

Amtsblatt

der Europäischen Gemeinschaften

ISSN 0376-9461

C 401

41. Jahrgang

22. Dezember 1998

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

Rechnungshof

98/C 401/01

Stellungnahme Nr. 10/98 des Europäischen Rechnungshofes zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000

Allgemeine Einleitung	1
Gemeinsame Agrarpolitik	3
Strukturfonds	23
Vorbereitung auf den Beitritt	31
Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	44

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 10/98

des Europäischen Rechnungshofes zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der
Agenda 2000

*(98/C 401/01)*ALLGEMEINE EINLEITUNG DER STELLUNGNAHME DES HOFES ZU DEN VERORDNUNGSVOR-
SCHLÄGEN IM RAHMEN DER AGENDA 2000

Am 18. März 1998 legte die Kommission im Rahmen der Agenda 2000 eine Reihe von Legislativvorschlägen vor, die sich wie folgt untergliedern lassen:

- Acht Verordnungsvorschläge betreffen die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (KOM(1998) 158 endg.) und enthalten im Anhang eine Bewertung ihrer finanziellen Auswirkungen. Vier von ihnen beziehen sich auf die gemeinsamen Marktorganisationen in den Bereichen Getreide, Rind- und Kalbfleisch sowie Milch und Milcherzeugnisse. Zwei Vorschläge behandeln Direktbeihilferegelungen für Erzeuger im Hinblick auf bestimmte landwirtschaftliche Kulturpflanzen bzw. zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für diese Regelungen. Zwei weitere schließlich betreffen die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.
- Vier Verordnungsvorschläge beziehen sich auf die Strukturfonds. Ein Vorschlag betrifft allgemeine Bestimmungen zu den Strukturfonds (KOM(1998) 131 endg.), und die drei übrigen behandeln den EFRE, den Sozialfonds und die Fischerei.
- Drei Verordnungsvorschläge beziehen sich auf die Vorbereitung zum Beitritt. Einer von ihnen hat die Schaffung eines strukturpolitischen Instruments zur Vorbereitung auf den Beitritt (KOM(1998) 138 endg.) zum Ziel, ein anderer betrifft eine Heranführungshilfe für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums (KOM(1998) 153 endg.). Ein dritter Verordnungsvorschlag (KOM(1998) 150 endg., geändert durch KOM(1998) 551 endg. vom 30. September 1998) betrifft die Koordinierung der Heranführungshilfe.
- Ein Vorschlag betrifft eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen.

In Anbetracht der bedeutenden finanziellen Auswirkungen der genannten Vorschläge ersuchte der Rat den Rechnungshof am 29. Mai 1998, ihm seine Bemerkungen zu diesen finanziellen Aspekten zu übermitteln.

Die daraufhin eingeleiteten Arbeiten des Hofes erstreckten sich auf die vier Bereiche, auf die sich die fraglichen Vorschläge beziehen: die Weiterführung der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, die Verbesserung der Strukturpolitiken, die Vorbereitung auf die Erweiterung mit Hilfe von Heranführungsinstrumenten und die Reform des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen.

Die vier genannten Bereiche werden in dieser Stellungnahme nacheinander behandelt.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 29. Oktober 1998 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Bernhard FRIEDMANN

Präsident

GEMEINSAME AGRARPOLITIK

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
EINLEITUNG	1 – 3	4
ALLGEMEINE FINANZIELLE ASPEKTE	4 – 31	4
Entwicklung der Agrarausgaben	4 – 11	4
Ausschöpfung des innerhalb des Haushaltsplans verfügbaren Spielraums ...	12 – 20	5
Gewährung von Beihilfen aus dem Haushaltsplan	21 – 31	7
LANDWIRTSCHAFTLICHE KULTURPFLANZEN	32 – 44	8
Hauptmerkmale der Reform	32 – 33	8
Interventionspreis und Weltmarktpreis für Getreide	34 – 38	8
Technische Kriterien der flächenbezogenen Beihilfen	39 – 44	9
RIND- UND KALBFLEISCH, MILCH UND MILCHERZEUGNISSE	45 – 60	10
Hauptmerkmale der Reform	45 – 46	10
Grundlegende Optionen	47 – 51	10
Technische Kriterien der Beihilfen für Rind- und Kalbfleisch	52 – 58	10
Spezifische Aspekte bei Milcherzeugnissen	59 – 60	11
FINANZVERWALTUNG DES EAGFL-GARANTIE	61 – 80	12
Haushaltsführung und Finanzverwaltung	61 – 68	12
Erweiterter Anwendungsbereich der Abteilung Garantie des EAGFL	69 – 80	13
SCHLUSSFOLGERUNG	81 – 90	14
Tabellen 1–4		16
Schaubilder 1–3		20

EINLEITUNG

1. In der Begründung zu ihren Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000 betreffend die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ⁽¹⁾ analysiert die Kommission die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union (EU) und erläutert ihre strategischen Leitlinien. Die Ziele der vorgeschlagenen Reform lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft in einem offenen und expandierenden Weltmarkt;
- b) Berichtigung bestimmter negativer Aspekte der GAP, wie unangemessene geographische und soziale Verteilung der Gemeinschaftsbeihilfen und Entstehen schädlicher Entwicklungen im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit;
- c) Erhalt der Vielfalt und der spezifischen Eigenart der europäischen Landwirtschaft.

2. Im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele hat die Kommission folgende Vorschläge vorgebracht:

- a) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus der EU durch ausreichend umfangreiche Preiskürzungen, die auszugleichen sind durch einen Anstieg der Direktbeihilfen;
- b) teilweise Dezentralisierung der GAP, indem den Mitgliedstaaten nationale Finanzrahmen für die Gewährung und Differenzierung von Direktbeihilfen zugewiesen werden. Bestimmte gemeinsame Bedingungen sind zu erfüllen, wie Ausübung des Berufs des Landwirts und Festsetzung einer Beihilfenobergrenze pro Empfänger;
- c) Verstärkung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und zum Schutz der Umwelt;
- d) weitere Vorschläge zu bestimmten Themenbereichen, wie Vereinfachung von Verordnungen und Anhebung der Milchquoten um 2 %.

3. Diese Leitlinien finden Ausdruck in verschiedenen Vorschlägen für Gemeinschaftsverordnungen, die entweder drei Marktorganisationen betreffen, nämlich landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Milch und Milcherzeugnisse, Rind- und Kalbfleisch, oder bestimmte horizontale Themen, wie Finanzierung der GAP.

⁽¹⁾ KOM(98) 158 endg. vom 18. März 1998.

ALLGEMEINE FINANZIELLE ASPEKTE

*Entwicklung der Agrarausgaben***Einfluß der Übereinkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO)**

4. Die Senkung der Garantiepreise steht voll und ganz im Einklang mit den GATT-Übereinkommen von 1994, an deren Stelle nunmehr die WTO getreten ist. In den Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rind- und Kalbfleisch sind die globalen Produktionsstützungsmaßnahmen (global production support measures, GPSM), d. h. die garantierten Preise, bereits um mindestens 28 % gegenüber ihrem Niveau im Zeitraum 1986-1988 gesunken. Die Reform im Rahmen der Agenda 2000 zielt auf eine weitere Senkung der Interventionspreise für die Erzeugnisse in den drei wichtigsten gemeinsamen Marktorganisationen ab. Die generelle Senkung der Garantiepreise soll nicht nur eine Eindämmung der Interventionsmaßnahmen bewirken, sondern auch eine Verringerung der Ausfuhrerstattungen.

5. Die Direktbeihilfen an die Erzeuger sollen steigen. Da diese Zahlungen an Flächen und feste Erträge gebunden sind bzw. im Bereich der Viehbestände an eine feste Anzahl von Einheiten, sind sie Teil der sogenannten „Blue-box“. Das bedeutet, die geltenden GATT-Übereinkommen sehen für diese Maßnahmen keine Verpflichtungen zur Verringerung der GPSM vor. Da die sogenannte „Friedensklausel“ ⁽²⁾ jedoch ab 2003 auslaufen wird und vergleichbare Ausgleichszahlungen in den Vereinigten Staaten im Jahre 1996 im Zuge des Farm Act abgeschafft wurden, ist damit zu rechnen, daß der Inhalt der „Blue-box“ bei der Anfang 1999 beginnenden nächsten WTO-Verhandlungsrunde neu ausgehandelt wird.

Wahrung der Kontinuität: von der Reform 1992 zur Agenda 2000

6. Mit der Reform im Rahmen der Agenda 2000 setzt sich der durch die Reform von 1992 begonnene Trend hin zu direkten Ausgleichszahlungen und weg vom traditionellen Preisstützungssystem fort. Wie aus dem nachstehenden *Schaubild 1* und aus *Tabelle 1* hervorgeht, kam es ab 1994, d. h. nach der ersten Reform, zu einem spektakulären Anstieg der Direktbeihilfen, einem Rückgang der Interventionsmaßnahmen und einer deutlichen Verringerung der Ausfuhrerstattungen. Die wichtigsten Marktorganisationen, die von diesem Anstieg der Direktzahlungen profitierten, sind die landwirtschaftlichen Kulturpflanzen und Rind- und Kalbfleisch. Der Anteil der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen soll ab 2003 zurückgehen. *Tabelle 2* vermittelt einen Überblick über die Verteilung der Beihilfen nach Sektoren unter Berücksichtigung der MacSharry-Reform von 1992 und der Auswirkungen der

⁽²⁾ Die „Friedensklausel“ definiert die im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Regelungen, auf die das im WTO-Übereinkommen vorgesehene Streitbeilegungsverfahren keine Anwendung findet.

im Rahmen der Agenda 2000 vorgeschlagenen Reform. Aus *Tabelle 3* geht hervor, wie sich die Ausgaben aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, im Jahre 1997 nach Sektoren und Mitgliedstaaten verteilen.

7. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Ausgaben für Strukturmaßnahmen ab dem Jahr 2000 deutlich steigen aufgrund der neuen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Zuordnung bestimmter, bereits bestehender Strukturmaßnahmen zu den Haushaltslinien der Abteilung Garantie des EAGFL. Für diese Ausgaben soll eine Obergrenze gelten; ferner sollen für jeden Mitgliedstaat bestimmte finanzielle Begrenzungen festgesetzt werden.

8. Die Kommission geht davon aus, daß die Reform ihre vollständige Wirkung ab dem Jahr 2003 entfalten wird, da es ab diesem Zeitpunkt zu einer Stabilisierung der Gesamtausgaben kommen soll. Zwischen 2004 und 2006 sollen die Direktbeihilfen durchschnittlich 72,3 % der Ausgaben ausmachen und die Strukturmaßnahmen 9,6 %. Dagegen sollen die traditionellen Marktstützungsmaßnahmen im selben Zeitraum nur noch 3,7 % der Ausgaben ausmachen und die Ausfuhrerstattungen 5,4 %.

9. Es besteht die allgemeine Annahme, daß die Verbraucher in der EU von der Senkung der Garantiepreise profitieren werden. Allerdings wirkt sich die Verringerung der Kosten für die Nahrungsmittelgrundstoffe nur begrenzt auf die Verbraucherpreise aus. Die mit der Verringerung der Agrarpreise verbundenen Auswirkungen werden unter Umständen weitgehend aufgehoben durch einen Anstieg der Verarbeitungs- und Vermarktungskosten und insbesondere der Handelsspannen. Es gibt wenig Hinweise darauf, daß die Verbraucher von der Reform von 1992 profitiert haben. Diese Frage ist von fundamentaler Bedeutung und verdient besondere Aufmerksamkeit.

Folgen der Dezentralisierung

10. Die Dezentralisierung baut auf dem Subsidiaritätsprinzip auf. Dieses Prinzip trägt den nationalen Besonderheiten Rechnung, bedeutet auf der Gemeinschaftsebene aber auch, daß die Kommission ihre Rolle zu einem bestimmten Teil einbüßt. Nun wird erwogen, den Landwirten künftig einen Teil der Milchkuhprämie nach nationalen Kriterien zu gewähren. Die Mitgliedstaaten sollen die Direktbeihilfen bei Nichteinhaltung bestimmter Umweltauflagen oder nach Maßgabe von Beschäftigungskriterien ändern können. Die in diesem Zusammenhang vorgetragene Forderung nach Einhaltung eines minimalen gemeinschaftlichen Rahmens wurde jedoch kaum präzisiert, da die Verordnungsvorschläge nur wenige diesbezügliche Bestimmungen enthalten, wie etwa: Der Beruf des Landwirts muß ausgeübt werden, und das Beihilfesystem muß degressiv gestaltet werden.

11. Die Ergebnisse der vorgeschlagenen Dezentralisierung werden sich erst im Lichte der Erfahrungen bewerten lassen, was insbesondere in bezug auf folgende Punkte gilt: geographische und soziale Verteilung der öffentlichen Beihilfen, Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Erhalt der Umwelt. Gemäß den Schlußfolgerungen des Gipfels von Edinburgh von 1992 bleibt die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans und die Haushaltskontrolle verantwortlich. Die vorgeschlagene Dezentralisierung könnte jedoch dazu führen, daß sich nur schwer feststellen läßt, welcher Ausgabenanteil genau durch die Gemeinschaft förderungsfähig ist.

Ausschöpfung des innerhalb des Haushaltsplans verfügbaren Spielraums

Einbeziehung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen und Beitritte in die Agrarleitlinie

12. Bei der Evaluierung der globalen finanziellen Auswirkungen ihrer Vorschläge stützt sich die Kommission im wesentlichen auf Ende 1997 von der OECD und dem IWF gemachte makro-ökonomische Voraussagen. Dadurch ergibt sich ein beachtlicher Spielraum im Rahmen der Agrarleitlinie, der es der Kommission nicht nur ermöglicht, dem Beitritt von sechs neuen Mitgliedstaaten⁽³⁾ gelassen entgegenzusehen, sondern auch die Finanzierung bislang aus Teileinzelplan B2 des Gesamthaushaltsplans abgedeckter strukturpolitischer Ausgaben aus der Abteilung Garantie des EAGFL vorzuschlagen. Tatsächlich ergibt sich dieser Spielraum durch Zugrundelegung relativ optimistischer Hypothesen.

13. Legt man aktualisierte makro-ökonomische Daten zugrunde, die der Südostasienkrise und dem verringerten Wachstumspotential der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) Rechnung tragen, so ergibt sich eine weniger komfortable Agrarleitlinie; nach Berechnungen des Hofes ergäbe sich im Jahre 2006 eine Abweichung der Agrarleitlinie um rund 1,4 Milliarden ECU⁽⁴⁾.

14. Die Kommission hätte bei der Veranschlagung der Ausgaben für die GAP „in ihrer gegenwärtigen Form“ weitere, auf unterschiedlichen Hypothesen aufbauende Ansätze vorlegen müssen. Geht man von weniger optimistischen Annahmen aus, wie z. B. den oben erwähnten, so könnten die jährlichen Kosten nach Berechnungen des Hofes um rund 1 Milliarde ECU höher ausfallen⁽⁴⁾.

15. Darüber hinaus hat die Kommission bei der Berechnung der Kosten für die Erweiterung der EU um sechs

⁽³⁾ Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Zypern.

⁽⁴⁾ Hier wird auf die in *Tabelle 4* enthaltenen Informationen und Beträge verwiesen. Diese Annahmen bauen auf den im März 1998, d. h. zum Zeitpunkt der Vorlage der Kommissionsvorschläge, verfügbaren Informationen auf. Sie tragen dem verringerten Wachstumspotential der GUS und der MOEL Rechnung sowie der Südostasienkrise.

neue Mitgliedstaaten lediglich die Ausgaben für die Interventionsmaßnahmen berücksichtigt, aber nicht die Ausgaben für die Direktbeihilfen. Dies würde voraussetzen, daß für die sechs neuen Mitgliedstaaten nach ihrem Beitritt vorübergehend eine Sonderregelung gilt, während der die betreffenden Landwirte keinerlei Direktzahlungen erhielten. Da bislang keine Übergangsregelung dieser Art ausgearbeitet wurde, hätte die Kommission die Kosten für die zweite Option, d. h. Leistung von Direktzahlungen in voller Höhe an die betroffenen Landwirte, angeben müssen. Nach den Berechnungen des Hofes, die auf den Finanzdaten in den relevanten Beitrittsdokumenten aufbauen⁽⁵⁾, würden die jährlichen Haushaltsausgaben zwischen 2002 und 2006 dann durchschnittlich um 3,3 Milliarden ECU höher ausfallen.

16. Wie aus *Schaubild 2* hervorgeht, würden diese berichtigten Beträge zwischen 2002 und 2005 zu einer Überschreitung der Agrarleitlinie führen. Unabhängig von der grundlegenden Frage, ob es eine Übergangsregelung für die sechs neuen Mitgliedstaaten geben und wie diese aussehen wird, könnte diese Prognose auch dadurch beeinflusst werden, daß sich die aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Ausgaben für Strukturmaßnahmen entsprechend den Wünschen der Kommission und der Haushaltsbehörde ändern können, während die Höhe der Agrarmarktausgaben allein durch die jeweilige Ratsverordnung bestimmt wird.

17. In *Schaubild 2* wurde der Kommissionsbericht mit dem Titel „Die Finanzierung der Europäischen Union“ über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vom 7. Oktober 1998⁽⁶⁾ nicht berücksichtigt. In diesem Bericht wird als ein Lösungsansatz erwogen, 25 % der Kosten für die Direktzahlungen auf die nationalen Haushalte zu übertragen, was eine Verringerung der Mittel für den EAGFL-Garantie im Haushaltsplan der EU zur Folge hätte.

18. Es ist fraglich, ob die von der Kommission vorgeschlagene Zuordnung bestimmter Strukturmaßnahmen zum EAGFL-Garantie wünschenswert ist. Behält die EU ihre Agrarpolitik und ihre Strukturpolitik in der gegenwärtigen Form bei, so würde diese Zuordnung die Koordinierung und Kohäsion der Strukturfondmaßnahmen nicht erleichtern. Außerdem würden sich dadurch die Bedingungen der Interinstitutionellen Vereinbarung än-

dern, da Rubrik 1 der Finanziellen Vorausschau (Agrarleitlinie) obligatorische Ausgaben betrifft, während es sich bei Rubrik 2 (Strukturmaßnahmen) um nichtobligatorische Ausgaben handelt. Sollte es jedoch eine Entscheidung zugunsten einer globalen Politik im ländlichen Bereich geben, so wäre es sinnvoller, alle betroffenen Verwaltungsinstrumente innerhalb desselben Haushaltsrahmens zusammenzufassen. In diesem Fall müßten klare Haushalts- und Finanzvorschriften formuliert werden.

Mögliche neue Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft

19. Es wäre wünschenswert, im Rahmen der Agenda 2000 neue Möglichkeiten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft aufzuzeigen. Bislang wird als wichtigstes Instrument dieser Art (abgesehen von einigen, den zweiten Pfeiler der EU-Politik betreffenden Maßnahmen) die Senkung der Garantiepreise vorgeschlagen. Dies ist zwar ein entscheidender Schritt hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, aber nicht das einzige denkbare Instrument. Weitere Maßnahmen hätten vorgeschlagen werden können, die den Erfordernissen und der Nachfrage auf den Weltmärkten Rechnung tragen. Maßnahmen dieser Art sollten im Hinblick auf einen schrittweisen, partiellen Abbau des Systems der Direktbeihilfen in Erwägung gezogen werden, damit zusätzliche Kosten vermieden werden. Ein Beispiel dafür wären Förderprogramme zur Erleichterung des Zugangs zu externen Märkten, insbesondere im Zusammenhang mit der Überwindung protektionistischer Maßnahmen⁽⁷⁾. Ferner hätten im Einklang mit der Richtlinie 98/29/EG des Rates vom 7. Mai 1998 zur Harmonisierung der wichtigsten Grundsätze für die Exportkreditversicherung bei Transaktionen mit mittel- und langfristiger Deckung⁽⁸⁾ spezifische Exportkreditgarantien vorgesehen werden können.

20. Eine der größten Herausforderungen für die moderne Landwirtschaft ist die Garantie der Lebensmittelsicherheit und der Lebensmittelqualität. Ferner sollten Innovationen entwickelt werden, die den sich wandelnden Verbrauchergewohnheiten Rechnung tragen. In diese Richtung wurden bereits Schritte unternommen, beispielsweise durch Annahme spezifischer Verordnungen in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Schutz von Ursprungsbezeichnungen. Doch enthält die Agenda 2000 keine neuen Vorschläge zur Koordinierung dieser Rechtsvorschriften oder zur Verbesserung von Qualität, Sicherheit, Aufmachung und Geschmack der Erzeugnisse⁽⁹⁾. Ausgaben für Maßnahmen dieser Art würden als Teil der

⁽⁵⁾ Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Zyperns, 30. Juni 1993, KOM(93) 303.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag der Tschechischen Republik, 15. Juli 1997, KOM(97) 2009.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Estlands, 15. Juli 1997, KOM(97) 2006.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Ungarns, 15. Juli 1997, KOM(97) 2001.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Polens, 15. Juli 1997, KOM(97) 2002.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Sloweniens, 15. Juli 1997, KOM(97) 2010.

⁽⁶⁾ Die Finanzierung der Europäischen Union — Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, 7. Oktober 1998.

⁽⁷⁾ In den Vereinigten Staaten (USA) wurden im Rahmen des 1996 erlassenen Fair Act über die Reform der Landwirtschaft interessante innovative Maßnahmen dieser Art eingeführt (wie das Marktzugangsprogramm, market access programme, das mit Kosten in Höhe von etwa 90 Mio US-Dollar für den Zeitraum 1996-2002 verbunden ist).

⁽⁸⁾ ABl. L 148 vom 19.5.1998, S. 22.

⁽⁹⁾ In den USA gibt es ein Programm über die Organisation der Vermarktung (marketing organisation programme), das die Stabilisierung der Märkte und die Verbesserung von Qualität und Verpackung der Erzeugnisse zum Ziel hat.

sogenannten „Green box“-Hilfen betrachtet, d. h. sie führen weder zu Wettbewerbsverzerrungen, noch wirken sie sich auf die Produktionsentscheidungen aus. Daher würden sie bei den nächsten WTO-Verhandlungen wahrscheinlich keine Probleme verursachen.

Gewährung von Beihilfen aus dem Haushaltsplan

Verteilung der Direktbeihilfen

21. Bei der Gewährung der Direktbeihilfen spielt die Betriebsgröße nur eine geringe Rolle. So wird für eine mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bestandene Fläche von weniger als 5 Hektar derselbe Beihilfesatz pro Hektar gewährt wie für eine Fläche von mehr als 100 Hektar. Folglich spiegelt die Verteilung der Beihilfen an die Empfänger weitgehend die Verteilung der förderfähigen Flächen wider, d. h. die größten Betriebe, die nur eine geringe Anzahl ausmachen, erhalten die meisten Beihilfen (siehe *Schaubild 3*).

22. Gemäß Artikel 39 des Vertrags besteht eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik darin, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“. Dies heißt nicht, daß die öffentlichen Beihilfen zu einer unangemessenen Aufstockung der im Rahmen normaler Handeloperationen erwirtschafteten Gewinne beitragen sollen. Nach Ansicht des Hofes ist es nicht gerechtfertigt, die öffentlichen Beihilfen ohne Differenzierung für landwirtschaftliche Tätigkeiten zu gewähren, die auch ohne Beihilfen relativ gewinnbringend wären.

23. In der Begründung zur Agenda 2000 heißt es ausdrücklich, daß die Stützung im Rahmen der gegenwärtigen GAP „recht ungleich verteilt ist und sich auf (Regionen) und Erzeuger konzentriert, die ihrer nicht am stärksten bedürfen“. Dies impliziert, daß eines der Ziele der Reform von 1992, nämlich Gewährleistung eines angemessenen Einkommens für alle Landwirte, nicht erreicht wurde. Abgesehen von dem Vorschlag, den im Rahmen der verschiedenen Beihilferegulungen gewährten jährlichen Gesamtbetrag pro Landwirt ab einer bestimmten Schwelle zu reduzieren, enthält die Agenda 2000 keine Vorschläge, wie die ungleiche Verteilung der Beihilfen an die Landwirte berichtigt werden könnte.

Beihilfeobergrenzen und degressive Zahlungen

24. In der Agenda 2000 wird vorgeschlagen, die Direktbeihilfen degressiv zu gestalten, um zu vermeiden, „daß an bestimmte landwirtschaftliche Betriebe zu hohe Subventionen gezahlt werden“. Es wird vorgeschlagen, die Direktzahlungen an die Landwirte ab einem jährlichen Gesamtbetrag zwischen 100 000 ECU und 200 000 ECU um 20 % zu kürzen bzw. ab einem jährlichen Gesamtbetrag

von mehr als 200 000 ECU um 25 %. Die Kommission schätzt, daß dadurch etwa 400 Mio ECU jährlich eingespart werden könnten.

25. Ein degressives Beihilfesystem dieser Art würde nur unerhebliche Mitteleinsparungen erlauben und nicht verhindern, daß weiterhin bestimmte, schwer zu rechtfertigende Situationen auftreten, d. h. nach wie vor werden hohe Beträge an bereits relativ wohlhabende individuelle Empfänger fließen. Die von der Kommission vorgesehene Obergrenze von 100 000 ECU jährlich oder 8 330 ECU monatlich würde nämlich nicht verhindern, daß es weiterhin sehr hohe individuelle Zahlungen gibt. Außerdem könnten die Begünstigten auf das degressive Beihilfesystem mit einer Aufsplitterung der größten Betriebe in voneinander unabhängige, kleinere Einheiten reagieren.

26. Hätte sich die Kommission für eine einschneidendere Maßnahme entschieden, beispielsweise eine echte Obergrenze von 100 000 ECU (d. h. keine Zahlungen über diesen Betrag hinaus), und würden gleichzeitig die Beihilfen im Betrag zwischen 50 000 und 100 000 ECU jährlich um 50 % gekürzt, so könnten nach Schätzungen des Hofes im Jahre 2005 zusätzliche jährliche Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 2,3 Milliarden ECU eingespart werden (siehe *Schaubild 3*). In der Praxis würden durch die genannten Obergrenzen jedoch einige, noch nicht völlig an die Bedingungen des freien Wettbewerbs angepassten Betriebe im ehemaligen Ostdeutschland stark benachteiligt, so daß während eines begrenzten Zeitraums spezifische Ausnahmen erforderlich sein könnten.

27. Die Kommission sollte ihren Vorschlag zur Kappung der Beihilfen nochmals überdenken. So würden beispielsweise eine Herabsetzung der Schwellenwerte und eine progressivere Kappung der Beihilfen es ermöglichen, mehr Haushaltsmittel einzusparen und bei der Verteilung der Gemeinschaftsbeihilfen die Landwirte, die sie am meisten benötigen, sowie die wirklichen Prioritäten der GAP stärker zu berücksichtigen. Falls erforderlich könnten ergänzende nationale und mit den WTO-Vereinbarungen in Einklang stehende Beihilfen genehmigt werden. Falls die Kommission dieser Frage nicht mehr Aufmerksamkeit einräumt, besteht die sehr konkrete Gefahr, daß die EU-Gelder an Betriebe fließen, die einzig zu dem Zweck gegründet wurden, so viele öffentliche Beihilfen wie möglich auf sich zu konzentrieren.

28. Im kürzlich vorgelegten Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems⁽¹⁰⁾ wird die Möglichkeit erwogen, die Kosten für die Direktbeihilfen zwischen der EU (75 %) und den Mitgliedstaaten (25 %) aufzuteilen. In diesem Bericht weist die Kommission darauf hin, daß die Voraussetzungen für die Direktzahlungen weiterhin Teil der GAP blieben. Ziel dieses Ansatzes ist jedoch eine Berichtigung der Haushaltsungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten. Es geht

⁽¹⁰⁾Die Finanzierung der Europäischen Union — Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, 7. Oktober 1998.

hierbei also nicht um die GAP an sich. Eine Änderung dieser Art würde weder eine bessere Verteilung der Beihilfen an die Landwirte erlauben noch eine Senkung der Gesamtkosten für die GAP.

29. Da außerdem die Regierungen aller Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet wären, die betreffenden Mittel in ihren nationalen Haushaltplänen auszuweisen, könnte dieser Ansatz ernsthafte finanzielle und wirtschaftliche Implikationen haben, insbesondere angesichts der Zwänge im Zusammenhang mit der Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU). Die Kommission sollte daher die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieses Ansatzes überprüfen.

Administrativer Aufwand bei geringen Beträgen

30. Die mit der Gewährung von Gemeinschaftsbeihilfen verbundenen administrativen Formalitäten sind im Verhältnis zu den gewährten Beträgen häufig langwierig und aufwendig. Dies gilt besonders für Kleinerzeuger, die nicht viel Erfahrung mit dem Ausfüllen von Verwaltungsdokumenten haben. Dazu kommt noch die Belastung durch die auf nationaler Ebene und auf Gemeinschaftsebene notwendigen Kontrollen. Eine mögliche Lösung bestünde darin, den Kleinerzeugern einen globalen Pauschalbetrag zu gewähren statt mehrerer kleiner Zahlungen für verschiedene Beihilfearten. Ein System dieser Art hätte den Vorteil, daß die Erzeuger nur einen einzigen Beihilfeantrag ausfüllen müßten und nur eine einzige Zahlung pro Jahr erhielten. Ziel dieser Maßnahme wäre eine Vereinfachung der Verwaltung der Zahlstellen sowie eine Verringerung der kostspieligen Kontrollen.

31. Die Gewährung dieser Pauschalzahlungen sollte an die Einhaltung bestimmter Bedingungen geknüpft sein, wie etwa: Erfassung in der Gruppe der Landwirte bei der Erhebung der Sozial- und Steuerabgaben, Ausübung des Berufs des Landwirts als Haupterwerbstätigkeit und Einhaltung einer bestimmten, maximalen Betriebsgröße. Die Kommission sollte diese Möglichkeit ausführlich prüfen und dabei bedenken, daß eine Aufsplitterung der Betriebe vermieden werden sollte.

LANDWIRTSCHAFTLICHE KULTURPFLANZEN

Hauptmerkmale der Reform

32. Hauptziele der fortlaufenden Reform im Bereich der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen sind die Verbesserung der internen und externen Wettbewerbsfähigkeit von Getreide, der Wegfall der spezifischen Beihilfe für Ölsaaten und die Vereinfachung der Verordnungen. Die größere Wettbewerbsfähigkeit soll durch Kürzung des Interventionspreises um 20 % erreicht werden. Man geht davon aus, daß die EU-Überschüsse dann ohne Ausfuhrerstattungen und damit ohne Mengenbeschränkungen aufgrund des gegenwärtigen WTO-Übereinkommens aus-

geführt werden können. Der Wegfall der spezifischen Zahlung für Ölsaaten könnte es der Gemeinschaft ermöglichen, die komplizierten Vorschriften der WTO zu umgehen. Eine Vereinfachung der Regelung würde auch eine Vereinfachung der Kontrollen ermöglichen.

33. Die vorgeschlagene Reform ist in mehreren Punkten zufriedenstellend. Allerdings ist fraglich, ob die von der Kommission im Getreidesektor zugrunde gelegten Annahmen in bezug auf die Entwicklung des Weltmarkts, die Preisentwicklung und die Parität zwischen dem US-Dollar und dem Euro Bestand haben werden. Ferner wird versäumt, einige mit der Reform von 1992 verbundene Anomalien zu beseitigen, wie Unzuverlässigkeit der bei der Erstellung der Grundflächen und Regionalisierungspläne zugrunde gelegten statistischen Angaben und Unsicherheit hinsichtlich der 1991 mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bestellten Flächen.

Interventionspreis und Weltmarktpreis für Getreide

34. Bei der gegenwärtigen Höhe der Interventionspreise müssen fast alle Getreideausfuhren bezuschußt werden. Die Kommission geht davon aus, daß die Verringerung des Interventionspreises ab dem Jahr 2000 von 119,19 Euro pro Tonne auf 95,35 Euro pro Tonne dazu führen wird, daß der EU-Weizen ohne Ausfuhrerstattungen ausgeführt werden kann.

35. In bezug auf anderes Getreide⁽¹¹⁾ ist die Kommission der Ansicht, daß der Durchschnittspreis innerhalb der Gemeinschaft weiterhin über dem Weltmarktpreis liegen wird, so daß bei der Ausfuhr Erstattungen gezahlt werden müssen und die im WTO-Übereinkommen festgelegte Obergrenze von 14,4 Mio Tonnen bezuschußten Ausfuhren zur Anwendung käme. Aus diesem Grund rechnet die Kommission damit, daß die Interventionsbestände im Jahre 2005 19,5 Mio Tonnen erreichen könnten.

36. Unter diesen Umständen würde sich die Reform lediglich auf die Weizenausfuhren positiv auswirken. Die Berechnungen der Kommission basieren auf der Annahme, daß sich der Weltmarktpreis für Weizen zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2006 auf etwa 140 bis 150 US-Dollar pro Tonne belaufen und die Währungsparität weiterhin bei 0,87 Euro für einen US-Dollar liegen wird, was der EU die Ausfuhr von 15 Mio Tonnen Weizen zusätzlich pro Jahr erlauben würde. Bei der Schätzung der Weizenpreise wurde von einer wachsenden Nachfrage v.a. aufgrund des anhaltenden Wirtschaftswachstums in den asiatischen Ländern ausgegangen. Die Kommission nimmt an, daß diese Länder künftig ein wichtiger Absatzmarkt für EU-Getreide sein werden⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Roggen, Gerste, Hafer, Mais, Triticale und andere Getreide.

⁽¹²⁾ CAP 2000 — Long term prospects: Grain, Milk and Meat Markets, Arbeitsdokument der GD 6, April 1997.

37. Angesichts der in der Vergangenheit zu beobachtenden Schwankungen beim Weltmarktpreis für Getreide und beim Kurs des US-Dollar ist jedoch fraglich, ob diese Hypothesen Bestand haben werden. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise in den asiatischen Ländern und in Rußland und der potentielle Produktionsanstieg in Nordamerika, Australien und Argentinien (hauptsächlich aufgrund von Verbesserungen bei den Getreidearten) könnten die Preise nach unten drücken. Darüber hinaus könnte das größere Angebot von EU-Getreide auf dem Weltmarkt (der gegenwärtig etwa 100 Mio Tonnen aller Exporte aufnimmt) ein weiteres Absinken der Weltmarktpreise zur Folge haben.

38. Legt man pessimistischere Annahmen zugrunde als die Kommission, ergibt sich das Risiko, daß der Interventionspreis weiterhin zu hoch ist, um wenigstens bei den Weizenausfuhren den Wegfall der Ausfuhrerstattungen zu ermöglichen⁽¹³⁾. Sollte diese Entwicklung eintreten, so könnte sie die gesamte Reform zum Scheitern bringen. Falls nämlich Ausfuhrerstattungen gezahlt werden müßten, käme es zur Beschränkung der ausgeführten Mengen mit der Folge, daß mögliche Überschüsse zur Intervention angekauft werden müßten. Schließlich müßten erneut Flächenstilllegungsmaßnahmen zur Regulierung der Erzeugung eingeführt werden. In diesem Fall müßten aus dem Haushalt die Kosten für ein Doppelsystem finanziert werden, das sowohl direkte Einkommensbeihilfen in Form von flächenbezogenen Beihilfen vorsieht als auch Preisstützungsmaßnahmen in Form der Intervention und der Ausfuhrerstattungen. Gemäß dem Kommissionsvorschlag würden die direkten Einkommensbeihilfen erhöht, um die Senkung der Interventionspreise teilweise auszugleichen. Sollte sich der Markt weniger günstig entwickeln als von der Kommission angenommen, würden die anderen Ausgabenarten steigen und die Interventionsbestände erneut zunehmen. Die Kommission sollte ihre Ausgabenansätze unter Berücksichtigung dieser möglichen Entwicklungen überprüfen.

Technische Kriterien der flächenbezogenen Beihilfen

Grundflächen und Regionalisierungspläne

39. Die Grundflächen und Regionalisierungspläne werden weiterhin auf der Grundlage der bereits bei der Reform von 1992 verwendeten statistischen Daten erstellt. Abgesehen von der Streichung der besonderen Grundflächen und spezifischen Erträge für Mais, unternimmt die Kommission also keinen Versuch zur Lösung der vom Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996⁽¹⁴⁾ aufgezeigten Probleme.

⁽¹³⁾ Anfang September 1998 lag der Weltmarktpreis für Weizen lediglich bei 90 ECU pro Tonne, d. h. etwa 5 % unter dem vorgeschlagenen neuen Interventionspreis.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 348 vom 18.11.1997.

40. Im Bereich der Grundflächen wird wegen der Unzuverlässigkeit der nationalen Statistiken⁽¹⁵⁾ eine unausgeglichene Situation aufrechterhalten mit der Folge, daß diese bei bestimmten Mitgliedstaaten mit zu kleiner Grundfläche zwecks Vermeidung von Überschreitungen dauerhaft oder vorübergehend erhöht werden muß, während andere Mitgliedstaaten mit zu großer Grundfläche weiterhin über eine Sicherheitsmarge verfügen, so daß sie keine Verringerung der Zahlungen fürchten müssen.

41. Was die Regionalisierungspläne betrifft, so können die Mitgliedstaaten ihre gegenwärtigen Regionalisierungspläne beibehalten und lediglich die spezifischen Erträge für Mais streichen. Hier ist festzuhalten, daß die vom Hof bereits in der Vergangenheit vorgebrachten Bemerkungen über die Unzuverlässigkeit der Statistiken und die Ungenauigkeit der errechneten Durchschnittserträge⁽¹⁶⁾ weiterhin Gültigkeit haben.

Ertragsstabilisator, für die flächenbezogenen Beihilfen in Frage kommender Boden, Hartweizen

42. Da die geltenden Bestimmungen über den Ertragsstabilisator⁽¹⁷⁾ nicht geändert wurden, wird dieser auch künftig für bestimmte Mitgliedstaaten zu hoch sein⁽¹⁸⁾. Die historischen Erträge werden immer weniger der Realität entsprechen, so daß die Beibehaltung der spezifischen höheren Erträge für Bewässerungskulturen nicht gerechtfertigt ist.

43. Es können nur Beihilfeanträge für Flächen gestellt werden, die am 31. Dezember 1991 weder als Dauerweiden noch als Dauerkulturen oder Wald genutzt wurden oder anderen, nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienen. Da sich die Einhaltung dieser Bedingung nur schwer überprüfen läßt, sollte ein anderes Kriterium eingeführt werden, beispielsweise Verwendung von Angaben über die Bodennutzung während der letzten drei Jahre.

44. Die zuletzt im Jahre 1997 geänderte Hartweizenregelung wurde unverändert in die Vorschläge im Rahmen der Agenda 2000 übernommen. Der Hof vertritt die Ansicht⁽¹⁹⁾, daß es keine wirkliche Rechtfertigung für die hohe Sonderbeihilfe für Hartweizen gibt.

⁽¹⁵⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 3.29, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽¹⁶⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 3.22 und Tabelle 3.3, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽¹⁷⁾ Der Stabilisator bewirkt eine Anpassung der Ausgleichszahlungen im darauffolgenden Jahr, wenn ein gegebener Durchschnittsertrag den Stabilisator überschreitet, der als Durchschnittsertrag aufgrund des 1993 zur Anwendung gekommenen Regionalisierungsplans berechnet wird. Dieser Mechanismus wurde eingeführt, damit Mitgliedstaaten, die komplizierte Regionalisierungspläne verabschiedeten, keine höhere Ausgleichsbeihilfe erhalten können als Mitgliedstaaten, die einfachere Regionalisierungspläne erstellten.

⁽¹⁸⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 3.24-3.28, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽¹⁹⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1997, Kapitel 2, Titel 2 (AbI. C 349 vom 17.11.1998).

RIND- UND KALBFLEISCH, MILCH UND MILCHERZEUGNISSE

Hauptmerkmale der Reform

45. Die Kommission schlägt vor, den Interventionspreis für Rind- und Kalbfleisch innerhalb von 3 Jahren um 30 % zu senken und langfristig durch einen Grundpreis in Höhe von 1 950 ECU pro Tonne zu ersetzen, mit Bezug auf den eine Beihilfe für die private Lagerhaltung gewährt werden kann. Darüber hinaus sollen die bestehenden Prämien erhöht und ein zusätzliches Beihilfesystem eingeführt werden, das direkt von den Mitgliedstaaten innerhalb einer spezifischen Begrenzung verwaltet wird.

46. Im Sektor Milcherzeugnisse schlägt die Kommission eine Reduzierung der Interventionspreise um 15 % in vier Schritten vor. Ferner soll eine direkte Beihilfe für die Milcherzeuger eingeführt werden, die sich zusammensetzt aus einem gemeinsamen Grundbetrag und einer zusätzlichen, auf nationaler Ebene veränderbaren Beihilfe. Die globale Milchreferenzmenge (Milchquoten) in der Gemeinschaft soll um 2 % angehoben werden.

Grundlegende Optionen

Rind- und Kalbfleisch: Fortbestehen der Überschussproduktion

47. Der gemeinschaftliche Rind- und Kalbfleischmarkt zeichnet sich aus durch einen etwa sechs Jahre umfassenden Produktionszyklus und eine durch den stetigen Rückgang der Nachfrage verursachte, nunmehr seit mehr als fünfzehn Jahren andauernde Überschussproduktion. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß der Trend hin zu einem konstanten Rückgang des Verbrauchs durch sinkende Preise umgekehrt werden kann, wenn man von einem kurzfristigen Anstieg nach Überwindung der BSE-Krise absieht. Darüber hinaus ergibt sich das Verhältnis zwischen dem Interventionspreis und dem Marktpreis nicht rein automatisch. Der Vorschlag der Kommission, die Begrenzung der Sonderprämien beizubehalten und nationale Obergrenzen für die Mutterkuhprämien einzuführen, reicht wahrscheinlich nicht aus, um ein langfristiges Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen. Nach Schätzungen des Hofes⁽²⁰⁾ könnte die Überschussproduktion, deren Absatz einen Anstieg der Haushaltsausgaben verursachen würde, im Jahre 2005 bei 0,9 Mio Tonnen liegen.

48. Da etwa zwei Drittel des Rind- und Kalbfleischs aus dem Milchkuhbestand stammen, würde die Anhebung der Milchquoten um 2 % außerdem zu einem Anstieg der Rind- und Kalbfleischproduktion führen, der von der

Kommission ebensowenig evaluiert wurde wie die mit dem Wegfall der Kälberverarbeitungsprämie verbundenen Auswirkungen. Somit ist es wahrscheinlich, daß die Anhebung der Milchquoten zu einem Anstieg der Fleischüberschüsse und insbesondere einem Überangebot an Schlachtkälbern führen wird.

Beibehaltung der Quotenregelung und Anhebung der Milchquoten

49. Die Kommission nimmt an, daß die Anhebung der Milchquoten um 2 % ausgeglichen wird durch eine Zunahme des Binnenverbrauchs und der Ausfuhren als Folge der gesunkenen Preise. Obwohl eine entsprechende Nachfrageentwicklung nicht auszuschließen ist, sollte man nicht vergessen, daß gegenwärtig eine strukturelle Veränderung der Ernährungsgewohnheiten zu beobachten ist, die mit einem dauerhaften Rückgang der Gesamtnachfrage nach Milcherzeugnissen sowie nach Rind- und Kalbfleisch in der EU einhergeht. Gegenwärtig gibt es in der Gemeinschaft noch immer einen Produktionsüberschuß bei Milch und Milcherzeugnissen; die Selbstversorgungsrate variiert zwar je nach Erzeugnis, liegt aber in jedem Fall über 100 %. Die vorgeschlagene Anhebung der Milchquoten könnte dazu führen, daß sich im Jahre 2005 ein Überschuß von bis zu 10 Mio Tonnen Milch ergibt⁽²⁰⁾.

50. Bei den gegenwärtigen Kosten für Interventionsmaßnahmen zum Absatz von Magermilchpulver und Butter würde die vorgeschlagene Anhebung der Milchquoten einen Anstieg der Haushaltskosten verursachen. Nach Revision der Quotenregelung im Jahre 1993 konnte trotz weiterhin hoher Quoten eine gewisse Stabilisierung der Überschüsse erreicht werden. Seitdem gingen die mit dem Absatz dieser Überschüsse verbundenen Haushaltsausgaben zurück. Es wäre ratsam, diese Politik fortzusetzen, statt Schritte in die entgegengesetzte Richtung zu unternehmen. Falls es um die besondere Berücksichtigung von Junglandwirten und Landwirten in Berggebieten geht, so sollte sie im Rahmen der bestehenden nationalen Quoten erfolgen.

51. An dieser Stelle möchte der Hof generell an die ökonomischen Nachteile der Milchquotenregelung erinnern, auf die er in seinem Sonderbericht Nr. 4/93⁽²¹⁾ hingewiesen hat. Da diese Regelung für weitere sechs Jahre fortbestehen soll, sollte die Kommission prüfen, ob die Beibehaltung der Milchquotenregelung wirtschaftlich gerechtfertigt ist und welche Folgen ihre Abschaffung für die europäische Landwirtschaft und den Gemeinschaftshaushalt hätte.

Technische Kriterien der Beihilfen für Rind- und Kalbfleisch

Sonderprämie und Mutterkuhprämie

52. Landwirte mit einer Milchquote bis zu 120 000 kg können für die nicht zur Erzeugung ihrer Milchquote

⁽²⁰⁾ Bei diesen Schätzungen wurde die Differenz zwischen Erzeugung und Verbrauch in den sechs voraussichtlichen neuen Mitgliedstaaten der EU nicht berücksichtigt.

⁽²¹⁾ ABl. C 12 vom 15.1.1994.

erforderlichen Kühe eine Mutterkuhprämie erhalten. Die Verordnungsbestimmungen sollten präzisiert werden, damit eindeutig daraus hervorgeht, daß die Mutterkuhprämien nur für die Anzahl von Kühen gewährt werden, die verbleibt, nachdem die Anzahl der zur Erzeugung der Milchquote erforderlichen Kühe von der Anzahl der insgesamt auf dem Betrieb gehaltenen Kühe abgezogen wurde. Dies sollte auch dann gelten, wenn diese Berechnung dazu führt, daß der Erzeuger seine Prämienansprüche nicht voll ausschöpfen kann („individuelle Obergrenze“ für die Mutterkuhprämie).

Besatzdichtefaktor, Extensivierungsbeihilfen

53. Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der von der Kommission vorgeschlagenen Verordnung ist bei der Bestimmung des Besatzdichtefaktors, mit dem zu intensive Haltungsmethoden verhindert werden sollen, die Anzahl der Tiere zu berücksichtigen, für die Prämienanträge gestellt wurden, und nicht die Anzahl der insgesamt im Betrieb gehaltenen Tiere. Demnach sind weiterhin auch Landwirte mit intensiver Viehhaltung beihilfeberechtigt. So muß beispielsweise ein Rindermäster mit mehreren hundert männlichen Rindern, der die jährliche Obergrenze von 90 Tieren derselben Altersklasse, für die eine Sonderprämie gewährt werden kann, voll ausschöpfen will, angesichts des von der Kommission vorgeschlagenen Besatzdichtefaktors von 2 Großvieheinheiten pro Hektar (GVE/ha)⁽²²⁾ nur eine Futterfläche von 27 Hektar nachweisen.

54. In ihrer Antwort zu den diesbezüglichen Bemerkungen des Rechnungshofs⁽²³⁾ weist die Kommission darauf hin, daß sie bereits in ihrem Vorschlag für die Reform 1992 vorgesehen hatte, den Besatzdichtefaktor auf der Basis aller im Betrieb gehaltenen Tiere zu berechnen; schließlich habe aber der Rat wegen des Fehlens eines leistungsfähigen Kennzeichnungssystems das Kriterium der Tiere, für die eine Prämie beantragt wird, festgelegt.

55. Seitdem wurde jedoch in der gesamten Gemeinschaft das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVe-KoS) eingeführt, das ein System zur Kennzeichnung und Registrierung aller Rinder umfaßt. Ferner schlägt die Kommission vor, bei der Gewährung der zusätzlichen Extensivierungsprämie einen enger gefaßten Besatzdichtefaktor zugrunde zu legen, bei dem die Anzahl aller im Betrieb gehaltenen Tiere ausschlaggebend ist. Es gibt also

⁽²²⁾ Bei der Berechnung bestimmter Beihilfen muß der Viehbestand in „Großvieheinheiten“ (GVE) umgerechnet werden. Der Vorschlag für eine Verordnung enthält im Anhang eine Umrechnungstabelle, die folgendes vorsieht: Ein männliches Rind im Alter zwischen 6 und 24 Monaten entspricht 0,6 GVE. Demnach entsprechen 90 männliche Rinder 54 GVE.

⁽²³⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 4.42, ABl. C 348 vom 18.11.1996.

keinen stichhaltigen Grund dafür, warum der Basis-Besatzdichtefaktor nicht anhand der Anzahl der im Betrieb insgesamt gehaltenen Tiere berechnet werden sollte.

56. Aufzuheben ist die Regelung, wonach der Besatzdichtefaktor nicht für Erzeuger gilt, deren Prämienanträge 15 GVE nicht überschreiten. Dank dieser Regelung können sogar Großerzeuger mit intensiver Viehhaltung, die keinerlei Futterflächen besitzen, für bis zu 25 männliche Rinder Prämien erhalten. Die zusätzliche Extensivierungsprämie ist an folgende Bedingung geknüpft: „(Die Tiere) müssen während der Wachstumsperiode effektiv auf der Weide gehalten werden“⁽²⁴⁾. Hier sollte klargestellt werden, daß nur auf der Weide gehaltene Tiere prämienerberechtigt sind, also keine Tiere, die im Stall gehalten und mit frischem Gras gefüttert werden.

Im Rahmen der Globalbeträge der Mitgliedstaaten gewährte Ergänzungsbeträge

57. Gemäß Artikel 14 Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung ist „die Gewährung tierbezogener Ergänzungsbeträge gebunden an von den Mitgliedstaaten festzulegende präzise Auflagen hinsichtlich der Besatzdichte“. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, daß diese Auflagen nicht im Widerspruch stehen dürfen zu den Zielen des Besatzdichtefaktors. So sollten die Ergänzungsbeträge keinesfalls dazu dienen, die Einkommen von Landwirten mit intensiver Viehhaltung aufzustocken.

58. Ferner werden spezifische Ergänzungsbeträge für Färsen vorgeschlagen, die während der Lebenszeit eines Tieres gewährt werden können und einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreiten dürfen. Darüber hinaus können für Färsen innerhalb bestimmter Begrenzungen zusätzliche Mutterkuhbeträge gewährt werden. Es sollte klargestellt werden, daß während der Lebenszeit einer Färse nicht beide zusätzlichen Zahlungen gewährt werden können.

Spezifische Aspekte bei Milcherzeugnissen

59. Die Beihilfe für Magermilchpulver sollte an einen bestimmten Mindesteiweißgehalt gebunden sein. Außerdem sollte der Beihilfesatz für zur Futtermittelherstellung bestimmtes Magermilchpulver im Wege eines Ausschreibungsverfahrens bestimmt werden⁽²⁵⁾. Der so ermittelte Satz sollte auch als Bezugswert bei der Festlegung des Beihilfesatzes für Magermilch herangezogen werden. Bei der Festsetzung des Beihilfesatzes für zu Kasein und

⁽²⁴⁾ Vorschlag für eine Verordnung, 98/0109 (CNS) — KOM(98) 158 endg., Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 2, S. 57.

⁽²⁵⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1988, Ziffern 6.63-6.66, ABl. C 132 vom 12.12.1989.

Kaseinaten verarbeitete Magermilch sollte der Unterschied zwischen dem Magermilchpreis in der Gemeinschaft und dem Magermilchpreis auf dem Weltmarkt berücksichtigt werden ⁽²⁶⁾.

60. Die vorgeschlagenen zusätzlichen Referenzmengen für Milch sollen den Erzeugern zugeteilt werden, deren Betriebe sich gänzlich in Berggebieten befinden (Artikel 4 Absatz 4). Die Kommission sollte überlegen, ob sie darüber hinaus zusätzliche Referenzmengen an Landwirte gewährt, die Transhumanz betreiben, d. h. sowohl Gelände in den Ebenen besitzen (wo das Vieh im Winter gehalten wird) als auch in den Bergen (wo das Vieh im Sommer weidet).

FINANZVERWALTUNG DES EAGFL-GARANTIE

Haushaltsführung und Finanzverwaltung

Rechnungsabschlußverfahren

61. Der Vorschlag KOM(1998) 158 endg. — 98/0112 (CNS), durch den die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1971 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ersetzt werden soll ⁽²⁷⁾, beinhaltet keine Änderung der gegenwärtigen Rechnungsabschlußverfahren, zu denen die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 ⁽²⁸⁾ Durchführungsbestimmungen enthält.

62. Der Hof hat sich bereits zur Anwendung der gegenwärtigen Rechnungsabschlußverfahren geäußert ⁽²⁹⁾, wobei er insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, die Anzahl der Zahlstellen auf das erforderliche Mindestmaß zu begrenzen und die Unabhängigkeit der bescheinigenden Stellen zu garantieren. Der Hof wird seine Untersuchungen in bezug auf die Anwendung dieser Verfahren fortsetzen. Im Zusammenhang mit den Vorschlägen im Rahmen der Agenda 2000 möchte der Hof die nachfolgenden Bemerkungen zu den bescheinigenden Stellen vorbringen.

63. Das neue Rechnungsabschlußverfahren sieht vor, daß die von den Mitgliedstaaten benannten bescheinigenden Stellen einen Bericht erstellen, aus dem hervorgeht, „ob ausreichend gewährleistet ist, daß die der Kommission zu übermittelnden Rechnungen richtig, vollständig und genau sind und ob das interne Kontrollsystem zufriedenstellend funktioniert hat“. Auf diese wichtige Aufgabe wird in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission eingegangen, wo es ferner heißt: „(Die Bescheinigung) erstreckt sich auf die Übereinstimmung der Zahlungen mit den Gemeinschaftsvorschriften nur

insoweit, als es sich um die Angemessenheit der Verwaltungsstrukturen der Zahlstelle handelt, durch die sichergestellt werden soll, daß die Einhaltung der Vorschriften vor der Ausführung einer Zahlung kontrolliert worden ist“.

64. Wie die Prüfungen des Hofes gezeigt haben, entschieden sich die bescheinigenden Stellen im allgemeinen für eine restriktive Auslegung dieser Bestimmungen. Indem sie lediglich ermittelten, welche Kontrollsysteme es innerhalb der Zahlstellen gibt, beschränkten sie sich darauf, gegenüber den auftraggebenden Stellen zu bestätigen, daß es Kontrollsysteme gibt, welche die Konformität der Zahlungen sicherstellen sollen, führten aber keine ausreichenden Konformitätsprüfungen durch, um das wirksame Funktionieren dieser Kontrollsysteme während des gesamten Bezugszeitraums sicherzustellen. Indem die bescheinigenden Stellen nur die Richtigkeit einzelner Vorgänge prüfen, führen sie keine ausreichenden Prüfungen auf der Ebene der Begünstigten durch, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bestätigen zu können. Nach Ansicht des Hofes sollte sich die Bescheinigung nicht nur auf die Zuverlässigkeit der Rechnungen beziehen, sondern im Einklang mit den allgemein anerkannten Prüfungsnormen auch auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben.

Fehlende Übereinstimmung zwischen den einzelnen Haushaltsjahren

65. Die Agrarverordnungen enthalten eine Vielzahl von Finanzbestimmungen zu den Zeitpunkten, ab denen Anspruch auf Gemeinschaftsbeihilfen besteht sowie zu den Fristen für die Beihilfezahlungen, den für die Annahme der Anträge geltenden Zeiträumen und der Verbuchung im Rahmen des Haushaltsplans. In der Praxis ermöglicht der ausführliche Haushaltseingliederungsplan es nicht, die für eine strenge und konsequente Haushaltsführung erforderlichen Daten zu erfassen. Noch dazu deckt sich das EAGFL-Haushaltsjahr, das am 15. Oktober endet, nicht mit dem allgemeinen Haushaltsjahr, das am 31. Dezember endet.

66. Die zu Lasten der verschiedenen Konten der Haushaltsrechnung verbuchten Ausgaben sind daher heterogen, und die verschiedenen Haushaltsjahre lassen sich nicht richtig miteinander vergleichen. Die Kommission hätte im Rahmen der Agenda 2000 eine Lösung dieses Problems vorsehen sollen.

Finanzierungsverordnungen

67. Der Vorschlag der Kommission KOM(1998) 158 endg. — 98/0112 (CNS) betrifft nur Artikel 43 des Vertrags und nicht mehr auch Artikel 209, wie die vorherige Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates. Dies ist ein Widerspruch zum Titel der Finanzierungsverordnung für den EAGFL, der eine Verbindung herstellt zum durch die gegenwärtig geltende Verordnung (EWG) Nr. 729/70 geschaffenen Rahmen. Der Hof weist ferner dar-

⁽²⁶⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1993, Ziffer 4.54, ABl. C 327 vom 24.11.1994.

⁽²⁷⁾ ABl. L 94 vom 28.4.1970, S. 13.

⁽²⁸⁾ ABl. L 158 vom 8.7.1995, S. 6.

⁽²⁹⁾ Sonderbericht Nr. 21/98 des Rechnungshofs über das auf den Rechnungsabschluß des EAGFL-Garantie 1996 angewandte Zulassungs- und Bescheinigungsverfahren (AbL. C 389 vom 14.12.1998).

auf hin, daß die gemäß Artikel 209 obligatorische Einholung seiner Stellungnahme nach dem Kommissionsvorschlag fakultativ wird.

68. Insgesamt tragen die Vorschläge der Kommission den vom Rechnungshof in seiner Stellungnahme Nr. 4/97⁽³⁰⁾ vorgebrachten Bemerkungen nicht ausreichend Rechnung. In dieser Stellungnahme wies der Rechnungshof darauf hin, daß die in den verschiedenen Agrarverordnungen enthaltenen Finanzvorschriften eine Vielzahl von Unstimmigkeiten aufweisen und sich durch einen Mangel an Kohärenz auszeichnen; außerdem hob er die Notwendigkeit von Schritten hin zu einer periodengerechten Buchführung hervor.

Erweiterter Anwendungsbereich der Abteilung Garantie des EAGFL

69. Gemäß dem Verordnungsvorschlag sollen künftig auch folgende Maßnahmen aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert werden: Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, Strukturmaßnahmen im Fischereisektor, Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen sowie Informationskampagnen über die gemeinsame Agrarpolitik.

Entwicklung des ländlichen Raums

70. Die „flankierenden Maßnahmen“⁽³¹⁾ werden gegenwärtig aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert; grundsätzlich finden dabei dieselben administrativen Vorschriften (InVeKoS) und Kontrollvorschriften (Rechnungsabschlußverfahren) Anwendung wie auf die Ausgaben im Rahmen der GMO. Anders als die GMO-Ausgaben werden die flankierenden Maßnahmen jedoch von der Kommission auf der Grundlage von Programmen angenommen. Diese Programme werden von den Mitgliedstaaten vorgelegt und vor ihrer Annahme im sogenannten „STAR“-Ausschuß behandelt (diesem für Strukturhilfeausgaben zuständigen Ausschuß gehören Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission an).

71. Die Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Programmen betreffen einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren⁽³²⁾. Tatsächlich handelt es sich bei den

⁽³⁰⁾ ABl. L 144 vom 13.5.1997.

⁽³¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren, ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 85.

Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft, ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 91.

Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft, ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 96.

⁽³²⁾ Siehe Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates, Artikel 3, und Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates, Artikel 3.

flankierenden Maßnahmen von der Sache her um Ausgaben im Bereich der Ausrichtung, für die der Haushaltsplan normalerweise getrennte Mittel vorsieht. Bei den Mitteln des EAGFL, Abteilung Garantie, handelt es sich jedoch um nichtgetrennte Mittel, für die weder der Haushaltsplan noch die Haushaltsrechnung einen Fünfjahreszeitraum abdeckende Verpflichtungen bzw. daraus resultierende Zahlungen vorsehen.

72. Der Vorschlag, mehr Strukturhilfeausgaben in die Abteilung Garantie des EAGFL zu integrieren, muß ergänzt werden durch entsprechende Anpassungen bei der Verwaltung des Haushaltsplans, damit die vollständige und richtige Erfassung der finanziellen Verpflichtungen der Gemeinschaft und die hundertprozentige Einhaltung der Haushaltsobergrenzen gewährleistet wird.

73. In bezug auf die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sieht Artikel 5 des Vorschlags vor, daß die von der Kommission für die Programmdurchführung gewährten Vorschußzahlungen als Ausgaben gelten, die am ersten Tag des Monats getätigt wurden, der auf den Monat der Genehmigungsentscheidung folgt. Das bedeutet, daß zu Beginn der Programmdurchführung, d. h. noch bevor irgendwelche Ausgaben getätigt wurden, echte Vorschüsse gezahlt werden.

74. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997⁽³³⁾ weist der Hof erneut darauf hin, daß aus den Finanzausweisen hervorgehen sollte, in welchem Umfang die von der Kommission aus den Strukturfonds getätigten Haushaltsausgaben, bei denen es sich größtenteils um Vorschüsse oder Abschlagszahlungen handelt, tatsächlich durch Ausgaben auf der Ebene der Endbegünstigten absorbiert wurden. Dies könnte geschehen, indem die noch nicht verwendeten Vorschüsse als Guthaben in der Vermögensübersicht ausgewiesen werden und indem die Erläuterungen zu den Finanzausweisen eine Übersicht über die Veränderungen bei der Finanzlage enthalten. Diese Übersicht sollte den Saldovortrag der Vorschüsse zum 1. Januar enthalten sowie die während des Jahres verzeichneten Zu- und Abgänge in der Haushaltsrechnung und den Endsaldo der Vorschüsse zum 31. Dezember.

75. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die genauen Bedingungen für die Gewährung und Abrechnung der oben erwähnten Vorschüsse in den Durchführungsbestimmungen zu definieren, damit Funktionsweise und Kontrolle dieser Vorschüsse vereinbar sind mit dem Rechnungsabschlußsystem für den EAGFL, das auf der Kontrolle der tatsächlich getätigten Ausgaben aufbaut.

Strukturmaßnahmen im Fischereisektor

76. In bezug auf die Strukturmaßnahmen im Fischereisektor stellt der Hof fest, daß Ausgaben, die Zahlungser-

⁽³³⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1997, Ziffer 8.24 (AbL. C 349 vom 17.11.1998).

mächtigungen von bis zu 500 Mio ECU pro Jahr nicht überschreiten, ab 1. Januar 2000 durch zwei verschiedene Verwaltungssysteme abgedeckt werden, nämlich das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) und/oder den EAGFL, Abteilung Garantie.

77. Das Nebeneinander dieser beiden Verwaltungssysteme in bestimmten Regionen wird zu einer komplizierten Verwaltung führen. Der administrative Aufwand wird noch größer, und die zuständigen nationalen Behörden werden in einigen Fällen gezwungen sein, einen Balanceakt zwischen beiden Verordnungen zu vollbringen, obwohl es sich um Strukturmaßnahmen derselben Art handelt.

78. Da es hier nur um relativ geringe Beträge geht, empfiehlt der Hof dem Rat, die Wirksamkeit dieser neuen Regelung nochmals zu überprüfen.

Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen

79. Es wird vorgeschlagen, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an bestimmten Veterinärmaßnahmen aus dem EAGFL, Abteilung Garantie zu finanzieren. Dies stellt eine grundlegende Veränderung dar. Das bisherige Finanzierungssystem unterschied sich relativ deutlich vom Garantiesystem und unterlag traditionellerweise einer strengeren Kontrolle. Ausgaben dieser Art, beispielsweise im Zusammenhang mit dem derzeitigen Ausbruch der klassischen Schweinepest in Spanien, Deutschland, Belgien und den Niederlanden, wurden nämlich bislang von einer besonderen Kommissionseinheit (GD VI G.2) kontrolliert.

80. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft betrifft zwei verschiedenen Ebenen: 70 % für sogenannte Marktstützungsmaßnahmen und 50 % für Veterinärmaßnahmen. Der Hof hat festgestellt⁽³⁴⁾, daß sowohl auf Kommissionsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten Unklarheit hinsichtlich der Einstufung der Maßnahmen herrscht. Diese Unklarheit wird zwar durch den Vorschlag ausgeräumt, da nunmehr alle Ausgaben dieser Art als Garantieausgaben betrachtet werden sollen, doch sollte die Kommission nach Ansicht des Hofes die Gelegenheit nutzen, ausführliche Regeln über die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung an Ausgaben dieser Art festzulegen.

SCHLUSSFOLGERUNG

81. Ziel der im Rahmen der Agenda 2000 vorgebrachten Verordnungsvorschläge ist es, einige der mit der GAP in ihrer gegenwärtigen Form verbundenen Probleme zu

berichtigen. Der Hof begrüßt diese Initiative der Kommission, insbesondere sofern sie die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der EU betrifft, glaubt aber, daß die vorgeschlagene Reform keine entscheidende Änderung der Ausgabenentwicklung im Rahmen der GAP nach der MacSharry-Reform bewirken wird. Des weiteren ist der Hof der Ansicht, daß die zum Erreichen der verschiedenen spezifischen Ziele vorgeschlagenen Mittel nur wenige Innovationen beinhalten und nicht weitgehend genug sind.

82. Im Sektor landwirtschaftliche Kulturpflanzen spielt die Entwicklung des Weltmarktpreises für Weizen eine zentrale Rolle. Dieser könnte mittelfristig unter den vorgeschlagenen Interventionspreis absinken. In diesem Fall müßten die Überschüsse aufgrund der im Rahmen des WTO-Übereinkommens festgelegten Begrenzungen für Ausfuhrerstattungen zur Intervention angekauft und die Flächenstilllegungsmaßnahmen wiedereingeführt werden. Würde sich diese pessimistische Annahme bewahrheiten, so ergäben sich hohe Haushaltsausgaben sowohl auf der Ebene des Systems der Direktzahlungen als auch auf der Ebene des Preisgarantiesystems, was die gesamte Reform zum Scheitern bringen könnte (siehe Ziffern 32-44).

83. Die Annahme der Kommission, die Nachfrage nach Rindfleisch und Milcherzeugnissen werde steigen, ist zu optimistisch. Es ist sehr wahrscheinlich, daß sich der Rückgang des Verbrauchs selbst dann fortsetzen wird, wenn die Verbraucherpreise leicht sinken. Vermieden werden sollte daher jede Maßnahme, die zu einem Anstieg der Erzeugung führen könnte. Ferner sollten die Kosten für den Absatz der Überschüsse in den Finanzansätzen berücksichtigt werden. Die Quotenregelung sollte von der Kommission überprüft werden (siehe Ziffern 45-60).

84. In ihren Vorschlägen geht die Kommission kaum auf problematische Themen ein, wie Umweltschutz, Auswirkungen der GAP auf die Verbraucher und Dezentralisierung. Die GAP in ihrer traditionellen Form enthält zahlreiche Anreize für eine Steigerung und Intensivierung der Erzeugung, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Bestes Beispiel dafür ist die auf intensiven Methoden aufbauende Agrarindustrie. In diesem Zusammenhang werden nur begrenzt Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung vorgeschlagen. Die Interessen der Verbraucher standen nicht im Mittelpunkt der Agenda 2000, und wahrscheinlich werden die Verbraucher nur wenig von den Preiskürzungen profitieren. Die Dezentralisierung könnte dazu führen, daß es schwierig ist, in der gesamten EU gleiche Wettbewerbschancen zu garantieren, da ein Teil der Direktzahlungen nach nationalen Kriterien gewährt würde (siehe Ziffern 9,10,11 und 53-56).

85. Im Bereich der Haushaltsführung und Finanzverwaltung hat sich das neue Rechnungsabschlußverfahren als zu begrenzt erwiesen, da die bescheinigenden Stellen in der Mehrzahl der Fälle lediglich überprüfen, ob die Zahlstellen über interne Kontrollsysteme verfügen, ohne die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Ausgaben zu prüfen (siehe Ziffern 61-68).

⁽³⁴⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1995, Ziffer 3.28, Abl. C 340 vom 12. 11.1996.

86. Die Zuordnung von Ausgaben für die ländliche Entwicklung und für flankierende Maßnahmen zur Abteilung Garantie des EAGFL bedeutet, daß es ermöglicht werden muß, mit getrennten Mitteln verbundene Mehrjahresverpflichtungen zu erfassen und weiterzuverfolgen. Das Rechnungsführungssystem muß Aufschluß geben über die Verwendung der Vorschüsse, und die betreffenden Salden müssen in den konsolidierten Finanzausweisen der EU aufgeführt werden (siehe Ziffern 70-75).

87. Mit der Reform im Rahmen der Agenda 2000 setzt sich der mit der Reform von 1992 begonnene Trend hin zu mehr Direktzahlungen fort, die zum wichtigsten Instrument der GAP werden. Gegenwärtig werden die Direktzahlungen in voller Höhe an die Landwirte gewährt, wobei die Betriebsgröße nur eine geringe Rolle spielt. Folge ist eine ungleichmäßige Verteilung der GAP-Beihilfen, wobei etwa 40 % der Zahlungen an 4 % der Erzeuger gehen, nämlich an die größten Betriebe. Der Vorschlag der Kommission, die Zahlungen an die individuellen Erzeuger im Betrag von mehr als 100 000 ECU jährlich um 20 % bzw. 25 % zu kürzen, würde daran wenig ändern und hätte außerdem nur geringe Haushaltsersparungen zur Folge. Als wirksamere Maßnahme sollte auch eine generelle progressive Kappung der Beihilfen erwogen werden. Zwischen dem Eigenmittelsystem und den Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, sollte es keinerlei Interferenz geben (siehe Ziffern 6-8, 21-23 und 28-29).

88. Obwohl die Entwicklung hin zu einer stärkeren Anbindung der europäischen Landwirtschaft an die Kräfte des Marktes bestätigt wird, werden die Beihilfen weiterhin ohne Differenzierung an alle Betriebe gewährt, unabhängig von ihrer Rentabilität. Wettbewerbsfähige Landwirte sollten ermutigt werden, wirtschaftlich unabhängig zu werden, wobei die Hilfe eher in Richtung einer Unterstützung bei der Erschließung neuer Absatzmärkte

gehen sollte. Diese Ziele wurden auf europäischer Ebene bislang nicht innerhalb eines kohärenten Rahmens verfolgt (siehe Ziffern 24-29).

89. Die Kommissionsvorschläge sehen nach wie vor eine mit hohen Haushaltsausgaben verbundene Stützung der europäischen Landwirtschaft vor, wobei die Direktzahlungen fast drei Viertel der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, ausmachen, während man eigentlich eine Verringerung der GAP-Ausgaben erwartet hätte. Legt man etwas weniger optimistische makro-ökonomische Annahmen und höhere Kosten für die GAP in ihrer gegenwärtigen Form zugrunde als in den Vorschlägen im Rahmen der Agenda 2000, so würde die Agrarleitlinie nach dem Jahr 2002 überschritten, falls auch an die sechs neuen Mitgliedstaaten Direktzahlungen in voller Höhe gewährt und zusätzliche Strukturmaßnahmen aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert würden (siehe Ziffern 12-18).

90. Abschließend läßt sich sagen, daß die Kommission nach Wegen suchen sollte, wie die grundlegenden Ziele der Gemeinschaftsmaßnahmen kosteneffektiver umgesetzt werden können. So sollten die Gemeinschaftsbeihilfen beispielsweise auf folgende Ziele beschränkt werden: Unterstützung der benachteiligten Landwirte, Erhalt der Umwelt, Organisation der Forschung im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Lebensmittelsicherheit und Erschließung externer Märkte. In diesen Bereichen tragen die Marktmechanismen nämlich wenig zur Befriedigung der aktuellen Verbraucherbedürfnisse und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU bei. Diese Aspekte der Landwirtschaft berühren nicht nur die GAP, sondern auch andere EU-Politiken. Die GAP ist nur eines der Instrumente (wenn auch das wichtigste), das Teil einer globalen, multifunktionalen Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums sein sollte, die unter anderem folgende Bereiche umfaßt: Landwirtschaft, Beschäftigung, Umwelt, fairen Wettbewerb und Berücksichtigung der Weltmarktinteressen.

Tabelle 1
EAGFL-Garantie: Getätigte Ausgaben nach Art der Ausgaben (1988–2006)

(Mio ECU)

Jahr	Ausfuhrerstattungen	Direktzahlungen ⁽¹⁾	Strukturmaßnahmen ⁽²⁾	Interventionen der 2. Kategorie und sonst. Interventionen d. 1. Kategorie	Heranführungshilfen, Marktmaßnahmen im Zusammenhang mit der GAP, Maßn. zur Entwickl. d. ländl. Raums, flankierende Maßnahmen	Sonstige Ausgaben	Insgesamt
1988	9 686,1	10 256,2	637,2	5 481,6	0,0	375,1	26 436,2
1989	9 708,0	11 389,1	974,3	3 455,6	0,0	349,0	25 876,0
1990	7 722,0	12 731,4	712,2	4 334,1	0,0	974,8	26 474,5
1991	10 079,6	15 034,5	1 102,7	5 065,3	0,0	1 107,2	32 389,3
1992	9 472,3	15 471,1	1 264,6	5 205,7	0,0	857,5	32 271,2
1993	10 159,2	15 522,0	1 434,0	7 074,2	0,0	558,8	34 748,2
1994	8 300,8	21 707,2	877,5	2 037,1	0,0	489,3	33 411,9
1995	7 802,2	24 453,6	1 765,7	818,5	0,0	(337,3)	34 502,7
1996	5 705,0	29 541,4	2 752,7	1 512,8	0,0	(404,2)	39 107,7
1997	5 884,0	30 111,4	2 760,4	1 645,0	0,0	274,3	40 675,1
1998	5 336,0	29 716,0	2 442,0	1 908,5	0,0	834,4	40 236,9
1999	5 004,0	30 143,0	2 689,0	1 742,0	0,0	862,0	40 440,0
2000	4 957,9	29 842,2	4 832,5	1 421,2	530,0	1 066,2	42 650,0
2001	3 796,2	33 946,5	4 877,4	1 649,1	540,0	920,9	45 730,0
2002	3 406,4	35 766,3	4 917,1	1 998,4	2 250,0	896,9	49 235,0
2003	3 015,8	37 605,5	4 957,1	2 044,8	2 760,0	876,9	51 260,0
2004	2 859,7	38 057,7	4 997,1	1 918,7	3 270,0	866,9	51 970,0
2005	2 865,6	38 040,1	5 036,8	1 884,6	3 890,0	862,9	52 580,0
2006	2 816,6	38 032,1	5 076,8	1 961,6	4 500,0	862,9	53 250,0

Fußnoten: ⁽¹⁾ Direktzahlungen sind an die Erzeugung gebundene Zahlungen, die direkt an den Erzeuger oder eine Erzeugerorganisation und seltener auch an die Verarbeiter gezahlt werden. Die Verarbeitungs- und Verbrauchsbeihilfen sind ebenfalls eingeschlossen.

⁽²⁾ Ausrichtungsprämien, flankierende Maßnahmen und neue Strukturmaßnahmen (ab 2000).

Quellen: 1988–1997: Jahresberichte des Rechnungshofs.

1998–1999: Die Zahlenangaben stützen sich auf den Gesamthaushaltsplan 1998 und den Vorentwurf des Haushaltsplans 1999. Zuordnung nach Art der Ausgaben durch den Hof.

2000–2006: Die Zahlenangaben stützen sich auf die Agenda 2000. Zuordnung nach Art der Ausgaben durch den Hof.

Tabelle 2

EAGFL, Abteilung Garantie: Entwicklung der Agrarausgaben von 1989 bis 2005 (in % der Gesamtausgaben aus dem EAGFL)

(%)

Haushaltslinie	1989	1993	1997	2001	2005
Ackerkulturen	25,6	30,7	43,1	44,4	41,5
Zucker	8,1	6,3	4,0	4,1	3,8
Olivenöl	6,0	7,1	5,4	5,4	5,0
Trockenfutter und Körnerleguminosen	0,9	1,5	0,9	0,9	0,8
Textilpflanzen und Seidenraupen	2,5	2,5	2,2	2,0	1,8
Obst und Gemüse	4,2	4,8	3,9	4,5	4,1
Weinbauerzeugnisse	4,7	4,4	2,5	1,9	1,7
Tabak	4,7	3,4	2,5	2,4	2,2
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse	0,8	0,8	0,7	1,0	0,9
Titel 1 insgesamt	57,4	61,5	65,2	66,4	61,9
Milch und Milcherzeugnisse	20,4	15,1	7,7	7,4	9,7
Rind- und Kalbfleisch	10,0	11,5	16,3	13,3	17,0
Schaf- und Ziegenfleisch	6,0	5,2	3,5	4,5	4,2
Schweinefleisch	1,1	0,6	1,2	0,1	0,1
Eier und Geflügel	1,0	0,8	0,2	0,0	0,0
Sonstige Maßnahmen zugunsten der tierischen Erzeugnisse	0,0	0,4	0,2	0,3	0,2
Fischerei	- 0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Titel 2 insgesamt	38,4	33,7	29,2	25,7	31,4
Nicht unter Anhang II fallende Erzeugnisse	2,3	2,1	1,4	0,8	0,6
Beitritts- und Währungsausgleichsbeträge, agromonetäre Maßnahmen	1,5	0,4			
Nahrungsmittelhilfe	0,5	0,5	0,0	0,8	0,6
Finanzierung der an die Mitgliedstaaten zu zahlenden Zinsen	0,2	0,3	0,0		
Verteilung v. landwirtschaftl. Erzeugnissen an stark benachteiligte Personen	0,5	0,4	0,5		
Betrugsbekämpfungsmaßnahmen		0,2	0,1	0,1	0,1
Rechnungsabschluß	- 0,8	- 1,1	- 2,1		
Ländliche Entwicklung		0,0	0,0		
Fördermaßnahmen		1,3	0,1	0,2	0,2
Sonstige Maßnahmen		0,0	0,5		
Titel 3 insgesamt	4,2	4,1	0,5	1,9	1,6
Einkommensbeihilfen		0,1	0,0		
Flankierende Maßnahmen		0,6	5,1	6,5	6,0
EAGFL insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: 1989: Rechnungsabschlüsse der Kommission.

1993 und 1997: Finanzbericht über den EAGFL, Abteilung Garantie – Haushaltsjahr 1997 – KOM(98) 552 endg.

2001 und 2005: Agenda 2000; Berechnung der Prozentsätze durch den Rechnungshof.

Tabelle 3

Im Jahr 1997 aus dem EAGFL-Garantie getätigte Ausgaben nach Sektoren und Mitgliedstaaten

(Mio ECU)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	CE	Insges.	%
Ackerkulturen	183	682	3 563	459	1 652	5 236	124	2 160	10	229	374	211	249	475	1 809	0	17 414	43,1
Zucker	209	71	260	6	81	612	10	84	0	58	21	3	16	28	149	0	1 608	4,0
Olivenöl	0	0	0	607	550	9	0	971	0	0	-1	55	0	0	1	4	2 196	5,4
Trockenfutter und Körnerleguminosen	0	15	21	4	178	86	0	43	0	13	0	1	0	0	6	0	367	0,9
Textilpflanzen und Seidenraupen	9	0	4	606	227	38	0	0	0	4	1	0	0	0	19	0	907	2,2
Obst und Gemüse	7	0	3	408	429	240	0	415	0	4	0	56	0	0	6	0	1 569	3,9
Wein	0	0	1	20	308	225	0	441	0	1	2	31	0	0	1	0	1 030	2,5
Tabak	3	0	27	349	122	81	0	395	0	0	1	18	0	0	0	3	998	2,5
Sonst. pflanzl. Erzeugn.	4	23	20	32	61	31	0	72	0	11	-3	15	1	0	8	0	274	0,7
Milch u. Milcherzeugn.	259	217	400	-2	-30	850	297	-110	0	696	16	6	85	47	370	0	3 101	7,7
Rind- und Kalbfleisch	213	137	987	46	438	1 232	1 195	317	8	248	146	89	46	83	1 398	0	6 581	16,3
Schaf- und Ziegenfleisch	1	1	32	186	358	142	106	121	0	12	4	47	2	3	411	0	1 425	3,5
Schweinefleisch	20	25	17	1	43	7	0	5	0	357	2	1	1	0	0	0	479	1,2
Eier und Geflügel	2	9	2	0	1	55	0	1	0	9	0	1	0	0	0	0	79	0,2
Sonst. tierische Erzeugn.	0	0	0	7	69	8	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	94	0,2
Fischerei	0	3	0	0	11	10	1	0	0	0	0	4	0	1	3	0	34	0,1
Nicht unter Anhang II fallende Erzeugnisse	43	34	116	6	22	53	46	27	0	97	17	2	18	13	74	0	566	1,4
Nahrungsmittelhilfe	5	1	1	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	15	0,0
Finanzierung der Zinsen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Rechnungsabschluß	-10	0	-38	-98	-196	-61	-23	-394	0	-6	1	-9	0	0	-33	0	-868	-2,1
Flankierende Maßnahmen	6	10	286	65	209	233	187	418	4	14	264	86	148	83	53	0	2 065	5,1

Quelle: 27. Finanzbericht über den EAGFL, Abteilung Garantie — Haushaltsjahr 1997 — KOM(98) 552 endg.
Berechnung der Prozentsätze durch den Rechnungshof.

Tabelle 4

Entwicklung der Agrarleitlinie und der Agrarausgaben zwischen 2000 und 2006

In der Agenda 2000 von der Kommission aufgestellte Hypothese

(Mio ECU)

Jahr	Agrarleitlinie (EU-21)	Neue Veterinär- und Strukturmaßnahmen	Erweiterung (*)	„Gegenwärtige“ GAP	Insgesamt EU-21
2000	46 940	2 045	530	40 075	42 650
2001	48 750	2 090	540	43 100	45 730
2002	50 940	2 130	2 250	44 855	49 235
2003	52 990	2 170	2 760	46 330	51 260
2004	55 120	2 210	3 270	46 490	51 970
2005	57 350	2 250	3 890	46 440	52 580
2006	59 680	2 290	4 500	46 460	53 250

(*) Heranführungshilfen, Marktmaßnahmen im Rahmen der GAP, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen.

Quelle: Agenda 2000, im Zusammenhang mit der Reform aufgestellte Hypothese, KOM(98) 158 endg.

Revidierte Hypothese im Zusammenhang mit der Agenda 2000

(Mio ECU)

Jahr	Agrarleitlinie ⁽¹⁾ (EU-21)	Neue Veterinär- und Strukturmaßnahmen ⁽²⁾	Erweiterung ⁽³⁾	„Gegenwärtige“ GAP ⁽⁴⁾	Insgesamt EU-21
2000	46 681	2 045	530	40 655	43 230
2001	48 340	2 090	540	44 090	46 720
2002	50 370	2 130	5 550	45 975	53 655
2003	52 240	2 170	6 110	47 430	55 710
2004	54 190	2 210	6 640	47 750	56 600
2005	56 210	2 250	7 150	47 750	57 150
2006	58 310	2 290	7 670	47 770	57 730

Anmerkungen: ⁽¹⁾ Vom Hof zugrunde gelegte Hypothesen:

- *Wachstum*: 2,4 % jährlich zwischen 1998 und 2000 einschließlich, 2 % im Jahr 2001 und 2,095 % zwischen 2002 und 2006, womit dem Beitritt der sechs neuen Mitgliedstaaten ab diesem Zeitpunkt Rechnung getragen werden soll. Bei der Gewichtung des Beitrags dieser sechs neuen Mitgliedstaaten zum neuen BSP der Gemeinschaft wurde lediglich einem geschätzten Anstieg ihres BSP-Volumens von 3,8 % jährlich Rechnung getragen.
- *Deflator*: 2,1 % jährlich.

Die Schätzungen in bezug auf das Wachstum und eine inflationsbedingte Unterhöhung decken sich mit den gedämpften Hypothesen der OECD. Angesichts der Konjunktorentwicklung ist es durchaus wahrscheinlich, daß sich diese Hypothesen bewahrheiten werden. Der IWF geht ebenfalls von einer Wachstumsrate von etwa 2 % während des betreffenden Zeitraums aus.

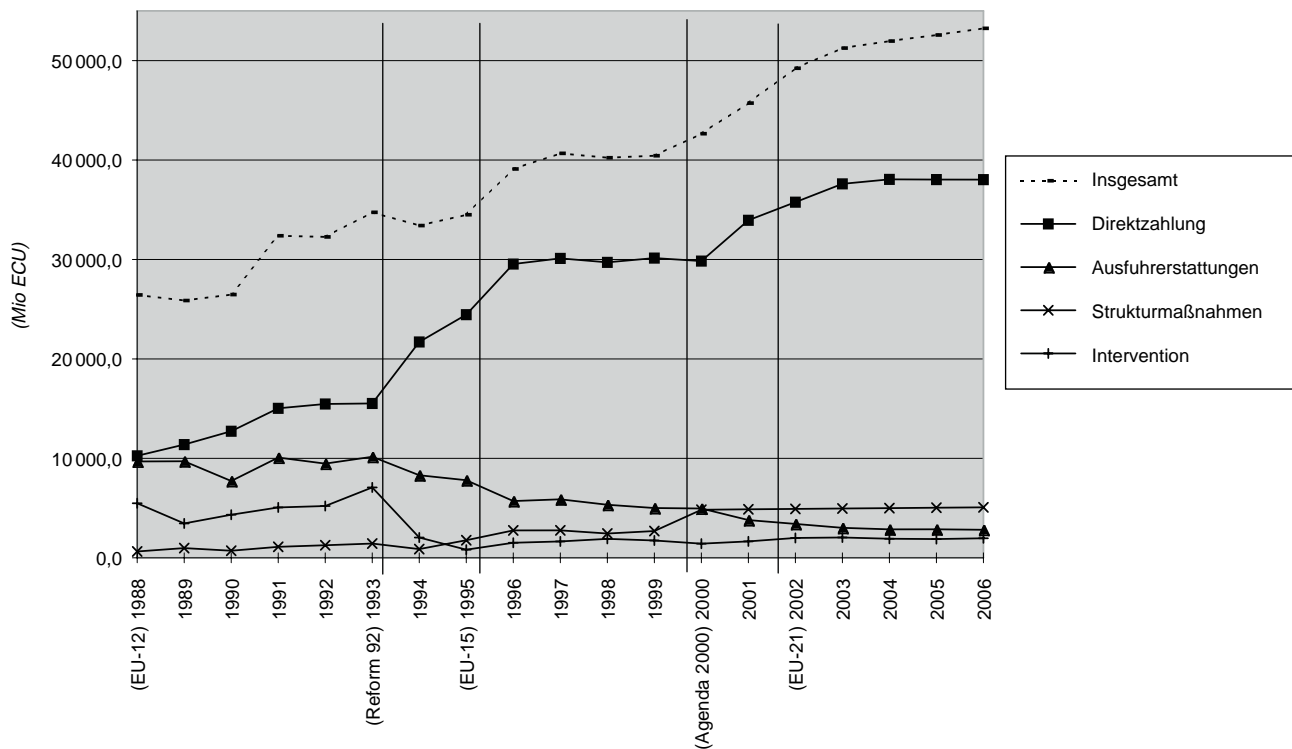
⁽²⁾ Diese Angaben decken sich mit den Kommissionsangaben.⁽³⁾ Heranführungshilfen, Marktmaßnahmen im Rahmen der GAP, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen. Die Ausgaben für die Marktmaßnahmen im Rahmen der GAP wurden geschätzt anhand der Daten in den Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen der sechs Bewerberländer, (KOM(93) 303, KOM(97) 2001, KOM(97) 2002, KOM(97) 2006, KOM(97) 2009, KOM(97) 2010).⁽⁴⁾ Die Differenz gegenüber den Zahlen der Kommission ergibt sich aufgrund folgender Elemente:

- *landwirtschaftliche Kulturpflanzen*: Es wurden niedrigere Weltmarktpreise für Getreide angenommen, wodurch sich höhere Ausgaben ergeben aufgrund der Ausfuhrerstattungen und/oder der Wertberichtigung der Lagerbestände, die auf 420–580 Mio ECU jährlich geschätzt werden.
- *Milch und Milchzeugnisse*: Es wird von einem geringeren Anstieg der Nachfrage ausgegangen, was Kosten für den Absatz verursacht, die auf 40–230 Mio ECU jährlich geschätzt werden.
- *Rindfleisch*: Es wird von einem geringeren Anstieg der Nachfrage ausgegangen, was zusätzliche Kosten für die Lagerhaltung verursacht, die auf 120–310 Mio ECU jährlich geschätzt werden.
- *Schaf- und Ziegenfleisch*: Es wird von einem Rückgang des internen Preises für diese Erzeugnisse ausgegangen, was zusätzliche Direktzahlungen verursacht, die auf 350 Mio ECU jährlich geschätzt werden.

Quelle: Schätzungen des Hofes.

Schaubild 1

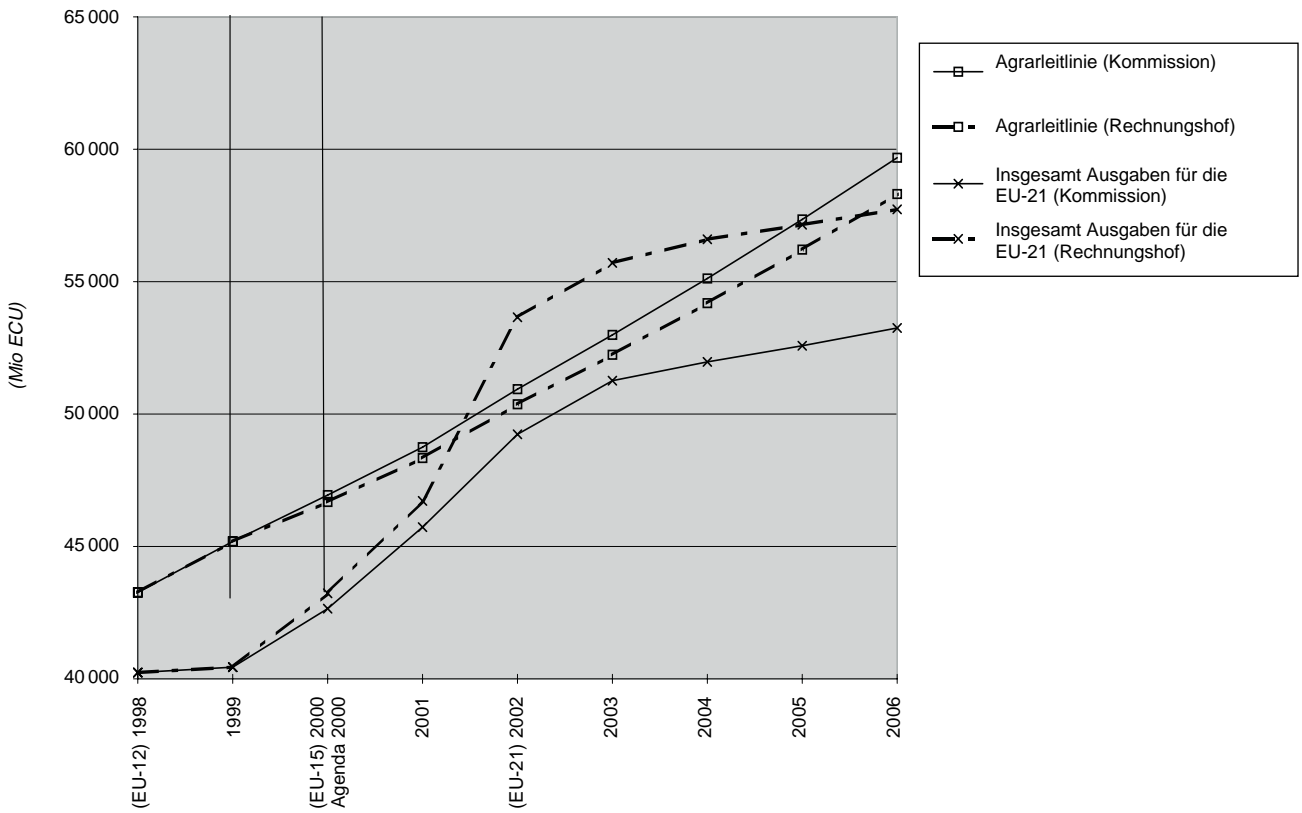
Entwicklung der EAGFL-Ausgaben nach Art der Ausgaben (1988—2006)



Quelle: Siehe Tabelle 1.

Schaubild 2

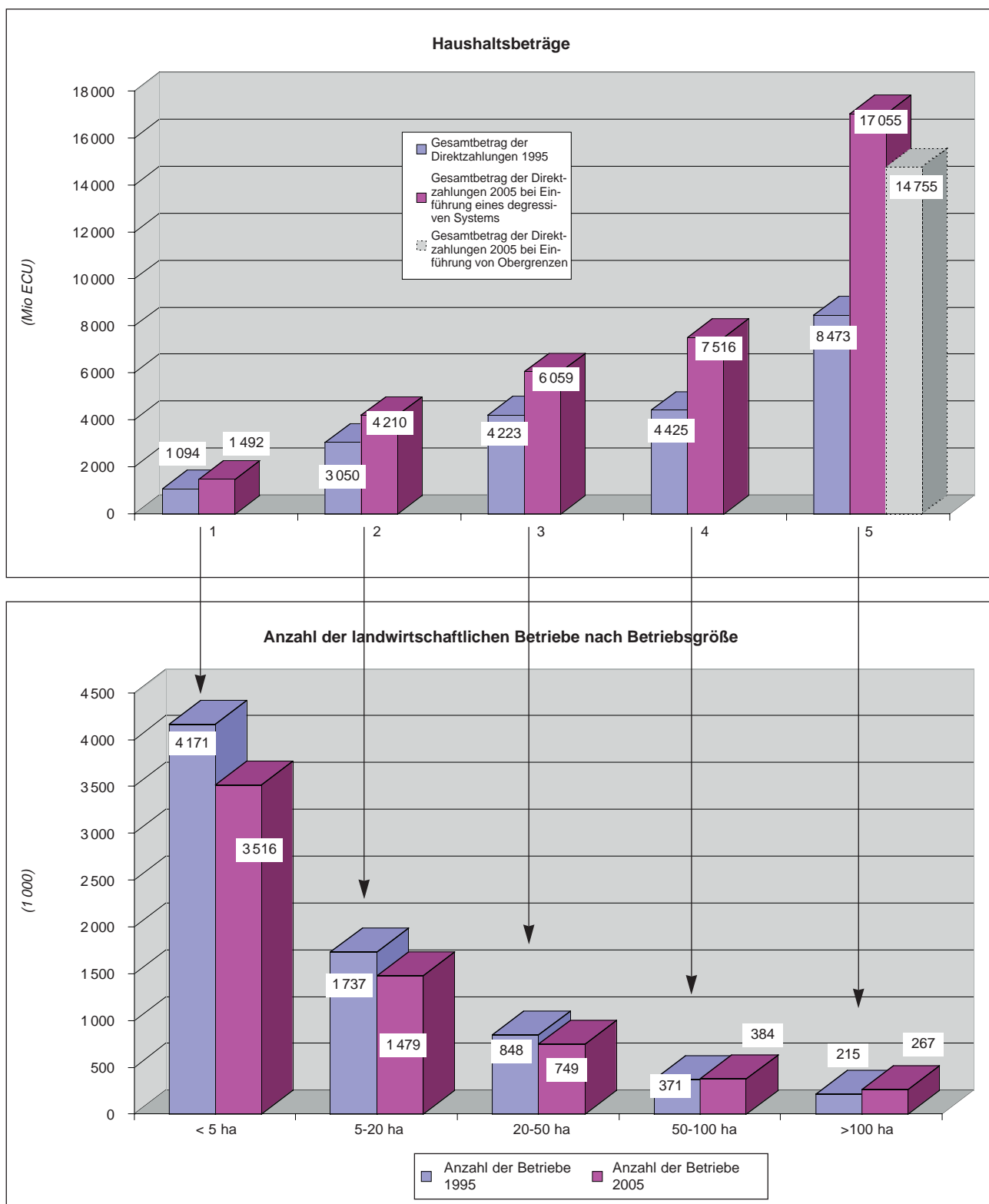
Vergleich der Agrarleitlinie und der Gesamtausgaben (EU-21)



Quelle: Siehe Tabelle 4.

Schaubild 3

Verteilung der Direktzahlungen nach Größe der begünstigten Betriebe — Finanzielle Auswirkungen der Obergrenzen



Quellen: Die Haushaltsbeträge wurden vom Hof geschätzt. Die Differenz gegenüber Tabelle 1, Spalte 3, (3 200 Mio ECU für 1995 und 1 700 Mio ECU für 2005) entspricht den Verarbeitungs- und der Verbrauchsbeihilfen, die in diesem Schaubild nicht berücksichtigt wurden.
Zahl der Betriebe: Eurostat für 1995; die Zahl für das Jahr 2005 wurde vom Hof auf der Grundlage der vorherigen Tendenzen geschätzt.

STRUKTURFONDS

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
1. EINLEITUNG	1.1 – 1.12	24
2. ZUWEISUNG DER MITTEL	2.1 – 2.8	24
3. ABGRENZUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER GEMEINSCHAFT UND DER MITGLIEDSTAATEN	3.1 – 3.7	25
4. PROGRAMMPLANUNGSVERFAHREN	4.1 – 4.7	26
5. VERFAHREN DER MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN DER GEMEINSCHAFT	5.1 – 5.7	27
6. KONTROLLE DURCH DIE GEMEINSCHAFT	6.1 – 6.9	28
7. VEREINBARKEIT MIT DEN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN	7.1 – 7.4	29
8. KOHÄRENZ DES VERORDNUNGSRECHTLICHEN RAHMENS	8.1 – 8.5	29
9. SCHLUSSFOLGERUNG	9.1 – 9.6	30

1. EINLEITUNG

1.1. Diese Stellungnahme betrifft die vier Vorschläge für neue Verordnungen im Bereich der Strukturausgaben, die Gegenstand des Dokuments KOM(1998) 131 endg. sowie der damit zusammenhängenden Teile des Vorschlags betreffend die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (KOM(1998) 175 endg.) sind. Vor allem wird der Vorschlag für eine Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds untersucht, der die Gesamtvorschriften für die Funktionsweise der strukturellen Instrumente enthält.

1.2. Seit 1988 zielen Konzeption und Verwaltung der Strukturfonds auf die Verwirklichung der Grundsätze der Strukturfondsreform ab: Konzentration der Maßnahmen, Koordinierung der Instrumente, Partnerschaft der projekt- und mittelverwaltenden Stellen, Zusätzlichkeit der Gemeinschaftshilfen. Außerdem erfolgt die Gewährung der Hilfen im allgemeinen im Wege der Kofinanzierung mehrjähriger Programme, die von der Kommission genehmigt und auch von ihr begleitet und bewertet werden, während die Verwaltung der einzelnen Vorhaben mehr in den Händen der zuständigen nationalen oder regionalen Behörden liegt.

1.3. Im Laufe des letzten Jahrzehnts wurden beträchtliche Anstrengungen zur Bereitstellung eines wachsenden Strukturhilfsvolumens sowie zur Einrichtung eines auf den Reformgrundsätzen basierenden Verwaltungs- und Kontrollsystems unternommen. Die Änderung der einschlägigen Verordnungen im Jahr 1993 ermöglichte ebenfalls verschiedene Anpassungen.

1.4. Neben vielen positiven Elementen haben die Jahresberichte und die einschlägigen Sonderberichte des Hofes gezeigt, daß wichtige Aspekte des Systems noch verbesserungsbedürftig sind. Die von der Kommission vorgeschlagene Neuregelung bietet positive Lösungen für die Hauptprobleme, die der Hof festgestellt hat.

1.5. Die angestrebte Konzentration der Hilfen stieß auf zahlreiche Schwierigkeiten, und der allgemeine Trend ging eher dahin, einer wachsenden Zahl von Gebieten Finanzierungen in der einen oder anderen Form zu gewähren.

1.6. Die Koordinierung der verschiedenen Fonds muß sowohl auf der Ebene der Kommission als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten verstärkt werden. Die projekt- und mittelverwaltenden Stellen wenden nach wie vor zu viele unterschiedliche Methoden und Verwaltungsmodalitäten an. Außerdem muß die Komplementarität der Finanzinstrumente weiterentwickelt werden.

1.7. Die Vorbereitung und Durchführung der Programme, die Arbeitsweise der Begleitausschüsse und das Berichterstattungssystem haben zu einer Verwaltungspraxis geführt, die immer schwerfälliger zu werden droht. Die Verfahren und Kriterien der Projektauswahl werden indessen nach wie vor wenig von der Vorgehensweise der Gemeinschaft beeinflußt. Trotz Bemühungen um eine

förmliche Harmonisierung der Dokumente wird die Rolle der Programmplanung sehr unterschiedlich gesehen.

1.8. In den aufeinanderfolgenden Jahresberichten und Sonderberichten des Hofes wurden die Schwierigkeiten aufgezeigt, die bei der Kontrolle der Investitionsvorhaben und kofinanzierten Maßnahmen zutage traten. Die Kenntnis der Einzelvorhaben wird immer seltener, und die Gesamtbewertung der Maßnahmen sowie die Beurteilung ihrer globalen Auswirkungen stoßen insbesondere in methodischer Hinsicht weiterhin auf erhebliche Hindernisse.

1.9. Es ist daher unbedingt notwendig, die Transparenz und die Effizienz der Interventionen zu erhöhen, um sicherzustellen, daß die angestrebte Entwicklung erfolgt und sich optimal und nachhaltig gestaltet.

1.10. In diesem Sinne zielen die Vorschläge der Kommission darauf ab, durch ein allgemeines Bemühen um verstärkte Konzentration, einen vereinfachten und dezentralisierten Abwicklungsmodus, eine insbesondere durch Diversifizierung der Hilfearten erhöhte Effizienz und verbesserte Kontrollen verschiedene festgestellte Lücken zu schließen und die während des vorhergehenden und des laufenden Programmplanungszeitraums zutage getretenen Schwachstellen zu beheben.

1.11. Es muß jedoch dafür gesorgt werden, daß die vorgeschlagenen Verbesserungen präzise genug formuliert werden, um eine klare und kontrollierbare Umsetzung zu ermöglichen, und ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen dem Verwaltungsaufwand, den sie erfordern, und den erwarteten Auswirkungen auf die Transparenz und Effizienz der Interventionen wahren.

1.12. Auf dieses Erfordernis ist um so nachdrücklicher hinzuweisen, als das Durchführungs- und Kontrollsystem der Strukturfonds nach wie vor grundsätzlich durch zwei Anomalien beeinträchtigt wird. Während die Strukturpolitik durch die für die Gesamtheit der Instrumente festgelegten prioritären Ziele bestimmt wird, vollzieht sich die Verwaltung getrennt nach Fonds und ist durch konzeptionelle und verfahrensmäßige Unterschiede zwischen den Fonds gekennzeichnet. Andererseits erfolgt die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft programm- und nicht projektbezogen, da sie für die verschiedenen Interventionschwerpunkte gewährt wird; die Verwaltung und die Kontrolle der Gemeinschaftsbeteiligung beziehen sich jedoch auf die Projekte, die Gegenstand der Ausgabenerklärungen sind.

2. ZUWEISUNG DER MITTEL

2.1. Artikel 7 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht vor, daß die Kommission nach transparenten Verfahren für 90 % der Verpflichtungsermächtigungen, die für die Programmplanung verfügbar

sind, eine indikative Aufteilung auf die Mitgliedstaaten vornimmt. Ein bestimmter Zeitraum oder eine Aufteilung auf die Regionen ist nicht vorgesehen.

2.2. Die Aufteilung der Mittel wurde bislang häufig in einem verhältnismäßig langen und komplizierten Prozeß auf der Grundlage bestimmter sachlicher Kriterien festgelegt, bei deren Anwendung Ausnahmen vorgesehen waren, derentwegen die Befolgung des Konzentrationsprinzips nicht gewährleistet und den spezifischen Problemen der Regionen nicht voll Rechnung getragen werden konnte, wie der Hof in seinen Jahresberichten 1990, 1991 und 1995 festgestellt hat ⁽¹⁾. Es sollte dafür gesorgt werden, daß eine — insbesondere aus der Sicht der förderfähigen Gebiete — effektive Abstimmung zwischen den Strukturhilfen der Gemeinschaft und den staatlichen Beihilferegulungen, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik genehmigt werden, erfolgt.

2.3. Ferner sollten Bestimmungen vorgesehen werden, die darauf abzielen, daß die Hilfen in zufriedenstellender Weise zur ausgewogenen Entwicklung aller betroffenen Regionen und insbesondere der am wenigsten wohlhabenden Teile der begünstigten Gebiete beitragen.

2.4. Im übrigen sollte der Mittelzuweisungsprozeß nicht durch zu viele Unwägbarkeiten hinsichtlich der Höhe der Finanzmittel belastet werden, die für die verschiedenen Interventionen in Anspruch genommen werden können, da Konzeption und Vorbereitung eines Programms weitgehend von der Kenntnis des Finanzvolumens abhängen, das dafür zur Verfügung steht. Die indikative Aufteilung der Mittel, wie sie die Kommission vorsieht, ist die Vorbedingung für eine sachgerechte Festlegung der Pflichten und Zuständigkeiten der verschiedenen befaßten Stellen. Sie muß daher so genau und so frühzeitig wie möglich erfolgen und klare Bedingungen für die Verwendung der Mittel vorsehen.

2.5. Artikel 43 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht eine leistungsgebundene Reserve vor, die 10 % der gesamten Verpflichtungsermächtigungen entspricht und bei Halbzeit „entsprechend der Einhaltung des Zusätzlichkeitsprinzips und der Leistung bei der Durchführung der operationellen Programme oder Programmplanungsdokumente in den einzelnen Mitgliedstaaten“ zugewiesen werden soll. Die Leistung soll anhand einer begrenzten Zahl von Indikatoren für die Begleitung beurteilt werden, die Aufschluß über die Effizienz, die Verwaltung und die finanzielle Abwicklung geben und mit denen sich die Halbzeitergebnisse im Hinblick auf die ursprünglichen spezifischen Ziele messen lassen.

2.6. Es ist in der Tat erstrebenswert, über Mechanismen zur Förderung der effizientesten Interventionen zu verfügen. Um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden, sind

⁽¹⁾ Unter „Regionen“ bzw. „Gebieten“ sind die statistischen Gebietseinheiten der Ebene II bzw. III der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) oder andere förderfähige Gebiete zu verstehen.

genau festgelegte Bedingungen für die Anwendung der genannten Bestimmung erforderlich. Bei Halbzeit läßt sich nämlich nur vorläufig abschätzen, inwieweit die Zusätzlichkeit der Gemeinschaftshilfe gewährleistet ist, da es sich hierbei um ein Kriterium handelt, das global für den gesamten Programmplanungszeitraum gilt. Außerdem besteht die Gefahr, daß die bei Halbzeit verfügbaren Indikatoren für die Begleitung in erster Linie Aufschluß über Ausmaß und Tempo der Mittelverwendung geben.

2.7. Eine rasche Verwendung der Gemeinschaftsmittel wird häufig durch die Aufnahme bereits laufender Investitionsvorhaben in die Programme erreicht — eine Praxis, die den angestrebten zusätzlichen Nutzen eines Programms de facto auf einen bloßen Mitteltransfer reduziert.

2.8. Die zur Beurteilung der Leistung bestimmten Indikatoren für die Begleitung sollten daher die Möglichkeit bieten, nicht nur das Tempo der Fondsmittelverwendung, sondern vor allem deren Auswirkungen im Hinblick auf die Zielvorgaben, insbesondere in bezug auf die angestrebte Vergrößerung des Investitionsvolumens in der Region oder die angestrebte Verbesserung und Beschleunigung der Projektdurchführung, zu überprüfen.

3. ABGRENZUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER GEMEINSCHAFT UND DER MITGLIEDSTAATEN

3.1. Entsprechend den Grundsätzen, nach denen die Strukturfonds seit 1988 funktionieren, zielen die Vorschläge der Kommission auf eine bessere Aufteilung der Zuständigkeiten durch stärkere Konzentration der institutionellen Funktion der Kommission auf die Programmplanungsstrategie, die Gewährleistung der Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken, die Begleitung und Kontrolle der Maßnahmen und die Bewertung der Ergebnisse ab. Die Durchführung der Interventionen obliegt den nationalen, regionalen und lokalen Behörden unter Mitwirkung der betreffenden Wirtschafts- und Sozialpartner.

3.2. Die Abgrenzung der beiden Zuständigkeitssphären ist sachdienlich, sollte jedoch noch klarer herausgearbeitet werden. Zahlreiche Bestimmungen sind „in enger Abstimmung“ oder „in Zusammenarbeit“ durchzuführen (siehe den Vorschlag für eine allgemeine Strukturfondsverordnung, Artikel 4 Absatz 4, Artikel 8 Absatz 4, Artikel 14 Absatz 3, Artikel 33 Absatz 1, Artikel 41 Absatz 2). Hier sollten genauere Regelungen getroffen werden, um Zuständigkeitsprobleme und eine Verwässerung der jeweiligen Pflichten zu vermeiden und um die Voraussetzungen für eine effiziente Partnerschaft zu schaffen.

3.3. Der Vorschlag für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht auch „Verwaltungsbehörden“ und „Zahlstellen“ vor, die vom betreffenden Mitgliedstaat oder von der betreffenden Region zu benennen sind. Um die Schaffung von Parallelfunktionen und spezifischen Kanälen für die Gemeinschaftsfinanzierungen zu verhindern, sollte

es sich dabei — was in dem Vorschlag nicht präzisiert wird — unbedingt um diejenigen Stellen handeln, die im Rahmen der jeweiligen nationalen oder regionalen Rechtsordnung Verwaltungs- und Zahlungsfunktionen für alle Maßnahmen wahrnehmen, die den von der Gemeinschaft finanzierten Maßnahmen entsprechen.

3.4. Desgleichen sieht Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe f) der allgemeinen Strukturfondsverordnung vor, daß der Kommission beim Abschluß der einzelnen Interventionen ein Vermerk vorgelegt wird, der von einer „in ihrer Funktion von der Verwaltungsbehörde unabhängigen“ Person oder Stelle erstellt worden ist. Eine solche Person oder Stelle sollte auch von der Zahlstelle in ihrer Funktion unabhängig sein, da in dem Vermerk insbesondere zur Richtigkeit von Dokumenten oder Vorgängen im Zuständigkeitsbereich der Zahlstelle wie dem Auszahlungsantrag für den Restbetrag oder zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der endgültigen Ausgabenerklärung zugrundeliegenden Vorgänge Stellung genommen werden soll.

3.5. Manche der Zuständigkeitszuweisungen erscheinen im übrigen rein theoretisch. Gemäß Artikel 31 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung soll die Zahlstelle dafür sorgen, daß die Endbegünstigten den Betrag der Fondsbeteiligung, auf den sie Anspruch haben, umgehend und vollständig erhalten. Ferner soll die Zahlstelle bescheinigen, daß mit den Zahlungen die tatsächlich getätigten Ausgaben erstattet werden. Um zu vermeiden, daß nur rein formelle Bescheinigungen vorgelegt werden, muß die Zahlstelle über die erforderlichen Befugnisse verfügen, um solche Aufgaben erfüllen zu können.

3.6. Die derzeit geltenden und die vorgeschlagenen Bestimmungen sind im wesentlichen auf Fälle abgestellt, in denen eine öffentliche Kofinanzierung seitens des Mitgliedstaates oder eine ihr gleichgestellte Kofinanzierung mit den dabei üblichen Verfahren besteht. Wenn die Gemeinschaftshilfe in Form eines Zuschusses zu einer privaten Finanzierung, ohne sonstige öffentliche Kofinanzierung, gewährt wird, sind Bestimmungen dieser Art ungeeignet. Für solche Fälle sollten spezifische Vorschriften vorgesehen werden.

3.7. Die durch Artikel 205 des Vertrags festgelegte generelle Verantwortung der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans wird durch die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten beim Einsatz der Strukturfonds nicht in Frage gestellt.

4. PROGRAMMPLANUNGSVERFAHREN

4.1. Die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen im Bereich der Programmplanung zielen auf eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und eine genauere Festlegung der Aufgaben und Zuständigkeiten ab. Diese Bestimmungen sollten jedoch sorgfältig geprüft werden,

um zu gewährleisten, daß das eine wie das andere Ziel tatsächlich erreicht wird.

4.2. Die Vorschrift von Artikel 17 der allgemeinen Strukturfondsverordnung, daß für jede Intervention ein operationelles Programm, eine Ergänzung zur Programmplanung und eine Übereinkunft der an der Finanzierung beteiligten Partner erforderlich sind, sollte so abgefaßt werden, daß die Verwaltung nicht spürbar erschwert wird, die Vorbereitungszeiten nicht verlängert werden und die Kohärenz des Ganzen nicht vermindert wird.

4.3. Ein einziges Programmplanungsdokument, in dessen Mittelpunkt die operationellen Aspekte stehen, das von den verschiedenen befaßten Stellen genehmigt wird und das die Aufgaben und Zuständigkeiten klar festlegt, wäre der angestrebten Kohärenz dienlicher. Dies würde nicht ausschließen, daß ein Teil des Dokuments vom Mitgliedstaat zur Information vorgelegt wird, ohne Gegenstand einer Kommissionsentscheidung zu werden.

4.4. Es ist wichtig, daß im Programm der Finanzierungsplan, die durchzuführenden Maßnahmen, die Stellen, die dafür zuständig sind, und die Herkunft der einzusetzenden Mittel festgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß ein mehrjähriges Programm auch voraussetzt, daß seitens der verschiedenen Partner eine mehrjährige Finanzierung gewährleistet ist. Das Programm muß die Auswahlverfahren und -kriterien für jede Art von Maßnahmen, die finanziert werden sollen, genau regeln, um die Transparenz der Verfahren und die Übereinstimmung mit den Gemeinschaftspolitiken und -zielen sicherzustellen.

4.5. Die Vorlage vieler umfangreicher Dokumente mit ausführlichen Beschreibungen könnte zur bürokratischen Routine werden, bei der die konkreten, operationellen Aspekte der geplanten Aktionen nicht wirklich vermittelt werden.

4.6. Auch gemäß den neuen Vorschlägen bleibt die Einleitung eines neuen Programmplanungszeitraums ein komplexer Vorgang. Nach Erlaß der neuen Verordnungen sind folgende Schritte erforderlich:

- a) Die Kommission muß das Verzeichnis der förderfähigen Regionen und Gebiete aufstellen (Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 4 Absatz 4).
- b) Die Kommission muß eine indikative Mittelaufteilung nach Mitgliedstaaten und Zielen vornehmen (Artikel 7 Absatz 3).
- c) Die Kommission muß Leitlinien, in denen die gemeinschaftlichen Prioritäten für jedes der Ziele dargestellt sind, festlegen und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlichen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben den Leitlinien auf den verschiedenen Stufen der Programmplanung Rechnung zu tragen (Artikel 9 Absatz 4).

- d) Die Mitgliedstaaten müssen Pläne für die einzelnen Ziele erstellen und den verschiedenen Behörden und sonstigen von der Partnerschaft betroffenen Stellen vorlegen (Artikel 14 Absatz 1).
- e) Die Partner müssen Stellungnahmen dazu abgeben (Artikel 14 Absatz 1).
- f) Es muß eine Ex-ante-Bewertung vorgenommen werden (Artikel 40).
- g) Soweit nichts anderes mit dem betreffenden Mitgliedstaat vereinbart wird, müssen die Pläne spätestens drei Monate nach Aufstellung der Verzeichnisse der förderfähigen Gebiete der Kommission vorgelegt werden (Artikel 14 Absatz 1).
- h) Die Kommission muß die Pläne beurteilen (Artikel 14 Absatz 2).
- i) Es muß eine Ex-ante-Überprüfung der Zusätzlichkeit vorgenommen werden (Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a)).
- j) Auf der Grundlage der Pläne erstellt die Kommission die GFK und die Programmplanungsdokumente und entscheidet spätestens sechs Monate nach Eingang der Pläne über die Beteiligung der Fonds (Artikel 14 Absatz 3).
- k) Die Kommission beurteilt die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Vorschläge für operationelle Programme und entscheidet über die Beteiligung der Fonds (Artikel 14 Absatz 3).
- l) Die Verwaltungsbehörde legt nach Stellungnahme des Begleitausschusses binnen drei Monaten nach der Finanzierungsentscheidung die ergänzenden Einzelheiten der Programmplanung fest (Artikel 14 Absatz 5).
- m) Zwischen allen Teilnehmern muß eine Übereinkunft getroffen werden (Artikel 17 Absatz 3).
- n) Die Programmplanungsergänzungen und diese Übereinkunft müssen der Kommission übermittelt werden.

4.7. Die fraglichen Verfahren sind nur dann wirklich sinnvoll, wenn die Dokumente auf den einzelnen Verfahrensstufen ernsthaft erörtert und geprüft werden können, was wahrscheinlich zur Überschreitung des theoretisch vorgesehenen Gesamtzeitraums von über einem Jahr führen würde. Gemäß einer Bestimmung in Artikel 14 Absatz 3 dritter Unterabsatz der allgemeinen Strukturfondsverordnung können den Plänen bereits die Programme beigefügt werden, um die Prüfung der Anträge und die Durchführung der Programme zu beschleunigen. Dabei stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Nutzen der verschiedenen Verfahrensstufen, auf die mithin verzichtet werden kann.

5. VERFAHREN DER MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN DER GEMEINSCHAFT

5.1. Die neuen Bestimmungen zielen auf eine Umgestaltung der derzeit geltenden Regelung für Mittelbindungen

und Zahlungen der Gemeinschaft ab. Mittelbindungen für Interventionen, die innerhalb von zwei oder mehr Jahren durchgeführt werden sollen, würden in der Regel in jährlichen Tranchen und zu einem festgesetzten Zeitpunkt vorgenommen. Was die Zahlungen betrifft, so würde der nationalen oder regionalen Zahlstelle für die Dauer der Intervention ein Vorschuß zur Verfügung gestellt, der bis zu 10 % der für die Intervention gewährten Gemeinschaftsbeteiligung betragen kann und im Zuge der Auszahlung der Gemeinschaftsbeteiligung an den Ausgaben wiederaufgefüllt wird.

5.2. Der Hof hat wiederholt nachdrücklich auf die Schwachstellen der Mittelbindung in Jahrestanchen hingewiesen. Dieses Verfahren hat den Nachteil, daß die Teile der Verpflichtungen, die die Gemeinschaft mit der Genehmigung der verschiedenen Programme oder sonstigen Interventionen für die Jahre nach den gebundenen Jahrestanchen eingegangen ist, in der Rechnungsführung nicht ausgewiesen werden. Die gegenwärtig bestehenden unterschiedlichen Vorschriften für die Verbuchung der Mittelbindungen mindern zudem den Wert der Verpflichtungsermächtigungen als Kontrollinstrument. Desgleichen hat der Hof mehrmals die Gefahren eines Systems hervorgehoben, bei dem sowohl Vorschüsse oder sonstige vorläufige Zahlungen als auch Zahlungen im Zuge der Endabrechnung ohne zuverlässige Differenzierungsmethode miteinander vermischt auf ein und demselben Konto verbucht werden.

5.3. An diese Schwachstellen und Gefahren muß umso mehr erinnert werden, als das Verfahren gemäß den neuen Bestimmungen auf andere strukturpolitische Instrumente wie das Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) ausgedehnt werden soll. Damit würde ein wachsender Anteil der Rechnungsführung der Gemeinschaft in bezug auf die Mittelbindungen und die Zahlungen unvollständig und in unzureichendem Maße zuverlässig.

5.4. Nach Ansicht des Hofes müssen einheitliche Regeln für die Festlegung der Mittelbindungen zu Lasten des Haushaltsplans und zur Gewährleistung der vollständigen Erfassung aller eingegangenen Verpflichtungen in der Rechnungsführung der Gemeinschaft aufgestellt werden. In Form von Vorschüssen oder Abschlagszahlungen getätigte Haushaltszahlungen, die weiterhin als solche in der Ausgabenrechnung auszuweisen wären, sollten auch in der Vermögensübersicht so lange ausgewiesen werden, bis der betreffende Mitgliedstaat die Verwendung der erhaltenen Mittel durch seine Anträge auf Erstattung der getätigten Zahlungen nachgewiesen hat. Mit einem solchen Verfahren würden die Finanzausweise der Gemeinschaft stärker an die übliche Rechnungsführungspraxis angenähert und würde klar erkennbar, inwieweit für die Haushaltszahlungen an die Mitgliedstaaten noch keine Ausgabenerklärungen vorliegen. Das vorgeschlagene System mit einer einzigen anfänglichen Vorschußzahlung für die Strukturfondsprogramme, gefolgt von weiteren Zahlungen zur Erstattung der vom Mitgliedstaat getätigten

Ausgaben, würde eine derartige Darstellungsweise in den Finanzausweisen erleichtern.

5.5. Artikel 30 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung sieht vor, daß der Teil eines gebundenen Betrags, für den am Ende eines bestimmten Zeitraums kein zulässiger Auszahlungsantrag vorgelegt wurde, von der Kommission automatisch freigegeben und die Gemeinschaftsbeteiligung entsprechend gekürzt wird.

5.6. Nach diesem Vorschlag ließe sich das Zurückhalten und Kumulieren gebundener Beträge, die keine Berechtigung mehr haben, begrenzen. Es könnte jedoch sein, daß eine völlig automatische Freigabe nicht in allen Fällen angebracht wäre. Es sollte vermieden werden, daß die Maßnahmen, die die Auszahlung der Mittelbindungen fördern sollen, anderweitige Schwierigkeiten bei der Programm Durchführung nach sich ziehen. Jedenfalls geht es nicht nur darum, gebundene Mittel rasch auszugeben, sondern es ist wichtig, sie unter optimalen Bedingungen, mit der bestmöglichen Wirkung, auszugeben.

5.7. Für die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und die Strukturmaßnahmen zugunsten der Fischerei, die der EAGFL, Abteilung Garantie, in den nicht unter Ziel 1 fallenden Gebieten der Gemeinschaft zu finanzieren hätte, sind die Mittelbindungs- und Zahlungsmodalitäten nicht geregelt. Auf diese Lücke ist um so nachdrücklicher hinzuweisen, als die Abteilung Garantie nicht über getrennte Mittel verfügt. Artikel 5 des Vorschlags für eine neue Verordnung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sieht lediglich die Möglichkeit von Vorschußzahlungen für die Durchführung der Programme im Rahmen der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums vor, ohne genauere Regelungen zu treffen.

6. KONTROLLE DURCH DIE GEMEINSCHAFT

6.1. Gemäß den Artikeln 37 und 38 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung obliegt die Finanzkontrolle der Interventionen in erster Linie den Mitgliedstaaten. Die Kommission, die für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich ist, vergewissert sich, daß in den Mitgliedstaaten vorschriftsmäßig funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme bestehen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel gewährleisten.

6.2. Zu diesem Zweck sehen verschiedene Bestimmungen (Artikel 37 und 38 der allgemeinen Strukturfondsverordnung) insbesondere vor, daß die Mitgliedstaaten Beschreibungen ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme erstellen und sie der Kommission übermitteln, ferner Verfahren für die Ausgabenerklärungen, die Koordinierung der Methodik usw. Die Kommission hat im Laufe der letzten Haushaltsjahre mehrere Vorstöße in dieser Richtung unternommen, namentlich mit der Verordnung

(EG) Nr. 2064/97⁽²⁾ im Bereich der Finanzkontrolle sowie Arbeitsblättern zur Zuschußfähigkeit von Ausgaben⁽³⁾ und Leitlinien für Finanzkorrekturen⁽⁴⁾. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Regelungen setzt jedoch, wie die Erfahrung mit dem Rechnungsabschlußverfahren für die Ausgaben des EAGFL-Garantie zeigt, eine klare Rechtsgrundlage und eine genaue Festlegung der diesbezüglichen Befugnisse der Kommission voraus, um vor allem Streitigkeiten hinsichtlich dieser beiden Punkte zu vermeiden. Außerdem sollte für eine bessere Verknüpfung aller Bestimmungen Sorge getragen werden.

6.3. Bei einem System, bei dem die Verwaltung der Projekte in die Zuständigkeit der nationalen und regionalen Behörden fällt, bedarf es zum Ausgleich unbedingt einer erheblich verstärkten Kontrolle von Seiten der Gemeinschaft. Diese Kontrolle muß die Möglichkeit bieten, sich zu vergewissern, daß die von der Gemeinschaft übernommenen Ausgaben tatsächlich angefallenen und notwendigen Kosten entsprechen, daß die vorgesehenen Verfahren und Bestimmungen korrekt angewendet werden, daß die getroffenen Entscheidungen die Erzielung der bestmöglichen Wirkung im Sinne der Strukturentwicklung gestatten und daß den Gemeinschaftspolitiken und -zielen Rechnung getragen wird.

6.4. Es ist daher wichtig, eine Verstärkung der Kontrolle seitens der Gemeinschaft durch zahlreichere Überprüfungen vor Ort und vor allem durch die Ausstattung der Kommission mit einem leicht zugänglichen, genaueren und vollständigen Informationssystem zu den Projekten und sonstigen Maßnahmen, die finanziert werden, vorzusehen und genau zu regeln. Ein solches System sollte dank der systematischeren Kenntnisse, die es vermittelt, eine bessere Organisation und Fundierung der Stichprobenkontrollen und vor allem der Kontrollen an Ort und Stelle sowohl unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben als auch im Hinblick auf die Effizienz der Ergebnisse ermöglichen.

6.5. Wie die derzeit geltenden Verordnungen sehen auch die neuen Vorschläge zwei Arten von grundlegenden Dokumenten zur Unterrichtung über die Durchführung der Programme und zu ihrer Beurteilung vor: die jährlichen Durchführungsbereiche und die Bewertungen gemäß Artikel 36 bzw. Artikel 39 bis 42 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung.

6.6. Die Erfahrung mit den vorhergehenden Programmgenerationen zeigt, daß der Aussagewert der jährlichen Berichte sehr unterschiedlich ist. Sie enthalten häufig Gesamtbeschreibungen, die für die sachliche Unterrichtung über die Durchführung der Interventionen von geringem Nutzen sind. Im allgemeinen sind die Informationen von Programm zu Programm, ja sogar innerhalb ein und desselben Programms von Dokument zu Doku-

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission vom 15. Oktober 1997, ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 146 vom 5.6.1997, S. 31.

⁽⁴⁾ Kommissionsdokument K(97) 3151 endg. — II.

ment nicht vergleichbar, da sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten und nach unterschiedlichen Methoden erstellt wurden. Die jährlichen Durchführungsberichte sollten angemessene Angaben über die Maßnahmen und ihre Auswirkungen liefern, die zudem auch für die Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve erforderlich sind.

6.7. Außerdem zeigt sich bei vielen Bewertungsberichten die Tendenz, sich auf eine Beschreibung der Durchführung zu beschränken, anstatt deren Folgen zu beurteilen. Dabei wird der Analyse der Maßnahmen unter finanziellen und materiellen Gesichtspunkten auf Kosten einer Bewertung der Auswirkungen auf die Entwicklung Vorrang eingeräumt.

6.8. Es ist daher wichtig, daß in den neuen Bestimmungen hinsichtlich Charakter und Umfang der jährlichen Durchführungsberichte und der Bewertungsberichte differenziert wird und geeignete Methoden genannt werden, die es ermöglichen, eine solche Differenzierung sowie die Vermittlung der vorgesehenen Informationen und ihre Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Regionen bei der Verwaltung der Programme muß mit einer sachdienlichen und systematischen Unterrichtung der Kommission einhergehen, für die das Berichterstattungssystem bislang nicht ausreichend gesorgt hat.

6.9. Außerdem sollte es möglich sein, anhand des letzten Durchführungsberichts für ein Programm die Verbindung zur Programmplanung der nächsten Generation herzustellen. Beim Abschluß einer Intervention läuft ein erheblicher Teil der finanzierten Investitionsvorhaben noch und muß noch zu Ende geführt werden, wobei jedoch keine Angaben zur Sicherung ihrer Weiterverfolgung oder zur Vermeidung von Überschneidungen vorgesehen sind.

7. VEREINBARKEIT MIT DEN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN

7.1. Artikel 11 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung bestimmt, daß die Operationen, die Gegenstand einer Gemeinschaftsfinanzierung sind, mit den Bestimmungen des EG-Vertrags und der aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakte sowie mit den Gemeinschaftspolitiken in Einklang stehen müssen, und zwar namentlich in den Bereichen Wettbewerbsregeln, insbesondere bezüglich staatlicher Beihilfen, Vergabe öffentlicher Aufträge, Schutz und Verbesserung der Umwelt, Beseitigung der Ungleichheiten und Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen.

7.2. Ein derartiger Artikel ist von grundlegender Bedeutung für die Sicherung der Kohärenz der Gemeinschaftsinterventionen. Die finanzielle Beteiligung soll Maßnahmen und Operationen zugute kommen, die den Gemeinschaftspolitiken — die im übrigen in wesentlichem Maße zu der angestrebten nachhaltigen Strukturentwicklung beitragen — Rechnung tragen und sie fördern.

7.3. Die analogen Bestimmungen in den derzeit geltenden Verordnungen haben sich jedoch häufig als nicht wirksam genug erwiesen, um die Vereinbarkeit der finanzierten Maßnahmen mit den Gemeinschaftspolitiken zu gewährleisten. Sie sollten daher verstärkt werden. In zahlreichen Fällen, in denen Investitionsvorhaben von staatlichen oder halbstaatlichen Stellen durchgeführt werden, erfolgt die nationale öffentliche Kofinanzierung durch die betreffende Stelle selbst und läuft nicht über die Haushaltskanäle, wo die zuständigen nationalen Stellen ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken überprüfen könnten.

7.4. Es sind daher Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen erforderlich, um die befaßten nationalen und regionalen Stellen besser mit den Richtlinien und sonstigen Gemeinschaftsvorschriften vertraut zu machen. Außerdem müßten genauere Bestimmungen vorgesehen werden, um zu gewährleisten, daß alle die Gemeinschaftsfinanzierung ergänzenden Finanzierungen tatsächlich von den nationalen Stellen kontrolliert werden, die mit der Überprüfung der Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken beauftragt sind.

8. KOHÄRENZ DES VERORDNUNGSRECHTLICHEN RAHMENS

8.1. Im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raums schlägt die Kommission vor, die Verordnung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik zu ändern und die Finanzierung der Unterstützungsmaßnahmen in anderen als den Ziel-1-Gebieten aus der Abteilung Ausrichtung in die Abteilung Garantie des EAGFL zu verlagern. Dadurch ergeben sich Schwierigkeiten mit der Zuordnung zu den obligatorischen und den nichtobligatorischen Ausgaben, da die beiden Abteilungen des EAGFL unter verschiedene Rubriken der Finanziellen Vorausschau fallen. Die auf diese Weise verlagerten Finanzierungen würden im übrigen weiterhin den für die Strukturfonds geltenden allgemeinen Programmplanungsprinzipien unterliegen, jedoch in unterschiedlichem Maße, je nachdem, ob es sich um Ziel-2-Gebiete oder um andere Gebiete handelt.

8.2. Solche Bestimmungen sollen die Verbindung zwischen der gemeinsamen Agrarpolitik und den Interventionen in den betreffenden Gebieten stärken. Sie sind jedoch unter dem Gesichtspunkt der Koordinierung und der Kohärenz der Strukturfondsaktivitäten und insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete fragwürdig. Günstiger für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Gebiete, namentlich unter dem Aspekt der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, wäre ein System, das stärker in die Gesamtheit der Strukturfondsaktivitäten eingebunden ist und die Vielfalt der Interventionen nutzen kann, die die Strukturfonds bieten.

8.3. Außerdem sieht Artikel 20 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung vor, daß bei einem

Programm im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative jeder Fonds nicht nur die Maßnahmen finanzieren kann, die er gewöhnlich unterstützt, sondern auch solche Maßnahmen, die gewöhnlich von den anderen Fonds finanziert werden. Im einzelnen bestimmt der Artikel folgendes: „Mit der Entscheidung über eine Beteiligung der Fonds kann der in den spezifischen Verordnungen für die einzelnen Fonds festgelegte Geltungsbereich ausgedehnt werden, um Maßnahmen, die für die Durchführung des betreffenden Programms im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative erforderlich sind, einzubeziehen, ohne daß die spezifischen Bestimmungen als solche überschritten werden.“

8.4. Eine solche Ausdehnung des Geltungsbereichs ist fragwürdig in einem System, das weiterhin durch das Nebeneinander unterschiedlicher sektoraler Fonds und nicht durch einen einzigen Strukturfonds bestimmt wird. Auf Gemeinschaftsebene könnten die fraglichen Bestimmungen die erforderliche Koordinierung zwischen den Finanzinstrumenten schwächen, da im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative jedes von ihnen anstelle der anderen in Aktion treten könnte. Auf nationaler Ebene könnten die Bestimmungen einige Verwirrung stiften, weil die betreffenden Ressorts (Landwirtschaft und Fischerei, Wirtschaft und Industrie, Arbeit und soziale Angelegenheiten u.a.) bei ein und derselben Maßnahmenart möglicherweise verschiedene Generaldirektionen der Kommission als Ansprechpartner hätten.

8.5. Im Hinblick auf die Gemeinschaftsinitiativen sollte ebenfalls genauer festgelegt werden, welche der Bestimmungen der Artikel 12 bis 18 des Vorschlags für eine allgemeine Strukturfondsverordnung auch für Programme im Rahmen von Gemeinschaftsinitiativen gelten, vor allem was das Verfahren zur Ausarbeitung und Genehmigung der Programme betrifft.

9. SCHLUSSFOLGERUNG

9.1. Die Verwirklichung der Grundsätze, an denen sich die Verwaltung und die Kontrolle der Strukturfonds ausrichten, ist ein anspruchsvolles Unternehmen, das einen langen Atem erfordert. Sie verlangt eine ständige Fortentwicklung der betreffenden Verfahren und eine schrittweise Anpassung der Verwaltungsinstanzen, die ihr ordnungsgemäßes Funktionieren sicherzustellen haben.

9.2. Die Vorschläge der Kommission haben den Vorzug, daß die Durchsetzung dieser Prinzipien — namentlich im

Hinblick auf die Schwierigkeiten, die sich ihrer Anwendung bisher in den Weg gestellt haben — fortgesetzt und verstärkt werden soll. In den Vorschlägen wird das Hauptgewicht auf die Gemeinschaftsprioritäten gelegt und eine bessere Verteilung der Zuständigkeiten sowie eine stärkere Dezentralisierung und Vereinfachung der Verwaltung angestrebt.

9.3. Die Aufteilung der Mittel im Anfangsstadium sowie im Verlauf der Durchführung sollte die Effizienz der Interventionen fördern und klaren Kriterien zur Gewährleistung der Konzentration der Hilfen unterliegen. Die Bestimmungen für die Programmplanung könnten einfacher gestaltet werden, um eine stärkere Kohärenz des Gesamtverfahrens zu erzielen.

9.4. Ein System mit einer anfänglichen Zahlung, deren Betrag bei jeder Ausgabenerstattung wiederaufgefüllt wird, wäre eine zweckmäßige Vereinfachung der Abwicklung. Es sollte jedoch durch spezifische Bestimmungen ergänzt werden, um eine bessere Kontrolle der Mittelbindungen zu gewährleisten und die Förderfähigkeit der Maßnahmen sowie die Bedingungen für die Finanzkorrekturen genauer festzulegen. Diese Bestimmungen sollten die ungerechtfertigte Kumulierung noch abzuwickelnder Mittelbindungen durch geeignete Regeln verhindern. Außerdem sollten die neuen Bestimmungen auf eine Erhöhung der Transparenz der buchmäßigen Behandlung der Mittelbindungen und Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds abzielen.

9.5. Eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten erfordert auch mehr Transparenz und besser organisierte Kontrollen. Um sinnvoll zu sein, muß sie unter Bedingungen erfolgen, die zu einer besseren Kenntnis und Bewertung der von den Strukturfonds bereitgestellten Hilfen sowohl hinsichtlich ihrer Auswirkungen als auch hinsichtlich ihrer Einsatzbedingungen führen.

9.6. Die Strukturmaßnahmen müssen mit den Gemeinschaftspolitiken vereinbar sein, namentlich im Bereich der Wettbewerbsregeln, der Vergabe öffentlicher Aufträge, des Umweltschutzes und der Gleichstellung von Männern und Frauen. Diese Übereinstimmung kann nur gewährleistet werden, wenn die Informations- und Kontrollmaßnahmen verstärkt werden.

VORBEREITUNG AUF DEN BEITRITT

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
1. EINLEITUNG	1.1 — 1.2	32
2. KONZEPTION DER INSTRUMENTE	2.1 — 2.8	32
3. ZUWEISUNG DER MITTEL	3.1 — 3.7	33
4. PROGRAMMPLANUNGSVERFAHREN	4.1 — 4.5	34
5. VERFAHREN DER MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN DER GEMEINSCHAFT	5.1 — 5.2	34
6. KONTROLLE DER MASSNAHMEN	6.1 — 6.5	35
7. SCHLUSSFOLGERUNG	7.1 — 7.3	35
ANHÄNGE 1 — 3		37
Anhang 1 — Thematischer Vergleich der verschiedenen Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt		37
Anhang 2 — Vergleich der Gliederung der Verordnungsvorschläge für die Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt		40
Anhang 3 — Geplante Maßnahmen im Rahmen der Vorbereitung auf den Beitritt		41

1. EINLEITUNG

1.1. Gemäß den Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates in Luxemburg ⁽¹⁾ sieht die Heranführungsstrategie der Europäischen Union ⁽²⁾ vor, daß die Beitrittspartnerschaften ⁽³⁾ einen einheitlichen Rahmen für die Programmierung der Prioritäten und der Mittel zur Finanzierung der Heranführungshilfe bilden.

1.2. In diesem Sinne forderte der Rat ⁽⁴⁾ die Kommission auf, ihm einen einheitlichen verordnungsrechtlichen Rahmen für einen kohärenten Einsatz der Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt vorzuschlagen. Daraufhin schlug die Kommission im ersten Halbjahr 1998 eine Reihe von Verordnungen vor, die zusätzlich zum PHARE-Programm ⁽⁵⁾ ein Instrument zur Förderung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums mit der Bezeichnung SAPARD ⁽⁶⁾, ein strukturpolitisches Instrument mit der Bezeichnung ISPA ⁽⁷⁾, dessen Schwerpunkt im Umwelt- und Verkehrsbereich liegt, sowie eine Koordinierung ⁽⁸⁾ dieser drei Instrumente vorsehen. Die Kommission teilte dem Rat ⁽⁹⁾ mit, daß sie getrennte Rechtsakte für die Vorbereitung auf den Beitritt vorschläge, um es den beitriftswilligen Ländern zu ermöglichen, sich mit den Verfahren und Vorschriften der Union in bezug auf die Verwaltung der GAP und der Strukturfonds vertraut zu machen.

⁽¹⁾ Juli 1997.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 622/98 des Rates vom 16. März 1998 über die Hilfe für die beitriftswilligen Staaten im Rahmen der Heranführungsstrategie, ABl. L 85 vom 20.3.1998, S. 1.

⁽³⁾ Gegenwärtig sind die Beitrittspartnerschaften durch zehn Beschlüsse (98/259/EG bis 98/268/EG, ein Beschluß für jedes beitriftswillige Land) des Rates vom 30. März 1998 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft (Abl. L 121 vom 23.4.1998, S. 1) geregelt.

⁽⁴⁾ Bericht des Rates für allgemeine Angelegenheiten vom 10. Dezember 1997 an den Rat.

⁽⁵⁾ PHARE-Grundverordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989, ABl. L 375 vom 23.12.1989, S. 11, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 753/96 des Rates, ABl. L 103 vom 26.4.1996, S. 5.

⁽⁶⁾ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung der Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung auf den Beitritt der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums (SAPARD — Special Accession Program for Agriculture and Rural Development), KOM(1998) 153 endg., ABl. C 150 vom 15.5.1998.

⁽⁷⁾ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA), KOM(1998) 138 endg., ABl. C 164 vom 29.5.1998, S. 4.

⁽⁸⁾ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Koordinierung der Hilfe für die beitriftswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie, KOM(1998) 150 endg. vom 18.3.1998, geändert durch KOM(1998) 551 endg. vom 30.9.1998.

⁽⁹⁾ Teil II Punkt E II a) des Zwischenberichts des Rates über die Agenda 2000 (9000/98 Add. 1 vom 10.6.1998).

2. KONZEPTION DER INSTRUMENTE

2.1. Beim Verordnungsvorschlag für das Instrument SAPARD wurde von der Regelung für die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU ⁽¹⁰⁾ ausgegangen, wo sich Struktur- und Agrarpolitik der Gemeinschaft treffen. Diese doppelte Zielsetzung, die im vorgeschlagenen Titel der Verordnung (Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums) zum Ausdruck kommt, bereitet Probleme hinsichtlich der Finanzierungsquelle (SAPARD würde aus dem EAGFL-Garantie finanziert) und wegen der strengen Anwendung der Haushaltsvorschriften (die Ausgaben des EAGFL-Garantie werden den obligatorischen Ausgaben zugeordnet) innerhalb der finanziellen Vorausschau der EU (siehe Ziffer 8.1 der Stellungnahme zur Strukturfondsreform), was das System der Außenhilfe unnötig kompliziert.

2.2. Im Hinblick auf den strukturpolitischen Aspekt (Entwicklung des ländlichen Raums) wird im Vorschlag für die SAPARD-Verordnung in großem Umfang auf die allgemeine Strukturfondsverordnung ⁽¹¹⁾ Bezug genommen. Diese Verweise sind jedoch ungenau und mißverständlich. Die Reichweite der Kettenverweise ist fragwürdig. Der Verordnungsvorschlag zur Entwicklung des ländlichen Raums enthält zu ein und denselben Themen sowohl eigene Bestimmungen als auch Verweise auf die allgemeine Strukturfondsverordnung. Diese Überschneidungen erschweren die Interpretation. Die Anwendung der den Strukturfonds zugrundeliegenden Hauptmechanismen wie der Festlegung von unter verschiedene Ziele fallenden Gebieten oder der Dezentralisierung der Verwaltung im Hinblick auf die Vorbereitung auf den Beitritt bleibt unklar. Es müßten genauere Verweise auf diejenigen allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, die unmittelbar Anwendung finden, und diejenigen, die nicht unmittelbar gelten, sowie auf den Zeitplan und die Modalitäten für die angestrebte Konvergenz vorgesehen werden.

2.3. Hinsichtlich der Agrarpolitik sieht Artikel 1 des Verordnungsvorschlags die Übernahme des „acquis communautaire“ der gemeinsamen Agrarpolitik und der damit zusammenhängenden Politikbereiche vor, und gemäß Erwägung 7 sollte das Instrument an den Prioritäten der GAP-Reform ausgerichtet werden. Im einzelnen wird in der Verordnung — insbesondere in Artikel 4, der die Programmplanung betrifft — jedoch nur die Entwicklung des ländlichen Raums behandelt. Um zu vermeiden, daß die Durchführung durch unterschiedliche Konzeptionen beeinträchtigt wird und dadurch an Effizienz verliert, sollten die Art der Maßnahmen und der Umfang der Finanzmittel präzisiert werden, die für die Übernahme des agrarpolitischen „acquis communautaire“ in andere

⁽¹⁰⁾ Die Regelung fällt in den Bereich der allgemeinen Strukturfondsverordnung. Da sie den zweiten Pfeiler der GAP darstellt, wird ihre geänderte Fassung von der Kommission jedoch mit dem GAP-Reformpaket vorgelegt.

⁽¹¹⁾ Erwägungsgründe 8 und 14 sowie Artikel 4 Absatz 5, Artikel 5 Absätze 2 und 3 und Artikel 7 Absatz 1, in denen direkt oder über Kettenverweise nahezu auf die gesamte allgemeine Strukturfondsverordnung Bezug genommen wird.

Bereiche oder durch andere Aktionsmittel als die Entwicklung des ländlichen Raums aufgewendet werden können.

2.4. In der Begründung des Vorschlags für eine Verordnung zur Schaffung des Instruments ISPA wird ausgeführt, daß der Vorschlag vom Ansatz des revidierten Kohäsionsfonds ausgeht. Der Kohäsionsfonds⁽¹²⁾, der auf den Tagungen des Europäischen Rates in Lissabon und Edinburgh im Jahr 1992 konzipiert wurde, sollte Spanien, Griechenland, Portugal und Irland bei der Erreichung der erforderlichen Konvergenz im Hinblick auf die dritte Stufe der WWU helfen. Der Kohäsionsfonds nimmt gegenüber den Fonds, für die die Grundsätze und Modalitäten der allgemeinen Strukturfondsverordnung gelten, eine Randstellung ein. Er basiert auf einem spezifischeren, projektbezogenen Konzept und sieht Verfahren für die Programmplanung, die Verwaltung und die Kontrolle der Maßnahmen durch die begünstigten Länder vor, die sich von den Strukturfonds-Verfahren unterscheiden.

2.5. Welche Vorzüge und Nachteile die beiden Systeme auch immer haben mögen — das Nebeneinanderbestehen der Instrumente SAPARD und ISPA trägt jedenfalls nicht zu der angestrebten Vereinheitlichung bei. Die beitragswilligen Länder, die bereits vor der gewaltigen Aufgabe stehen, ihre öffentliche Verwaltung zu reformieren, werden über das PHARE-System hinaus noch zwei weitere unterschiedliche Verwaltungs- und Kontrollmechanismen für die von der EU kofinanzierten Maßnahmen schaffen müssen, was weder der angestrebten Vereinfachung noch einer raschen Beherrschung des Umgangs mit den neuen Instrumenten förderlich ist.

2.6. Trotz der erklärten Absicht des Rates und der Kommission, einen einheitlichen Programmplanungsrahmen festzulegen, wird in 7 der 14 Artikel des Vorschlags für eine Koordinierungsverordnung (Artikel 2, 3, 4, 5, 8 und Artikel 11 Absatz 1) die Spezialisierung der verschiedenen Finanzinstrumente und ihre Eigenständigkeit hinsichtlich der Programmplanung, der Entscheidungen und der Durchführung bekräftigt⁽¹³⁾. Da sich die meisten Artikel der Koordinierungsverordnung mit den Bestimmungen der ISPA- und SAPARD-Verordnungen decken, beschränkt sich der Regelungsumfang dieser Verordnung bezüglich der Koordinierung darauf, daß dem PHARE-Ausschuß Leitlinien zur Heranführungshilfe für die einzelnen Länder sowie alle zwei Jahre für jedes Land ein Bericht über die gesamte Heranführungshilfe vorzulegen sind. Artikel 4 und 12 der Koordinierungsverordnung, die die PHARE-Interventionsbereiche aufzeigen und eine dezentralisierte Verwaltung gemäß den neuen PHARE-Leitlinien vorsehen, stellen eher eine De-facto-Revision der PHARE-Verordnung als Koordinierungsvorschriften dar.

⁽¹²⁾ Errichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 1164/94 vom 16. Mai 1994 (ABl. L 130 vom 25.5.1994, S. 1).

⁽¹³⁾ Siehe Stellungnahme des Hofes zur Reform der Strukturfonds im Rahmen der Agenda 2000, Ziffer 1.12.

2.7. Die *Anhänge 1 und 2* zeigen, daß Gliederung, Anordnung, Ausführlichkeit und Wortlaut zahlreicher Bestimmungen der verschiedenen — zweifellos von verschiedenen Dienststellen der Kommission ohne effektive Koordinierung ausgearbeiteten — Verordnungen unnötig variieren.

2.8. Die in den Verordnungsvorschlägen vorgesehene Partnerschaft kommt nur in einer Richtung zum Tragen:

- a) Die beitragswilligen Länder — selbst diejenigen, mit denen bereits Beitrittsverhandlungen laufen, — werden, namentlich in der Phase der Programmplanung, von den Verwaltungsausschüssen und den beratenden Ausschüssen ausgeschlossen.
- b) Die Modalitäten der Begleitung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums werden „gemeinsam vereinbart“ (Artikel 5 Absatz 2), aber „von der Kommission festgelegt“ (Artikel 9 Absatz 2).

3. ZUWEISUNG DER MITTEL

3.1. Die Festlegung von unter verschiedene Ziele fallenden Gebieten nach zwischen Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten und in den verordnungsrechtlichen Rahmen der Strukturfonds einbezogenen, weitgehend quantitativen Kriterien ist ein wesentliches Instrument, zum einen für die Aufteilung der Hilfen auf die verschiedenen EU-Länder und zum anderen für die finanzielle und operationelle Planung der Maßnahmen in den EU-Ländern. Beim verordnungsrechtlichen Rahmen für die Vorbereitung auf den Beitritt wird diese Frage ausgespart. Es sind jedoch nähere Angaben über den Grad der Einbindung in die Gemeinschaftspolitiken erforderlich, zumal die Kommission jetzt eine stärkere Dezentralisierung der Verwaltung der Programme zugunsten der beitragswilligen Länder anstrebt.

3.2. Die Modalitäten der Aufteilung der Hilfen auf die einzelnen Länder sowie die Kriterien für eine Neuaufteilung im Verlauf der Durchführung sind wenig präzise. Beim Instrument für die Landwirtschaft sollten die derzeit noch verstreuten Bestimmungen zu diesem Punkt der Verständlichkeit halber unter einem einzigen Titel zusammengefaßt werden.

3.3. Artikel 11 des Verordnungsvorschlags zur Landwirtschaft sieht vor, daß die Kommission binnen drei Monaten nach Erlass der Verordnung den einzelnen Bewerberländern ihre Entscheidung über die jeweilige indikative Mittelzuteilung für sieben Jahre mitteilt, ohne die für die einzelnen Länder aufgestellten Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums (die spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten der Verordnung zu übermitteln sind) zu kennen. Da es sich um das erste Programmplanungsverfahren in diesem Bereich handelt, ist noch unklar, welchen Ansatz und Zeitplan die Kommission für die Ermittlung des Bedarfs und der Prioritäten vorsieht.

3.4. Was den Umweltbereich betrifft, so sind die prioritären Interventionsbereiche, derentwegen das Instrument ISPA geschaffen werden soll, bereits bekannt⁽¹⁴⁾. Sie sollten in der Verordnung genannt werden, um einen bestimmungsgemäßen Einsatz der Mittel zu gewährleisten.

3.5. Um die Durchführung einer Vielzahl von Studien auf Kosten der konkreten Investitionen zu vermeiden, sollte ihr Anteil genau festgelegt werden. Außerdem sollten die Verordnungen eine strenge Regelung der möglichen Abweichungen vom Prinzip der Kofinanzierung der Maßnahmen vorsehen (die Studien können zu 100 % von der EU finanziert werden). Es ist wichtig, im Rahmen der Beitrittspartnerschaft sicherzustellen, daß Studien auf Veranlassung der Kommission, die zu 100 % von der EU finanziert werden, nur in ordnungsgemäß begründeten Fällen durchgeführt werden.

3.6. Die Frage der Leistungsindikatoren wird nicht beleuchtet. Die beim Instrument ISPA vorgesehene Berücksichtigung der erbrachten Leistung (durch entsprechende Anpassung der Mittelaufteilung auf die Länder) geht weiter, als in Artikel 43 der allgemeinen Strukturfondsverordnung vorgesehen (Zuweisung einer auf 10 % begrenzten leistungsgebundenen Reserve bei Halbzeit).

3.7. Im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raums wird dieses Prinzip der leistungsabhängigen Mittelanpassung nicht erwähnt, was der Kohärenz der Regelung und ihrer Klarheit für die beitragswilligen Länder abträglich ist. Es sollte ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Leistungsindikatoren, den zweijährlichen Berichten der Kommission, den Programmrevisionen (Artikel 4 Absatz 6), den Bewertungen (Artikel 5 Absatz 1) und den Neuaufteilungen der Mittel (Artikel 15) hergestellt werden. Zudem sollte bei der Dauer der Programme und ihrer Unterteilung in einzelne Abschnitte dem Zeitplan für die Bewertung Rechnung getragen werden.

4. PROGRAMMPLANUNGSVERFAHREN

4.1. Nach dem derzeitigen Stand des Vorschlags für die SAPARD-Verordnung sieht die Regelung bei jedem Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums am Anfang eine zweifache Konsultation der Mitgliedstaaten vor⁽¹⁵⁾. Für die Koordinierung stehen jedoch keine eigenen Aktionsmittel zur Verfügung, da die Koordinierungsaktivitäten und Kohärenzstudien im Rahmen der einzelnen Finanzinstrumente finanziert werden. Vor allem gibt es kein Verfahren, das die Koordinierung der Anwendungs- und Durchführungsmodalitäten gewährleistet, die die Kommission für die verschiedenen Verordnungen festlegen muß. Was die Koordinierung mit den internationalen

Finanzinstitutionen (IFI) und anderen Geldgebern betrifft, so bleibt sie ohne dafür festgelegte praktische Modalitäten und Mittel nur ein frommer Wunsch.

4.2. Dem Instrument ISPA liegt ein projektbezogener Ansatz ohne Gesamtplanung von Seiten der Begünstigten zugrunde, während für die Entwicklung des ländlichen Raums ein auf Programme im Rahmen von Plänen der beitragswilligen Länder bezogener Ansatz vorgesehen ist. Außerdem ist das Mindestvolumen von 5 Mio ECU für ISPA-Maßnahmen ohne praktische Bedeutung aufgrund der ungenauen Definition der förderfähigen Maßnahmen, die es ermöglicht, verstreute Vorhaben ohne logischen oder praktischen Zusammenhang zu Programmen zusammenzufassen.

4.3. *Anhang 3* gibt einen ausführlichen Überblick über die Maßnahmen, die im Rahmen der drei Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt vorgesehen sind. Unter den Zielen des Instruments ISPA ist die Übernahme des „acquis communautaire“ für den Bereich des Verkehrs⁽¹⁶⁾ nicht aufgeführt, während sie für den Umweltschutz und die Entwicklung des ländlichen Raums ausdrücklich genannt ist. Die Koordinierungsverordnung läßt die Überschneidungsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Instrumenten in bezug auf die Übernahme des „acquis communautaire“ offen. Besonders stark sind diese Überschneidungen zwischen den integrierten Phare-Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und dem neuen Instrument zur Entwicklung des ländlichen Raums.

4.4. Da genauere Leitlinien für die Aufstellung der nationalen Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums und insbesondere für die geeignete geographische Ebene fehlen, besteht die Gefahr mangelnder Kohärenz zwischen den verschiedenen Plänen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von den beitragswilligen Ländern vorgelegt werden, und den diversen Programmen der Kommission.

4.5. Nach den derzeit vorliegenden Vorschlägen müßte bei der Heranführungshilfe vier nebeneinander bestehenden Programmplanungsregelungen⁽¹⁷⁾ Rechnung getragen werden, und die Finanzierung der Heranführungsmaßnahmen würde im Rahmen von drei verschiedenen Rubriken der Finanziellen Vorausschau (gemeinsame Agrarpolitik, Strukturmaßnahmen, Maßnahmen im Außenbereich) erfolgen. Dies ist der angestrebten Effizienz und Vereinfachung keineswegs dienlich.

5. VERFAHREN DER MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN DER GEMEINSCHAFT

5.1. Während die Mittelbindungsmodalitäten beim Instrument ISPA⁽¹⁸⁾ genau geregelt sind, ist dies beim

⁽¹⁴⁾ Laut Begründung des Vorschlags für die ISPA-Verordnung Wasser- und Luftverschmutzung sowie Abfallentsorgung.

⁽¹⁵⁾ PHARE-Ausschuß und Verwaltungsausschuß für Agrarstrukturen und die Entwicklung des ländlichen Raums.

⁽¹⁶⁾ Richtlinien für den Straßen- und Schienenverkehr sowie die Zivilluftfahrt und die Handelsschiffahrt.

⁽¹⁷⁾ PHARE, ISPA, SAPARD, Beitrittspartnerschaften.

⁽¹⁸⁾ Artikel 8.

Instrument zur Entwicklung des ländlichen Raums nicht der Fall. Für die Zahlungen müssen die Modalitäten bei beiden Instrumenten noch festgelegt werden. Zu den Maßnahmen, die vom EAGFL, Abteilung Garantie, zu finanzieren wären, ist anzumerken, daß diese Abteilung des EAGFL nicht über getrennte Mittel verfügt. Außerdem wird die Frage der buchungstechnischen Behandlung der Vorschüsse bei keinem der beiden Instrumente angesprochen, weshalb die Gefahr groß ist, daß die Vorschüsse aus den Augen verloren werden, weil sie von vornherein als endgültige Ausgaben betrachtet werden. Die Koordinierungsverordnung sieht nicht vor, daß mit den beitragswilligen Ländern jeweils eine einzige, für alle Instrumente geltende Finanzierungsvereinbarung geschlossen wird.

5.2. Die finanzielle Beteiligung kann in Form von Vorschüssen oder entsprechend den tatsächlich getätigten Ausgaben erfolgen⁽¹⁹⁾. Diese Formulierung ist noch vager als die in Artikel 31 Absatz 1 Unterabsatz 3 der allgemeinen Strukturfondsverordnung, wonach die tatsächlichen Ausgaben die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen sind. Aufgrund der Definition der Endbegünstigten⁽²⁰⁾ besteht die Gefahr, daß der externe Prüfer die getätigten Zahlungen nicht anhand der Maßnahmen vor Ort überprüfen kann, wobei dieses Risiko auch nicht durch angemessene Regelungen für eine interne Prüfung gemindert wird, die erst noch zu definieren wäre.

6. KONTROLLE DER MASSNAHMEN

6.1. Die Kontrollbestimmungen in bezug auf die Durchführung der Maßnahmen sind bei den beiden Instrumenten wenig homogen:

- a) Während für die Entwicklung des ländlichen Raums in dieser Hinsicht keine genaue Regelung vorgesehen ist, fordert der Vorschlag für die ISPA-Verordnung die Einführung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen⁽²¹⁾ in den begünstigten Ländern im Hinblick auf eine stärkere Dezentralisierung der Begleitung und Verwaltung der Maßnahmen hin zur Ebene der Begünstigten, die im Rahmen der jeweils zu schließenden Finanzierungsvereinbarung zu regeln wäre.
- b) Beim ISPA soll die Kommission jedes Jahr, gemäß der Regelung für die Entwicklung des ländlichen Raums dagegen alle zwei Jahre einen Bericht vorlegen⁽²²⁾. Beim ISPA wird der Inhalt des Berichts in einem Anhang zur Verordnung genau vorgeschrieben, es wird eine Stellungnahme des Parlaments gefordert, und die Kommission soll mitteilen, inwieweit sie die

Stellungnahme im einzelnen berücksichtigt hat. Im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raums fehlen solche praktischen Vorschriften.

6.2. Der bloße Verweis auf die allgemeine Strukturfondsverordnung, der hinsichtlich der Bewertungen der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums⁽²³⁾ vorgesehen ist, ist im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf den Beitritt nicht ausreichend. Im Verordnungsvorschlag wird keinerlei Verbindung zwischen diesen Bewertungen und der laufenden Überprüfung der Beitrittsvoraussetzungen hergestellt.

6.3. Die Frage der Regeln für die Zuschußfähigkeit der Ausgaben, die für deren Kontrolle von entscheidender Bedeutung ist, wird nicht behandelt. Außerdem müßte noch genau festgelegt werden, welche Wettbewerbsregeln⁽²⁴⁾ und Umweltschutzbestimmungen⁽²⁵⁾ (die der EU oder die des beitragswilligen Landes) bei den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu beachten sind.

6.4. In den Verordnungsvorschlägen für die Instrumente ISPA und SAPARD findet sich keinerlei Hinweis auf den Prozeß der Dezentralisierung der Verwaltung, den die Kommission im Rahmen der neuen Leitlinien⁽²⁶⁾ des PHARE-Programms in Gang gesetzt hat und auf den in Artikel 12 der Koordinierungsverordnung Bezug genommen wird, der die Möglichkeit eröffnet, namentlich die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zu dezentralisieren. In diesem Fall würde die Kommission nur noch eine Ex-post-Überprüfung vornehmen.

6.5. Trotz der Einführung einer Partnerschaft für die Verwaltung der Maßnahmen zur Unterstützung des Heranführungsprozesses wird an keiner Stelle darauf eingegangen, welche Rolle die Kontrolleinrichtungen der begünstigten Staaten übernehmen könnten.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

7.1. In Anbetracht des vorgeschlagenen Systems soll die Heranführungshilfe offenbar in fünf Schwerpunktbereichen ansetzen: Entwicklung der Verwaltungsstrukturen und der Verwaltungskapazität, Übernahme des verordnungsrechtlichen „acquis communautaire“, Entwicklung des ländlichen Raums, Verkehrsinfrastruktur- und Umweltschutzmaßnahmen. Die Jahre 1998 und 1999 müssen dazu genutzt werden, die Bereitstellung von erst ab dem Jahr 2000 verfügbaren Finanzmitteln vorzubereiten. Wegen des Mißverhältnisses zwischen bestehendem Bedarf und verfügbaren Mitteln müssen die Gemeinschaftsfinanzierungen zusätzlich zu den nationalen oder multilateralen Maßnahmen erfolgen und dabei eine starke Hebelwirkung erzeugen. Die Entscheidungs- und Pro-

⁽¹⁹⁾ SAPARD: Artikel 7 Absatz 1; ISPA: Artikel 8 Absatz 3.

⁽²⁰⁾ Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung betreffend die Entwicklung des ländlichen Raums „mit der Durchführung der Operationen betraute Einrichtungen“ oder „Einrichtungen, die über die Zuweisung der öffentlichen Beihilfe entscheiden“.

⁽²¹⁾ Artikel 9 Absatz 1.

⁽²²⁾ SAPARD: Artikel 13; ISPA: Artikel 12.

⁽²³⁾ Artikel 5.

⁽²⁴⁾ Artikel 4 Absatz 2.

⁽²⁵⁾ Artikel 4 Absatz 3.

⁽²⁶⁾ Mitteilung über die neuen PHARE-Leitlinien, KOM(97) 112 vom 8. März 1997.

grammplanungsprozesse weichen mit dem Ausschluß der Begünstigten aus dem jeweiligen Verwaltungsausschuß oder beratenden Ausschuß von den üblichen Gepflogenheiten der Gemeinschaft ab. Das Prinzip einer fortschreitenden Dezentralisierung bei der Begleitung der Maßnahmen und der Verwaltung der Gemeinschaftsmittel wird dagegen gewahrt.

7.2. Wegen der Komplexität und Zersplitterung des Systems der Heranführungshilfe zeichnen sich seine vorgenannten Schwerpunkte beim vorgeschlagenen verordnungsrechtlichen Rahmen nur undeutlich ab. Vor allem werden die Durchführungsverfahren, obschon im wesentlichen bekannt, in das Ermessen der Kommission gestellt, ohne daß ihre Leitprinzipien, namentlich die Dezentralisierungsmodalitäten, genannt werden.

7.3. An der Entwicklung eines solchen Systems wird deutlich, daß sich die Generaldirektionen der Kommission wie separate, gegeneinander abgeschottete Ämter, die auf ihre jeweiligen Vorrechte bedacht sind, und nicht wie Bestandteile einer Institution verhalten. So wurde zu PHARE trotz seiner tiefgreifenden Umgestaltung kein Vorschlag für eine Änderungsverordnung vorgelegt, die eine Integrierung dieses Programms und der neuen Instrumente gestatten würde, wenn diese in Kraft treten. Dergleichen scheint der Vorschlag, auf drei verschiedene Rubriken der Finanziellen Vorausschau zurückzugreifen, vor allem durch die Schwerfälligkeit der organisatorischen Abschottungen bedingt zu sein, die zwischen den mit den Heranführungsinstrumenten befaßten Dienststellen der Kommission (GD I, GD VI, GD XVI) bestehen. Der Erlaß einer einzigen Verordnung wäre zweifellos die wirksamste Art, den gewünschten einheitlichen Ansatz zu fördern.

ANHANG 1

Thematischer Vergleich der verschiedenen Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt

	KOM(1998) 551 endg. (Koordinierung)	Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und (EWG) Nr. 2698/90 (PHARE)	KOM(1998) 153 endg. (Landwirtschaft)	KOM(1998) 138 endg. (ISPA)
Begriffsbestimmungen				
Maßnahmen	Nicht definiert	Nicht definiert	k.A.	Artikel 2 - Projektgruppen oder -programme, die groß genug angelegt sind (prinzipiell \geq 5 Mio ECU), um sich in nachhaltiger Weise auszuwirken
Projekt	Nicht definiert	Nicht definiert	k.A.	k.A.
Projektabschnitte	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Finanzierte Maßnahmen				
Art der Maßnahmen	Artikel 2, 3, 4 - Instrument f.d. Landw.: Entw. d. ländl. Raums. ISPA: Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturmaßn. PHARE: Vorrangig Stärkung der Verwaltungsstrukturen und -kapazität u.a. Investitionen (Einzelheiten in Anhang 3)	Artikel 3.1 - Wirtschaftliche Umgestaltung in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Investitionen, Energie, Ausbildung, Umweltschutz sowie Handel und Dienstleistungen	Artikel 2 - Liste von 15 Aktionsbereichen. Es können jedoch auch weitere Maßnahmen gemäß Artikel 49 aSFVO ⁽¹⁾ nach Stellungn. des Verwaltungsausschusses für Agrarstrukturen u. die Entwicklung des ländl. Raums beschlossen werden. (Einzelheiten in Anhang 3)	Artikel 2.2 - a) Umwelt; b) Verkehrsinfrastruktur; c) Vorstudien, Information, Publizität, Auswirkungen, Begleitung, Bewertung, Kontrolle, Kohärenz und Koordinierung mit den Beitrittspartnerschaften, Verwaltung, Durchführung (Einzelheiten in Anhang 3)
Formen der Hilfe	k.A.	Artikel 4, 5 - Nichtrückzahlbare Zuschüsse. Kofinanzierungsmöglichkeit (Mitgliedstaaten, EIB, Drittländer, multilaterale Einrichtungen, Empfängerländer)	Artikel 7 - Finanzierungen oder Kofinanzierungen. Vorschußzahlungen oder Zahlungen für die getätigten Ausgaben. Einhaltung der Grundsätze der Artikel 28 und 29 aSFVO	Artikel 6.1 - Nichtrückzahlbare oder rückzahlbare Direktfinanzierung, Zinsvergütungen, Zuschuß zur Bürgschaftsgebühr, Risikokapital, beliebige sonstige Finanzierungsform möglich. Wiederverwendung zurückgezahlter Beihilfen zum gleichen Zweck
Komplementarität	k.A.	k.A.	Artikel 3 - Die Gemeinschaftsaktion ergänzt die entsprechenden einzelstaatlichen Aktionen oder „trägt zu deren Durchführung bei“.	k.A.

	KOM(1998) 551 endg. (Koordinierung)	Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und (EWG) Nr. 2698/90 (PHARE)	KOM(1998) 153 endg. (Landwirtschaft)	KOM(1998) 138 endg. (ISPA)
Finanzielle Beteiligung der Begünstigten	Artikel 7 - Die systematische Beteiligung der begünstigten Staaten an der Finanzierung der Investitionen ist erforderlich	Außerhalb etwaiger Kofinanzierungen nicht vorgesehen	Artikel 7.3, 8 - $\leq 75\%$ d. insges. zuschußf. öffentl. Ausg., f.d. TH jedoch bis zu 100% . Bei Einn. schaffenden Invest.: $\leq 50\%$ + EAGFL-Hilfe bis zur 75% -Obergrenze d. EU-Gesamtbet. TH insges. auf Initiative der Komm. $\leq 2\%$ der jährl. Mittelzuweisung	Artikel 6.2 - $\leq 85\%$ d. öff. od. gleichgestellter Ausgaben; verringerter Satz bei Kofinanzierung, Schaff. v. Einnahmen, Anwendung des Verursacherprinzips. Für TH bis 100% . TH auf Initiative der Kommission insges. $\approx 2\%$ d. ISPA-Gesamtausstattung

Programmplanung

Finanzielle Voraus-schau	k.A.	k.A.	Artikel 1 - EAGFL-Garantie	ISPA - unter der Rubrik Strukturfonds
Dauer der Unterstüt-zung	k.A.	k.A.	Artikel 7, 15 - „Heranführungszeit-raum“. Mit dem Beitritt zur EU verliert das betreffende Land seinen Anspruch auf Gemeinschaftsförderung. Die Kom-mission teilt die verfügbaren Mittel auf die übrigen begünstigten Länder neu auf.	Artikel 3 - Zeitraum 2000-2006
Programmarten	k.A.	Einzelvorhaben	Erwägung 8 - Mehrjährige Programme gemäß den Leitlinien und Grundsätzen der operationellen Programme der Strukturfonds	Artikel 7 - Keine Programme, sondern einzeln beschlossene Maßnahmen
Mittelzuweisung	k.A.	k.A.	Artikel 7.2 - Indikative Aufteilung auf die Länder entsprechend der landwirt-schaftlichen Bevölkerung, dem BIP in Kaufkraftparitäten, der landwirtschaft-lich genutzten Fläche und der spezifi-schen Situation einzelner Gebiete	Artikel 4 - Indikative Mittelaufteilung auf die begünstigten Länder anhand der Kriterien Bevölkerung, Pro-Kopf-BIP nach Kaufkraftparitäten, Landesfläche. Kann je nach Leistung bzw. Versäumnis-sen angepaßt werden.
Vorbereitung der Finan-zierungsbeschlüsse	Artikel 8.1 - Bestimmungen der Verord-nungen über die jeweiligen Finanzie-rungsinstrumente. Stellungnahme des PHARE-Verwaltungsausschusses. Arti-kel 8 und 9	Allgemeine Leitlinien und Maßnahmen-entwürfe, die dem PHARE-Verwal-tungsausschuß zur Stellungnahme un-terbreitet werden	Artikel 4.1 - Nur Entwickl. d. ländl. Raums. Das begünstigte Land legt der Komm. einen Plan vor; die Komm. prüft gem. Artikel 4.2 die Vereinbark. mit der Verordn. u. genehmigt den Plan nach Stellungn. d. Verwaltungsaus-schusses f.d. Entwickl. d. ländl. Raums.	Artikel 7 - Antragstell.d. begünst. Landes b. d. Komm. (kein Programm), formale Prüf. d. Inhalts gem. Anh. I u. II, gründl. Bewertung i. Hinbl. a. ihre Übereinstim-mung m. d. Kriterien v. Anh. II, Ent-scheidung nach Stellungnahme des Berat. ISPA-Ausschusses

Vereinbarkeit und Koordinierung	Artikel 8.9 - Die Kommission sorgt für die Koordinierung der Interventionen unter Berücksichtigung der Stellungnahme des PHARE-Verwaltungsausschusses. Koordinierungsbereich: EU, EBRD, EIB, sonst. IFI.	k.A.	Artikel 6 - Die Maßn. müssen mit den Beitrittspartnerschaften, den nationalen Programmen für die Übernahme des „acquis communautaire“, den Europa-Abkommen u. d. Bestimmungen zur Durchführung dieser Abkommen in bezug auf staatl. Beihilfen in Einklang stehen.	Artikel 5 - Die Maßnahmen müssen mit den Europa-Abkommen und den EU-Politiken vereinbar sein. Die Kommission sorgt für die Koordinierung mit der EIB und den anderen IFI.
---------------------------------	--	------	---	---

Begleitung und Bewertung

Durchführungsbestimmungen	Fortschreitende Dezentralisierung der Verwaltung	k.A.	Artikel 12 - Bestimmungen, die die Komm. nach Stellungnahme des Ausschusses f.d. Entwickl. d. ländl. Raums und gem. d. VO zur Finanzierung der GAP zu erlassen hat. Umfangreiche Verweise auf die aSFVO.	Artikel 9 - Gemäß der Finanzierungsvereinbarung, die mit dem begünstigten Land zu treffen ist
Indikatoren	k.A.	k.A.	Artikel 5 - Von der Kommission und dem begünstigten Staat einvernehmlich vereinbarte Verfahren und materielle, Umwelt- und finanzielle Indikatoren.	Artikel 11 Anh. III - Von Kommission u. begünst. Land einvernehmlich festgelegte Verfahren u. mat. u. fin. Indikatoren. Jahres- u. Schlußbericht d. begünst. Landes u. d. Begleitausschusses gem. Vereinbarungen zw. Kommission u. begünst. Land. Durchführungsbestimmungen in den Kommissionsentscheidungen
Verwaltungs- und Kontrollsysteme des begünstigten Landes	k.A.	k.A.	Artikel 9 - Beschränkt auf Überprüfungen durch die Kommission „unbeschadet der von den begünstigten Ländern durchgeführten Kontrollen“.	Artikel 9 - Die begünst. Länder werden aufgefordert, spätestens im Jan. 2002 Verwaltungs- u. Kontrollsysteme einzuführen. Modalitäten in der Finanzierungsvereinbarung mit der Kommission
Berichte des Begünstigten	k.A.	k.A.	Artikel 5 - Jahresbericht gem. Artikel 36 aSFVO	Anhang III - Jahres- und Schlußbericht für jede Maßnahme
Berichte der Kommission	Alle zwei Jahre ein Bericht für jedes Land	Jahresbericht	Artikel 13 - Alle zwei Jahre	Artikel 12 - Jahresbericht

(¹) aSFVO = Allgemeine Strukturfondsverordnung.

ANHANG 2

Vergleich der Gliederung der Verordnungsvorschläge für die Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt

KOM(1998) 138 endg. (ISPA)		KOM(98) 153 endg. (Entw. d. ländl. Raums — Vorbereitung auf den Beitritt)	
Artikel 1	Begriffsbestimmung und Zielsetzung	Titel 1	Ziele und Maßnahmen
Artikel 2	Förderungswürdige Maßnahmen	Artikel 1	Ziele
Artikel 3	Finanzielle Mittel	Artikel 2	Maßnahmen
Artikel 4	Indikative Mittelaufteilung	Titel II	Interventionsverfahren
Artikel 5	Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken	Artikel 3	Komplementarität und technische Hilfe
Artikel 6	Art und Fördersatz der Unterstützung	Artikel 4	Programmplanung
Artikel 7	Ex-ante-Bewertung und Genehmigung von Maßnahmen	Artikel 5	Ex-ante-Bewertung, Begleitung und Bewertung
Artikel 8	Mittelbindungen und Zahlungen	Artikel 6	Vereinbarkeit
Artikel 9	Verwaltung und Kontrolle	Titel III	Finanzbestimmungen
Artikel 10	Verwendung des Euro	Artikel 7	Finanzmittel
Artikel 11	Begleitung und Ex-post-Bewertung	Artikel 8	Satz der Gemeinschaftsbeteiligung
Artikel 12	Jahresbericht	Artikel 9	Finanzkontrolle
Artikel 13	Information und Publizität	Artikel 10	Kürzung, Aussetzung und Streichung der Beihilfe
Artikel 14	Ausschuß	Artikel 11	Mittelaufteilung nach Ländern
Artikel 15	Übergangs- und Schlußbestimmungen	Titel IV	Durchführungsbestimmungen
Artikel 16	Inkrafttreten	Artikel 12	Zu erlassende Durchführungs- und Finanzbestimmungen
Anhang I	Inhalt der Anträge	Titel V	Sonstige Bestimmungen
Anhang II	Ex-ante-Bewertung der Maßnahmen	Artikel 13	Berichte
Anhang III	Begleitung und Ex-post-Bewertung	Titel VI	Schlußbestimmungen
Anhang IV	Jahresbericht der Kommission	Artikel 14	Information und Publizität
Beispiel für einen Finanzbogen		Artikel 15	Verlust des Anspruchs auf Gemeinschaftsförderung
		Artikel 16	Inkrafttreten

ANHANG 3

Geplante Maßnahmen im Rahmen der Vorbereitung auf den Beitritt

KOM(1998) 551 endg. (Koordinierung)

Maßnahmen im Rahmen des Instruments für die Landwirtschaft

Artikel 2	<p>Verbesserung der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Verarbeitung und des Vertriebs der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und der Fischereierzeugnisse.</p> <p>Verbesserung der Pflanzenschutz- und Veterinärkontrollen sowie der Kontrolle der Nahrungsmittelqualität.</p> <p>Integrierte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums einschließlich ländliche Infrastruktur- und Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft.</p>
-----------	---

Maßnahmen im Rahmen des ISPA

Artikel 3	<p>Investitionsvorhaben in folgenden Bereichen:</p> <p>a) Umweltmaßnahmen zur Erfüllung der gemeinschaftlichen Vorschriften für den Umweltschutz und der Ziele der jeweiligen Beitrittspartnerschaft</p> <p>b) Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität, insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorhaben von gemeinsamem Interesse gemäß den Kriterien der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates – Vorhaben, die es ermöglichen, die Ziele der jeweiligen Beitrittspartnerschaft zu erfüllen – Verknüpfung und Interoperabilität der nationalen Netze sowohl untereinander als auch mit den transeuropäischen Netzen sowie Zugang zu diesen Netzen.
-----------	---

Maßnahmen im Rahmen von PHARE

Artikel 4	<p>Konzentration auf die wesentlichen Prioritäten im Zusammenhang mit der Übernahme des „acquis communautaire“:</p> <p>a) Stärkung der Verwaltungsstrukturen und der Verwaltungskapazität in den beitragswilligen Ländern</p> <p>b) Investitionen mit Ausnahme derjenigen, die im Rahmen der anderen beiden Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt für die beitragswilligen Länder vorgesehen sind.</p> <p>Investitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr, die für die Durchführung integrierter Programme für die Umstrukturierung der Industrie sowie die Entwicklung der Regionen und des ländlichen Raums unverzichtbar sind, können jedoch finanziert werden.</p>
-----------	--

KOM(1998) 153 endg. (Landwirtschaft)

Artikel 2.1	<p>15 Bereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen – Verbesserung der Strukturen für Qualitäts-, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen – landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die dem Umweltschutz und der Landschaftspflege dienen – Entwicklung und Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder Einkommensalternativen zu schaffen – Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für die Landwirtschaft – Gründung von Erzeugervereinigungen – Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes – Bodenmelioration und Flurbereinigung – Erstellen von Grundbüchern und deren Aktualisierung – Verbesserung der Berufsbildung – Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur – Bewirtschaftung der Wasserressourcen – Forstwirtschaft einschließlich Aufforstung, Investitionen in die Forstbetriebe privater Waldbesitzer sowie Verarbeitung und Vermarktung von Forsterzeugnissen – technische Hilfe für die unter diese Verordnung fallenden Maßnahmen einschließlich Studien zur Unterstützung der Programmplanung und -begleitung sowie Informations- und Publizitätskampagnen
Artikel 2.2	<p>Weitere Maßnahmen können nach dem Verfahren des Artikels 49 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung beschlossen werden.</p>
Artikel 4.3	<p>Die beitrittswilligen Länder sorgen dafür, daß ihr Entwicklungsplan unter Beachtung der Umweltschutzbestimmungen Maßnahmen mit folgenden Zielsetzungen in den Mittelpunkt stellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Förderung der Markteffizienz – Verbesserung der Qualitäts- und Gesundheitsnormen – Erhaltung von Arbeitsplätzen und Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum.
Artikel 1.2	<p>Die Gemeinschaftsförderung stimmt mit den im Rahmen der Beitrittspartnerschaften festgelegten Bedingungen überein und dient folgenden Zielen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lösung vorrangiger und spezifischer Probleme bei der nachhaltigen Anpassung des Agrarsektors und der ländlichen Gebiete der beitrittswilligen Länder – Beitrag zur Übernahme des „acquis communautaire“ der gemeinsamen Agrarpolitik und der damit verbundenen Politikbereiche.

KOM(1998) 138 endg. (ISPA)

Artikel 1.2	Verwirklichung der im Rahmen der Beitrittspartnerschaften festgelegten Ziele und zugehörige nationale Programme zur Verbesserung der Infrastrukturnetze in den Bereichen Umwelt und Verkehr.
Artikel 2.2 a) Artikel 2.2 b)	<p>Umweltmaßnahmen, die die begünstigten Länder in die Lage versetzen, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für den Umweltschutz und die Ziele der jeweiligen Beitrittspartnerschaft zu erfüllen.</p> <p>Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorhaben von gemeinsamem Interesse gemäß den Kriterien der Entscheidung Nr. 1692/96/EG – Erfüllung der Ziele der jeweiligen Beitrittspartnerschaft – Verknüpfung und Interoperabilität der nationalen Netze sowohl untereinander als auch mit den transeuropäischen Netzen sowie Zugang zu diesen Netzen.
Artikel 2.4 a) Artikel 2.4 b)	<p>Vorstudien, die sich auf förderungsfähige Maßnahmen beziehen, einschließlich derjenigen, die zu ihrer Durchführung notwendig sind.</p> <p>Maßnahmen der technischen Hilfe, einschließlich Informations- und Publizitätsaktionen, insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> – horizontale Maßnahmen wie vergleichende Studien zur Bewertung der Auswirkungen der Gemeinschaftsunterstützung – Maßnahmen und Studien, die zur Ex-ante-Bewertung, Begleitung, Ex-post-Bewertung oder Kontrolle von Projekten beitragen und die Koordinierung und Kohärenz der Projekte mit den Beitrittspartnerschaften stärken und gewährleisten – Maßnahmen und Studien, die zur Gewährleistung der Effizienz von Projektmanagement und -ausführung und zu den notwendigen Anpassungen beitragen.

GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN
AUSSENBEZIEHUNGEN

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
1. FUNKTIONSWEISE DES FONDS	1.1 — 1.4	45
2. BILANZ DER TÄTIGKEIT DES FONDS	2.1 — 2.3	45
3. VORSCHLAG ZUR ÄNDERUNG DER FONDSVERORDNUNG	3.1 — 3.3	45
4. FESTSTELLUNGEN UND BEMERKUNGEN	4.1 — 4.5	46

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen,

gestützt auf den am 18. März 1998 von der Kommission vorgelegten Gesamtbericht über das Funktionieren des Garantiefonds (KOM(1998) 168 endg.),

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. FUNKTIONSWEISE DES FONDS

1.1. Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen wurde am 31. Oktober 1994 durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates eingerichtet, um bei Schuldnerausfall im Rahmen eines von der Gemeinschaft an ein oder in einem Drittland gewährten oder garantierten Darlehens Zahlungen an die Gläubiger der Gemeinschaft leisten zu können. Der Fonds wird angerufen, wenn der Schuldner drei Monate nach Ablauf der Zahlungsfrist immer noch ausfällt, und übernimmt dann die Zahlung für die Gemeinschaftskasse, die inzwischen den Schuldendienst für die Anleihe geleistet hat.

1.2. Die Mittel des Fonds setzen sich zusammen aus Übertragungen aus der in den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften eingesetzten Garantiereserve (im Haushaltsplan 1998 338 Mio ECU), Anlageerträgen und bei den säumigen Schuldnern eingeforderten Beträgen.

1.3. Gemäß den Artikeln 3 und 4 der Fondsverordnung beliefen sich die Übertragungen bis zum Erreichen eines Zielbetrags von 10 % der gesamten Kapitalverbindlichkeiten aus allen abgedeckten Transaktionen zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen und der Verzugszinsen auf 14 % ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 5 der Verordnung wurde die Einzahlungsquote auf 15 % angehoben, wenn sich die Fondsmittel auf weniger als 75 % des Zielbetrags beliefen.

des Nominalbetrags der einzelnen finanzierten neuen Transaktionen. In Artikel 4 der Verordnung ist festgelegt, daß diese Einzahlungsquote in den Fonds bei Erreichen des Zielbetrags, spätestens aber am 31. Dezember 1999, überprüft werden muß.

1.4. Gemäß Artikel 6 der Verordnung hat die Kommission im Rahmen einer Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft und der Europäischen Investitionsbank (EIB) von November 1994 die Finanzverwaltung des Fonds der EIB übertragen.

2. BILANZ DER TÄTIGKEIT DES FONDS

2.1. Seit seiner Einrichtung wurde der Fonds lediglich im Rahmen von zwei Transaktionen in den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) der ehemaligen UdSSR und den aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Staaten in Anspruch genommen. Er wurde noch nie für einen der sechs Beitrittskandidaten angerufen.

2.2. Das Verhältnis zwischen den verfügbaren Fondsmitteln und dem Gesamtbetrag der Darlehens- und Darlehensgarantietransaktionen zugunsten von Drittländern zuzüglich der fälligen und nicht gezahlten Zinsen ist von Jahr zu Jahr angestiegen. Ende 1997 lag es bei 10,8 % ⁽²⁾ und damit über dem festgesetzten Zielbetrag von 10 %. Seit der Einrichtung des Fonds wurden noch nie mehr als 5 % der Gesamtverbindlichkeiten abgerufen, und Ende 1997 beliefen sich die insgesamt abgerufenen Garantiebeträge abzüglich der wiedereingezogenen Beträge auf 3,96 % des gesamten Darlehensbetrags.

2.3. Von 1994 bis 1997 wurden durchschnittlich 82 % der jährlichen Mittelausstattung der Garantiereserve für die Auffüllung des Fonds verwendet. Dagegen bleiben die Einnahmen aus den Kapitalanlagen trotz ihres stetigen Anstiegs relativ unbedeutend (1997 0,4 % des insgesamt garantierten Darlehensbetrags) und sind damit kein echter Faktor finanzieller Eigenständigkeit.

3. VORSCHLAG ZUR ÄNDERUNG DER FONDSVERORDNUNG

3.1. In Anbetracht der Funktionsweise des Fonds schlägt die Kommission die Änderung einzelner Bestimmungen der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vor. So soll der in Artikel 3 festgesetzte Zielbetrag des Fonds von 10 auf 8 % der gesamten Kapitalverbindlichkeiten gesenkt werden.

⁽²⁾ Die verfügbaren Nettomittel des Fonds belaufen sich Ende 1997 auf 862 Mio ECU — gegenüber Gesamtverbindlichkeiten von 7 960 Mio ECU.

3.2. Ferner soll Artikel 4 dahin gehend geändert werden, daß sich die Übertragungen an den Fonds nur noch auf 6 % des Nominalbetrags der neu beschlossenen und durch den Fonds gedeckten Transaktionen belaufen. Diese Quote kann jedoch auf 7 % angehoben werden, wenn die Fondsmittel infolge von Schuldnerausfällen auf weniger als 75 % des Zielbetrags zurückgehen.

3.3. Im übrigen wird eine Änderung von Artikel 6 vorgeschlagen, damit in Zukunft die Kommission und nicht mehr wie bisher die EIB mit der Finanzverwaltung des Fonds beauftragt wird.

4. FESTSTELLUNGEN UND BEMERKUNGEN

4.1. Die Kommission geht davon aus, daß sich der kumulierte Saldo der Schuldnerausfälle im gesamten Zeit-

raum 1999–2006 auf dem Niveau von 315 Mio ECU halten wird. Dieser Saldo war jedoch bereits zum 31. Dezember 1997 erreicht. Die Annahme der Kommission ist insofern wenig realistisch, als der garantierte Darlehensbetrag von Ende 1997 bis Ende 2006 von 7 960 Mio ECU auf 25 298 Mio ECU ansteigen soll, so daß das Verhältnis Schuldnerausfälle/Verbindlichkeiten Ende 2006 bei 1,25 % läge — gegenüber 3,96 % Ende 1997. In *Tabelle 1* sind die Unterschiede zwischen der derzeitigen Lage und dem Kommissionsvorschlag zusammengefaßt.

4.2. Im übrigen ergäbe sich bei rückwirkender Anwendung der im Kommissionsvorschlag enthaltenen neuen Elemente auf die Haupttätigkeit des Fonds ⁽³⁾ dieselbe Schlußfolgerung. Anhand dieser Simulation läßt sich feststellen, daß der Fonds nicht in der Lage gewesen wäre, die 1995 eingetretenen Schuldnerausfälle allein zu decken, und Ende 1997 lediglich einen Deckungssatz von 2,3 % erreicht hätte, der bei weitem nicht an den festgesetzten Zielbetrag von 8 % der Verbindlichkeiten heranreicht (siehe *Tabelle 2*).

Tabelle 1

Vergleich der wichtigsten Faktoren

	Derzeitige Lage	Kommissionsvorschlag
Garantiereserve	329 Mio ECU ⁽¹⁾	150 Mio ECU
Verwendungsrate der Reserve	82 % ⁽²⁾	87 % ⁽³⁾
Zielbetrag	10 %	8 %
Normale Einzahlungsquote	14 %	6 %
Beschleunigte Einzahlungsquote	15 %	7 %
Jährliche Kapazität ⁽⁴⁾	2 350 Mio ECU	2 500 Mio ECU
Anstieg der Verbindlichkeiten	1 245 Mio ECU ⁽⁵⁾	2 293 Mio ECU
Gesamtverbindlichkeiten	7 960 Mio ECU	25 298 Mio ECU
Kumulierter Saldo der Schuldnerausfälle	315 Mio ECU	315 Mio ECU
Schuldnerausfälle/Verbindlichkeiten	3,96 %	1,25 %

⁽¹⁾ Mittelansätze im Haushaltsplan 1997.

⁽²⁾ Durchschnittswert für den Zeitraum 1994-1997.

⁽³⁾ Durchschnittswert für den Zeitraum 2002-2006.

⁽⁴⁾ Verhältnis zwischen dem Betrag der Garantiereserve und der Einzahlungsquote.

⁽⁵⁾ 1997.

⁽³⁾ Verbindlichkeiten, Schuldnerausfälle und Rückzahlungen.

Tabelle 2

Simulation der Bewegungen und der Situation des Garantiefonds (Mio ECU) durch rückwirkende Anwendung der von der Kommission empfohlenen Änderungen

Haushaltsjahre	Einzahlungen ⁽¹⁾	Garantieabrufe ⁽²⁾	Verspätete Rückzahlungen	Zum 31.12 insgesamt verfügbare Fondsmittel ⁽³⁾	Gesamtgarantiebetrag	Deckungssatz
1994	125,88	—	—	125,88	6 017	2,1
1995	85,95	(303,07)	35,63	(55,61)	5 882	(0,9)
1996	114,52	(52,54)	55,72	62,09	6 715	0,9
1997	132,55	(54,29)	45,03	185,38	7 960	2,3
Insgesamt	458,9	(409,90)	136,38			

⁽¹⁾ Auffüllung des Garantiefonds bei einer Einzahlungsquote von 6 bzw. 7 %.

⁽²⁾ Der Garantiefonds wurde ab Januar 1995 angerufen, um Schuldnerausfälle zu decken.

⁽³⁾ Da die Zinsen ein unwesentlicher Faktor sind, wurden sie bei dieser Annahme außer acht gelassen.

Quelle: Kommission.

4.3. Ferner besteht die Gefahr, daß infolge des Beitritts der sechs Bewerberländer im Zeitraum 2002–2006 ein Teil der bis dahin für Darlehen an diese Länder verfügbaren Finanzierungsbeträge anderen Ländern mit höherem Ausfallrisiko und einer entsprechend geringeren Kreditwürdigkeit zugewiesen wird.

4.4. In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen und mit Blick auf den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten ist daher nach Ansicht des Hofes nicht vollkommen auszuschließen, daß der Fonds durch die vorgeschlagene Herabset-

zung des Zielbetrags von 10 auf 8 % und die entsprechende Herabsetzung der Einzahlungsquote von 14 auf 6 % in Zukunft in Liquiditätsschwierigkeiten gerät. Ferner könnte die Anhebung der Einzahlungsquote auf 7 %, die für den Fall vorgeschlagen wird, daß die Fondsmittel infolge von Schuldnerausfällen auf weniger als 75 % des Zielbetrags zurückgehen, nach Auffassung des Hofes unzulänglich sein.

4.5. Der Vorschlag, die Fondsverwaltung der Kommission zu übertragen, gibt keinen Anlaß zu Bemerkungen des Hofes.