltende Haushaltsordnung in den meisten Fällen genügend Handhabe, um hier Abhilfe zu schaffen.

52. Die Schritte zur Vereinfachung des Finanzmanagements im Zusammenhang mit Aufträgen und Finanzhilfen wie auch die Bemühungen um Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften (Änderungsvorschläge zu Einziehungen, Aussetzung oder Durchführung von Aufträgen, Sanktionen) stellen Fortschritte auf dem Weg zu einem verbesserten Finanzmanagement dar.

53. Dennoch bietet die vorgeschlagene Überarbeitung keine Lösung für bestimmte Erfordernisse der Verwaltung (Flexibilität der Personalverwaltung, Vorgänge betreffend Erwerb/Errichtung von Gebäuden, Klarstellung der Aufgaben der Finanzakteure). In anderen Fällen sind die vorgeschlagenen Änderungen nicht genügend radikal, um die Probleme zu lösen, auf welche sie abstellen sollen (Arten des Haushaltsvollzugs, Rolle des Rechnungsführers). Darüber hinaus vertritt der Hof die Auffassung, dass die Möglichkeiten der interinstitutionellen Zusammenarbeit stärker genutzt werden sollten.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 7. Dezember 2005 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

⁽¹⁾ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (ABl. C 83 vom 11.4.1986), überarbeitet im Jahre 1996 (ABl. C 45 vom 17.2.1996) und 1998 (ABl. C 48 vom 13.2.1998). Seine Gültigkeit wurde durch die Kommissionsmitteilungen 2001/C 78/15 bzw. 2002/C 111/03 bis zum 30. Juni 2002 bzw. 31. Dezember 2005 verlängert.