

Ausgabe  
in deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

---

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

**Rechnungshof**

2001/C 345/01

Stellungnahme Nr. 8/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit dem Statut der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme beauftragt werden .....

1

## I

(Mitteilungen)

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME Nr. 8/2001

**zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit dem Statut der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme beauftragt werden**

(Vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 zweiter Unterabsatz des EG-Vertrags)

(2001/C 345/01)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 248 Absatz 4 zweiter Unterabsatz,

gestützt auf das dem Hof am 21. März 2001 zugegangene Ersuchen des Rates der Europäischen Union vom 15. März 2001 um Stellungnahme des Rechnungshofes zu diesem Vorschlag,

gestützt auf den von der Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung <sup>(1)</sup> sowie auf die Stellungnahme des Hofes zu diesem Vorschlag <sup>(2)</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Vorschlag für eine Verordnung des Rates steht im Gesamtzusammenhang mit der Externalisierung der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme.

Diese Verordnung betrifft das Statut der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme beauftragt werden —

**Einleitung**

1. Die von der Kommission im Dezember 1999 eingegangene Verpflichtung <sup>(3)</sup>, eine Politik für eine kohärente und kontrollierte Externalisierung zu entwickeln, um die Fehlentwicklungen zu beheben, die sich infolge des unzureichend kontrollierten Einsatzes einiger Büros für technische Hilfe (BAT) ergeben hatten, entspricht einer vom Hof seit mehreren Jahren in seinen Jahresberichten und Sonderberichten hervorgehobenen Notwendigkeit <sup>(4)</sup>. Der vorliegende Verordnungsvorschlag wird ganz allgemein vor dem Hintergrund der früheren Bemerkungen des Hofes begrüßt. Er bietet einen Rechtsrahmen für die Beauftragung von Exekutivagenturen mit der Durchführung und Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen und bildet damit das Kernstück der Externalisierungspolitik der Kommission.

2. Der Verordnungsvorschlag enthält jedoch eine Reihe von Bestimmungen, die nach Auffassung des Hofes einer Klarstellung oder grundlegenden Abänderung bedürfen. In den nachfolgenden Ausführungen, die der Struktur des Verordnungsvorschlags folgen, wird auf diese Bestimmungen näher eingegangen.

**Artikel 3: Einsetzung und Auflösung der Exekutivagenturen**

3. Wie der Hof feststellen konnte, spiegelt Artikel 3 in den Absätzen 1 und 2 des Verordnungsentwurfs den vorübergehenden Charakter einer Exekutivagentur wider, indem er vorsieht,

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 461 endg. vom 17.10.2000.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme Nr. 2/2001 des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 8. März 2001 (Abl. C 162 vom 5.6.2001, S. 1).

<sup>(3)</sup> „Leitlinien für die Externalisierungspolitik“, SEK(1999) 2051/7 vom 14.12.1999.

<sup>(4)</sup> Siehe beispielsweise Sonderbericht Nr. 1/96 über die Mittelmeerprogramme.

dass die Kommission die Dauer des Bestehens der Agentur festlegen und beschließen kann, eine Agentur, für die kein weiterer Bedarf gegeben ist, aufzulösen. Nach Auffassung des Hofes sollte die Kommission von diesem Ermessen in Bezug auf Exekutivagenturen, die nicht länger erforderlich sind, auch tatsächlich wirksamen Gebrauch machen.

4. Soweit eine Exekutivagentur Aufgaben ausübt, die ihr von der Kommission übertragen wurden, sollte in Artikel 3 Absatz 2 im Zusammenhang mit der Auflösung vorgegeben werden, dass die Kommission die gesamten Aktiva und Passiva der Agentur direkt in ihre Rechnungsführung übernimmt, ohne die Beendigung der Liquidation abzuwarten.

#### **Artikel 5: Sitz**

5. Selbstverständlich sollten zwischen Exekutivagenturen und den Kommissionsdienststellen enge Verbindungen bestehen, doch erscheint es nicht angemessen, den Sitz der Exekutivagenturen ausschließlich auf einen der Dienstorte der Kommissionsdienststellen festzulegen. Als Sitz sollte eher der Ort vorgesehen werden, an dem die Exekutivagenturen ihre Aufgaben am effizientesten erfüllen können.

#### **Artikel 6: Aufgaben**

6. Die Kommission bleibt in ihrer Funktion als übertragendes Organ für die Wahrnehmung ihrer Befugnisse durch die Agenturen verantwortlich. Daher empfiehlt es sich, in der Verordnung eine allgemeine Regelung für die Kontrolle der Kommission über die Tätigkeiten der Agenturen vorzusehen. Für die Kommission wären damit Eingriffsmöglichkeiten gegeben, sollte eine Agentur eine dem Sinn und Zweck des betreffenden Gemeinschaftsprogramms zuwiderlaufende Maßnahme treffen oder sich ganz allgemein rechtswidrig verhalten. Die Kontrollmodalitäten könnten — unter Berücksichtigung der besonderen Aspekte jeder Agentur — in der Übertragungsverfügung geregelt werden; der allgemeine Rahmen für die Kontrolle sollte hingegen in der Verordnung mit dem Statut der Exekutivagenturen festgelegt sein.

#### **Artikel 9: Aufgaben des Lenkungsausschusses**

7. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 nimmt der Lenkungsausschuss spätestens zu Beginn jeden Jahres das jährliche Arbeitsprogramm der Exekutivagentur an. Hier sollte dem Lenkungsausschuss ausdrücklich aufgegeben werden, bereits bei Einrichtung einer Agentur eindeutige Ziele für die Agentur wie auch Leistungsindikatoren festzulegen, um die Effizienz der Agentur bei Erfüllung ihrer Aufgaben bewerten zu können. Dies würde in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Kommission im Rahmen des derzeitigen Reformprozesses von Anfang an hervorheben, welche Bedeutung dem Erzielen von Ergebnissen durch die Agentur beizumessen ist.

8. Ebenso sollte in dieser Rahmenverordnung festgehalten werden, dass der jährliche Tätigkeitsbericht einer Agentur (Artikel 9 Absatz 7) Angaben zu sämtlichen erhaltenen Finanzmitteln und deren Verwendung enthalten sollte — unabhängig davon, ob diese aus der Gemeinschaft oder aus anderen Quellen stammen. Die Berichte sollten ferner hinlängliche Informationen und Analysen umfassen, um beurteilen zu können, inwieweit die Ziele der betroffenen Agentur erreicht wurden und ob das Management der Agentur effizient ist.

9. Ferner sollten in die Verordnung Bestimmungen für eine in regelmäßigen Abständen vorzunehmende Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit einer Agentur aufgenommen werden, die im derzeitigen Vorschlagsentwurf fehlen. Solche Bewertungen sollten unter der Verantwortung der Kommission, aber in enger Zusammenarbeit mit der Agentur und ihrem Lenkungsausschuss ausgeführt werden. Die sich hieraus ergebenden Berichte sollten dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Rechnungshof übermittelt werden.

10. Der Lenkungsausschuss sollte die ihm vom Direktor vorgelegten Abschlüsse einer Exekutivagentur vor ihrer in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehenen Übermittlung an das Europäische Parlament, den Rechnungshof und die Kommission genehmigen.

#### **Artikel 11: Aufgaben des Direktors**

11. Dem Direktor einer Exekutivagentur sollte ausdrücklich vorgegeben werden, dass er in der Agentur für die Einrichtung eines wirksamen internen Kontrollsystems zu sorgen hat.

#### **Artikel 12 bis 16: Verwaltungshaushaltsplan der Agentur und operationelle Mittel der Programme, die von der Agentur mitverwaltet werden <sup>(1)</sup>**

12. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass der Verwaltungshaushaltsplan einer Exekutivagentur lediglich zur Deckung der Verwaltungsausgaben der Agentur im nachfolgenden Haushaltsjahr bestimmt ist. Dieser Verwaltungshaushaltsplan wird zum einen durch einen Zuschuss der Kommission in Form eines bestimmten Anteils der jährlichen Finanzausstattung der Gemeinschaftsprogramme, die von der Exekutivagentur mitverwaltet werden, finanziert und zum anderen durch Mittel aus anderen Quellen. Die operationellen Mittel der Gemeinschaftsprogramme werden in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingestellt und nicht in den Verwaltungshaushaltsplan der Agentur. Ausgaben zulasten dieser Programme werden direkt unter den entsprechenden Haushaltslinien im Gesamthaushaltsplan verbucht.

<sup>(1)</sup> Die englische Fassung des Verordnungsentwurfs bezieht sich auf den „operating budget“ (Verwaltungshaushaltsplan) für die Verwaltungsausgaben und auf die „operating appropriations of the Community programmes“ (operationelle Mittel für die Gemeinschaftsprogramme) für die Kosten der Maßnahmen. Dies ist sehr verwirrend. Es wäre wünschenswert, wenn die Kommission Termini verwendet, die zwischen beiden Ausgabenarten deutlicher unterscheiden. Beispielsweise könnte man im zweiten Fall von „operational appropriations“ sprechen.

13. Entsprechend dem Verordnungsvorschlag sind somit im Jahresabschluss einer Exekutivagentur lediglich deren Verwaltungsausgaben und sonstige laufende Ausgaben ausgewiesen sowie die Einnahmen zur Deckung dieser Ausgaben, nicht aber die Ausgaben zulasten der von der Agentur verwalteten Gemeinschaftsprogramme.

14. Die direkte Verbuchung der Ausgaben für von einer Agentur verwaltete Maßnahmen zulasten des Gesamthaushaltsplans ist zu begrüßen. Damit entfällt das Risiko, dass Zahlungen aus Mitteln des Gesamthaushaltsplans nicht mehr als eine Umschichtung von Mitteln von der Kommission auf zwischengeschaltete Einrichtungen darstellen<sup>(1)</sup>. Es bedeutet aber auch, dass der Jahresabschluss einer Agentur die Ausgaben für Maßnahmen, für deren Verwaltung diese zuständig ist, womöglich nicht umfasst. Die Erstellung eines Jahresabschlusses, der ausschließlich die Verwaltungsausgaben betreffe, stünde nicht im Einklang mit den Schritten, welche die Kommission eingeleitet hat, um für ihre Programme das Konzept des „Activity Based Management/Activity Based Budgeting (ABM/ABB)“ (maßnahmenbezogenes Management/maßnahmenbezogene Budgetierung) einzuführen. Das Konzept des ABM/ABB impliziert, dass zwischen den für Programme bereitgestellten Finanzmitteln und den zur Deckung der Verwaltungskosten für diese Programme erforderlichen Mitteln ein Bezug hergestellt wird. Es ist wichtig, einer Exekutivagentur die Verpflichtung aufzuerlegen, über die von ihr verwalteten operationellen Mittel allgemein Rechenschaft abzulegen.

15. Die Kommission könnte auch erwägen, zusammen mit den operationellen Mitteln für die von ihnen verwalteten Programme auch die Verwaltungshaushaltspläne der Exekutivagenturen in den Gesamthaushaltsplan einzubeziehen. In diesem Fall würden die Verwaltungsausgaben direkt zulasten des Gesamthaushaltsplans gebucht.

16. Eine derartige Lösung könnte die Erstellung eines vollständigen Jahresabschlusses einer Agentur erleichtern, der damit sowohl die Verwaltungsausgaben als auch und die von ihr verwalteten operationellen Ausgaben für Programme umfassen würde. Allerdings sollten die potenziellen Vorteile einer flexiblen Handhabung, die mit der Führung des Verwaltungshaushaltsplans einer Exekutivagentur außerhalb des Geltungsbereichs der Haushaltsordnung verbunden sind, erhalten bleiben. Zumindest sollte die Verordnung die Forderung enthalten, dass der Jahresabschluss einer Agentur einen Finanzbericht umfasst, aus dem die Verwendung der operationellen Mittel für Gemeinschaftsprogramme im Hinblick auf Mittelbindungen und Zahlungen im Einzelnen ersichtlich ist (siehe Ziffer 8).

17. Die Artikeln 12 bis 16 des Verordnungsvorschlags bedürfen in mehrfacher Hinsicht einer Klarstellung:

<sup>(1)</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht der Funktionsweise der Europäischen Agentur für Wiederaufbau entspricht. Diese Agentur erhält umfangreiche Mitteltransfers von der Kommission zur Finanzierung der von ihr verwalteten Maßnahmen und ihrer laufenden Kosten. Jeder Transfer wird in der Rechnungsführung der Kommission als Einzelzahlung verbucht, während die Agentur diese Mittel als Einnahmen ausweist. Aus dem Jahresabschluss der Agentur gehen die Mittelbindungen und Zahlungen sowohl in Bezug auf die Maßnahmen als auch die laufenden Kosten hervor.

- a) In den Artikeln 12 und 13 sollte im Zusammenhang mit den Mitteln, welche die Kommission einer Exekutivagentur zur Deckung ihrer Verwaltungskosten bereitstellt, nicht von einem „Zuschuss“, sondern vielmehr von einem „Beitrag“ gesprochen werden. Dies liegt darin begründet, dass sich die Natur von „Zuschüssen“ wie sie derzeit im Leitfaden für die Verwaltung von Finanzhilfen definiert ist, von dem, was in diesem Vorschlag beabsichtigt ist, erheblich unterscheidet.
- b) Ferner ist nicht eindeutig, ob der „Beitrag“ — berechnet als Anteil der jährlichen Finanzausstattung des jeweiligen Gemeinschaftsprogramms, das von der Exekutivagentur mitverwaltet wird — eine erworbene Einnahme der Agentur darstellt, selbst wenn die für die Programme bereitgestellten Beträge nicht gebunden oder ausgezahlt werden. Ziel sollte sein, die grundlegenden Verwaltungsausgaben der Agentur zu finanzieren, eventuell bis zu einer gewissen Obergrenze. Die Bestimmungen des Artikels 13 müssen daher klargestellt werden.
- c) Eine Exekutivagentur kann neben dem Beitrag der Kommission aus dem Gesamthaushaltsplan auch Mittel aus anderen Quellen erhalten (Artikel 12 Absatz 3, Artikel 17). Gemäß dem Verordnungsentwurf sollen die in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehenen Abschlüsse lediglich die Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit diesen sonstigen Einnahmen enthalten. Unklar bleibt, in welcher Form über die Ausgaben für die aus diesen sonstigen Einnahmen finanzierten Programme Rechenschaft abgelegt wird. Im Einklang mit den in Ziffer 14 dargelegten Ausführungen sollte eine Exekutivagentur die Pflicht haben, Rechenschaft über die Verwendung sämtlicher ihr zur Verwaltung anvertrauter Mittel abzulegen.

#### **Artikel 19: Kontrollen**

18. Gemäß Artikel 14 legt der Direktor einer Exekutivagentur dem Europäischen Parlament, dem Rechnungshof, der Kommission und dem Lenkungsausschuss die Abschlüsse mit den Angaben zu sämtlichen Einnahmen und Ausgaben vor (siehe Ziffer 10 mit dem Vorschlag des Hofes, diese Bestimmung dahin gehend abzuändern, dass der Lenkungsausschuss die Abschlüsse vor ihrer Übermittlung an die Organe genehmigen muss). Das Europäische Parlament erteilt der Exekutivagentur Entlastung.

19. Nach Artikel 19 prüft der Rechnungshof die Rechnungsführung der Exekutivagentur gemäß Artikel 248 des EG-Vertrags.

20. Wenn die Externalisierungspolitik der Kommission zur Einrichtung einer erheblichen Anzahl an Exekutivagenturen führt, wird die Aufgabe der Durchführung jährlicher Prüfungen ihrer Rechnungsführung beträchtliche Ausmaße annehmen und eine Erhöhung der Ressourcen des Hofes erforderlich machen. Nach dem Wortlaut des Verordnungsvorschlags würden sich die Abschlüsse lediglich auf die Verwaltungsausgaben der Agenturen beziehen. Jährliche Prüfungen all dieser Abschlüsse würden nicht den effizientesten Einsatz der begrenzten Ressourcen des Hofes darstellen. Um dieses Problem auf ein Mindestmaß zu reduzieren und im Interesse eines kosteneffizienten Einsatzes der Hofressourcen, sollte in der Rahmenverordnung vorgesehen sein, dass

die Ausgaben der Exekutivagenturen — sowohl die operationellen Ausgaben für Gemeinschaftsprogramme als auch die Verwaltungsausgaben — vor ihrer Einbindung in den konsolidierten Jahresabschluss der Kommission von unabhängigen Rechnungsprüfern überprüft werden. Dies würde die Vorrechte des Hofes gemäß Artikel 248 des EG-Vertrags nicht beeinträchtigen. Der Hof würde die Verwendung der von einer Exekutivagentur verwalteten operationellen Mittel für Gemeinschaftsprogramme prüfen, wobei sich eine derartige Prüfung auch auf die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltung der Agentur beziehen würde. Für die Zwecke des Bestätigungsvermerks in Bezug auf die Verwaltungsausgaben dürfte der Hof damit in der Lage sein, seine Sicherheit in Fragen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit auf der Grundlage der vorherigen Prüfung vonseiten unabhängiger Rechnungsprüfer zu erlangen.

21. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es Sinn macht, wenn das Europäische Parlament jeder einzelnen Exekutivagentur allein für deren jeweilige Verwaltungsausgaben Entlastung erteilt. Unter derartigen Umständen könnte die externe Prüfung einer Exekutivagentur als Teil der internen Revision der Kommission in Bezug auf die Tätigkeit von Einrichtungen betrachtet werden, denen sie bestimmte Aufgaben anvertraut oder

übertragen hat. Das Europäische Parlament würde im Rahmen der allgemeinen Entlastung der Kommission die Leistung der Kommission und ihrer Exekutivagenturen untersuchen, anstatt jeder einzelnen Agentur gesondert Entlastung zu erteilen. Eine solche Regelung würde die im Rahmen des Entlastungsverfahrens nach wie vor bestehende letzte Rechenschaftspflicht der Kommission in Bezug auf die an Exekutivagenturen übertragenen operationellen Ausgaben für Programme besser zum Ausdruck bringen.

#### **Artikel 21: Überwachung der Rechtmäßigkeit**

22. Der Artikel 230 des EG-Vertrags sieht ein Klagerecht gegen Handlungen von Agenturen als solche nicht vor. Da die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Überwachung der Rechtmäßigkeit durch den EG-Vertrag festgelegt ist, kann diese durch eine Ratsverordnung weder abgeändert noch ausgedehnt werden. Um den Eindruck zu vermeiden, dass der vorliegende Verordnungsvorschlag auf eine solche Abänderung oder Ausdehnung abzielt, empfiehlt es sich in diesem Artikel vorzusehen, dass die Kommission — als übertragendes Organ — für die Handlungen der Exekutivagenturen rechtlich verantwortlich ist.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 25. Oktober 2001 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Jan O. KARLSSON

*Präsident*

---