

Ausgabe in
deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	Rechnungshof — Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001	
2002/C 295/01	Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans, zusammen mit den Antworten der Organe.....	9
	Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds, zusammen mit den Antworten der Organe.....	289

DE

RECHNUNGSHOF



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

JAHRESBERICHT

zum Haushaltsjahr 2001

(2002/C 295/01)

in seiner Sitzung vom 10. Oktober 2002 verabschiedet.

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

Juan Manuel FABRA VALLÉS
(Präsident)
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Lars TOBISSON
Hedda von WEDEL
David BOSTOCK
Morten Louis LEVYSOHN
Ioannis SARMAS

INHALT

	<i>Seite</i>
Allgemeine Einleitung	5

BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES GESAMT- HAUSHALTSPLANS

Kapitel 1 — Eigenmittel	11
Kapitel 2 — Gemeinsame Agrarpolitik	33
Kapitel 3 — Strukturmaßnahmen	83
Kapitel 4 — Interne Politikbereiche	129
Kapitel 5 — Externe Politikbereiche	167
Kapitel 6 — Heranführungshilfe	199
Kapitel 7 — Verwaltungsausgaben	215
Kapitel 8 — Finanzinstrumente und Bankaktivitäten	229
Kapitel 9 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	249

BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES SECHSTEN, SIEBTEN UND ACHTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF)

Kapitel I — Ausführung des sechsten, siebten, und achten EEF	294
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung zu den EEF	300
Kapitel III — Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	309

ANHÄNGE

Anhang I — Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union	III
Anhang II — Vom Rechnungshof in den letzten fünf Jahren verabschiedete Berichte und Stellungnahmen	XIX

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Hinsichtlich Gliederung und Format ähnelt dieser Jahresbericht denen der vergangenen Jahre, doch er fällt knapper aus als der letztjährige. Jeweils ein Kapitel ist den Einnahmen sowie den einzelnen Ausgabenbereichen entsprechend den Rubriken der Finanziellen Vorausschau gewidmet. Das letzte Kapitel (Kapitel 9) enthält die Zuverlässigkeitserklärung der Hofes. Die Bemerkungen des Hofes zu den Europäischen Entwicklungsfonds sind gesondert dargelegt. Die Antworten der Kommission und gegebenenfalls der übrigen Organe sind neben den entsprechenden Bemerkungen des Hofes veröffentlicht.

0.2. Seit dem letzten Jahresbericht hat der Hof sieben Sonderberichte veröffentlicht, von denen Zusammenfassungen in den einschlägigen Kapiteln dieses Berichts enthalten sind. Darüber hinaus nahm der Hof zehn Stellungnahmen an, darunter eine zweite zur Neufassung der Haushaltsordnung (Stellungnahme Nr. 2/2002⁽¹⁾).

0.3. In dieser allgemeinen Einleitung werden schwerpunktmäßig Kernpunkte im Zusammenhang mit der Verwaltung des Haushalts der Europäischen Union im Jahr 2001 aufgegriffen. Diese betrafen das Verwaltungsreformprogramm der Kommission, insbesondere für den Bereich ihres Finanzmanagements, das auch die Annahme einer neuen Haushaltsordnung umfasste, sowie den erheblichen Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben im zweiten Jahr in Folge.

Zuverlässigkeitserklärungen

0.4. Was den Gesamthaushaltsplan betrifft, vermittelt der im Amtsblatt veröffentlichte Jahresabschluss des am 31. Dezember 2001 abgeschlossenen Haushaltsjahres, abgesehen von den Auswirkungen der in der Zuverlässigkeitserklärung dargelegten Sachverhalte, nach Ansicht des Hofes ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende. Der Hof weist darauf hin, dass die meisten seiner Vorbehalte und Bemerkungen bereits seit längerem bestehen. Die dabei beanstandeten Mängel ergeben sich größtenteils aus dem Rechnungsführungssystem der Gemeinschaft, das nicht für eine Überprüfung der vollständigen Erfassung der Vermögensbestandteile konzipiert ist.

0.5. In den Ziffern 9.6 und 9.7 dieses Berichts wird auf diese Schwachstellen des Rechnungsführungssystems der Kommission näher eingegangen. Auf diese Problematik hat der Hof in seinen vergangenen Jahresberichten wiederholt aufmerksam gemacht, insbesondere in

den Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 1999 und 2000, in denen er in Bezug auf das Rechnungsführungssystem Sincom 2 erhebliche Mängel hinsichtlich der Kontrolle und Sicherheit des Systems sowie der Vollständigkeit der darin enthaltenen Daten feststellte. Einige der Probleme sind noch immer nicht behoben worden⁽²⁾. Der Hof zeigt sich besorgt darüber, dass die Kommission der Mängelbeseitigung innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens keine hinreichende Priorität eingeräumt bzw. nicht genügend Beachtung geschenkt und dafür keine angemessenen Ressourcen bereitgestellt hat, wenngleich sie in der Vergangenheit zumindest einige der vom Hof beanstandeten Unzulänglichkeiten eingeräumt hat. In ihrer Antwort zu den Ziffern 9.6-9.8 dieses Berichts sagte die Kommission die Modernisierung und Verbesserung des Rechnungsführungssystems zu. Nun muss sie dringend einen ausführlichen Aktionsplan mit den notwendigen Ressourcen und einem realistischen, angemessenen Zeitplan erstellen. In dem Aktionsplan sollte deutlich zwischen Maßnahmen, die zur Behebung gegenwärtiger Funktionsmängel und zur Erhöhung des Informationswertes der derzeitigen Kassenbuchführung notwendig sind, und solchen, die zum Übergang zu einer vollständigen periodengerechten Buchführung erforderlich sind, unterschieden werden.

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

0.7. Was die Zuverlässigkeitserklärung zu den Europäischen Entwicklungsfonds betrifft, vermitteln der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2001 und die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2001 nach Ansicht des Hofes, abgesehen von einigen im Bestätigungsvermerk dargelegten Sachverhalten, ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben des sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende.

0.8. Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge ist der Hof der Auffassung, dass die verbuchten Einnahmen sowie die für die Mittelbindungen und Zahlungen des EEF für das Jahr zugewiesenen Mittel insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsmäßig sind. Der Hof kann allerdings keine entsprechende Gewähr für die Realität der den Zahlungen auf der Ebene der lokalen Empfänger zugrunde liegenden Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge geben.

⁽¹⁾ ABl. C 92 vom 17.4.2002. Ziffer 0.17 Anhang II dieses Berichts enthält eine vollständige Liste der in den vergangenen fünf Jahren vom Hof angenommenen Berichte und Stellungnahmen.

⁽²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 8.41-8.56 (ABl. C 342 vom 1.12.2000). Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 9.38-9.43 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

Reform der Kommission — 2001 war ein Übergangsjahr

0.9. Das Jahr 2001 war ein wichtiges Übergangsjahr im Rahmen der tiefgreifenden Verwaltungsreform der Kommission als Ganzes und insbesondere der Reform des Finanzmanagements. Die Ziffern 9.48-9.100 enthalten eine Reihe von Bemerkungen zur Reform des internen Kontrollsystems der Kommission.

0.10. In den Ziffern 9.63-9.70 stellt der Hof fest, dass Verzögerungen eingetreten sind und eine Reihe von Fristen aus dem Aktionsplan zum Weißbuch über die Reform von Ende 2001 auf Ende 2002 verlängert wurden. Nach Ansicht des Hofes waren derartige Verzögerungen unvermeidlich, da der ursprüngliche Zeitplan im Weißbuch übertrieben ehrgeizig war. Wegen des breiten Spektrums und des ehrgeizigen Ansatzes des Reformprogramms erfordert seine wirksame Umsetzung eine gewisse Zeit.

0.11. Dies wird durch die jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren, die ein Schlüsselement der Reform bilden, treffend veranschaulicht. Aufgrund seiner Durchsicht dieser jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen sowie der Schlussfolgerungen des Internen Auditdienstes und des dem Rat und dem Europäischen Parlament übermittelten Syntheseberichts der Kommission⁽³⁾ gelangt der Hof zu dem Schluss, dass es zu früh ist, aus den Berichten und Erklärungen Schlussfolgerungen über das Ausmaß der gelieferten Zuverlässigkeitsgewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der abgewickelten Vorgänge und der wirtschaftlichen Ressourcenverwendung zu ziehen. Diesbezüglich räumt die Kommission ein, dass es noch erheblicher Anstrengungen bedarf, um methodische Verbesserungen zu erzielen und eine einheitliche Anwendung und Berichterstattung sicherzustellen (siehe Ziffern 9.71-9.100).

0.12. Die Erklärungen sind in ihrer Art sehr unterschiedlich, es bestehen Kohärenzprobleme zwischen der Erklärung und dem Bericht einiger Generaldirektoren sowie zwischen den jeweiligen Ansätzen. Es ist schwierig, die Bedeutsamkeit der von den Generaldirektoren festgehaltenen Vorbehalte und Bemerkungen zu beurteilen, insbesondere bezüglich der Ausgaben, die im Rahmen der geteilten Mittelbewirtschaftung mit den Mitgliedstaaten getätigt wurden, was auf den bei weitem größten Teil der Haushaltsausgaben zutrifft. Die von der Kommission in ihrem Synthesebericht gezogenen Gesamtschlussfolgerungen sind selbst zwiespältig. In dem Bericht wird trotz der in den meisten Bereichen festgestellten zahlreichen Risiken und Unzulänglichkeiten der Schluss gezogen, dass das Ergebnis eine „insgesamt positive Situation“ widerspiegelt.

⁽³⁾ Synthese der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren und Dienstleiter (KOM(2002) 426 endg. vom 24. Juli 2002).

0.13. Die Kommission hat allerdings wichtige Schritte zur Klarstellung der Verantwortlichkeit für und der Rechenschaftslegung über die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel eingeleitet. Außerdem hat die Kommission sich entschlossen gezeigt, sich die Ergebnisse dieses ersten Jahres zunutze zu machen und einen 18-teiligen Aktionsplan zur Behebung der festgestellten Mängel vorzulegen. Dies zeugt von ihrem Bewusstsein darüber, dass zur dauerhaften, nachhaltigen Verbesserung der Qualität ihres Finanzmanagements noch erhebliche Anstrengungen notwendig sind. Die Berichte liefern zahlreiche nützliche Informationen zu Bereichen, in denen weitere Maßnahmen zur Weiterentwicklung und Verbesserung der internen Kontrollmechanismen erforderlich sind.

0.14. Das Hauptziel der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen besteht in der Verstärkung der Rechenschaftspflicht der Generaldirektoren für die Bewirtschaftung der von ihnen ausgegebenen Mittel. Sie sind auch vom Hof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit zu berücksichtigen. Die Verbesserung der Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren, wie sie im 18-teiligen Aktionsplan der Kommission vorgesehen ist, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Hof daraus künftig eine gewisse Zuverlässigkeitsgewähr für seine Zuverlässigkeitserklärung ableiten kann. Diese Berichte und Erklärungen sollen einen der Ecksteine des internen Kontrollsystems für die Gemeinschaftsausgaben bilden, das derzeit auf Kommissionsebene und in den Mitgliedstaaten eingerichtet wird. Wie die einzelnen Kapitel dieses Berichts zeigen, sind zur Entwicklung eines geeigneten internen Kontroll- und Auditsystems der Gemeinschaft, das es dem Hof ermöglicht, eine Zuverlässigkeitsgewähr aus diesen Quellen abzuleiten, allerdings noch erhebliche Anstrengungen notwendig.

0.15. Wenngleich in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen entsprechend der Gliederung der finanziellen Vorausschau Überwachungs- und Kontrollsysteme entwickelt werden und die mittelbewirtschaftenden Dienststellen der Kommission der Prüfung der aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit schenken, wird mit den bestehenden Systemen noch nicht sichergestellt, dass die der Kommission oder dem Hof verfügbaren Angaben zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge hinreichend zuverlässig sind. So geht beispielsweise in Kapitel 2 (gemeinsame Agrarpolitik) aus der Prüfung des Hofes hervor, dass das Bescheinigungsverfahren für die Zahlstellen keine Gewähr dafür liefert, dass die von den Begünstigten in ihren Zahlungsanträgen gemeldeten Sachverhalte der Wirklichkeit entsprechen. Im Bereich der Strukturmaßnahmen (Kapitel 3) gelangt der Hof zu dem Schluss, dass mit den Kontrollsystemen trotz der zunehmenden Konsolidierung und Verbesserung der Kontrollsysteme für die verschiedenen Programmplanungszeiträume noch immer nicht sichergestellt wird, dass die Anträge auf Restzahlung hinreichend rigorosen und verlässlichen Kontrollen unterzogen werden, bezüglich des laufenden Programmplanungszeitraums (2000 — 2006)

die Strukturen nicht alle funktionstüchtig sind und mit der unabhängigen Prüfung der Vorgänge noch nicht begonnen wurde. Kapitel 4 (interne Politikbereiche) zeigt, dass trotz einer erheblichen Intensivierung der Finanzprüfungen seitens der Kommission im Jahr 2000 noch immer wesentliche Fehler aufgrund überhöhter Ausgabenmeldungen von Vertragspartnern für indirekte Forschungsaktionen auftreten. Hinsichtlich der externen Politikbereiche (Kapitel 5 sowie der den Europäischen Entwicklungsfonds gewidmete Teil des Berichts) gelangt der Hof zu dem Schluss, dass er sich zur Erlangung einer teilweisen Zuverlässigkeitsgewähr noch nicht auf die internen Kontroll- und Überwachungssysteme der Kommission stützen kann.

0.16. Die Entwicklung eines wirksamen internen Kontroll- und Auditsystems der Gemeinschaft, aus dem der Hof eine Zuverlässigkeitsgewähr ableiten kann, wird noch einer mehrjährigen konzertierten Aktion bedürfen.

Haushaltsordnung

0.17. Seit dem letzten Jahresbericht hat der Rat eine neue Haushaltsordnung angenommen, die ab dem 1. Januar 2003 zur Anwendung kommt. Damit ist ein Prozess abgeschlossen, der in vielerlei Hinsicht mit der Stellungnahme des Hofes Nr. 4/97 ⁽⁴⁾ eingeleitet wurde. In der allgemeinen Einleitung zum Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 nannte der Hof, wenngleich er viele der vorgenommenen Änderungen begrüßte, mehrere Bereiche, in denen seine Stellungnahme Nr. 2/2001 ⁽⁵⁾ zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der Haushaltsordnung in dem geänderten Vorschlag nicht befolgt wurde. Der Hof erachtete es sogar für notwendig, eine weitere Stellungnahme ⁽⁶⁾ zu dem geänderten Vorschlag abzugeben, die sich auf den Zeitplan und das Verfahren für die Annahme der Berichte des Hofes und für die Vorlage und Genehmigung der Rechnungsabschlüsse bezog.

0.18. Wenngleich der Hof die allgemeine Linie der neuen Haushaltsordnung unterstützt, enthält letztere noch immer Bestandteile, die der Hof als unbefriedigend ansieht. Dazu gehören die künstlichen Jahrestanchen bei den Mittelbindungen, unnötige Ausnahmeregelungen in spezifischen Bereichen und Bestimmungen von marginaler Bedeutung (beispielsweise Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr), die — bei sehr geringfügigen finanziellen Auswirkungen — die Verwaltungs- und Kontrollsysteme unnötig komplex werden lassen. Dieser letzte Punkt ist vor dem Hintergrund der in Ziffer 0.5 angesprochenen Probleme durchaus erheblich. Es ist bedauerlich, dass die Gelegenheit nicht zu einer radikaleren Überarbeitung genutzt wurde.

Der Haushaltsüberschuss im Jahr 2001 war noch höher als der Überschuss des Vorjahres

0.19. Für das zweite Jahr in Folge war ein erheblicher Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben im Höhe von 15 013 Millionen Euro (16 % des endgültigen Haushaltsvolumens) zu verzeichnen. Die entsprechenden Zahlen für 2000 lauteten 11 619 Millionen Euro bzw. 14 %.

0.20. Es gibt keinen triftigen Grund für den Abruf von Eigenmitteln, die den Bedarf für das Jahr erheblich übersteigen. In ihren Antworten zu Ziffer 1.11 dieses Berichts weist die Kommission das Argument des Hofes zurück, wonach zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsüberschüsse der Mechanismus des Nachtrags- und Berichtigungshaushalts eingesetzt werden sollte. Die von der Kommission angeführten Gründe sind allerdings nicht ausreichend, um die Kritik, ihre Haushaltsführung sei nicht hinreichend rigoros, zu entkräften.

0.21. Ein wichtiger Faktor, der zur Entstehung des Haushaltsüberschusses beigetragen hat, ist die überhöhte Veranschlagung der Zahlungsermächtigungen nicht nur im Bereich der Strukturmaßnahmen, sondern auch im Bereich der Programme zur Vorbereitung der Erweiterung ⁽⁷⁾. Im Bereich der Strukturmaßnahmen blieb fast ein Drittel der Zahlungsermächtigungen ungenutzt. Aufgrund der langjährigen Erfahrung der Kommission und der Mitgliedstaaten mit Ausgabenprogrammen hätte die Kommission nach Ansicht des Hofes in der Lage sein sollen, in diesen Bereichen realistischere Haushaltsansätze aufzustellen.

Abschließende Bemerkung

0.22. Der Hof feiert im November 2002 sein 25-jähriges Bestehen. Jedem, der die Berichte des Hofes seit der Aufnahme seiner Tätigkeit liest, wird auffallen, wie häufig der Hof ähnliche Bemerkungen bezüglich notwendiger Verbesserungen in der Bewirtschaftung der Gemeinschaftsmittel auf allen Ebenen und in allen Haushaltsbereichen wiederholen musste. Die Kommission hat inzwischen beispielsweise in Form der 98 Aktionen im Weißbuch über die Reform ⁽⁸⁾ und jüngst in Form des 18-teiligen Aktionsplans im Zusammenhang mit den jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen der Generaldirektoren formale Zusagen zur Mängelbeseitigung gemacht. Bei der Umsetzung dieser verschiedenen Aktionspunkte werden durchaus Fortschritte erzielt. Wie aus den einzelnen Kapiteln dieses Berichts hervorgeht, bedarf es allerdings noch erheblicher Anstrengungen. Der Hof ersucht die Kommission nachdrücklich, ihre Bemühungen zu verstärken, damit baldmöglichst Verbesserungen erzielt werden.

⁽⁴⁾ ABl. C 57 vom 23.2.1998.

⁽⁵⁾ ABl. C 162 vom 5.6.2001.

⁽⁶⁾ Stellungnahme Nr. 2/2002 (ABl. C 92 vom 17.4.2002).

⁽⁷⁾ Siehe Ziffern 6.4-6.6 dieses Berichts.

⁽⁸⁾ KOM(2000) 200 endg. vom 5. April 2000.

BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM
RAHMEN DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

KAPITEL 1

Eigenmittel

1.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	1.1-1.3
Analyse der Haushaltsführung	1.4-1.21
Tatsächlich getätigte Einnahmen	1.4-1.9
Überschuss des Haushaltsjahres 2001	1.10-1.11
Nachtrags- und Berichtigungshaushaltspläne	1.12-1.14
Erhebungskosten für traditionelle Eigenmittel	1.15-1.16
Darstellung der Einnahmen in der Haushaltsrechnung	1.17-1.21
Klarere Darstellung der Einnahmen	1.17-1.18
MwSt.- und BSP-Eigenmittel und Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs	1.19-1.20
Haushaltseingliederungsplan im Bereich der Einnahmen	1.21
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	1.22-1.40
Traditionelle Eigenmittel	1.22-1.36
Buchmäßige Erfassung der traditionellen Eigenmittel	1.22-1.27
Durchgeführte Prüfungsarbeiten	1.23
Bereitstellung der Eigenmittel	1.24
Festgestellte, aber der Kommission noch nicht bereitgestellte Beträge (B-Buchführungen)	1.25-1.27
Zolllager	1.28-1.33
Zölle auf beschlagnahmte Waren	1.34
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.35-1.36
MwSt.- und BSP-Eigenmittel	1.37-1.40
Finanzierung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs	1.38-1.39
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.40
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	1.41-1.44
Passiver Veredelungsverkehr	1.41
Verwendung von Statistiken zur Betrugsbekämpfung	1.42-1.44
Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zum Schutz der MwSt.-Einnahmen	1.45-1.55
Prüfung des Hofes	1.45-1.47
Hauptmerkmale der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden	1.48-1.49
Karussellbetrug	1.50-1.51
Prüfungsfeststellungen	1.52-1.53
Empfehlungen und Schlussfolgerung	1.54-1.55

EINLEITUNG

1.1. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel befasste sich der Hof schwerpunktmäßig mit den Systemen zur Erfassung festgestellter Zölle und deren Bereitstellung entsprechend den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie mit der ordnungsgemäßen Darstellung der Beträge in der Rechnungslegung der Kommission. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf das System der privaten Zolllager gerichtet.

1.2. Im Bereich der MwSt.- und BSP-Eigenmittel befasste sich der Hof schwerpunktmäßig mit der Aufstellung der entsprechenden Haushaltsansätze und der Ausführung des Haushaltsplans in Bezug auf diese Einnahmen, mit den sich aus diesen Einnahmen ergebenden Salden und Saldenangleichungen sowie den Erstattungen an die Mitgliedstaaten. Ein spezifisches Prüfungsthema bildete die Berechnung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs und deren Finanzierung im Haushaltsjahr 2001.

1.3. Zusätzlich zur spezifischen Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung werden Bemerkungen zur Ausführung des Haushaltsplans, insbesondere zum sehr hohen Haushaltsüberschuss, zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zum Schutz der MwSt.-Einnahmen sowie zur Weiterverfolgung früherer Prüfungsbemerkungen vorgelegt.

ANALYSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Tatsächlich getätigte Einnahmen

1.4. **Tabelle 1.1** liefert einen Überblick über die Gemeinschaftseinnahmen des Haushaltsjahres 2001, und **Abbildung 1.1** enthält eine Aufschlüsselung nach Einnahmenarten. **Abbildung 1.2** zeigt die Entwicklung der tatsächlich getätigten Einnahmen im Zeitraum 1989-2001.

1.5. Im Zuge seiner prüferischen Durchsicht verglich der Hof die von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellten Eigenmittelbeträge mit den jeweiligen Beträgen der Vorjahre.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.6. Das Gesamtvolumen der im Haushaltsjahr 2001 vereinnahmten Zölle und Agrarzölle in Höhe von 15 370,2 Millionen Euro lag um 2,5 % unter dem Ist-Betrag für das Jahr 2000, jedoch um 5,9 % unter dem endgültigen Haushaltsansatz in Höhe von 16 327,5 Millionen Euro. Der Haushaltsansatz war allerdings angesichts der Tatsache, dass in den meisten Mitgliedstaaten der Einnahmentrend im ersten Halbjahr 2001 über dem Vorjahresniveau lag, im Wege des (am 5. Juli 2001 festgestellten) Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans Nr. 3/2001 um 10 % erhöht worden. Dieser Trend hielt bis September an, doch im letzten Quartal gingen die Einnahmen wegen der rückläufigen Entwicklung des Welthandels zurück. In Griechenland, Luxemburg, Irland und Österreich (auf die zusammen rund 4 % der erhobenen Zölle entfallen) waren die Einnahmen während des gesamten Jahres rückläufig.

Tabelle 1.1 — Einnahmen in den Haushaltsjahren 2000 und 2001

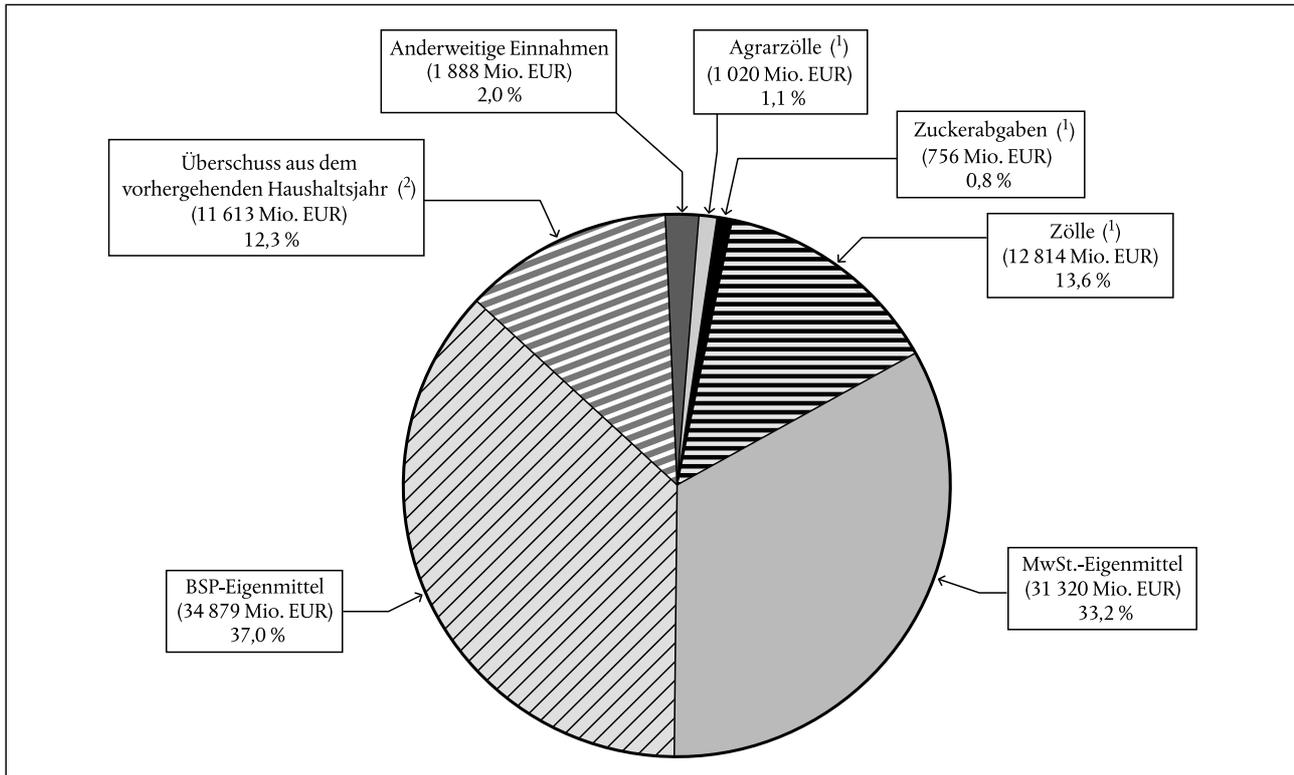
(Mio. EUR)

Einnahmenart und entsprechende Haushaltslinie	Tatsächliche Einnahmen im Jahr 2000	Entwicklung des Haushaltsplans 2001		Tatsächliche Einnahmen im Jahr 2001	% Veränderung (2000 auf 2001)
		Ursprünglicher Haushaltsplan	Endgültiger Haushaltsplan		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Traditionelle Eigenmittel	15 267,1	14 259,4	15 600,4	14 589,2	- 4,4 %
— Agrarzölle (Kapitel 1 0)	1 198,4	1 180,0	1 180,0	1 132,9	- 5,5 %
— Zucker-, Isoglukoseabgaben (Kapitel 1 1)	1 196,8	1 006,3	1 006,3	840,0	- 29,8 %
— Zölle (Kapitel 1 2)	14 568,3	13 657,5	15 147,5	14 237,4	- 2,3 %
— Erhebungskosten (Kapitel 1 9)	- 1 696,3	- 1 584,4	- 1 733,4	- 1 621,0	- 4,4 %
2. MwSt.-Eigenmittel	35 192,5	33 467,2	30 691,4	31 320,3	- 11,0 %
— MwSt.-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahres (Kapitel 1 3)	34 187,6	33 467,2	30 691,4	30 695,4	
— Salden in Bezug auf vorangegangene Haushaltsjahre (Kapitel 3 1)	1 004,9	p.m.	0,0	624,9	
3. BSP-Eigenmittel	37 580,5	43 245,5	35 177,8	34 878,8	- 7,2 %
— BSP-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahres (Kapitel 1 4)	37 253,2	43 245,5	35 177,9	34 460,2	
— Salden in Bezug auf vorangegangene Haushaltsjahre (Kapitel 3 2)	327,3	p.m.	0,0	418,6	
4. Haushaltsungleichgewichte	- 70,9	0,0	0,0	- 70,3	- 0,9 %
— Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 1 5)	- 70,8	0,0	0,0	- 72,5	
— Endgültige Berechnung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 3 5)	- 0,1	p.m.	0,0	2,2	
5. Sonstige Einnahmen	4 755,3	1 597,3	12 664,9	13 571,2	185,4 %
— Überschüsse aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr (Kapitel 3 0)	3 209,1	900,0	11 612,7	11 612,7 ⁽¹⁾	261,9 %
— Erstattungen an die Mitgliedstaaten (Kapitel 3 3)	0,0	p.m.	0,0	0,0	
— Sonstige Einnahmen (Titel 4 bis 9)	1 546,1	697,3	1 052,2	1 958,5	26,7 %
Insgesamt	92 724,4	92 569,4	94 134,6	94 289,2	1,7 %

⁽¹⁾ Ohne einen Betrag in Höhe von 6,3 Mio. EUR, der den EWR-/EFTA-Staaten zuzurechnen und unter den sonstigen Einnahmen erfasst ist.

Quelle: Haushaltsplan 2001 und Haushaltsrechnung für 2000 und 2001.

Abbildung 1.1 — Aufschlüsselung der getätigten Einnahmen (2001)

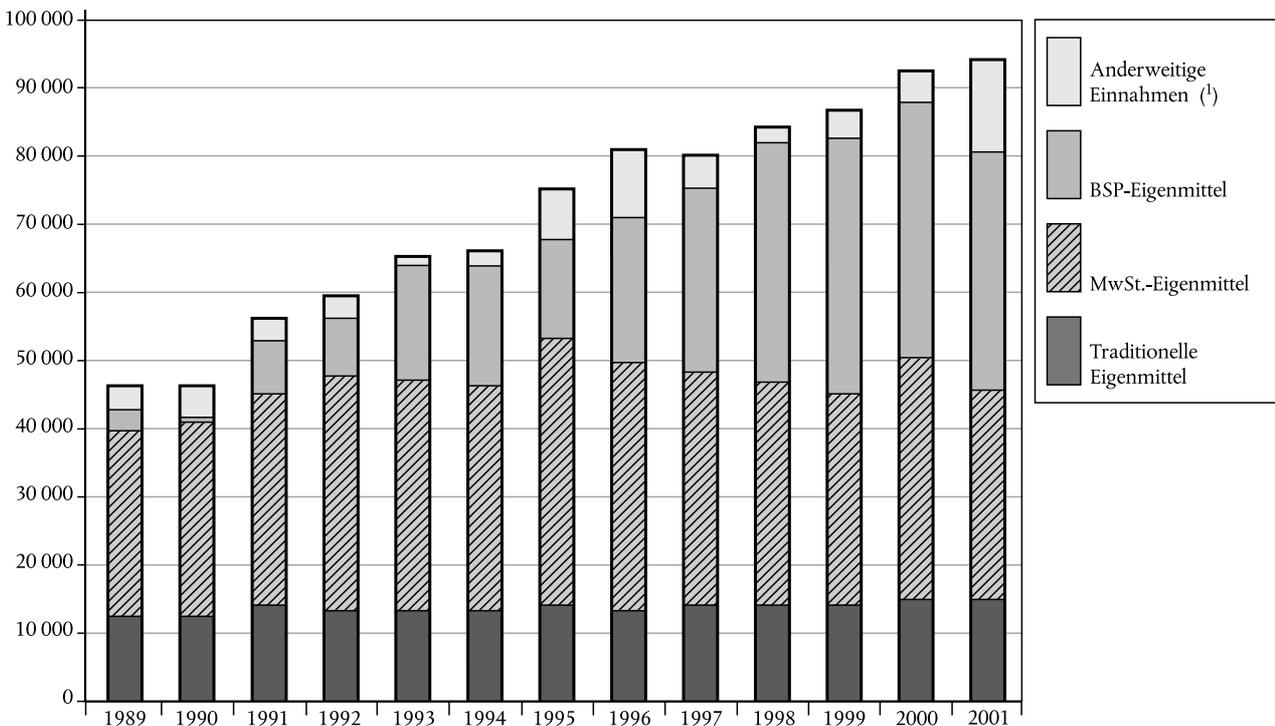


⁽¹⁾ Nach Abzug von 10 % für die den Mitgliedstaaten entstandenen Erhebungskosten.

⁽²⁾ Ohne einen Betrag in Höhe von 6,3 Mio. EUR, der den EWR-/EFTA-Staaten zuzurechnen und unter den anderweitigen Einnahmen erfasst ist.

Quelle: Haushaltsrechnung für 2001.

Abbildung 1.2 — Entwicklung der getätigten Einnahmen im Zeitraum 1989-2001 nach Eigenmittelquellen (Mio. EUR)



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

Quelle: Haushaltsrechnung für 2001.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.7. Die von Frankreich im Zeitraum von Januar bis April 2001 bereitgestellten Agrarzölle beliefen sich im Monatsdurchschnitt auf 4,7 Millionen Euro, stiegen jedoch im Mai 2001 steil auf 10,3 Millionen Euro an und blieben danach auf dem höheren Niveau. Über das ganze Jahr 2001 betrachtet entsprach dies im Gegensatz zum allgemeinen Trend im Bereich des Einfuhrzollaufkommens einem Anstieg um 74 % gegenüber dem Jahr 2000.

1.8. Portugal entrichtete einen Teil seiner Zwölfteibeträge an MwSt.- und BSP-Eigenmitteln in Höhe von 5 Millionen Euro (die am 28. Dezember 2001 statt am 3. Dezember 2001 gezahlt wurden) sowie sämtliche MwSt.- und BSP-Salden und Saldenangleichungen in einer Gesamthöhe von 59,5 Millionen Euro (die am 11. Januar 2002 statt am 3. Dezember 2001 gezahlt wurden) verspätet.

1.9. **Abbildung 1.2** zeigt den proportionalen Anstieg der BSP-Eigenmittel seit 1990 auf mehr als 36 % der Einnahmen im Jahr 2001, obgleich wegen des außergewöhnlich hohen Haushaltsüberschusses des Jahres 2001 ein Volumenrückgang um 7,2 % gegenüber dem Jahr 2000 zu verzeichnen war. Das Volumen war zwar seit 1998 recht konstant, dürfte sich jedoch aufgrund der Senkung des MwSt.-Abrufsatzes im Rahmen des neuen Eigenmittelbeschlusses ⁽¹⁾ weiter erhöhen.

Überschuss des Haushaltsjahres 2001

1.10. Das Haushaltsjahr 2000 war mit einem hohen Überschuss von 11 619,1 Millionen Euro (13 % des endgültigen Haushaltsvolumens) abgeschlossen worden, dessen Ursache und Konsequenzen vom Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 (Ziffern 1.4-1.7) aufgezeigt wurden. Die Haushaltsführung im Jahr 2001 hatte einen weiteren Anstieg des Überschusses auf 15 013,5 Millionen Euro (16 % des endgültigen Haushaltsvolumens) zur Folge, wobei als Ursache umfangreiche Mittelannullierungen, hauptsächlich im Bereich der Strukturmaßnahmen (10 538,9 Millionen Euro), aber auch in anderen Ausgabenbereichen (beispielsweise Landwirtschaft: 1 857,2 Millionen Euro, Heranführungshilfe: 876,6 Millionen Euro, Reserven: 668,8 Millionen Euro), zu nennen sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.7. Die Kommission wird sich an die französischen Behörden wenden, um den Grund für die Änderung zu erfahren und alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ergreifen.

1.8. Die Kommission hat die portugiesischen Behörden mit Schreiben vom 12. Juni 2002 zur Zahlung von Verzugszinsen in Höhe von 337 107 EUR aufgefordert.

⁽¹⁾ Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.11. Um den Überschuss in annehmbaren Grenzen zu halten, hätte die Kommission das Verfahren des Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans zur Anpassung der endgültigen Mittel für die entsprechenden Ausgabenbereiche an die realistischen Erwartungen bezüglich des Finanzbedarfs nutzen sollen ⁽²⁾. Dadurch hätte der Abruf an BSP-Mitteln bei den Mitgliedstaaten (insgesamt 35 177,9 Millionen Euro) unter Berücksichtigung der Mittelannullierungen je nach Ausgabenbereich und geplanter Ausgabenhöhe um 30 % bis 40 % niedriger ausfallen können.

Nachtrags- und Berichtigungshaushaltspläne

1.12. Gemäß Artikel 10 der Haushaltsordnung sind Nachtrags- oder Berichtigungshaushaltspläne in der Regel innerhalb eines Monats nach ihrer endgültigen Feststellung zu veröffentlichen. Der Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan Nr. 3/2001 wurde jedoch erst am 19. Dezember 2001, d. h. fünf Monate nach seiner Feststellung am 5. Juli 2001, veröffentlicht. Zwischenzeitlich berichtigte die Kommission Fehler in der Berechnung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs im Wege einer korrigierten Fassung vom 31. Oktober 2001 ⁽³⁾.

1.13. Der Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan Nr. 4/2001 wurde am 11. Dezember 2001 festgestellt und diente zur Aufstockung der Ausgaben um 24,8 Millionen Euro. Aus der veröffentlichten Fassung ⁽⁴⁾ ging

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.11. Die Kommission hat sich an die Haushaltsordnung gehalten, der zufolge der Saldo eines Haushaltsjahres im Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahres auszuweisen ist. Die Vorlage eines Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans am Ende eines Haushaltsjahres darf nur in besonderen Fällen, beispielweise zur Bereitstellung eines punktuellen und begrenzten Mittelbedarfs, erfolgen. Zu dieser Zeit des Jahres steht das Haushaltsverfahren für das folgende Haushaltsjahr bereits vor dem Abschluss, so dass es schwierig ist, darüber zu diskutieren, inwieweit aufgrund einer voraussichtlich unzureichenden Mittelverwendung Anpassungen der Mittel des laufenden Haushaltsjahres erforderlich sind, und derartige Anpassungen zu beschließen.

Im Berichtigungsschreiben Nr. 2 zum HVE 2002, das die Kommission am 5. November 2001 angenommen hatte, war ein vorläufiger Schätzbetrag des Haushaltsüberschusses 2001 ausgewiesen worden. Der Rat hat in seiner zweiten Lesung des Haushaltsentwurfs einen Betrag in Höhe von 1,2 Mrd. EUR eingestellt. Dieses Verfahren entsprach der Forderung, die der Rat nach der ersten Lesung des Haushaltentwurfs 2002 in einer Erklärung zu den Einnahmen gestellt hatte.

1.12-1.14. Die Kommission hat im Rahmen der technischen Unterstützung des Europäischen Parlaments erneut alle Anstrengungen unternommen, damit das Parlament die entsprechenden Dokumente rasch veröffentlichen kann.

⁽²⁾ Siehe auch Kapitel 3, Ziffer 3.20.

⁽³⁾ Die Mitgliedstaaten entrichteten am 1. August 2001 die ursprünglichen Beträge aufgrund des am 5. Juli 2001 festgestellten Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans Nr. 3/2001. Nach der Veröffentlichung des berichtigten Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans am 19. Dezember 2001 entrichteten sie am 2. Januar 2002 die endgültigen Beträge. Die Abweichungen pro Mitgliedstaat reichten von einer um 38,9 Millionen Euro überhöhten Zahlung bis zu einer um 31,8 Millionen Euro zu niedrigeren Zahlung.

⁽⁴⁾ ABl. L 14 vom 16.1.2002, S. 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

nicht hervor, welche BSP-Eigenmittelbeträge die einzelnen Mitgliedstaaten zur Finanzierung dieser Zusatzausgaben abzuführen hatten.

1.14. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 (Ziffer 1.9) machte der Hof auf die verspätete Veröffentlichung von Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplänen und das Fehlen einschlägiger Angaben aufmerksam. In ihrer Antwort sicherte die Kommission die termingerechte Veröffentlichung zu.

Erhebungskosten für traditionelle Eigenmittel

1.15. Der Eigenmittelbeschluss⁽⁵⁾ vom 29. September 2000 trat nach Ratifizierung durch sämtliche Mitgliedstaaten am 1. März 2002 in Kraft. Gemäß diesem Beschluss wird der Betrag, den die Mitgliedstaaten zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten dürfen, von 10 % auf 25 % der traditionellen Eigenmittel angehoben. Dies gilt für alle nach dem 31. Dezember 2000 festgestellten Zölle.

1.16. Von diesem Beschluss ist die überwiegende Mehrheit der im Jahr 2001 bereitgestellten traditionellen Eigenmittel betroffen. Im Jahr 2001 behielten die Mitgliedstaaten während der Ratifizierung des Beschlusses durch die Mitgliedstaaten weiterhin 10 % ein. Infolgedessen haben sie nun Anspruch auf eine Rückzahlung, die im Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan Nr. 2 zum Haushaltsplan 2002 vorgesehen ist. Diese Verbindlichkeit ist Gegenstand einer Anmerkung zur Vermögensübersicht der Kommission zum 31. Dezember 2001⁽⁶⁾. Nach Ansicht des Hofes sollte in dieser Anmerkung der geschätzte Betrag der Rückzahlung, nämlich 2 038,6 Millionen Euro⁽⁷⁾, genannt werden.

Darstellung der Einnahmen in der Haushaltsrechnung

Klarere Darstellung der Einnahmen

1.17. Die Einführungsteile der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht (Band II, Teil 1, und Band IV) enthalten eine äußerst wichtige Tabelle mit der Überschrift „Haushaltsvollzugsergebnis“. In dieser Tabelle fehlen

1.17. In Band IV-2001 hat die Kommission die Darstellung sowohl der Vollzugsquote bei den Einnahmen und den Ausgaben als auch der Verbindung zum Haushaltsvollzugsergebnis stark verbessert. So soll die Einnahmenübersicht

⁽⁵⁾ Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates.

⁽⁶⁾ Anhang 3, Erläuterungen zur Vermögensübersicht, Anmerkungen zur Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2001, Ziffer 3.

⁽⁷⁾ Im Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan Nr. 3/2002 wurde dieser Betrag in 2 037,9 Millionen Euro geändert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

zahlreiche aufschlussreiche Angaben, während andere, wie etwa der Saldo des Haushaltsjahres, unnötigerweise an anderer Stelle doppelt aufgeführt sind. Sie sollte durch eine aussagekräftigere Darstellung ersetzt werden, die auch folgende Aspekte abdeckt:

- a) die Entwicklung der Einnahmen und der Haushaltsmittel ⁽⁸⁾ (ursprünglicher und endgültiger Haushaltsplan) insgesamt und nach Hauptkategorien unter Berücksichtigung der Einhaltung des in Artikel 268 des Vertrags vorgesehenen Haushaltsgleichgewichts;
- b) die Einhaltung der Obergrenze der im Haushaltsplan veranschlagten Eigenmittel ⁽⁹⁾ und Angabe der verfügbaren Marge;
- c) die Ausführung des Haushaltsplans in Bezug auf die verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenkategorien unter Angabe der jeweiligen Vollzugsquote;
- d) den Saldo des Haushaltsjahres und seine Aufschlüsselung nach Mehr- oder Mindereinnahmen und nicht ausgeschöpften Mitteln.

1.18. Der Einnahmenteil der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht (Haushaltsvollzug, Band II, Teil 1) bedarf hinsichtlich Gliederung und Inhalt ebenfalls einer klareren Darstellung. Dabei sollten insbesondere die einzelnen Haushaltslinien eingehalten, Beschriftungen kodifiziert, die Terminologie aus den einschlägigen Rechtsgrundlagen verwendet, die Einnahmenansätze und der Einnahmenvollzug einander gegenüber gestellt und ganz allgemein Vereinheitlichungen zwischen den verschiedenen Teilen der Haushaltsrechnung und dem Gesamthaushaltsplan vorgenommen werden.

MwSt.- und BSP-Eigenmittel und Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs

1.19. Die zur Berechnung der Salden und Saldenangleichungen verwendeten Ist-Angaben zu den Bemessungsgrundlagen für die MwSt.- und BSP-Eigenmittel sind mittlerweile in der Haushaltsrechnung

ANTWORTEN DER KOMMISSION

künftig um Vollzugsdaten für das Jahr n-1 und um die gegenüber den Schätzungen erzielten Vollzugsquoten ergänzt werden.

Die Kommission will sich auch weiterhin um mehr Transparenz in dem vom Rechnungshof gewünschten Sinne bemühen. Zu diesem Zweck wird sie die Übersicht über das Haushaltsvollzugsergebnis in Band II ändern und die gegenüber den Haushaltsansätzen erreichte Vollzugsquote bei den Einnahmen und Ausgaben aufgeschlüsselt nach Titel oder Rubrik ausweisen.

1.18. *Der Einnahmenteil in Band II, Teil I — Teil A der Haushaltsrechnung gibt Aufschluss über den Haushaltsvollzug. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die Verknüpfung zwischen Haushaltsplan und Haushaltsrechnung deutlicher erkennbar wird.*

1.19. *In der Frage der Berechnung des Anteils der Mitgliedstaaten an den Salden teilt die Kommission die Auffassung des Rechnungshofes. Sie wird derartige Berechnungen bei der nächsten Rechnungslegung ausweisen.*

⁽⁸⁾ Siehe Haushaltsordnung, Artikel 78.

⁽⁹⁾ Beschluss 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, Artikel 3 (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 62).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ebenso ausgewiesen wie die diesbezüglichen Voraussetzungen im Gesamthaushaltsplan. Allerdings sollten die Rechengänge zur Ermittlung des Anteils der einzelnen Mitgliedstaaten an den Salden dort ebenfalls dargestellt werden.

1.20. Für die Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 1 5 und 3 5) sollte eine spezifische Tabelle mit den wichtigsten Angaben zu den Ausgangsdaten und den Rechengängen erstellt werden, aus denen sich die endgültige Höhe der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs und ihre Finanzierung ergibt.

Haushaltseingliederungsplan im Bereich der Einnahmen

1.21. Gemäß der Haushaltsordnung⁽¹⁰⁾ wird der Haushaltseingliederungsplan im Rahmen des Haushaltsverfahrens nach Titeln, Kapiteln und Artikeln festgelegt. Die verwendete Gliederung, die den sehr unterschiedlichen Merkmalen der verschiedenen Einnahmenarten Rechnung tragen soll, ist unausgewogen. Die traditionellen Eigenmittel, die MwSt.- und BSP-Eigenmittel sowie die Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs sind derzeit in Titel 1 konzentriert. Der Überschuss aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr (Kapitel 3 0) sollte Gegenstand eines gesonderten Titels werden, da er nichts mit den Salden, Berichtigungen und Erstattungen im Zusammenhang mit den MwSt.- und BSP-Eigenmitteln und der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs (Kapitel 3 1, 3 2, 3 3 und 3 5) gemein hat, die in derselben Rubrik stehen.

1.20. Die Kommission wird prüfen, ob es angezeigt ist, Tabellen mit den Ausgangsdaten für die endgültige Berechnung des VK-Ausgleichs und seiner Finanzierung in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.

1.21. Nach Ansicht der Kommission darf der Haushaltseingliederungsplan nicht ausschließlich nach quantitativen Gesichtspunkten festgestellt werden.

Sie wird prüfen, welche Möglichkeiten für eine etwaige Anpassung des Eingliederungsplans bestehen.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG*Traditionelle Eigenmittel***Buchmäßige Erfassung der traditionellen Eigenmittel**

1.22. Die Eingangsabgaben werden von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten festgestellt und zunächst in nationalen Buchhaltungssystemen erfasst. Anschließend werden sie in die so genannte A-Buchführung oder, solange die geschuldeten Beträge nicht entrichtet wurden und für sie keine Sicherheit geleistet wurde oder sie

⁽¹⁰⁾ Artikel 19 Absatz 3.

angefochten werden, in die so genannte B-Buchführung übernommen⁽¹¹⁾. Die in der A-Buchführung erfassten Beträge sind der Kommission innerhalb der vorgeschriebenen Frist bereitzustellen.

Durchgeführte Prüfungsarbeiten

1.23. Der Hof befasste sich mit der Rechnungsführung der Kommission über die traditionellen Eigenmittel und prüfte darin anhand einer Untersuchung der Monatsmeldungen, die die Zollbehörden der Mitgliedstaaten der Kommission zu übermitteln haben, eine statistische Stichprobe von Buchungen von Zolleinnahmen. Darüber hinaus wurden die zugrunde liegenden nationalen Buchhaltungssysteme in neun Mitgliedstaaten untersucht, auf die zusammen 93 % der im Jahr 2001 erhobenen Eingangsabgaben entfielen. Der Hof erinnert allerdings daran, dass seine Prüfung sich nicht auf Einfuhren erstreckt, die nicht angemeldet wurden oder der zollamtlichen Überwachung entgangen sind.

Bereitstellung der Eigenmittel

1.24. In Deutschland wurden mehr als ein Drittel der im Jahr 2001 erhobenen Eingangsabgaben (8,0 % des gesamten Zollaufkommens der Europäischen Union) im Wege des Zahlungsaufschubs buchmäßig erfasst. Wenngleich seither ein neues Computersystem eingeführt wurde, war das für die Eigenmittel des Jahres 2001 eingesetzte System, wie bereits in der Vergangenheit beanstandet⁽¹²⁾, nicht transparent. Es lieferte keine systematischen Buchhaltungsnachweise dafür, dass die korrekten Eigenmittelgesamtbeträge der Kommission bereitgestellt wurden: Es konnten keine Unterlagen vorgelegt werden, aus denen die Gesamtbeträge unmittelbar abgeleitet werden konnten und die somit einen lückenlosen Prüfpfad ergaben. Die internen Kontrollverfahren boten keine hinreichende Gewähr dafür, dass Vorgänge nicht falsch zugeordnet oder alle geschuldeten Beträge erfasst wurden.

Festgestellte, aber der Kommission noch nicht bereitgestellte Beträge (B-Buchführungen)

1.25. Festgestellte Ansprüche, für die keine Sicherheit geleistet wurde, und Ansprüche, die angefochten werden und durch Regelung des betreffenden Streitfalls Veränderungen unterworfen sein können, brauchen nicht

1.24. Auch die Kommission begrüßt die Tatsache, dass die deutschen Behörden ein neues DV-System eingeführt haben, das dazu beitragen soll, die sowohl vom Rechnungshof als auch von der Kommission bereits mehrere Jahre lang beanstandeten Mängel abzustellen. Die Kommission plant, die Leistungsfähigkeit dieses neuen Systems im Rahmen ihres Kontrollprogramms für 2003 zu testen. Sollten die geschuldeten Beträge nicht fristgemäß und in voller Höhe bereitgestellt werden, so wird sie entsprechende Maßnahmen ergreifen, u. a. auch die Erhebung von Verzugszinsen.

⁽¹¹⁾ Artikel 6 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1).

⁽¹²⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 1.14.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

bereitgestellt zu werden, sondern müssen statt dessen von den Mitgliedstaaten in einer gesonderten Buchführung (B-Buchführung) erfasst werden. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission vierteljährlich eine Übersicht über ihre B-Buchführung. Die Salden werden in der Vermögensübersicht unter „Forderungen gegenüber den Mitgliedstaaten“ ausgewiesen.

1.26. Der Gesamtsaldo der B-Buchführungen erhöhte sich um 3,7 %, nämlich von 2 035,4 Millionen Euro zum 31. Dezember 2000 auf 2 119,4 Millionen Euro zum 31. Dezember 2001 ⁽¹³⁾. Im Jahr 2000 erhöhten sich die Salden der B-Buchführungen um 4,3 %. Der Saldo umfasst einige seit langer Zeit bestehende Einträge, deren vollständige Einziehung mittlerweile als sehr zweifelhaft anzusehen ist (siehe auch Kapitel 9, Ziffer 9.23). In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 vertrat der Hof in Ziffer 1.19 die Ansicht, dass die Aufrechterhaltung von Beträgen in der B-Buchführung auf unbestimmte Zeit, wenn keine Aussicht auf Einziehung besteht, keinem sinnvollen Zweck dient, und befürwortete die bereits von der Kommission vorgelegten Änderungsvorschläge ⁽¹⁴⁾ zu der Verordnung. Solange der Rat allerdings diese Änderungen nicht verabschiedet, wird der Saldo der B-Buchführungen weiterhin zahlreiche de facto nicht einziehbare Beträge enthalten.

1.27. Im Jahr 2001 stellte der Hof wie bereits in den Vorjahren in mehreren Mitgliedstaaten Probleme im Zusammenhang mit der Führung der B-Buchhaltung fest. In Deutschland kann bislang der Saldo der B-Buchführung nicht bestätigt werden, da innerhalb der Datenbank keine Aufschlüsselung nach Einzeleinträgen möglich ist. In Italien ist die Führung der B-Buchhaltung noch nicht einheitlich, und auf lokaler und regionaler Ebene können Rechenfehler auftreten, die anhand der Kontrollen nicht aufgedeckt werden. Fehler im Bereich der Einträge in der B-Buchführung wurden auch in Belgien und Frankreich festgestellt, und in Kontrollberichten der Kommission wird auf Fehler in der B-Buchführung in Irland, Schweden und Finnland hingewiesen. Diese Fehler, wenngleich sie vom Betrag her geringfügig sind, spiegeln eine Schwachstelle in der buchmäßigen Erfassung der Eigenmittel im Rahmen des Gemeinschaftlichen Versandverfahrens wider.

1.26. *Der Rechnungshof führt die gleichen Argumente an, die auch die Kommission in ihren Änderungsvorschlägen vorgebracht hat. Sie wird diese Frage weiterverfolgen.*

1.27. *In ihrer Antwort auf den Jahresbericht 2000 weist die Kommission darauf hin, dass die derzeitige gesonderte Buchführung sowohl zu systematischen als auch zu punktuellen Fehlern führen kann. Wie bereits dargelegt, bemüht sie sich daher, die Struktur des Systems zu verbessern und widmet diesem Aspekt bei ihren Kontrollen in den Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit. Inzwischen sind Maßnahmen eingeleitet worden, um etwaige finanzielle Auswirkungen zu regeln, die sich aufgrund der Bemerkungen des Rechnungshofs nach seinen Kontrollen in Frankreich und Italien ergeben haben. Folgemaßnahmen zu weiteren Bemerkungen des Rechnungshofs werden ergriffen, sobald die Mitgliedstaaten die relevanten Informationen mitgeteilt haben.*

⁽¹³⁾ Zahlenangaben abzüglich der Erhebungskosten (10 %) gemäß Artikel 2 Absatz 3 des Beschlusses 94/728/EG, Euratom des Rates.

⁽¹⁴⁾ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. C 150 vom 16.5.1998, S. 20).

Zolllager

1.28. Das Zolllagerverfahren ist im Zollkodex der Gemeinschaften und den zugehörigen Durchführungsvorschriften⁽¹⁵⁾ vorgesehen. Es ermöglicht einen unbegrenzten Zahlungsaufschub für Eingangsabgaben während der Lagerung der Waren an Orten oder im Rahmen eines Bestandssystems, die/das als Zolllager zugelassen sind/ist.

1.29. Der Hof prüfte die in neun Mitgliedstaaten bestehenden Systeme zur Zulassung und Kontrolle privater Zolllager sowie eine Stichprobe von Lagerausgangsmeldungen dieser Zolllager. In allen besuchten Mitgliedstaaten waren die im Zollkodex und in den zugehörigen Durchführungsvorschriften vorgesehenen Bestimmungen für die Zulassung und den Betrieb von Zolllagern in nationale Anweisungen und Verfahren umgesetzt worden.

1.30. In den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sind keine besonderen Arbeitsmethoden bzw. Quoten für Zollkontrollen festgelegt; die Vorgehensweise wird in das Ermessen der Zollbehörden der Mitgliedstaaten gestellt. Bei Kontrollstrategien für Zolllager sind die Einnahmenrisiken, die sich daraus ergeben, dass dem Zolllagerverfahren unterliegende Waren aus den unter ständiger zollamtlicher Überwachung stehenden Hafengebieten entfernt werden, abzuwägen gegen die durch die Qualität der internen Kontrollen und der Aufzeichnungen des Lagerhalters gebotene Zuverlässigkeitsgewähr. Zollkontrollen in Bezug auf Zolllager umfassen deshalb gewöhnlich eine sorgfältige Bewertung der Bewilligungsanträge und der Qualität des Buchhaltungs- und des internen Kontrollsystems des Lagerhalters. Auf dieser Grundlage werden anschließend Umfang und Art der nachfolgenden Kontrollen festgelegt, die gewöhnlich eine Kombination aus Warenkontrollen vor Ort beim Lagerein- und -ausgang, Durchsichten von Bestandsaufzeichnungen, Buchhaltungskontrollen nach der Zollabfertigung und Überprüfungen von Zollanmeldungen darstellen.

1.28-1.33. Was die gemeinschaftliche Dimension dieser Frage betrifft, so teilt die Kommission die Auffassung des Rechnungshofs, dass den Risikoanalysemethoden bei den Zollkontrollen große Bedeutung zukommt. Im Rahmen des Programms „Zoll 2002“ achtet sie darauf, dass bewährte Praktiken in diesem Bereich in allen Mitgliedstaaten verbreitet und angewandt werden. Gegenwärtig entwickelt sie auf dieser Grundlage ein gemeinsames Risikomanagement-Modell.

1.30. Im Rahmen des Programms Zoll 2002 wird gegenwärtig ein Dokument „Bestandsaufnahme der Kontrollbereiche“ für die Zollverwaltungen erstellt. Es enthält eine umfassende Liste von Kontrollbereichen und -teilmitteln sowie gemeinsame Definitionen von Kontrollmethoden.

⁽¹⁵⁾ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2700/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 311 vom 12.12.2000, S. 17), Artikel 84-90 und 98-113; Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 444/2002 (ABl. L 68 vom 12.3.2002, S. 11), Artikel 496-516 und 524-535.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.31. Es gibt erhebliche Unterschiede in den nationalen Verfahren und Anweisungen sowohl hinsichtlich der vorgeschriebenen Kontrollkombination als auch bezüglich der Verantwortungsebene für die Festlegung der Kontrollstrategie für jeden Lagerhalter. Insbesondere bei Ressourcenengpässen müssen sich die Entscheidungen über die Kontrollmischung — ganz gleich, ob sie auf nationaler oder regionaler Ebene getroffen werden — auf geeignete Risikoanalysemethoden stützen und von der zuständigen Leitung überprüft werden, damit sichergestellt ist, dass die Zollverwaltung insgesamt eine effiziente und wirksame Kontrollkombination anwendet, die den für die Einnahmen bestehenden Risiken angemessen ist. Mehrere Mitgliedstaaten haben diesbezüglich keine detaillierten Bestimmungen in die nationalen Anweisungen aufgenommen, lassen jedoch zu, dass die für bestimmte Lagerhalter zuständigen Beamten von Fall zu Fall auf dezentraler Ebene Entscheidungen treffen. Der Hof fand in der Praxis ein recht uneinheitliches Bild vor.

1.32. Bei einer Reihe geprüfter Lager entsprach die Häufigkeit der durchgeführten Warenkontrollen nicht den nationalen Vorschriften. Dies gilt für ein Lager in Frankreich, wo die Ursache Personalmangel war. Bei einer Zollstelle in Italien wurde die in den nationalen Vorschriften verlangte Kontrollfrequenz nicht in Bezug auf alle Lager eingehalten, während bei einer anderen Zollstelle nur Belegkontrollen stattgefunden hatten. In Spanien wurden Bestandskontrollen unzureichend dokumentiert, und bei den zwei besuchten Lagern wurden die Vorschriften für die Bewilligung vom Lagerhalter nicht eingehalten. In Deutschland finden in diesem Rahmen hauptsächlich nachgängige Kontrollen in den Betriebsräumen der Händler statt, die von spezifischen Betriebsprüfungsstellen vorgenommen werden. Wegen Personalmangels führten allerdings einige dieser Betriebsprüfungsstellen ihre Kontrollpläne nicht entsprechend den nationalen Anweisungen durch. Im Vereinigten Königreich waren in einem der größten Lager wegen einer Umstrukturierung von Zollstellen mehr als ein Jahr keine routinemäßigen Warenkontrollen vorgenommen worden. In Schweden hatten seit 1999 in keinem der beiden besuchten Lager körperliche Lagerausgangskontrollen stattgefunden.

1.33. In mehreren Lagern (Frankreich, Schweden) wurden in den Lagerausgangsmeldungen, auf deren Grundlage die Zölle zu entrichten sind, geringfügige Fehler festgestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.31. Die Kommission räumt ein, dass die Kontrollpraxis ein uneinheitliches Bild abgibt. Eine Gruppe von Zollsachverständigen und Vertretern der Kommission arbeitet im Rahmen des Programms Zoll 2002 an einem gemeinsamen Risikomanagement-Modell, an Standardformaten für den Austausch von Kontrolldaten und an einer Auswahlliste für Risiko-Warenkategorien.

1.32-1.33. Im Zusammenhang mit den finanziellen Aspekten hat die Kommission Maßnahmen getroffen, um von Frankreich geschuldete Eigenmittelbeträge und Zinsen einzuziehen; die Antworten Italiens, Schwedens und Spaniens werden zurzeit geprüft. Sobald die einschlägigen Informationen aus den anderen Mitgliedstaaten vorliegen, werden entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Zölle auf beschlagnahmte Waren

1.34. Der Hof hat festgestellt, dass im Vereinigten Königreich für vom Zoll beschlagnahmte und anschließend in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführte Waren Eingangsabgaben nicht buchmäßig erfasst und als Eigenmittel bereitgestellt werden. Die britischen Zollbehörden waren bisher nicht in der Lage, die betreffenden Eigenmittelbeträge zu beziffern. Der Hof fordert die Kommission auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit die entsprechenden Zölle ordnungsgemäß buchmäßig erfasst und als Eigenmittel bereitgestellt werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.35. Nach Ansicht des Hofes lieferten die vorgenommenen Prüfungen und Systemanalysen unter Berücksichtigung des begrenzten Prüfungsbereichs (siehe Ziffer 1.23) zufrieden stellende Gesamtergebnisse bezüglich der Zuverlässigkeit der Rechnungslegung mit Ausnahme des in Deutschland praktizierten Systems des Zahlungsaufschubs, für das der Hof aus den in Ziffer 1.24 dargelegten Gründen einen Bestätigungsvorbehalt geltend macht.

1.36. Aufgrund seiner Prüfungsarbeiten in Bezug auf die Systeme und die den Rechnungsabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge konnte der Hof hinreichend Gewähr dafür erlangen, dass die zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt rechtmäßig und ordnungsmäßig sind. Die Mitgliedstaaten sollten allerdings die nationalen Anweisungen für die Kontrollregelung für Zolllager dahin gehend verbessern, dass Art, Umfang und Häufigkeit der Kontrollen klar festgelegt werden. In den Anweisungen sollte auch klargestellt werden, auf welcher Ebene der Zollverwaltung Entscheidungen über die Kontrollmodalitäten zu treffen sind. Ferner sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die vorgesehenen Kontrollen auch durchgeführt werden. Außerdem ist die Angelegenheit bezüglich der Eingangsabgaben beim Verkauf beschlagnahmter Waren im Vereinigten Königreich zu regeln.

MwSt.- und BSP-Eigenmittel

1.37. Im Gegensatz zu den Einnahmen der EU aus traditionellen Eigenmitteln ist der Prüfungsbereich bei den MwSt.- und BSP-Eigenmitteln begrenzt, weil die Einnahmen der EU auf makroökonomischen Statistiken beruhen, deren zugrunde liegende Angaben nicht direkt geprüft werden können. Deshalb dient als Ausgangspunkt für die Prüfung der MwSt.- und BSP-Eigenmittel der Eingang der von den Mitgliedstaaten (als Vorauschätzungen oder Ist-Zahlen) übermittelten makroökonomischen Aggregate bei der Kommission. Ziel der Prüfung ist die Bewertung des Systems der Kommission zur Handhabung der Angaben bis zu ihrer abschließenden Darstellung in der endgültigen Rechnung. Die schwierige Frage der Qualität der makroökonomischen

1.34. *Der Kommission ist bekannt, dass das Vereinigte Königreich (VK) Maßnahmen ergriffen hat, um die Mängel des Systems zu beheben. Sobald die Berechnungen der nicht ordnungsgemäß erfassten Eigenmittel abgeschlossen sind, wird der geschuldete Betrag zusammen mit den fälligen Verzugszinsen eingezogen.*

1.35-1.36. *Die Kommission wird sich auch weiterhin vergewissern, dass die Verfahren der Mitgliedstaaten im Bereich der traditionellen Eigenmittel mit den Gemeinschaftsvorschriften in Einklang stehen. Sie hat sich außerdem verpflichtet, alle in den Berichten des Rechnungshofs angeführten Verstöße zu verfolgen und erforderlichenfalls die Einziehung geschuldeter Eigenmittelbeträge und Verzugszinsen zu betreiben.*

Angaben behandelt der Hof gesondert in Sonderberichten, insbesondere in seinem Sonderbericht Nr. 17/2000 ⁽¹⁶⁾.

Finanzierung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs

1.38. Die Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs belief sich im Jahr 2001 auf 7 300 Millionen Euro. Wie der Hof bereits bei früheren Gelegenheiten ⁽¹⁷⁾ dargelegt hat, sind die Mechanismen für die Berechnung der Finanzierung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs höchst komplex und bisweilen schwerfällig. Im Rahmen des neuen Eigenmittelbeschlusses werden sie noch komplizierter, wodurch sich die inhärenten Risiken weiter erhöhen.

1.39. Die Kommission erstellt jährlich ein Arbeitsdokument mit eingehenden Erläuterungen zur Berechnung und Finanzierung der endgültigen Berichtigung für das Jahr $n - 4$ ⁽¹⁸⁾. Diese Erläuterung ist nicht Bestandteil des Haushaltsverfahrens zur Festlegung der Höhe der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs und ihrer Finanzierung, sondern wird dem Rat erst nach der Feststellung des Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans zur Information zugeleitet. Im Jahr 2001 wurde dieses Dokument dem Rat am 5. September, d. h. nach der Feststellung des Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplans Nr. 3/2001, vorgelegt. Angesichts der Bedeutung dieses Dokuments erscheint es angebracht, es den beiden Teilen der Haushaltsbehörde rechtzeitig zur Verfügung zu stellen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.40. Unter Berücksichtigung des begrenzten Prüfungsbereichs erlangte der Hof hinreichend Gewähr dafür, dass die MwSt.- und BSP-Eigenmittel ordnungsgemäß bemessen und erhoben wurden. Die Kommission sollte allerdings Vorschläge zur Vereinfachung der endgültigen Berechnung der Finanzierung der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs vorlegen.

1.39. *Das Arbeitsdokument zur endgültigen Berechnung und Finanzierung der VK-Korrektur dient der Erläuterung der Berechnungsweise, die auf den neuesten verfügbaren Daten beruht. Es ist nicht immer möglich, dieses Dokument wie im Jahr 2002 noch vor Annahme des jeweiligen Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans vorzulegen. Die endgültige Berechnung wird in der Begründung zum BNH erläutert. Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, weitere Einzelheiten dieser Berechnung in den jeweiligen BNH aufnehmen.*

1.40. *Der neue Eigenmittelbeschluss und das dazugehörige Dokument zur Berechnung des VK-Ausgleichs („Berechnungsmethode“) ermöglicht es, die Verbuchung des endgültig berechneten Betrags zu vereinfachen, was wiederum die endgültige Berechnung der Finanzierung vereinfachen könnte. Die Kommission beabsichtigt, diese Möglichkeit für die Berechnung des Betrags für 2001 zu nutzen, der in den Haushaltsplan 2005 einzusetzen ist.*

⁽¹⁶⁾ Sonderbericht Nr. 17/2000 über die Überprüfung der Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der BSP-Angaben der Mitgliedstaaten durch die Kommission (Abl. C 336 vom 27.11.2000).

⁽¹⁷⁾ Zuletzt in seiner Stellungnahme Nr. 8/99 zu einem Vorschlag des Rates für einen Beschluss über das System der Eigenmittel der Europäischen Union (Abl. C 310 vom 28.10.1999).

⁽¹⁸⁾ Am 5. September 2001 dem Haushaltsausschuss des Rates vorgelegte endgültige Berechnung der Berichtigung für das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs und ihrer Finanzierung für das Haushaltsjahr 1997.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

Passiver Veredelungsverkehr

1.41. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 ⁽¹⁹⁾ schlug der Hof eine Vereinfachung des passiven Veredelungsverkehrs im Hinblick auf die Anwendung wirtschaftlicher Voraussetzungen, die Erteilung von Bewilligungen und die Berechnung der Abgabenbefreiung vor. Entsprechende Änderungen wurden in eine neue Verordnung der Kommission ⁽²⁰⁾ zur Rationalisierung aller Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung aufgenommen.

Verwendung von Statistiken zur Betrugsbekämpfung

1.42. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 ⁽²¹⁾ empfahl der Hof, eine von Frankreich und Italien erprobte Methode zum Abgleich von steuerlichen mit statistischen Quellen auf die übrigen Mitgliedstaaten auszuweiten und als ein mögliches Instrument zur Betrugsbekämpfung einzusetzen. In ihrer Antwort sagte die Kommission zu, diese Methode mit den Mitgliedstaaten zu erörtern.

1.43. In seiner Empfehlung ⁽²²⁾ zu der der Kommission zu erteilenden Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1999 nimmt der Rat die Empfehlung des Hofes mit Interesse auf und schlägt vor, diese Angelegenheit vom Beratenden Ausschuss für Eigenmittel prüfen zu lassen.

1.44. Obgleich die Kommission sich angemessen bemüht hat, diese Zusage zu erfüllen, ist es den Mitgliedstaaten noch nicht gelungen, eine Einigung zu erzielen. Der Hof empfiehlt der Kommission erneut, ihre Bemühungen in diesem äußerst wichtigen Bereich fortzusetzen.

1.42. Die Kommission ist den Empfehlungen des Rechnungshofes gefolgt und hat jeden Mitgliedstaat gebeten, ihr Informationen mitzuteilen über etwaige Untersuchungen zur Diskrepanz zwischen den MwSt.-Einnahmen und der anhand von Wirtschaftsstatistiken ermittelten theoretischen Höhe der MwSt.

1.43-1.44. Der Beratende Ausschuss für Eigenmittel (BAEM) hat sich auf seinen beiden Sitzungen im Jahre 2001 mit dieser Frage befasst. Nach den auch von Italien und Frankreich geteilten Schlussfolgerungen erfordern statistische Angaben zur theoretischen Höhe der MwSt., sollen sie für Steuerkontrollen genutzt werden können, leider einen derart hohen Desaggregationsgrad, dass es besser ist, andere, leichter zugängliche, zuverlässigere und einfacher zu verwendende Risikoindikatoren heranzuziehen. Außerdem befanden einige Mitgliedstaaten, dass der BAEM nicht das optimale Forum für weitere diesbezügliche Überlegungen sei. Die Ergebnisse stehen indessen auch weiterhin allen Mitgliedstaaten, die dies für ihre Risikoanalysen als nützlich erachten, zur Verfügung. Zudem bringt die Kommission diese Frage systematisch bei Eigenmittelkontrollen in den Mitgliedstaaten zur Sprache, um sicherzustellen, dass die Behörden den Auswirkungen von Diskrepanzen zwischen der theoretischen Höhe der MwSt.-Einnahmen und den tatsächlichen Einnahmen Rechnung tragen.

⁽¹⁹⁾ Ziffern 1.43-1.56.

⁽²⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 993/2001 der Kommission vom 4. Mai 2001 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 141 vom 28.5.2001, S. 1).

⁽²¹⁾ Ziffern 1.63-1.70.

⁽²²⁾ Dokument SN 2088/01 — DGF II.

ZUSAMMENARBEIT DER VERWALTUNGSBEHÖRDEN ZUM SCHUTZ DER MWST.-EINNAHMEN

Prüfung des Hofes

1.45. Der Hof hat in der Vergangenheit die Angemessenheit und die Funktionsweise der Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zum Schutz der MwSt.-Einnahmen geprüft. Die entsprechenden Prüfungsbemerkungen sind zusammen mit den Antworten der Kommission und Vorschlägen für Abhilfemaßnahmen in mehreren Berichten ⁽²³⁾ des Hofes festgehalten.

1.46. Der Hof untersuchte die Modalitäten und die von der Kommission vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen ⁽²⁴⁾ insbesondere im Hinblick auf Karussellbetrug, der eine erhebliche Bedrohung für die ordnungsgemäße Erhebung der MwSt.-Einnahmen darstellt (siehe Ziffer 1.50), um zu bewerten, wie diese Modalitäten angewandt werden und ob sie wirksam sind.

1.47. Die Prüfung beschränkte sich auf die Kommission und bezog sich schwerpunktmäßig auf Anhaltspunkte für eine Reihe von Unzulänglichkeiten in der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die zuvor vom Hof und von der Kommission ermittelt worden waren. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf den Bericht der Ad-hoc-Gruppe für Steuerbetrug des Rates und deren Empfehlungen gerichtet.

Hauptmerkmale der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

1.48. Die Hauptbestandteile der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission sind in der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates vom 27. Januar 1992 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt.) ⁽²⁵⁾ und in

⁽²³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997, Ziffern 1.30-1.36; Sonderbericht Nr. 9/98 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Bereich der MwSt. im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr, Ziffern 3.32-3.37; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 1.79.

⁽²⁴⁾ Insbesondere den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (KOM(2001) 294 endg. vom 18. Juni 2001), der derzeit im Rat behandelt wird.

⁽²⁵⁾ ABL L 24 vom 1.2.1992, S. 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

der geänderten Fassung der Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der indirekten Steuern und der MwSt. ⁽²⁶⁾ verankert. Sie umfassen

- a) das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS), in dessen Rahmen jeder Mitgliedstaat eine elektronische Datenbank betreibt, die von den Steuerpflichtigen zu übermittelnde Angaben sowie ein Verzeichnis der für die Zwecke der MwSt. erfassten Personen enthält;
- b) die Bereitstellung seitens der Mitgliedstaaten von weiteren Angaben zu MwSt.-pflichtigen Umsätzen sowie die Zusammenfassung und Weiterverbreitung dieser Angaben durch die Kommission;
- c) den Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden („Standing Committee on Administrative Cooperation“ (SCAC)), der die zur Durchführung des Informationsaustauschs erforderlichen Maßnahmen beschließt;
- d) die direkte Verständigung zwischen den Mitgliedstaaten über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse, den Informationsaustausch gemäß der Richtlinie 77/799/EWG des Rates und die Übermittlung seitens der Kommission aller ihr zugeleiteten Informationen sowie aller Informationen, die sie bereitstellen kann, an die Mitgliedstaaten.

1.49. Somit sind die Mitgliedstaaten hauptsächlich mit dem Informationsaustausch befasst, während die Aufgabe der Kommission sich darauf beschränkt, die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu bewerten und zu stimulieren.

Karussellbetrug

1.50. Bei einem Karussellbetrug handelt es sich um eine Abfolge von Handelsgeschäften mit denselben Waren innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums unter Missbrauch bestimmter Merkmale des MwSt.-Erhebungssystems. Wenngleich es verschiedene, bisweilen komplexe Formen von Karussellbetrug gibt, lässt sich die Grundstruktur eines Karussellverkehrs wie folgt beschreiben: Händler A „verkauft“ Waren an Händler B, wobei er MwSt. in Rechnung stellt, diese jedoch weder in einer Steuererklärung ausweist noch an den Staat

⁽²⁶⁾ Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 336 vom 27.12.1977, S. 15), geändert durch die Richtlinie 79/1070/EWG (ABl. L 331 vom 27.12.1979, S. 8).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

abführt. Händler B „verkauft“ die Waren an Händler C, ohne MwSt. in Rechnung zu stellen, beantragt jedoch die Erstattung der an Händler A gezahlten MwSt., wobei er vorgibt, die Waren seien in einen anderen Mitgliedstaat zu liefern (oder nach außerhalb der EU auszuführen). In Wirklichkeit werden die Waren wieder zu A verbracht und dann mehrmals von A an B und anschließend an C wiederverkauft (daher die Bezeichnung „Karussellverkehr“). Möglicherweise existieren die Waren sogar nur auf dem Papier.

1.51. Die Höhe der auf diese Weise hinterzogenen MwSt.-Beträge ist nicht bekannt. Einem Kommissionsdokument zufolge lässt sich grenzüberschreitender Betrug, der das Hauptelement des Karussellbetrugs bildet, nicht ohne eine zügige und intensive Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bekämpfen. Die derzeit bestehenden Instrumente erscheinen hierzu allerdings zu unflexibel und nicht hinreichend wirksam.

Prüfungsfeststellungen

1.52. Der Vorschlag der Kommission zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (siehe Fußnote 24) lehnt sich eng an die Empfehlung der Ad-hoc-Gruppe für Steuerbetrug des Rates an und enthält eine Reihe deutlicher Verbesserungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden:

- a) die Möglichkeit direkter Kontakte zwischen den operativen Dienststellen in den Mitgliedstaaten sowie die Möglichkeit für Beamte von Mitgliedstaaten, an behördlichen Ermittlungen in einem anderen Mitgliedstaat teilzunehmen;
- b) die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, andere Mitgliedstaaten um die Durchführung behördlicher Ermittlungen und gleichzeitiger Prüfungen zu ersuchen.

1.53. Es bestehen allerdings weiterhin einige Probleme, von denen die meisten über mehrere Jahre hinweg im Rahmen des SCAC und des Ständigen Unterausschusses für Betrugsbekämpfung („Standing Sub-Committee Anti-Fraud“ (SCAF)) behandelt wurden und die die Wirksamkeit der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Bekämpfung der Hinterziehung von MwSt.-Einnahmen und insbesondere des Karussellbetrugs weiterhin beeinträchtigen:

- a) Es wurde noch immer nicht entschieden, ob und wie MIAS als Bestandteil eines integrierten Ansatzes zur Analyse von Risikofaktoren und zur Durchführung von Kontrollen im Rahmen der Betrugsbekämpfung genutzt werden kann.

1.53.

- a) Das MwSt.-Informationssystem (MIAS) zielt darauf ab, durch nachgängige Kontrollen zu garantieren, dass die Steuerpflichtigen ihren Verpflichtungen nachkommen; es ist nicht zum Zweck der Betrugsbekämpfung konzipiert worden. Die Kommission hat vorgeschlagen, Informationen zur Bekämpfung von Karussellbetrug außerhalb des MIAS-Systems auszutauschen, um

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- den Datenaustausch zu beschleunigen und
- den Verwaltungsaufwand der beteiligten Operateure nicht zu sehr aufzublähen.

Zur Risikoanalyse: Hier vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Modalitäten der Integration der MIAS-Daten in die Risikoanalysesysteme der Mitgliedstaaten wegen der unterschiedlichen nationalen Recht- und Verwaltungsstrukturen nicht auf Gemeinschaftsebene beschlossen werden sollten. Sie hat indessen mehrere Maßnahmen ergriffen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollen, ihre Erfahrungen auf diesem Gebiet einzubringen (Fiscalis-Seminare, Beamtenaustausch und Vorstellung von Risikoanalysen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC). Außerdem wurde eine neue Ad-hoc-Gruppe beauftragt, gemeinsame Grundsätze für die Definition von Risikoindikatoren zu erarbeiten.

b) Die Informationen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Kommission über mutmaßliche und aufgedeckte Betrugsfälle sind weiterhin verbesserungsbedürftig. In diesem Zusammenhang ist auch die Beratungs- und Ermittlungsfunktion von OLAF in Betrugsangelegenheiten zu klären.

b) Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs und weist auf die unlängst im SCAC getroffene Vereinbarung hin, dass die Mitgliedstaaten systematisch alle Fälle von Karussellbetrug melden.

Zu den operativen Kompetenzen des OLAF im MwSt.-Bereich: Die Kommission hat in ihrem Aktionsplan 2001-2003 zum Schutz der finanziellen Interessen und Betrugsbekämpfung⁽¹⁾ und in ihrem Arbeitsprogramm 2001⁽²⁾ angekündigt, dass sie einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für den Informationsaustausch und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sowie mit der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor widerrechtlichen Handlungen, einschließlich in den Bereichen MwSt. und Geldwäsche, vorlegen wird.

c) Weitere verbesserungsbedürftige Aspekte betreffen das Fehlen von Abhilfemaßnahmen zur Bereitstellung zeitnäherer Informationen, Mängel in der Funktionsweise des SCAF⁽²⁷⁾ sowie Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der zentralen Verbindungsbehörden, die für die Pflege der Kontakte zu den übrigen Mitgliedstaaten zuständig sind.

c) Die Kommission teilt den Standpunkt des Rechnungshofs und weist darauf hin, dass ihr Vorschlag zur Verwaltungszusammenarbeit der Behörden das Problem der rechtzeitigen Information betrifft. Sie hat unlängst die Ausschussstruktur umgestaltet, um den Beschlussfassungsprozess zu verkürzen (künftig werden Betrugsbekämpfungsfragen direkt im SCAC und nicht in einem Unterausschuss behandelt.). Wenngleich — wie der Hof bemerkt — in erster Linie die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, Maßnahmen zu ergreifen, wurde doch in mehreren Berichten der Kommission auf die Schwachstellen in den Zentralen Verbindungsbehörden hingewiesen.

⁽²⁷⁾ Wie etwa die Langwierigkeit des Entscheidungsprozesses und die unausgewogene Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Arbeit des Ausschusses.

⁽¹⁾ KOM(2001) 254 endg. vom 15.5.2001.

⁽²⁾ Siehe Blatt 2001/098.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- d) Die Wirksamkeit der im Rahmen des Programms *Fiscalis* ⁽²⁸⁾ organisierten Maßnahmen, die der Kommission zufolge in den Mitgliedstaaten zu einer stärkeren Sensibilisierung für Karussellbetrug geführt haben, ließe sich durch auf Gemeinschaftsebene von der Kommission koordinierte Weiterverfolgungsmaßnahmen, beispielsweise in Form vermehrter multilateraler Prüfungen, verbessern.

Empfehlungen und Schlussfolgerung

1.54. Wenngleich in erster Linie die Mitgliedstaaten für den Schutz der MwSt.-Einnahmen und die diesbezügliche Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zuständig sind, könnten folgende Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission getroffen werden:

- a) Der SCAC und der SCAF als Hauptforen für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten könnten unter der Anleitung der Kommission vorbildliche Praktiken für die Entwicklung einer Betrugsbekämpfungsstrategie erarbeiten.
- b) Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ließe sich durch die Weiterentwicklung von MIAS zur Betrugsbekämpfung, die Ausarbeitung bi- oder multilateraler Vereinbarungen und die Einführung von Abhilfemaßnahmen in Fällen erleichtern, in denen die Mitgliedstaaten keine zeitnahen Informationen liefern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- d) Die Kommission sorgt innerhalb des geltenden Rechtsrahmens für das Follow-up zum *Fiscalis*-Programm. Sie kann spezifische Folgemaßnahmen nicht im Wege multilateraler Prüfungen koordinieren, die in jedem Fall von den Mitgliedstaaten eingeleitet und durchgeführt werden. Gleichwohl hat sie den SCAC unlängst zu einer Sitzung einberufen, um über eine bessere Anwendung dieser Kontrollen zu beraten (siehe auch Ziffer 1.55).

1.54. Die Kommission ist mit den Empfehlungen des Hofes einverstanden. Verbesserungen in diesem Bereich können jedoch nur von den Mitgliedstaaten vorgenommen werden. Sie sind es, die entsprechende Maßnahmen ergreifen müssen.

Nach den geltenden Rechtsvorschriften für die Verwaltungszusammenarbeit auf dem Gebiet der MwSt. beschränkt sich die Rolle der Kommission darauf, das Funktionieren der Vereinbarungen zu bewerten und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu bieten, einen gemeinsamen Erfahrungsschatz zu bilden.

Die Kommissionsdienststellen bereiten zurzeit gemäß Artikel 280 EG-Vertrag einen gesonderten Vorschlag mit spezifischen Vorschriften vor, die der Kommission eine Rolle bei der Koordinierung der Verwaltungszusammenarbeit zuweisen.

- a) Die Kommission räumt ein, dass der SCAC im Hinblick auf die Erarbeitung einer Betrugsbekämpfungsstrategie bewährte Praktiken entwickeln sollte. Daher hat sie im SCAC Folgemaßnahmen zu der Empfehlung der mit Betrugsbekämpfung befassten Ad-hoc-Gruppe des Rates durchgeführt. Der SCAC hat in diesem Zusammenhang eine Ad-hoc-Gruppe gebildet, um bewährte Praktiken bei der Prävention und Bekämpfung von Karussellbetrug gemeinsam nutzen zu können.
- b) Zur Regelung dieser Fragen hat die Kommission den Vorschlag zur Verwaltungszusammenarbeit vorgelegt; gleichwohl ist sie der Ansicht, dass betrugsbekämpfungsrelevante Informationen außerhalb des MIAS-Systems ausgetauscht werden sollten.

⁽²⁸⁾ Programm für den Zeitraum 1998-2002, in dem mehrere zuvor aus unterschiedlichen Haushaltskapiteln finanzierte Aktionen zusammengefasst sind. Die drei Bestandteile umfassen Seminare, an denen Beamte aus nationalen Behörden sowie von der Kommission und OLAF teilnehmen, den Austausch von Beamten zwischen nationalen Behörden und multilaterale Prüfungen. Eines der Programmziele betrifft den Aufbau einer wirksamen und weitreichenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Es könnten besondere Kontrolleinheiten zur Behandlung spezifischer Betrugsfälle im MwSt.-Bereich eingerichtet werden, um den Mitgliedstaaten die Betrugsbekämpfung zu erleichtern; Voraussetzung hierfür wäre allerdings, dass diese Einheiten in den zentralen Verbindungsbehörden angesiedelt werden oder mit diesen eng zusammenarbeiten und Unterstützung von OLAF erhalten.
- d) Die Reichweite des in den Artikeln 11 und 12 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates vorgesehenen Informationsaustauschs sollte geklärt und ausführlicher dargelegt werden. Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ließe sich durch die Vereinheitlichung der Zuständigkeiten und Fähigkeiten der zentralen Verbindungsbehörden in den Mitgliedstaaten wirksamer gestalten.

1.55. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission, wengleich ihr Anwendungsbereich über die Bekämpfung von (Karussell-) Betrug im gemeinschaftlichen Handelsverkehr hinausreicht, einen wichtigen Aspekt darstellt. Dies wird auch von der Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt.-Systems im Binnenmarkt“⁽²⁹⁾ anerkannt. Die Mitgliedstaaten sind die Hauptakteure bei der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und der Betrugsbekämpfung, doch die Kommission sollte im Hinblick auf das Bestehen eines Binnenmarktes und die grenzüberschreitenden Aspekte betrügerischer Handelsgeschäfte eine wirksamere Koordinierungsfunktion ausüben⁽³⁰⁾. Der Kommissionsvorschlag bezüglich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden enthält deutliche Verbesserungen, lässt jedoch eine Reihe von Aspekten unberücksichtigt. Ferner macht der Hof darauf aufmerksam, dass Karussellbetrug durch die bestehende MwSt.-Übergangsregelung selbst Vorschub geleistet wird. Die Inkraftsetzung der vorgeschlagenen endgültigen Regelung mit Besteuerung im Ursprungsland des jeweiligen Handelsgeschäfts würde die Möglichkeiten zur Begehung dieser Betrugsart erheblich einschränken.

⁽²⁹⁾ KOM(2000) 348 endg. vom 7.6.2000.

⁽³⁰⁾ Siehe auch Sonderbericht Nr. 9/98, Ziffern 4.1-4.11.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Die Kommission billigt diese Empfehlung. In mehreren Arbeitspapieren und Berichten hat sie auf die Notwendigkeit hingewiesen, besondere Kontrollteams speziell für MwSt.-Betrug zu bilden.
- d) Die Kommission billigt diese Empfehlung und verweist darauf, dass der Rat zurzeit auf der Grundlage ihres Vorschlags zur Verwaltungszusammenarbeit einen neuen Entwurf der Artikel 11 und 12 der Verordnung Nr. 218/92 (EWG) des Rates prüft. Auf die Schwachstellen bei den Zentralen Verbindungsbehörden hat sie bereits in mehreren Berichten hingewiesen, aber auch hier sind in erster Linie die Mitgliedstaaten für Abhilfemaßnahmen zuständig.

1.55. Die Kommission stimmt dem Rechnungshof zu, obwohl dieser Vorschlag nur solche Aspekte betrifft, für die Artikel 95 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage heranzuziehen ist. Sie weist darauf hin, dass sie zahlreiche andere Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von MwSt.-Betrug ergriffen hat.

Die Kommission hat am 28. Januar 2000 einen Bericht an den Rat und das Europäische Parlament⁽³⁾ zur MwSt.-Kontrolle vorgelegt. Dieser Bericht ist auch der Arbeitsgruppe „Steuerbetrug“ des Rates zugeleitet worden, die Empfehlungen zur Bekämpfung von Steuerbetrug abgegeben hat. Die Kommission hat diese Empfehlungen wie folgt umgesetzt:

- Empfehlungen, die in die Legislativkompetenz der Kommission fallen, ist im Vorschlag zur Verwaltungszusammenarbeit Rechnung getragen worden.
- Hinsichtlich der Empfehlungen, die ihrerseits andere Initiativen als Legislativmaßnahmen erfordern, hat sie bereits konkrete Maßnahmen im SCAC getroffen.
- Zu den Empfehlungen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, hat die Kommission Folgemaßnahmen ergriffen und die erzielten Fortschritte einer Bewertung unterzogen. Die nationalen Maßnahmen wurden anhand der Beiträge der Mitgliedstaaten geprüft. Die Kommission wird ihre diesbezüglichen Schlussfolgerungen in einem gemäß Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 zu erstellenden Bericht an den Rat und das Europäische Parlament niederlegen.

Außerdem wird sie auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag einen gesonderten Vorschlag mit spezifischen Vorschriften zur Regelung ihrer Rolle bei der Koordinierung der Verwaltungszusammenarbeit vorlegen.

Die Kommission teilt schließlich den Standpunkt des Rechnungshofes in der Frage der Besteuerung im Ursprungsmitgliedstaat. Da aber in naher Zukunft kaum entscheidende Fortschritte zu erwarten sind, will sie dieses Ziel langfristig anstreben.

⁽³⁾ KOM(2000) 28 endg. vom 28.1.2000.

KAPITEL 2

Gemeinsame Agrarpolitik

2.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	2.1-2.4
Analyse der Haushaltsführung	2.5-2.8
In den Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan wurden weit über dem Bedarf liegende Mittel eingesetzt	2.5-2.6
Die Ausgaben beliefen sich letztendlich auf 95 % der Mittelansätze	2.7-2.8
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	2.9-2.47
Flächenbeihilferegelungen	2.12-2.19
Kontrollsystem	2.14
Feststellungen des Hofes	2.15-2.17
Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen	2.18-2.19
Tierprämienregelungen	2.20-2.26
Kontrollsystem	2.22
Feststellungen des Hofes	2.23-2.25
Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen	2.26
Olivenöl	2.27-2.29
Kontrollsystem	2.28
Feststellungen des Hofes	2.29
Entwicklung des ländlichen Raums	2.30-2.33
Kontrollsystem	2.31
Feststellungen des Hofes	2.32-2.33
Sonstige Ausgaben	2.34-2.40
Feststellungen des Hofes: Beihilfe für Baumwolle	2.35-2.38
Kasein	2.39
Sonstige signifikante Feststellungen	2.40
Horizontale Feststellungen	2.41-2.42
Abzüge	2.41
Prüfpfadsystem für den Rechnungsabschluss (CATS)	2.42
Gesamtschlussfolgerungen zu den Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	2.43-2.47
Rechnungsabschluss	2.48-2.77
Einleitung	2.48-2.50
Rechnungsabschluss	2.51-2.64
Rechnungsabschlussentscheidung für 2001	2.52-2.63
Schlussfolgerung zum Rechnungsabschluss	2.64

Konformitätsentscheidungen	2.65-2.77
Schlüsselkontrollen und Zusatzkontrollen	2.66
Analyse der im Jahr 2001 erfolgten Berichtigungen	2.67-2.75
Rechnungsabschlussentscheidungen seit 1991	2.76
Schlussfolgerung zu den Konformitätsentscheidungen	2.77
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	2.78-2.103
Hartweizen	2.80-2.89
Wichtigste Schlussfolgerungen im Bericht des Hofes	2.80-2.81
Standpunkt der Entlastungsbehörde	2.82-2.83
Maßnahmen der Kommission	2.84-2.88
Schlussfolgerung	2.89
Verwaltung der GMO für Zucker durch die Kommission	2.90-2.103
Wichtigste Bemerkungen des Hofes	2.90
Weiterverfolgung des Hofes	2.91-2.92
Maßnahmen der Kommission	2.93-2.102
Schlussfolgerung	2.103
Wichtigste Bemerkungen in Sonderberichten	2.104-2.127
Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen	2.105-2.117
Von der EU finanzierte Maßnahmen	2.107-2.109
Maßnahmen zur Marktregulierung	2.110-2.112
Entwicklungen und Bewertung	2.113-2.114
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.115-2.117
Verwaltung der Kommission im Bereich der Stützungsregelung für Ölsaaten	2.118-2.123
Extensivierungsprämie und Zahlungsregelungen (EPR) im Rahmen der GMO für Rindfleisch	2.124-2.127

EINLEITUNG

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

2.2. Diese Ausgaben werden fast in vollem Umfang über die Zahlstellen der Mitgliedstaaten getätigt. Vor der Auszahlung der Beihilfen an die Begünstigten müssen die nationalen Behörden die Anträge nach Maßgabe der Verordnungen überprüfen. Bei zwei Dritteln der verteilten Beihilfen gehört zu diesen Überprüfungen die Gegenkontrolle der Anträge anhand nationaler Datenbanken, die im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) ⁽²⁾ oder des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern ⁽³⁾ erstellt wurden. Bei diesen Gegenkontrollen sollen etwaige fehlerhafte Angaben bezüglich der Anbauflächen oder der gehaltenen Tiere aufgedeckt werden.

⁽¹⁾ Die im Abschnitt „Analyse der Haushaltsführung“ (Ziffern 2.5-2.8) enthaltenen Zahlenangaben beziehen sich nur auf Teileinzelnplan B1 des Haushaltsplans. Die ursprünglichen Verpflichtungsermächtigungen für Kapitel B2-5 1 beliefen sich auf 54 Millionen Euro. Im Verlauf des Haushaltsjahrs wurde diese Mittelausstattung um 22 Millionen Euro erhöht. Die Mittelbindungen des Haushaltsjahrs beliefen sich auf 50 Millionen Euro (94 %).

⁽²⁾ Das InVeKoS wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 eingeführt (ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 1). Die Durchführungsbestimmungen sind in der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 festgelegt (ABl. L 391 vom 31.12.1992, S. 36).

Seit 1992 sind die Direktbeihilfen an die Erzeuger das Hauptinstrument der gemeinsamen Agrarpolitik. Diese Beihilfen werden auf der Grundlage der von den Landwirten gemeldeten beihilfefähigen Flächen (Ackerkulturen) bzw. prämienberechtigten Tiere (Tierprämien) ausgezahlt. Um das Risiko von Fehlern oder Unregelmäßigkeiten zu verringern, wurde ein Kontrollsystem, das InVeKoS, eingerichtet. Es beinhaltet die Erfassung der Beihilfeanträge, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen, ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sowie die Durchführung von Verwaltungskontrollen und eines Minimums an Vor-Ort-Kontrollen (5 % bei den Flächenbeihilfen und 10 % bei den Tierprämien). Der Hof hat vor kurzem einen Sonderbericht über das InVeKoS veröffentlicht (Sonderbericht Nr. 4/2001 (ABl. C 214 vom 31.7.2001, S. 1)).

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.3. Die Kommission überweist den Mitgliedstaaten monatlich auf der Grundlage der im Vormonat gemeldeten Zahlungen einen bestimmten Vorschussbetrag. Diese Zahlungen werden — vorbehaltlich etwaiger Berichtigungen beim Rechnungsabschluss nach Abschluss des Haushaltsjahres — monatlich als Ausgaben verbucht.

2.4. Dieses Kapitel umfasst fünf Teile zu folgenden Themen:

- a) Analyse der Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2001,
- b) Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2001,
- c) Rechnungsabschluss,
- d) Weiterverfolgung früherer Bemerkungen,
- e) wichtigste Bemerkungen in den seit dem letzten Jahresbericht vom Hof verabschiedeten Sonderberichten ⁽⁴⁾.

ANALYSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

In den Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan wurden weit über dem Bedarf liegende Mittel eingesetzt

2.5. Die ursprünglichen Mittelansätze für den EAGFL-Garantie ⁽⁵⁾ beliefen sich auf 43 798 Millionen Euro (einschließlich der vorläufig eingesetzten Mittel in Höhe von 100 Millionen Euro und der Währungsreserve ⁽⁶⁾ in

⁽⁴⁾ Seit 1997 wurde die gemeinsame Agrarpolitik in zahlreichen Sonderberichten und Stellungnahmen behandelt. Die vollständige Liste ist in Anhang II aufgeführt.

⁽⁵⁾ Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001 (ABl. L 56 vom 26.2.2001).

⁽⁶⁾ Mit der Währungsreserve soll die negative Entwicklung (ab 200 Millionen Euro) des Wechselkurses zwischen dem Dollar und dem Euro gegenüber der für die Haushaltsansätze verwendeten Parität ausgeglichen werden. Umgekehrt müssen alle Einsparungen von über 200 Millionen Euro, die sich aufgrund der günstigen Entwicklung dieser Parität ergeben, in die Währungsreserve eingestellt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Höhe von 500 Millionen Euro) (siehe **Tabelle 2.1**); das entsprach ungefähr 47 % der gesamten Haushaltsmittel. Diese Mittelansätze wurden durch einen Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan (BNH) geändert (7).

2.6. In diesen BNH wurden zur Deckung der im Rahmen der BSE-Krise anfallenden zusätzlichen Kosten weitere 971 Millionen Euro (8) eingesetzt. Dieser Betrag wurde aufgrund der günstigen Entwicklung der Euro/Dollar-Parität durch Verringerung der entsprechenden Mittelansätze um 245 Millionen Euro teilweise ausgeglichen. Der Bedarf wurde jedoch weit überschätzt: Die Ausgaben für den Ankauf und die unschädliche Beseitigung von Rindern beliefen sich nur auf 212 Millionen Euro.

Tabelle 2.1 — EAGFL-Garantie 2001 — Analyse der Haushaltsführung

(Mio. EUR)

Rubrik der Finanziellen Vorausschau: 1. Teileinzelplan B1: EAGFL-Garantie (1)						
	Rubrik insgesamt	Davon:				
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-6
		Pflanzliche Erzeugnisse	Tierische Erzeugnisse	Nebenausgaben	Entwicklung des ländlichen Raums	Währungsreserve
Obergrenze der Finanziellen Vorausschau	44 530					
Entwicklung des Haushaltsplans						
Ursprüngliche Mittel (2)	43 798	27 595	10 159	1 049	4 495	500
Endgültig verfügbare Mittel	44 484	27 404	10 466	1 619	4 495	500
Ausführung des Haushaltsplans						
Verwendete Mittel (3)	42 083	26 714	9 558	1 448	4 363	0
% der endgültig verfügbaren Mittel	95	97	91	89	97	0
Auf 2002 übertragene Mittel	99	0	0	0	99	0
% der endgültig verfügbaren Mittel	0	0	0	0	2	0
Annullierte Mittel	2 301	690	908	171	32	500
% der endgültig verfügbaren Mittel	5	3	9	11	1	100

(1) Nicht getrennte Mittel.

(2) Einschließlich der vorläufig eingesetzten Mittel in Höhe von 100 Millionen Euro (B0-4 0) und der Währungsreserve in Höhe von 500 Millionen Euro.

(3) Mittelbindungen.

Quelle: Haushaltsrechnung 2001.

(7) Endgültige Feststellung des Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans Nr. 1 der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001 (ABl. L 218 vom 13.8.2001).

(8) 700 Millionen Euro für den Ankauf und die unschädliche Beseitigung von mehr als 30 Monate alten Rindern, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, 33 Millionen Euro für die Kosten der Tests von für den menschlichen Verzehr bestimmten mehr als 30 Monate alten Rindern und 238 Millionen Euro für die Kosten der Einlagerung von Rindfleisch.

BEMERKUNGEN DES HOFES

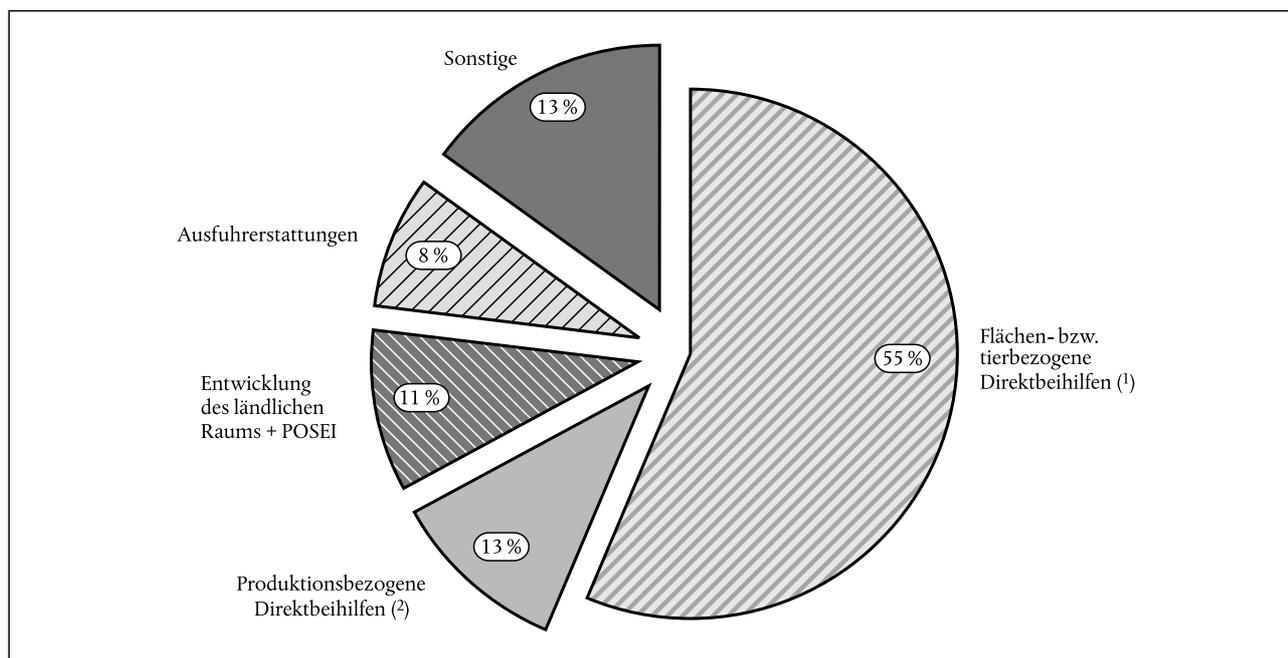
Die Ausgaben beliefen sich letztendlich auf 95 % der Mittelansätze

2.7. Die endgültigen Mittelansätze beliefen sich auf 44 484 Millionen Euro und die Ausgaben auf 42 083 Millionen Euro, was 95 % des Betrags der verfügbaren Mittel entspricht (siehe **Tabelle 2.1**). Ohne Berücksichtigung der Mittel der Währungsreserve, die im Jahr 2001 nicht in Anspruch genommen wurde, steigt die Ausführungsrate auf nahezu 96 %.

2.8. Die Aufteilung der Ausgaben in Höhe von 42 083 Millionen Euro ist den beiden folgenden Abbildungen zu entnehmen:

- **Abbildung 2.1:** Aufteilung der Ausgaben nach Ausgabenart,
- **Abbildung 2.2:** Aufteilung der Ausgaben nach Sektoren.

Abbildung 2.1 — Aufteilung der Ausgaben nach Ausgabenart



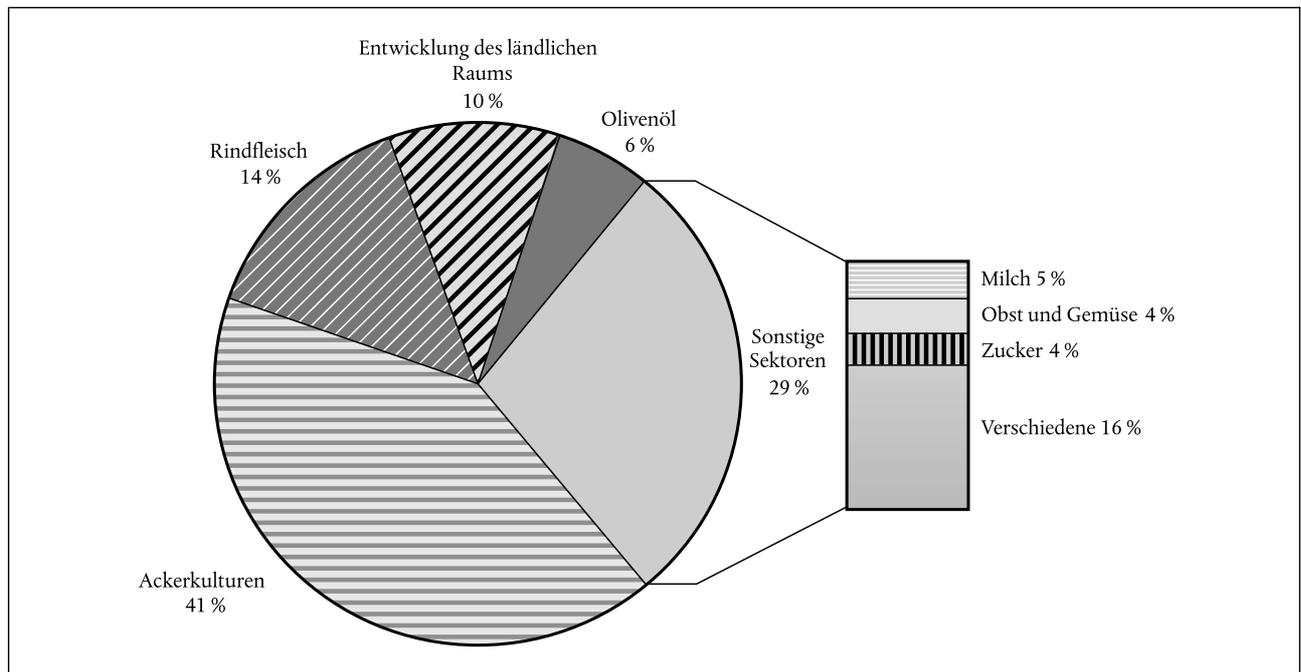
Quelle: Rechnungshof auf der Grundlage der Rechnungsführung der Kommission für 2001.

Die hier verwendete Einteilung der Ausgaben unterscheidet sich von jener der Kommission (Tabelle 10 von Band I) in folgender Hinsicht:

(1) Der Rechnungshof hat die Ausgaben zulasten von „B1-1 0 6 Flächenstilllegung“ als Teil der Unterstützungskosten für Ackerkulturen betrachtet, was die Ausgaben unter dieser Haushaltslinie um 3 % erhöht und die Ausgaben unter „Sonstige“ um den gleichen Betrag verringert.

(2) Der Rechnungshof hat die Ausgaben zulasten von „B1-1 2 1 1 Produktionsorientierte Maßnahmen“ und „B1-1 3 0 Produktionsbeihilfen für Trockenfutter“ als Teil der Unterstützungskosten für produktionsbezogene Direktbeihilfen betrachtet, was die Ausgaben unter dieser Haushaltslinie um 1 % erhöht und die Ausgaben unter „Sonstige“ um den gleichen Betrag verringert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Abbildung 2.2 — Aufteilung der Ausgaben nach Sektoren

Quelle: Rechnungsführung der Kommission für 2001.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

2.9. Der Hof

- a) entnahm der Rechnungsführung der Kommission eine repräsentative Stichprobe von 156 Vorgängen und prüfte für diese Vorgänge die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Der Hof untersuchte jeden Vorgang an Ort und Stelle bei der Zahlstelle und beim Endbegünstigten;
- b) überprüfte die Kontrollsysteme für eine Reihe von Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP);
- c) verglich die Ergebnisse seiner Prüfungen mit den Ergebnissen der von den Mitgliedstaaten insbesondere im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) durchgeführten körperlichen Kontrollen;
- d) berücksichtigte die Erklärung des Generaldirektors der Kommission für Landwirtschaft.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.10. Die Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sind in Kapitel 9 (Ziffern 9.6-9.35) zusammengefasst. Die Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge und die dazugehörigen Erläuterungen sind den folgenden Ziffern zu entnehmen.

2.11. Der Hof stellte fest, dass sich auf die Ausgaben im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik signifikant auswirkende Fehler eher in den von den Landwirten und anderen Beihilfeempfängern vorgelegten Meldungen zu finden waren als auf der Ebene der Zahlstellen. Bei der Prüfung wurden keine Anzeichen dafür ermittelt, dass sich die in früheren Berichten bemängelte Gesamtlage entscheidend verbessert hätte. Im Folgenden sind die Feststellungen des Hofes unter den Überschriften Flächenbeihilferegelungen, Tierprämienregelungen, Olivenöl, Entwicklung des ländlichen Raums und sonstige Ausgaben zusammengefasst.

Flächenbeihilferegelungen

2.12. Die Flächenbeihilfezahlungen an Erzeuger landwirtschaftlicher Kulturpflanzen beliefen sich im Jahr 2001 auf 16 847 Millionen Euro, was 40 % der Ausgaben im Rahmen der GAP entsprach. Den größten Teil dieser Beihilfen erhielten die Getreideerzeuger.

2.13. Die Zahlungen im Rahmen dieser Regelungen werden durch Multiplikation der drei folgenden Faktoren berechnet:

- a) in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgesetzter Beihilfesatz;
- b) von den Mitgliedstaaten (auf regionaler Grundlage) berechneter und von der Kommission genehmigter Hektarertrag;
- c) vom Erzeuger gemeldete Fläche der Parzellen, auf denen Getreide angebaut wird.

Kontrollsystem

2.14. Im Rahmen des InVeKoS führen die Mitgliedstaaten Verwaltungskontrollen aller Meldungen sowie körperliche Kontrollen einer Stichprobe von Begünstigten an Ort und Stelle durch.

Feststellungen des Hofes

2.15. In früheren Berichten hat der Hof mehrere Aspekte der Stützungsregelung für landwirtschaftliche

2.11. Für dieses Haushaltsjahr stellt die Kommission fest, dass 82,9 % der wesentlichen Fehler, die sich im Bereich der Verwaltung durch die Zahlstellen der Mitgliedstaaten ergeben haben, Situationen betreffen, die den Kommissionsdienststellen bekannt sind und im Rahmen der vergangenen und künftigen Rechnungsabschlussentscheidungen des EAGFL-Garantie finanziell berichtigt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kulturpflanzen beanstandet. Die gezahlten Beihilfen waren im Allgemeinen höher als die von den Erzeugern infolge der Reform von 1992 erlittenen Verluste. Die anerkannten regionalen Erträge sind in manchen Mitgliedstaaten z. B. im Bereich Ölsaaten (siehe Ziffer 2.122) ⁽⁹⁾ zu hoch.

2.16. Die im Jahr 2001 durchgeführte Prüfung ergab bei diesen Zuschüssen eine signifikante Fehlerinzidenz. Bei den meisten Fehlern handelt es sich um Abweichungen zwischen den von den Landwirten gemeldeten Ackerflächen und den Flächen, die bei der Vermessung der Flurstücke in Gegenwart der Prüfer ermittelt wurden. Rund 50 % der Abweichungen entsprachen weniger als 3 % der gemeldeten Flächen. (Wenn solche Abweichungen bei Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen des InVeKoS festgestellt werden, sind die Zahlstellen zur Berichtigung des Antrags, nicht aber zur Verhängung von Strafen verpflichtet.) Bei einer etwa gleich großen Zahl von Abweichungen handelte es sich um Fehler in der Größenordnung von 3 % bis 20 % der gemeldeten Flächen. (Nach Maßgabe der einschlägigen Verordnungen müssen bei solchen Abweichungen Strafen verhängt werden. Es ist unwahrscheinlich, dass sie einfach auf einen Irrtum des Landwirts zurückzuführen sind.)

2.17. Bei der Prüfung wurden zwei Zahlungen ermittelt, die auf der Grundlage von weitgehend oder völlig ungerechtfertigten Meldungen geleistet wurden. Der erste Fall betraf die ungerechtfertigte Zahlung eines Zuschusses für die Erzeugung von Eiweißpflanzen in Italien. Im zweiten Fall ging es um die Zahlung eines Zuschusses für die Erzeugung von Mais in Griechenland. In diesem Fall konnte die Anbaufläche wegen unrichtiger Angaben des Zuschussempfängers und Mängeln in den Kontrollsystemen der Zahlstelle nicht überprüft werden. Fälle dieser Art haben allem Anschein nach stärkere Auswirkungen auf die Ausgaben als die oben genannten Vermessungsfehler (siehe Ziffer 2.16).

Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen

2.18. Ein Vergleich der Ergebnisse der Prüfung des Hofes und der im Rahmen des InVeKoS durchgeführten Kontrollen ist schwierig. Die im Rahmen des InVeKoS von den Mitgliedstaaten kontrollierten Vorgänge umfassen sowohl Meldungen, bei denen ein besonderes Risiko ermittelt wurde, als auch Meldungen, die allein nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden. In den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften war nicht vorgesehen, dass die Zahlstellen die jeweiligen Ergebnisse getrennt vorlegen müssen.

2.16. *Über die genauen Informationen zu den einzelnen DAS-Fällen verfügen die Behörden der Mitgliedstaaten. Die Kommission wird die detaillierten Feststellungen auch künftig mit den Mitgliedstaaten überprüfen.*

Abgesehen von den Audits der von den Mitgliedstaaten erklärten Ausgaben und der Vornahme finanzieller Berichtigungen, wo diese angebracht sind, spielt die Kommission auch bei der Verbesserung der von den Mitgliedstaaten aufgebauten Systeme eine aktive Rolle. So müssen die Mitgliedstaaten beispielsweise bis spätestens 1. Januar 2005 über geografische Informationssysteme verfügen, durch die sich menschliche Fehler in den Anträgen verringern und die Kontrollsysteme generell verbessern lassen.

2.17. *Für Italien und Griechenland, auf die sich der Hof speziell bezieht, haben die Kommissionsdienststellen wegen des unzulänglichen Kontrollsystems für das betreffende Wirtschaftsjahr pauschale Berichtigungen vorgeschlagen oder werden dies tun.*

2.18. *Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 und Artikel 52 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 verpflichtet, der Kommission bis spätestens 31. März eines Jahres einen Bericht über das vorangegangene Kalenderjahr zu übermitteln. Dieser Bericht gibt u. a. Aufschluss über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen. Hierzu haben die Kommissionsdienststellen für den Sektor Ackerkulturen einen Fragebogen erstellt, in dem die Mitgliedstaaten ab dem Wirtschaftsjahr 2000 die Ergebnisse der aufgrund einer Risikoanalyse und der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Vorgänge getrennt übermitteln müssen.*

Außerdem sieht Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001, die ab 1. Januar 2002 gilt, vor, dass die Mitgliedstaaten „20 % bis 25 % der Mindestanzahl der einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehenden Betriebsinhaber nach dem Zufallsprinzip auswählen“.

⁽⁹⁾ Sonderbericht Nr. 6/2002.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.19. Soweit ein Vergleich überhaupt möglich ist, lässt die Prüfung des Hofes jedoch vermuten, dass die InVeKoS-Kontrollen womöglich eine zu niedrige Gesamtfehlerrate ergeben haben. Die anhand von Zufallsstichproben vorgenommene Prüfung des Hofes deutete auf eine höhere Fehlerinzidenz hin als die Ergebnisse der InVeKoS-Kontrollen, obwohl sich Letztere auf eine Kombination aus Zufallskontrollen und Kontrollen aufgrund von Risikoanalysen stützen. Für das Jahr 2000, dem für die meisten im EAGFL-Jahr 2001 getätigten Zahlungen relevanten Jahr, wurden bei fast 300 000 Landwirten körperliche Kontrollen im Rahmen des InVeKoS durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass die Angaben der Landwirte zu den Anbauflächen um 2,3 % zu hoch waren (siehe **Tabelle 2.2** und **Abbildungen 2.3 und 2.4**). Dieser Prozentsatz wird ganz wesentlich durch die Ergebnisse für Italien bestimmt, wo — bezogen auf 13 % der insgesamt kontrollierten Flächen — 43 % der InVeKoS-Kontrollen durchgeführt und daher viele Falschmeldungen ermittelt wurden: In den in Italien geprüften Anträgen wurden insgesamt Flächenangaben gemacht, die um 8 % überhöht waren. Griechenland übermittelte keine Ergebnisse. Bei seiner Prüfung wiederholte der Hof Kontrollen an Ort und Stelle, die im Rahmen des InVeKoS durchgeführt worden waren. In einigen Fällen traten dabei Fehler zutage, die bei der ursprünglichen Kontrolle nicht aufgedeckt worden waren.

Tabelle 2.2 — Flächenbeihilfen — Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen und der Fernerkundung im Rahmen des InVeKoS

Mitgliedstaat	Eingereichte Anträge		Kontrollierte Anträge				Anträge mit Fehlern			
	Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	%	Fläche (ha)	%	Anzahl	%	Fläche (ha)	%
Belgien	43 058	996 646	5 255	12,20	159 584	16,01	1 084	20,60	1 376	0,90
Dänemark	56 229	2 295 566	3 146	5,59	141 613	6,17	569	18,10	1 727	1,20
Deutschland	339 555	14 072 879	24 211	7,13	1 325 883	9,42	7 254	30,00	7 677	0,60
Griechenland	(¹)	(¹)	(¹)		(¹)		(¹)		(¹)	
Spanien	453 215	17 158 323	45 682	10,08	2 311 284	13,47	12 546	27,50	52 666	2,30
Frankreich	441 404	23 376 044	28 589	6,48	1 988 947	8,51	10 247	35,80	16 105	0,80
Irland	130 052	4 613 819	7 086	5,45	313 336	6,79	907	12,80	8 993	2,90
Italien	604 332	7 007 936	124 239	20,56	1 459 266	20,82	20 687	16,70	120 537	8,30
Luxemburg	2 128	121 845	188	8,83	18 692	15,34	161	85,50	271	1,40
Niederlande	48 993	592 692	3 971	8,11	71 856	12,12	781	19,70	1 504	2,10
Österreich	131 381	2 092 652	10 810	8,23	242 305	11,58	3 899	36,10	2 028	0,80
Portugal	151 327	2 785 028	15 483	10,23	1 482 606	53,23	8 467	54,70	30 141	2,00
Finnland	72 529	2 061 292	4 791	6,61	167 753	8,14	1 056	22,00	1 132	0,70
Schweden	63 456	2 720 038	5 389	8,49	308 588	11,34	2 422	44,90	6 138	2,00
Vereinigtes Königreich	142 536	13 666 049	9 443	6,62	1 009 134	7,38	4 537	48,00	7 194	0,70
Insgesamt	2 680 195	93 560 809	288 283	10,76	11 000 847	11,76	74 617	25,90	257 489	2,30

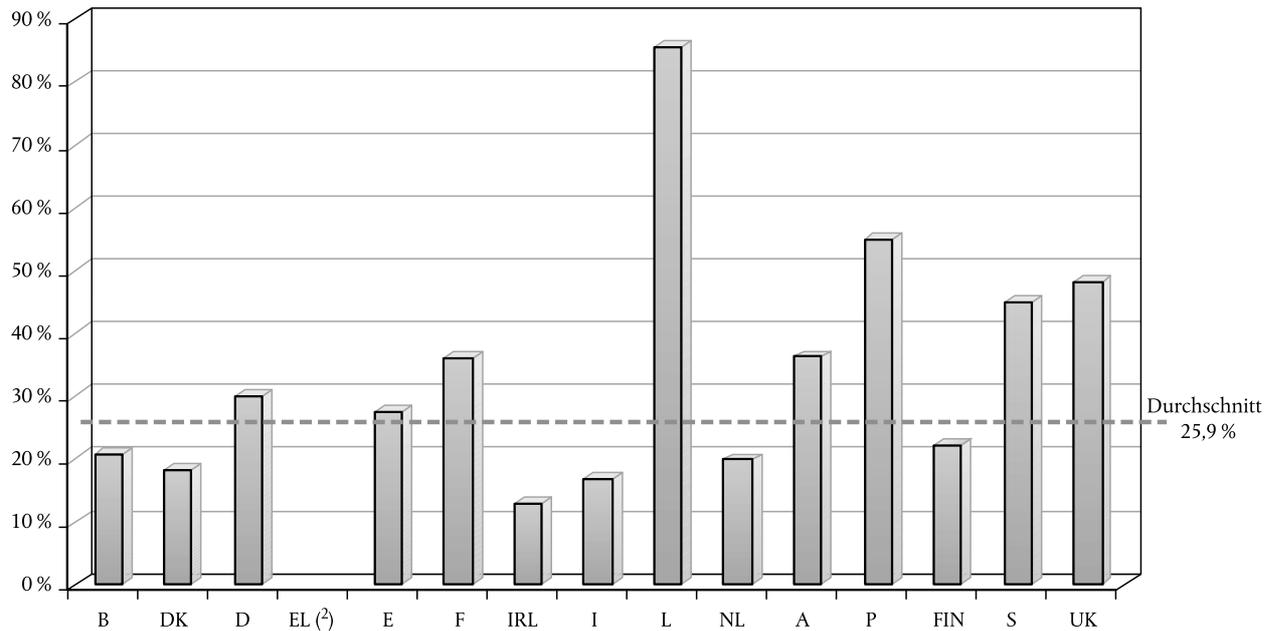
(¹) Die Angaben wurden der Kommission nicht übermittelt.

NB 1: Im Rahmen der Fernerkundung werden zur Überprüfung der Anwendung des InVeKoS Satellitenbilder und Luftaufnahmen herangezogen.

NB 2: Die unterschiedlichen Prozentzahlen der aufgedeckten Fehler lassen sich sowohl auf Unterschiede hinsichtlich der Zahl der eingereichten fehlerhaften Anträge als auch auf Unterschiede hinsichtlich der Aufdeckungseffizienz zurückführen.

Quelle: GD Landwirtschaft — InVeKoS-Statistiken für 2000.

Abbildung 2.3 — Flächenbeihilfe — Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen des InVeKoS: Anteil der kontrollierten Anträge, die überhöhte Flächenangaben ⁽¹⁾ enthielten

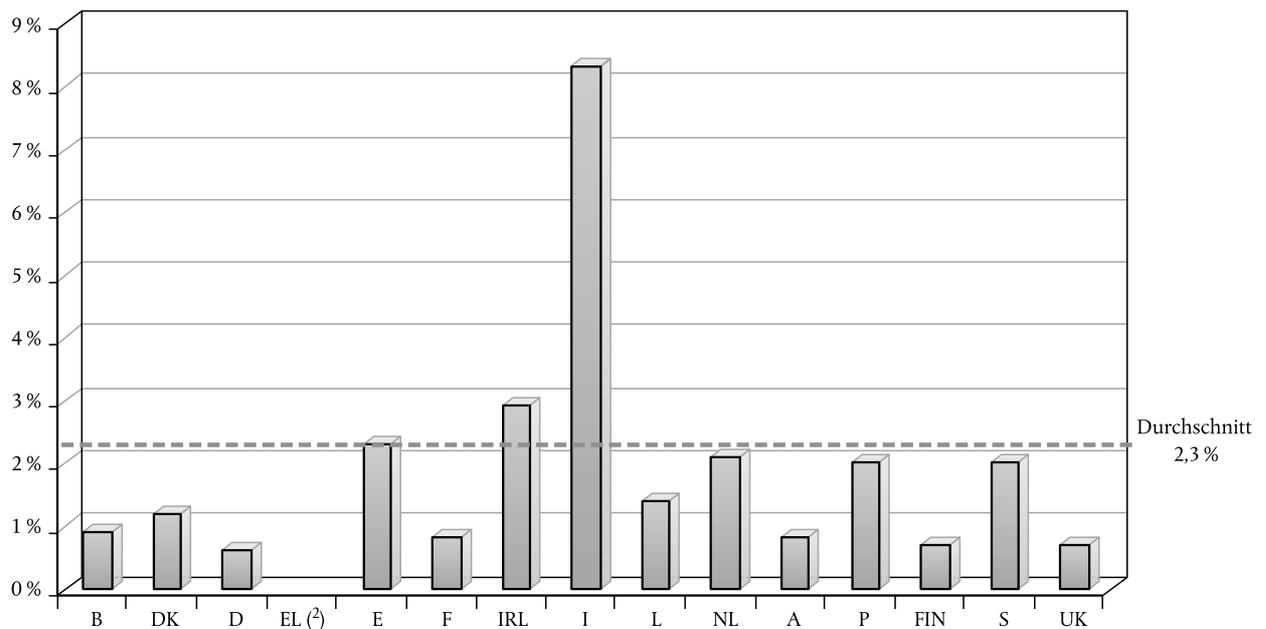


⁽¹⁾ 74 617 Anträge enthielten überhöhte Angaben; das sind 25,9 % der Gesamtzahl Anträge, die von den MS kontrolliert wurden.

⁽²⁾ Griechenland: Die Angaben wurden der Kommission nicht übermittelt.

Quelle: GD Landwirtschaft — InVeKoS-Statistiken für 2000.

Abbildung 2.4 — Flächenbeihilfe — Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen des InVeKoS: Durchschnittliche überhöhte Flächenangaben ⁽¹⁾ in den kontrollierten Anträgen



⁽¹⁾ Die überhöhten Flächenangaben beliefen sich insgesamt auf 257 489 ha; das entspricht 2,3 % der von den MS kontrollierten Gesamtfläche.

⁽²⁾ Griechenland: Die Angaben wurden der Kommission nicht übermittelt.

Quelle: GD Landwirtschaft — InVeKoS-Statistiken für 2000.

Tierprämienregelungen

2.20. Die Beihilfen für Nutztierhalter beliefen sich im Jahr 2001 auf 6 824 Millionen Euro, was 16 % der Ausgaben im Rahmen der GAP entsprach. Von diesen Ausgaben entfallen fast vier Fünftel auf Zuschüsse für Rinderhalter; mit den restlichen Zahlungen wird die Schaf- und Ziegenhaltung ⁽¹⁰⁾ unterstützt.

2.21. Im Rahmen dieser Regelungen erhalten die Erzeuger in der Regel einen festen Zuschuss pro Tier. Die Höhe des Zuschusses hängt vom jeweiligen Tier ab (Bullen oder Ochsen, Mutterkühe usw.). Bei einigen Regelungen, insbesondere bei der Extensivierungsprämienregelung, müssen die Landwirte bestimmte Besatzdichtegrenzen einhalten.

Kontrollsystem

2.22. Im Rahmen des InVeKoS sind die Erzeuger zur Führung ausführlicher Verzeichnisse über die Tierbewegungen und zur Kennzeichnung der Rinder verpflichtet. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Verwaltungskontrollen und Stichprobenkontrollen in den landwirtschaftlichen Betrieben durchzuführen. Wie bei den Flächenbeihilfen wird bei den von den Zahlstellen vorgelegten Ergebnissen der Überprüfungen in den Betrieben nicht zwischen Zufallskontrollen und Kontrollen aufgrund von Risikoanalysen unterschieden.

2.22. Obwohl die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, ihre Kontrollergebnisse in der von dem Hof vorgeschlagenen Weise zu übermitteln, wurde die Verteilung zwischen Zufallskontrollen und Kontrollen aufgrund von Risikoanalysen im Kontext der von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Audits der Agrarausgaben regelmäßig überprüft, um sicher zu gehen, dass die Auswahl der Landwirte, die einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen werden, wie in der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 gefordert, repräsentativ ist. Überdies wurden die entsprechenden InVeKoS-Vorschriften durch die Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 verstärkt, die ab 1. Januar 2002 gilt und in Artikel 19 Absatz 1 Artikel vorsieht, dass die Mitgliedstaaten „20 % bis 25 % der Mindestanzahl der einer Vorortkontrolle zu unterziehenden Betriebsinhaber nach dem Zufallsprinzip auswählen.“ Diese Vorschrift wird gewährleisten, dass die Ergebnisse der Überprüfungen, wie vom Hof gefordert, über eine angemessene Grundlage verfügen.

Feststellungen des Hofes

2.23. Bei den vom Hof in seiner Stichprobe aufgedeckten Fehlern handelte es sich in erster Linie um Abweichungen zwischen den von den Landwirten geführten Aufzeichnungen einerseits und den Meldungen, auf deren Grundlage die Prämien gezahlt wurden, andererseits. Die größten Fehler dieser Art traten bei Zahlungen in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich auf. Die Ausgaben im Rahmen der Tierprämienregelungen sind allem Anschein nach in signifikantem Maße mit Fehlern behaftet.

2.23. Auch bei den von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Audits der Agrarausgaben wurde festgestellt, dass die Qualität der Aufzeichnungen, einschließlich derjenigen in den vom Hof genannten Mitgliedstaaten, alles andere als zufrieden stellend ist. Die InVeKoS-Verordnungen enthalten Vorschriften über die Art der Kontrollen und sehen für solche Fälle entsprechende Sanktionen vor. Fehler und Versäumnisse der Mitgliedstaaten in diesem Bereich werden beim Rechnungsabschlussverfahren von der Kommission angemessen berücksichtigt.

⁽¹⁰⁾ Einige Nutztierhalter erhalten auch Zuschüsse im Rahmen von Kapitel B1-4 (Entwicklung des ländlichen Raums).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.24. Die Prüfung in Bezug auf 2001 umfasste außerdem eine spezifische Untersuchung der Extensivierungsprämienregelung⁽¹¹⁾, deren Kosten sich im Jahr 2001 auf 913 Millionen Euro beliefen, was rund 2 % der Ausgaben im Rahmen der GAP entsprach. Empfänger der Zahlungen sind Erzeuger, deren Viehbestand je Hektar unterhalb von in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgesetzten Obergrenzen liegt. Die Ergebnisse der Prüfung im Jahr 2001 und in den vorangehenden Jahren deuten darauf hin, dass die den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge insgesamt nicht signifikant mit Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet waren. Bei den meisten Erzeugern, denen die Extensivierungsprämie ausbezahlt wurde, lag die Besatzdichte deutlich unterhalb der festgesetzten Obergrenze. Verwaltungskontrollen werden in Bezug auf alle Prämienempfänger vorgenommen. Bei einer Überprüfung der Kontrollsysteme in sechs Mitgliedstaaten wurde jedoch festgestellt, dass die Stichprobenkontrollen in landwirtschaftlichen Betrieben in den meisten dieser Mitgliedstaaten nicht auf die Antragsteller konzentriert wurden, bei denen die Besatzdichte in der Nähe der Obergrenze lag, und dass nur ein Mitgliedstaat für die Kontrolle der beiden Kriterien (Viehbesatz und Flächen, die als Weideland oder zur Erzeugung von Futtermitteln genutzt werden) ein integriertes Konzept anwandte.

2.25. Spezifische Mängel der Systeme wurden in zwei Mitgliedstaaten aufgedeckt. In Österreich wurde das Ausmaß der Almflächen, die im Zusammenhang mit der Prämienregelung berücksichtigt werden konnten, in manchen Gebieten auf der Grundlage von Katasterangaben um mehr als 60 % überschätzt. Durch die Einführung von Luftaufnahmen im Jahr 1998 wurden diese Differenzen aufgedeckt, doch wurden Luftaufnahmen im Antragsjahr 2001 nur in einigen Regionen Österreichs, z. B. im Bundesland Salzburg, herangezogen. In Frankreich führten Ungenauigkeiten in der zur Berechnung der Besatzdichte verwendeten Datenbank für Rinder zu einem erhöhten Fehlerrisiko. Noch dazu waren bei den Kontrollen der Futterflächen Schwachstellen zu verzeichnen. Die Erzeuger erhielten die Prämienzahlungen auf der Grundlage der Angaben dieser unzuverlässigen Datenbank, und zwar unabhängig davon, ob sie die Beihilfe speziell beantragt hatten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.24. Als Konsequenz aus den Auditfeststellungen der Kommissionsdienststellen wurde mit der neuen InVeKoS-Verordnung (EG) Nr. 2419/2001, die ab 1. Januar 2002 gilt, das vom Hof empfohlene Risikokriterium ausdrücklich vorgeschrieben.

Kontrollen von Antragstellern, die unmittelbar oberhalb oder unmittelbar unterhalb der Obergrenze liegen, waren bis zum Jahr 2002 nicht vorgeschrieben, obwohl die Kommission dies als gute Kontrollpraxis empfohlen hat. Ebenso wurde auch das vom Hof empfohlene integrierte Konzept in den InVeKoS-Vorschriften immer empfohlen.

2.25. Die vom Hof in Bezug auf Österreich und Frankreich angesprochenen Probleme werden von den Kommissionsdienststellen im Kontext des Rechnungsabschlussverfahrens überprüft.

⁽¹¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 21).
Verordnung (EG) Nr. 2342/1999 der Kommission vom 28. Oktober 1999 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 des Rates (ABl. L 281 vom 4.11.1999, S. 30).

Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen

2.26. Seit Januar 2000 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern anzuwenden. Dieses System muss den Zahlstellen Gegenkontrollen der Anträge auf Zahlung von Tierprämien ermöglichen. Obwohl rund die Hälfte der Mitgliedstaaten die Frist nicht eingehalten hat, wird mithilfe dieses neuen Instruments mittlerweile eine höhere Quote unrichtiger Meldungen im Rahmen der Tierprämienregelungen zutage gebracht. In **Tabelle 2.3** und in **Abbildung 2.5** sind die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen in Bezug auf die teuerste Regelung, die Mutterkuhprämienregelung, zusammengefasst. Es lässt sich erkennen, dass beispielsweise die niederländischen Behörden im Jahr 2000 18 % der für InVeKoS-Kontrollen ausgewählten Anträge gekürzt und weitere 2 % vollkommen abgelehnt haben.

2.26. Auch wenn in mehreren Mitgliedstaaten die Rinder-Datenbank nicht fristgerecht zum 1. Januar 2002 voll funktionsfähig war, waren andere Mitgliedstaaten doch in der Lage, 2001 vor der Auszahlung der Rinderprämien für im Jahr 2000 gestellte Beihilfeanträge eine große Zahl rechnergestützter Gegenkontrollen vorzunehmen.

Die Kommissionsdienststellen haben ebenfalls die verbesserten Kontrollmöglichkeiten, die eine gut funktionierende Datenbank der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bietet, zur Kenntnis genommen. Es wird auch daran erinnert, dass mit der GAP-Reform des Jahres 2000 mehrere neue oder stark veränderte Rinderprämienregelungen eingeführt wurden, die mithilfe des neuen Instruments, das auch ein wichtiger Teil der Kontrollvorschriften in den InVeKoS-Verordnungen ist, sehr viel leichter zu kontrollieren sind.

Dass die niederländischen Behörden im Jahr 2000 so viele der für Kontrollen ausgewählten Anträge gekürzt haben, war möglicherweise das Ergebnis des von den Kommissionsdienststellen im September 1999 in diesem Mitgliedstaat durchgeführten Audits der Agrarausgaben.

Tabelle 2.3 — InVeKoS-Kontrollen in Bezug auf die Mutterkuhprämie — Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen im Jahr 2000

Mitgliedstaat	Gesamtzahl der eingereichten Anträge	Kontrollierte Anträge		Teilweise abgelehnte Anträge		Vollkommen abgelehnte Anträge	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Österreich	90 224	13 188	14,62	1 021	7,74	37	0,28
Belgien	17 493	1 952	11,16	67	3,43	4	0,20
Dänemark ⁽¹⁾	9 732	(¹)		(¹)		(¹)	
Deutschland ⁽¹⁾	35 626	(¹)		(¹)		(¹)	
Griechenland ⁽²⁾	(²)	(²)		(²)		(²)	
Spanien	74 208	8 395	11,31	633	7,54	58	0,69
Frankreich ⁽¹⁾	138 303	(¹)		(¹)		(¹)	
Irland	70 591	8 612	12,20	621	7,21	47	0,55
Italien ⁽³⁾	60 900	26 552	43,60	2 502	9,42	549	2,07
Luxemburg	515	60	11,65	5	8,33	0	0,00
Niederlande	5 496	520	9,46	94	18,08	11	2,12
Portugal	31 413	3 770	12,00	579	15,36	23	0,61
Finnland	1 431	173	12,09	31	17,92	2	1,16
Schweden	10 816	1 274	11,78	67	5,26	9	0,71
Vereinigtes Königreich	49 400	3 026	6,13	235	7,77	16	0,53
Insgesamt	596 148	67 522	11,33	5 855	8,67	756	1,12

⁽¹⁾ Dänemark, Deutschland und Frankreich: Die Angaben wurden der Kommission in nicht kompatibler Form übermittelt.

⁽²⁾ Griechenland: Die Angaben wurden der Kommission nicht übermittelt.

⁽³⁾ Italien: Die Angaben wurden der Kommission unvollständig übermittelt.

NB 1: Die unterschiedlichen Prozentzahlen der aufgedeckten Fehler lassen sich sowohl auf Unterschiede hinsichtlich der Zahl der eingereichten fehlerhaften Anträge als auch auf Unterschiede hinsichtlich der Aufdeckungseffizienz zurückführen.

NB 2: Ein Antrag wird vollkommen abgelehnt, wenn die Zahl der gemeldeten Tiere um mehr als 20 % von der Zahl der prämierten Tiere abweicht oder wenn die Abweichung auf absichtliche Unregelmäßigkeiten zurückzuführen ist.

Quelle: GD Landwirtschaft — InVeKoS-Statistiken für 2000.

Olivenöl

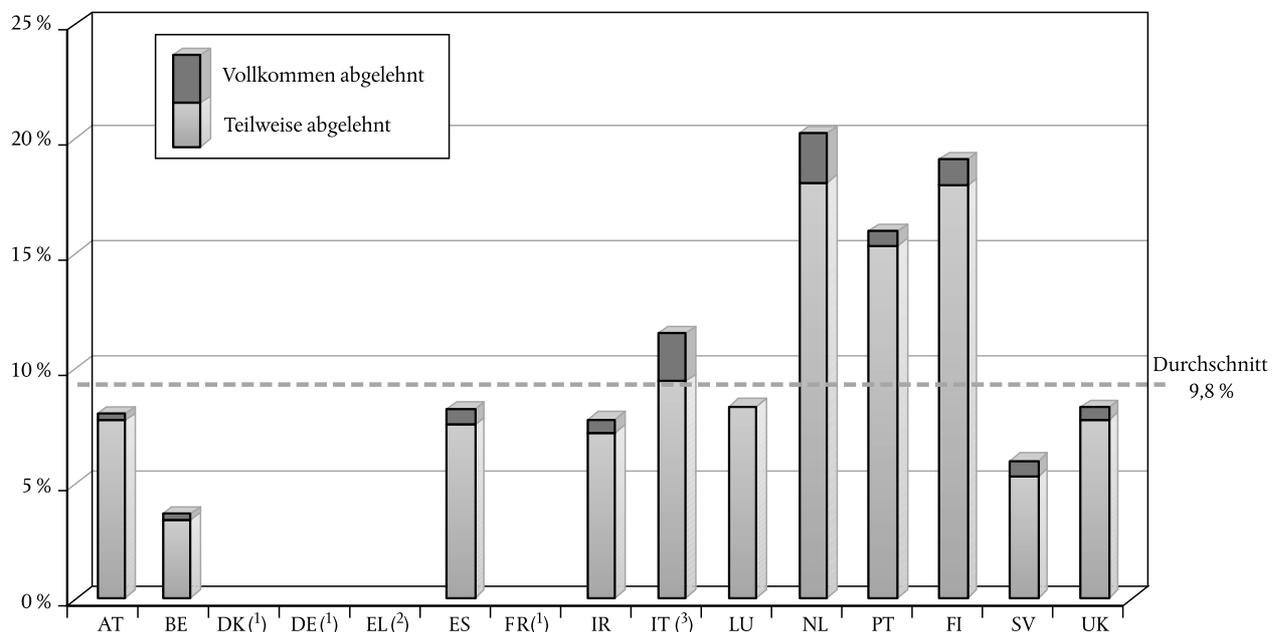
2.27. Die Haushaltsausgaben für die Beihilfe für Olivenölerzeuger beliefen sich im Jahr 2001 auf 2 505 Millionen Euro, was 6 % der Gesamtausgaben im Rahmen der GAP entsprach. Der Zuschuss wird den Erzeugern auf der Grundlage der von ihnen erzeugten und von zugelassenen Ölmühlen bescheinigten Menge Öl ausbezahlt.

Kontrollsystem

2.28. Die Olivenölkontrollstellen der Mitgliedstaaten müssen jedes Jahr 30 % der zugelassenen Mühlen überprüfen. Außerdem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein geografisches Informationssystem für den Olivenanbau einzurichten. Die Erzeugerorganisationen müssen die Anträge überprüfen und u. a. sicherstellen, dass sie mit der Bestandsbuchführung der Ölmühlen übereinstimmen.

2.28. Die Kommissionsdienststellen überwachen die Einführung und Wirksamkeit des neuen, vom Hof genannten Kontrollinstruments.

Abbildung 2.5 — Mutterkuhprämie — Anteil der kontrollierten Anträge mit Fehlern



⁽¹⁾ Dänemark, Deutschland und Frankreich: Die Angaben wurden der Kommission in nicht kompatibler Form übermittelt.

⁽²⁾ Griechenland: Die Angaben wurden der Kommission nicht übermittelt.

⁽³⁾ Italien: Die Angaben wurden der Kommission unvollständig übermittelt.

NB 1: Die unterschiedlichen Prozentzahlen der aufgedeckten Fehler lassen sich sowohl auf Unterschiede hinsichtlich der Zahl der eingereichten fehlerhaften Anträge als auch auf Unterschiede hinsichtlich der Aufdeckungseffizienz zurückführen.

NB 2: Ein Antrag wird vollkommen abgelehnt, wenn die Zahl der gemeldeten Tiere um mehr als 20 % von der Zahl der prämierten Tiere abweicht oder wenn die Abweichung auf absichtliche Unregelmäßigkeiten zurückzuführen ist.

Quelle: GD Landwirtschaft — InVeKoS-Statistiken für 2000.

Feststellungen des Hofes

2.29. Bei Zahlung einer Beihilfe auf der Grundlage der erzeugten Mengen ist die Zuverlässigkeit des Kontrollsystems besonders wichtig. Nachweise für die Richtigkeit der von den Ölmühlen vorgelegten Angaben sind nur zum Zeitpunkt der Pressung erhältlich. Bei der Prüfung der Olivenölbeihilfen muss daher berücksichtigt werden, inwieweit das Kontrollsystem die Richtigkeit dieser Angaben gewährleistet. Zu den im Jahr 2001 festgestellten Schwachstellen gehörte das Fehlen einer Ölkartei in Griechenland. Außerdem wurde in Spanien festgestellt, dass Oliven von den Ölmühlen gepresst wurden, ohne dass der zuständigen Kontrollstelle die Möglichkeit gegeben wurde, dabei anwesend zu sein; es gab kein geografisches Informationssystem für den Olivenanbau, und es wurde nicht die vorgeschriebene Anzahl Ölmühlen kontrolliert.

Entwicklung des ländlichen Raums

2.30. Die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums beliefen sich im Jahr 2001 auf 4 364 Millionen Euro, was 10 % der Gesamtausgaben im Rahmen der GAP entsprach. Die teuersten Regelungen sehen Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen, Beihilfen für benachteiligte Gebiete (mittlerweile mehr als 50 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EU) und Beihilfen für die Forstwirtschaft vor. Die Ausgaben beruhen auf Entwicklungsplänen für den ländlichen Raum, die von den Mitgliedstaaten erstellt und von der Kommission genehmigt werden.

Kontrollsystem

2.31. Für die Ausgaben zur Entwicklung des ländlichen Raums gibt es kein gemeinsames Kontrollsystem. Häufig werden die Anwendung von „Produktionsverfahren der guten landwirtschaftlichen Praxis“ sowie die Einhaltung von Mindeststandards hinsichtlich der Umweltverträglichkeit, der Hygienebedingungen und des Tierschutzes verlangt. Bei der Wahl der zu fördernden Gebiete und bei der Konzeption angemessener Kontrollsysteme haben die Mitgliedstaaten jedoch einen erheblichen Ermessensspielraum. Mehrere bescheinigende Stellen zeigen sich hinsichtlich dieser Ausgaben beunruhigt, und die bescheinigenden Stellen für die französische, portugiesische und bayrische Zahlstelle, die in erster Linie für Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständig sind, schränkten ihre Bescheinigungen ein.

2.29. Die vom Hof im Jahr 2001 festgestellten Schwachstellen werden im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens überwacht. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das Ölkataster ab 1. November 1998 durch das geografische Informationssystem für Oliven ersetzt wurde, das bis zum 1. November 2003 fertiggestellt sein soll. Bis zur Fertigstellung des so genannten OLIGIS müssen die Mitgliedstaaten eine höhere Zahl von Vor-Ort-Kontrollen vornehmen. Die Kommissionsdienststellen überwachen die Fortschritte in diesem Bereich sehr genau.

2.31. Die Gemeinschaftsvorschriften enthalten einen allgemeinen Rahmen für die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, die auf die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums anzuwenden sind. In Anbetracht der großen Vielfalt der Maßnahmen und der Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten werden aber gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die detaillierten Durchführungsbestimmungen von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt. Die Kommissionsdienststellen haben allerdings versucht, eine gewisse Harmonisierung zu erreichen und dazu den Mitgliedstaaten in entsprechenden Leitlinien Empfehlungen gegeben. Außerdem werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL-Garantie die Schlussfolgerungen der bescheinigenden Stellen berücksichtigt.

Feststellungen des Hofes

2.32. Im Jahr 2001 umfasste die Prüfung eine spezifische Untersuchung der Beihilfen für benachteiligte Gebiete. Dabei wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die Rechnungsführungs- und Kontrollsysteme erhebliche Schwachstellen aufweisen. Eine besondere Schwierigkeit liegt darin, dass die Standards für „Produktionsverfahren der guten landwirtschaftlichen Praxis“ unzulänglich definiert oder nicht überprüfbar sind.

2.33. Die Zahlungen sind in der Regel von der Größe der Ackerflächen abhängig. Alle Arten von Fehlern, die im Zusammenhang mit den Flächenbeihilferegelungen genannt wurden, treten auch bei den Zahlungen in diesem Bereich auf. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass die Landwirte die in Ziffer 2.32 genannten Bedingungen nicht einhalten.

Sonstige Ausgaben

2.34. Die nicht unter die Ziffern 2.12-2.33 fallenden Ausgaben beliefen sich auf 11 543 Millionen Euro, was 27 % der im Jahr 2001 im Rahmen der GAP getätigten Ausgaben entsprach. Hierzu gehören Ausgaben für Tätigkeiten wie die Baumwollerzeugung, die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Ausfuhrerstattungen und andere Arten der Marktintervention.

Feststellungen des Hofes: Beihilfe für Baumwolle

2.35. Der Hof unterzog die Beihilfe für Baumwolle, die sich im Jahr 2001 auf 733 Millionen Euro belief (2 % der Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik), einer besonderen Prüfung. Die Beihilfe wird Entkörnungsunternehmen in Griechenland und Spanien unter der Bedingung ausgezahlt, dass sie den Erzeugern für die gelieferten Baumwollmengen einen Mindestpreis zahlen. Die nationalen Behörden müssen Kontrollen eingesetzt haben, die sicherstellen, dass die Beihilfe für die richtige Menge gezahlt wird.

2.36. Mithilfe einer Schlüsselkontrolle wird die Existenz der Erzeuger und die Plausibilität der gelieferten Mengen überprüft. Die Erzeuger sind verpflichtet, eine Flächenmeldung abzugeben. Die nationalen Behörden berechnen anhand der Angaben in den Flächenmeldungen für jeden Erzeuger den Hektarertrag an nicht entkörneter Baumwolle, so dass die über angemessenen Schwellenwerten liegenden Erträge untersucht werden können. Mit solchen Kontrollen, den Gegenkontrollen

2.32. Die Kommissionsdienststellen werden die Schlussfolgerungen, die sich aus der Untersuchung des Hofes über die Beihilfen für benachteiligte Gebiete ergeben, sorgfältig prüfen. Das Problem der Kontrolle der guten landwirtschaftlichen Praxis ist den Kommissionsdienststellen wohl bekannt. Sie haben hierzu in den unter Ziffer 2.31 erwähnten Leitlinien spezielle Empfehlungen gegeben.

2.33. Die Fehler im Zusammenhang mit den Flächen werden auch beim Konformitätsabschluss überprüft, und zwar sowohl bei den allgemeinen, das InVeKoS betreffenden Untersuchungen als auch bei den spezifischen Untersuchungen der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

2.36-2.37. Die Inkompatibilität der Referenzangaben für die mit Baumwolle bestellten Flächen und die sich daraus ergebende Schwierigkeit, die Fläche dieser Parzellen zu bestätigen, wird zurzeit von den Kommissionsdienststellen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens untersucht. Entsprechende Rechtsvorschriften existieren allerdings bereits.

Artikel 9a Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d) der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates schreiben

BEMERKUNGEN DES HOFES

im Rahmen des InVeKoS und den Vor-Ort-Kontrollen wird auf das Risiko eingegangen, dass Erzeuger die Größe der für die Baumwollerzeugung genutzten Fläche zu gering angeben, um dann in Bezug auf für Flächenbeihilfen infrage kommende Kulturpflanzen überhöhte Flächenangaben zu machen.

2.37. In Griechenland werden bei rund 30 % der gemeldeten Parzellen Referenzangaben gemacht, die nicht mit denen des InVeKoS kompatibel sind. Daher kann die Fläche dieser Parzellen nicht bestätigt werden. Zudem erlauben die computergestützten Systeme, dass bei der Erfassung einzelner Parzellen mehrfach dieselben Referenznummern eingetragen werden.

2.38. Ebenfalls in Griechenland fehlten in Bezug auf Vor-Ort-Kontrollen der von den Baumwollerzeugern vorgelegten Flächenmeldungen klare und umfassende Anweisungen für die Auswahl, die Zeitplanung und die anzuwendenden Methoden. Folglich wurden die Meldungen für das Wirtschaftsjahr 2000/2001 nicht auf der Grundlage von Risikoanalysen sondern durch Zufallsauswahl ausgewählt. Die Vor-Ort-Kontrollen fanden nach der Ernte statt, und in vielen Fällen waren die betroffenen Felder dann schon umgepflügt. Die Zahl der an ein und demselben Tag durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen war außergewöhnlich groß, und bei der Berichterstattung fehlten Einzelheiten über die kontrollierten Parzellen, die angewandten Methoden und die Grundlagen für die Feststellungen. Aufgrund dieser Schwachstellen wurden nur sehr wenige Abweichungen gemeldet (bei 0,05 % der kontrollierten Zahl). Die Fehlerhäufigkeit von 0,05 % steht im Widerspruch zu den Prüfungsergebnissen, zu denen der Hof in Bezug auf die Richtigkeit der Flächenmeldungen für 2001/2002 gelangt ist. Bei 16,7 % der geprüften Meldungen wurden erhebliche (über den nationalen Toleranzmargen liegende) Abweichungen zwischen den gemeldeten und den für die Baumwollerzeugung genutzten Flächen festgestellt.

Kasein

2.39. Die Prüfung für das Jahr 2001 umfasste eine spezifische Überprüfung der Beihilfen für zu Kasein verarbeitete Magermilch. Diese Beihilfen beliefen sich auf 263 Millionen Euro, was 0,6 % der GAP-Ausgaben entsprach. In diesem Zusammenhang wurde eine Stichprobe von 107 Zahlungen geprüft, bei denen keine Fehler festgestellt wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

vor, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen bis spätestens 1. Januar 2003 eingerichtet und so beschaffen sein müssen, dass eine gemeinsame Anwendung der Systeme oder der Austausch von Daten zwischen den Systemen zu keinen Problemen oder Konflikten führt. Die betreffenden gemeinschaftlichen Beihilferegulungen, zu denen auch die Erzeugerbeihilfe für Baumwolle gehört, sind im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 495/2001 der Kommission aufgeführt, mit der der Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates geändert wurde. Alle Mitgliedstaaten wurden mit Schreiben vom 8. März 2002 an diese Verpflichtungen erinnert und gebeten, für die betreffenden Sektoren eine aktualisierte Zustandsbeschreibung zu übermitteln.

2.38. *Die Kommissionsdienststellen nehmen die kritischen Bemerkungen des Hofes zu Griechenland zur Kenntnis und haben ähnliche Schwachstellen auch im Kontext ihrer eigenen Audits festgestellt. Diese Schwachstellen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der nationalen Behörden werden im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens angemessen behandelt.*

Die Kommissionsdienststellen sind überzeugt, dass der Hof in Bezug auf die Vor-Ort-Kontrollen der für den Baumwollanbau genutzten landwirtschaftlichen Parzellen gravierende Mängel festgestellt hat, vor allem weil dies weitgehend den regelmäßig von ihnen selbst vorgelegten Erkenntnissen entspricht; dennoch darf nicht vergessen werden, dass die Baumwollbeihilfe auf der Grundlage der tatsächlichen Lieferungen an die Verarbeitungsbetriebe und nicht auf der Grundlage der erklärten Fläche gezahlt wird. Daher berücksichtigen die Kommissionsdienststellen, wenn sie die etwaigen Risiken für den Fonds beurteilen, um dann gegebenenfalls finanzielle Konsequenzen wegen der mangelhaften Kontrolle der Parzellen zu ziehen, auch die möglichen Auswirkungen der Mängel auf das Gesamtergebnis, weil andere Kontrollen und Verfahren hier möglicherweise wichtiger sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Sonstige signifikante Feststellungen

2.40. Die wichtigste Feststellung in diesem Bereich lautete, dass in Deutschland für Rebflächen, die erst vor weniger als zehn Jahren angepflanzt worden waren, Zuschüsse für die Rodung der Flächen gezahlt wurden. Solche Ausgaben sind nicht zuschussfähig. In Frankreich wurde bei der Zahlung eines Zuschusses für Tabak eine Überschreitung des Höchstsatzes festgestellt.

2.40. In seiner Antwort auf die Bemerkungen des Hofes bestreitet Deutschland dies und führt außerdem an, dass es ein linguistisches Problem in der deutschen Fassung der einschlägigen Verordnung gebe. Die Kommissionsdienststellen werden diese Frage daher weiter prüfen.

In Bezug auf Tabak und die Überschreitung des Höchstsatzes ist zu sagen, dass die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen Übertragungen vornehmen können. Dieser Punkt muss noch im Einzelnen geprüft werden, bevor sich die Kommission dazu äußern kann.

*Horizontale Feststellungen***Abzüge**

2.41. In den Gemeinschaftsverordnungen ist in der Regel ausdrücklich festgesetzt, dass der volle Beihilfebetrag unmittelbar an den Landwirt, den Ausführer oder das betroffene Unternehmen ausgezahlt werden muss. Wie in den vorangehenden Jahren wurde bei der Prüfung festgestellt, dass immer noch Abzüge vorgenommen werden⁽¹²⁾, die sich nicht auf die in den Verordnungen und der Rechtsprechung genannten Ausnahmefälle beschränken. Allerdings entstehen hierdurch keine zusätzlichen Haushaltsausgaben.

2.41. Die Kommission überwacht die Einhaltung der Klausel, wonach den Landwirten der volle Beihilfebetrag ausbezahlt werden muss, mit der gebotenen Sorgfalt. Deswegen wurden schon früher und werden immer noch im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens Berichtigungen vorgenommen.

Seit dem Haushaltsjahr 2002 nimmt Griechenland von den GAP-Beihilfen und -Prämien in den vom Hof genannten Sektoren keine Abzüge mehr vor.

Prüfadsystem für den Rechnungsabschluss (CATS)

2.42. Die Kommission verfügt über eine Datenbank, in der sämtliche Angaben über die während des vorangehenden Haushaltsjahrs in den fünfzehn Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen im Rahmen des EAGFL-Garantie enthalten sind⁽¹³⁾. Der Hof hat die Daten für das Haushaltsjahr 2000 im Hinblick darauf überprüft, ob sie zuverlässig und plausibel sind, ob das Zahlungsdatum mit dem Haushaltsjahr kohärent ist und ob der Beihilfebetrag richtig war. Er gelangte zu folgenden Ergebnissen:

2.42. Es sei darauf hingewiesen, dass die CATS-Datenbank 30 Millionen Datensätze für das Haushaltsjahr 2000 enthält, wobei jeder Datensatz bis zu 128 mögliche Felder umfasst. Selbst mit unbeschränkten Mitteln ist es fast unmöglich, jeden einzelnen Wert zu überprüfen. Die Kommission akzeptiert, dass eine weite Qualitätskontrolle der CATS-Daten wünschenswert ist. Die Notwendigkeit einer solchen Kontrolle muss aber im Kontext aller Prioritäten der Kommission beurteilt werden. Die Auffassung des Hofes wird bei der Risikoanalyse durch die zuständige Direktion berücksichtigt.

⁽¹²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 2.37 und 2.40.

⁽¹³⁾ Diese Daten werden der Kommission nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 (ABl. L 158 vom 8.7.1995, S. 6) und der Verordnung (EG) Nr. 2390/1999 der Kommission vom 25. Oktober 1999 (ABl. L 295 vom 16.11.1999, S. 1) von den Mitgliedstaaten übermittelt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- a) Griechenland hat die verlangten detaillierten Daten nicht übermittelt.
- b) Die Daten der meisten anderen Mitgliedstaaten (mit deutlicher Ausnahme Luxemburgs) wiesen zahlreiche Unzulänglichkeiten auf.

Gesamtschlussfolgerungen zu den Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

2.43. Die Prüfung hat ergeben, dass die von den Landwirten und anderen Beihilfeempfängern eingereichten Meldungen in signifikantem Maße mit Fehlern behaftet sind. Mithilfe des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems werden zwar viele Fehler aufgedeckt, doch weisen die Zahlungen der Zahlstellen immer noch eine hohe Fehlerrate auf. Das InVeKoS ist immer noch nicht vollständig in Betrieb, und die Systeme zur Kennzeichnung von Rindern wurden nicht fristgerecht bis Januar 2000 eingerichtet (siehe Ziffern 2.18-2.19 und Ziffer 2.26).

2.44. Die Berichterstattung über die Ergebnisse der im Rahmen des InVeKoS durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen muss verbessert werden. Dabei ist insbesondere zwischen den Ergebnissen von Kontrollen aufgrund von Risikoanalysen und Zufallskontrollen zu unterscheiden. Die Kommission sollte im Jahresrhythmus eine repräsentative Auswahl von InVeKoS-Kontrollen nachvollziehen und überprüfen.

2.45. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums treten dieselben Fehlerarten auf wie bei den Flächenbeihilferegulungen, wobei die zusätzliche Gefahr besteht, dass die Landwirte die im Rahmen dieser Regelungen einzuhaltenden Standards für Produktionsverfahren der guten landwirtschaftlichen Praxis nicht einhalten. Die Standards für Produktionsverfahren der guten landwirtschaftlichen Praxis sind oft nicht ausreichend definiert und nicht überprüfbar.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- a) *Im Mai 2002 hat Griechenland damit begonnen, der Kommission die verlangten detaillierten Informationen (zum Haushaltsjahr 2000) zu übermitteln. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Rechnungen Griechenlands für das Haushaltsjahr 2000 noch nicht abgeschlossen wurden.*
- b) *Das Haushaltsjahr 2000 war das erste, für das die CATS-Datenbank voll funktionsfähig war. Zentral wurden die CATS-Daten den folgenden Qualitätskontrollen unterworfen:*
- *Vollständigkeit der Daten bezogen auf den Haushaltsposten,*
 - *Abgleich mit den Jahresrechnungen,*
 - *Vollständigkeit der Daten bezogen auf die X-Tabelle,*
 - *Einhaltung der Codelisten.*

2.43. *Nach Auffassung der Kommission gestattet es das InVeKoS, die Fehlerinzidenz deutlich zu verringern. Außerdem verbessert die Kommission das Kontrollsystem durch Änderungen der einschlägigen Verordnungen und durch Anreize für die uneingeschränkte Umsetzung und Weiterentwicklung in den Mitgliedstaaten ständig. Als Beispiel seien die Umsetzung des Systems für die Identifizierung von Rindern oder die Einführung eines geografischen Informationssystems ab spätestens 1. Januar 2005 genannt (vgl. Ziffer 2.16).*

2.45. *Das Problem der Kontrolle der guten landwirtschaftlichen Praxis ist den Kommissionsdienststellen bekannt. Sie haben zu dieser Frage in den in Ziffer 2.31 erwähnten Leitlinien spezielle Empfehlungen formuliert.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.46. Die für nachträglich nicht überprüfbare Erzeugungsmengen gezahlten Beihilfen erfordern ein starkes Kontrollsystem. Die wichtigsten Regelungen dieser Art (Olivenöl und Baumwolle) weisen jedoch hinsichtlich der Durchführung der Kontrollen durch die Mitgliedstaaten besondere Mängel auf (siehe Ziffern 2.28-2.29 und Ziffern 2.36-2.40).

2.47. Die Kommission sollte alles Notwendige veranlassen, damit die Datenbank CATS zuverlässiger und nützlicher wird.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.46. Die Kommissionsdienststellen verweisen auf die Antworten zu den Ziffern 2.29 und 2.38. Auch sie haben Kontrollmängel festgestellt, die routinemäßig und systematisch im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens behandelt werden.

2.47. In Zukunft sollen die Qualitätskontrollen der CATS-Daten durch die Vornahme einer Reihe von Gegenprüfungen verstärkt werden, ähnlich denen, die der Hof vornimmt; zusätzlich werden in das Programm, das die Mitgliedstaaten für die Übermittlung der Computerdaten an die Kommission benutzen, striktere Qualitätskontrollen (z. B. über die Verwendung der Codelisten) eingebaut.

RECHNUNGSABSCHLUSS

Einleitung

2.48. Im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens trifft die Kommission die endgültige Entscheidung darüber, ob die im Zusammenhang mit der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von den Zahlstellen getätigten Ausgaben aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden sollen. Seit 1996 hat die Kommission folgende Entscheidungen getroffen:

- a) eine jährliche Rechnungsabschlussentscheidung auf der Grundlage der Bescheinigung der von den Zahlstellen übermittelten Jahresrechnungen durch von den Mitgliedstaaten benannte bescheinigende Stellen; diese bescheinigenden Stellen erstellen eine Bescheinigung, aus der hervorgehen soll, ob gewährleistet ist, dass die Rechnungen richtig, vollständig und genau sind;
- b) Konformitätsentscheidungen, wenn die Kommission entscheidet, Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen, da diese Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden; derartige Entscheidungen können sich auf mehrere EAGFL-Jahre beziehen.

Zu den vorgeschlagenen Berichtigungen kann eine Schlichtungsstelle angerufen werden, deren Aufgabe es ist, zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zu vermitteln. Auch der Europäische Gerichtshof kann mit den Berichtigungen befasst werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.49. Gegenstand der nachstehenden Ausführungen sind folgende Entscheidungen:

- a) Rechnungsabschlussentscheidung für das EAGFL-Jahr 2001 ⁽¹⁴⁾,
- b) drei Konformitätsentscheidungen in Bezug auf den Zeitraum 1996-2000 ⁽¹⁵⁾.

2.50. Ausgangspunkt der Untersuchung des Hofes bildeten folgende Fragen:

- a) bezüglich des Rechnungsabschlusses:
 - i) Bildet die Prüfungsarbeit der bescheinigenden Stellen, wie sie sich in ihren Berichten widerspiegelt, eine angemessene Grundlage für die von ihnen erteilte Bescheinigung?
 - ii) Haben die Zahlstellen die Zulassungskriterien erfüllt (einschließlich der Sicherheit der Informationstechnologie (IT))?
 - iii) Haben die Schlussfolgerungen der bescheinigenden Stellen (falls ihre Tätigkeit als zufrieden stellend erachtet wird) ihren Niederschlag in der Rechnungsabschlussentscheidung der Kommission gefunden?
- b) bezüglich der Konformitätsentscheidungen:
 - i) Sind die Berichtigungen in den Konformitätsentscheidungen angemessen und hinlänglich begründet?

Rechnungsabschluss

2.51. Der Hof prüfte die Berichte bezüglich der unter Ausgabengesichtspunkten zehn größten Zahlstellen sowie all jener Zahlstellen, deren Bescheinigungen in irgendeiner Weise eingeschränkt wurden (siehe **Tabelle 2.4**). Ferner unterzog der Hof die Tätigkeit der Kommission bei Vorbereitung der Rechnungsabschlussentscheidung einer Prüfung.

⁽¹⁴⁾ Entscheidung 2002/461/EG der Kommission vom 12. Juni 2002 (ABl. L 160 vom 18.6.2002, S. 28).

⁽¹⁵⁾ Entscheidung Nr. 2001/137/EG der Kommission vom 5. Februar 2001 (ABl. L 50 vom 21.2.2001, S. 9), Entscheidung 2001/557/EG der Kommission vom 11. Juli 2001 (ABl. L 200 vom 25.7.2001, S. 28) und Entscheidung 2001/889/EG der Kommission vom 12. Dezember 2001 (ABl. L 329 vom 14.12.2001, S. 68).

Tabelle 2.4 — Von den Zahlstellen im Jahr 2001 gemeldete Beträge

Nr.	Mitgliedstaat	Zahlstelle	Gemeldete Beträge in Mio. EUR	% des Gesamtbetrags	Eingeschränkte Rechnungen ⁽¹⁾	Berichtigte Rechnungen	Abgetrennte Rechnungen ⁽²⁾
1	Italien	AGEA	5 111,74	12,19	✓	✓	
2	Frankreich	ONIC	4 147,32	9,89			
3	Griechenland	Opekepe (früher Gedidagep)	2 605,78	6,22	✓	✓	✓
4	Vereinigtes Königreich	DEFRA (früher MAFF)	2 137,21	5,10		✓	
5	Spanien	Andalucía	1 614,06	3,85	✓		
6	Irland	DAF	1 533,45	3,66			
7	Frankreich	ONIOL	1 261,37	3,01			
8	Dänemark	EU-Direktorat	1 111,73	2,65			
9	Deutschland	Bayern, Landwirtschaft	943,63	2,25			
10	Österreich	AMA	939,09	2,24			
			21 405,38	51,05			
11	Spanien	Castilla-Léon	888,73	2,12			
12	Spanien	Castilla-La Mancha	876,00	2,09		✓	
13	Frankreich	ACCT/SDE	849,67	2,03	✓		
14	Frankreich	Ofival	847,25	2,02	✓		
15	Finnland	MMM	815,35	1,94			
16	Schweden	SJV	779,66	1,86			
17	Vereinigtes Königreich	IBEA	740,23	1,77			
18	Portugal	INGA	720,83	1,72		✓	
19	Spanien	FEGA	710,38	1,69			✓
20	Deutschland	Niedersachsen	698,01	1,66			
21	Spanien	Extremadura	590,96	1,41			
22	Frankreich	Cnasea	584,57	1,39	✓		
23	Belgien	BIRB	583,46	1,39	✓		
24	Vereinigtes Königreich	SERAD	573,02	1,37			
25	Frankreich	Onilait	559,66	1,33	✓		
26	Deutschland	Hamburg-Jonas	549,24	1,31			
27	Deutschland	BLE	504,93	1,20			
28	Spanien	Aragón	458,85	1,09			
29	Deutschland	Mecklenburg-Vorpommern	401,06	0,96			
30	Deutschland	Baden-Württemberg	393,67	0,94			
31	Deutschland	Brandenburg	362,87	0,87			
32	Niederlande	PZ	362,15	0,86			
33	Spanien	Cataluña	359,60	0,86	✓		
34	Frankreich	FIRS	359,13	0,86	✓		
35	Deutschland	Sachsen-Anhalt	358,17	0,85	✓		
36	Belgien	Min. of Agr. — DG3	330,08	0,79			
37	Niederlande	LASER	318,20	0,76			
38	Deutschland	Sachsen	302,80	0,72			
39	Niederlande	HPA	297,45	0,71			
40	Deutschland	Nordrhein-Westfalen LWK Münster	295,11	0,70			
41	Deutschland	Schleswig-Holstein	282,82	0,67			
42	Vereinigtes Königreich	DARD	260,91	0,62			
43	Deutschland	Thüringen	260,19	0,62			
44	Vereinigtes Königreich	NAWAD	258,72	0,62			
45	Frankreich	Oniflor	253,84	0,61	✓		
46	Italien	SAISA (früher DCCC)	249,49	0,60			
47	Frankreich	Onivins	222,22	0,53	✓		
48	Deutschland	Hessen	195,96	0,47			
49	Spanien	Canarias	195,06	0,47			
50	Deutschland	Rheinland-Pfalz	172,30	0,41			
51	Frankreich	Odeadom	166,61	0,40	✓		
52	Portugal	Ifadap	154,14	0,37	✓		
53	Spanien	Valencia	139,37	0,33		✓	
54	Spanien	Navarra	128,95	0,31	✓		
55	Spanien	Galicía	119,71	0,29		✓	
56	Deutschland	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	103,24	0,25			
57	Italien	ENR	97,48	0,23			
58	Spanien	Murcia	85,13	0,20	✓		
59	Österreich	BMLFUW Präs B10	64,83	0,15			
60	Spanien	País Vasco	60,92	0,15		✓	✓
61	Spanien	Asturias	57,99	0,14			
62	Spanien	Madrid	52,66	0,13	✓		
63	Spanien	La Rioja	50,32	0,12			
64	Österreich	ZA Salzburg	48,60	0,12			
65	Irland	DMNR	48,60	0,12			
66	Niederlande	DLG	44,23	0,11			
67	Niederlande	PT	42,03	0,10			
68	Niederlande	PVVE	39,23	0,09			
69	Luxemburg	Min. Agric.	29,27	0,07	✓		
70	Spanien	Cantabria	27,46	0,07			
71	Spanien	Baleares	21,93	0,05	✓		
72	Deutschland	Bayern, Umwelt	21,38	0,05	✓	✓	
73	Vereinigtes Königreich	FC	20,55	0,05			
74	Deutschland	Saarland	16,38	0,04			
75	Belgien	Vlaamse Gemeenschap	12,08	0,03			✓
76	Deutschland	Hamburg	11,26	0,03			
77	Belgien	Région Wallonne	9,07	0,02	✓	✓	
78	Frankreich	Ofimer	7,48	0,02			
79	Spanien	FROM	6,33	0,02			
80	Deutschland	Nordrhein-Westfalen LfEJ	6,12	0,01			
81	Deutschland	Bremen	1,75	0,00			
82	Vereinigtes Königreich	CCW	1,72	0,00			
83	Deutschland	Berlin	1,60	0,00			
		Insgesamt	41 926,40	100,00			

⁽¹⁾ Wegen Rechenfehlern, Einschränkungen des Prüfungsumfangs und anderer Vorbehalte eingeschränkte Rechnungen.

⁽²⁾ Von der Rechnungsabschlussscheidung von April/Mai 2002 abgetrennt.

NB: Wechselkurse für Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone:

Dänemark: 7,45508, Schweden: 8,98170, Vereinigtes Königreich: 0,621063.

Quelle: Zusammenfassender Bericht der Kommission über den Rechnungsabschluss für die Konten des EAGFL-Garantie für das Haushaltsjahr 2001.

Rechnungsabschlussentscheidung für 2001

2.52. Die Kommission erließ ihre Rechnungsabschlussentscheidung am 12. Juni 2002, d. h. nach dem in der Verordnung niedergelegten Stichtag des 30. April. Die Kommission akzeptierte die Rechnungen der Zahlstellen vorbehaltlich folgender Ausnahmen und Bedingungen:

- a) Die Kommission beschloss, die Rechnungen von vier Zahlstellen von der Entscheidung auszuschließen (abzutrennen). Auf diese Zahlstellen entfielen 3 391 Millionen Euro (8 %) der gemeldeten Gesamtausgaben. Die Rechnungen für Griechenland und für die Zahlstelle „Vlaamse Gemeenschap“ (Belgien) wurden nicht abgeschlossen, da der Kommission keine angemessenen EDV-Zahlungsdaten übermittelt worden waren. Für die Zahlstellen FEAGA und „País Vasco“ (Spanien) forderte die Kommission weitere Auskünfte an.
- b) Um verspätete Zahlungen, die Überschreitung der Ausgabenobergrenzen und die nicht rechtzeitige Erhebung der zusätzlichen Milchabgabe zu sanktionieren, entschied die Kommission, dass die für 2001 an die Mitgliedstaaten gezahlten „Vorschüsse“ um 131,4 Millionen Euro zu hoch waren. Portugal hingegen wurde im Anschluss an die Zuweisung zusätzlicher Milchquoten für die Azoren eine Erstattung von 20,6 Millionen Euro gewährt.
- c) Die Kommission berichtigte die von 10 Zahlstellen gemeldeten Ausgabenbeträge auf der Grundlage der Feststellungen der bescheinigenden Stellen um insgesamt 9,2 Millionen Euro.

Bescheinigende Stellen

Späte Benennung der bescheinigenden Stellen

2.53. Zwei bescheinigende Stellen sind erst zu einem späten Zeitpunkt im Jahr benannt worden: im Falle der griechischen Zahlstelle (die drittgrößte in der Gemeinschaft) am 14. Oktober 2001, einen Tag vor dem Ende des Rechnungsjahres, und im Falle der größten Zahlstelle der Gemeinschaft (AGFA-Italien) nicht vor dem 12. Dezember 2001. Die endgültigen Berichte und Bescheinigungen mussten bis zum 10. Februar 2002 vorgelegt werden.

2.53. Die Kommission bedauert sehr, dass die bescheinigenden Stellen für Italien und Griechenland nicht schon Anfang des Jahres zugelassen wurden; sie wird darauf dringen, dass die Zulassung für 2002 erfolgt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Feststellungen der bescheinigenden Stellen

2.54. Aus den Berichten der bescheinigenden Stellen ergibt sich, dass die Fehlerrate in den Jahresrechnungen der Zahlstellen im Hinblick auf deren Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit nicht mehr als 1 % der gemeldeten Gesamtausgaben beträgt. Die Bescheinigungen der bescheinigenden Stellen bieten jedoch keine Gewähr dafür, dass die Angaben in den Anträgen der Begünstigten, auf denen die Zahlungen basieren, der Wirklichkeit entsprechen. Die Prüfungen des Hofes haben gezeigt, dass gerade auf dieser Ebene Fehler am ehesten auftreten. Die bescheinigenden Stellen müssen lediglich bescheinigen, dass die Verwaltungs- und Informationssysteme der Zahlstellen ordnungsgemäße Zahlungen sicherstellen können.

2.54. Zweck der Bescheinigung ist nicht, die Gewähr dafür zu bieten, dass die von den Begünstigten in den Zahlungsanträgen erklärten Fakten der Realität entsprechen. In Übereinstimmung mit Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission erstreckt sich die Bescheinigung der bescheinigenden Stelle 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. Die Kommission möchte jedoch betonen, dass die ausreichende Gewähr dafür, dass die Zahlungen in Übereinstimmung mit den Vorschriften erfolgt sind, nicht allein aus dem Finanzaudit erlangt werden kann. Mit der Rechnungsabschlussentscheidung akzeptiert die Kommission die Rechnungen auf der Basis der Bescheinigungen und Berichte der bescheinigenden Stelle, jedoch ohne den späteren Konformitätsentscheidungen zur Rückforderung von Ausgaben vorzugreifen, die nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden. Im Rahmen der Reform des Rechnungsabschlussverfahrens mussten die Mitgliedstaaten nicht nur die Zahlstellen zulassen und die für die Kontrollen zuständigen nachgeordneten Stellen benennen, sondern sie mussten auch Strukturen für die Innenrevision aufbauen. Daher wird die hinreichende Gewähr durch die Gesamtheit der beschriebenen, mit der Reform des Rechnungsabschlussverfahrens im Jahr 1995 eingeführten Maßnahmen erlangt.

Zahlstellen

Einige Zahlstellen erfüllen nicht die Zulassungskriterien

2.55. In Griechenland war die ehemalige Zahlstelle (Gedidagep) im Oktober 2001 durch die Opekepe ersetzt worden. Die Zulassung der neuen Zahlstelle am 3. September 2001 bezog sich vorläufig auf ein Jahr. Die volle Zulassung hängt von strukturellen und organisatorischen Verbesserungen der Zahlstelle ab.

2.56. Die bescheinigende Stelle für zwei französische Zahlstellen (Odeadom und SDE) ist der Ansicht, dass diese die Zulassungskriterien nicht erfüllen. Die Zuständigkeit für die wichtigste Prämienregelung der SDE (Mutterkuhprämie) wird mit Wirkung ab dem EAGFL-Jahr 2003 einer anderen französischen Zahlstelle (Ofival) übertragen. Die SDE wird allerdings weiterhin für zwei sehr kleine Regelungen zuständig sein, obwohl die bescheinigende Stelle, Kommission und Hof die Auffassung vertreten, dass sie ihre Tätigkeit als Zahlstelle einstellen sollte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.57. Die bescheinigende Stelle für die Ifadap (Portugal) ist der Ansicht, dass die Zahlstelle einen Großteil der Zulassungskriterien nicht erfüllt. Nach Ansicht der bescheinigenden Stelle und der Kommission erfüllt auch die Zahlstelle „Vlaamse Gemeenschap“ (Belgien) nicht die Zulassungskriterien. Die Kommission hat noch in keinem der beiden Fälle Abhilfemaßnahmen getroffen. Wenn sie der Auffassung ist, dass ein Mitgliedstaat nicht genug zur Verbesserung der Lage unternimmt, kann sie die monatlichen Vorauszahlungen kürzen ⁽¹⁶⁾.

Eingeschränkte Bescheinigungen

2.58. Die Bescheinigungen von 23 Zahlstellen wurden eingeschränkt wegen Zweifeln in Bezug auf die Erstattungsfähigkeit der Ausgaben, unangemessenen internen Kontrollen (Griechenland, Italien (AGEA) und Luxemburg) und der von den bescheinigenden Stellen festgestellten Rate finanziell relevanter Fehler. In den meisten Fällen hat die Kommission Berichtigungen vorgeschlagen oder wird die fraglichen Punkte in einer Konformitätsentscheidung behandeln. Die Kommission hat jedoch keine Berichtigungen für den hochgerechneten Fehler vorgeschlagen, den die bescheinigenden Stellen für drei französische Zahlstellen (insgesamt 51,5 Millionen Euro) und für eine spanische Zahlstelle (0,1 Millionen Euro) feststellten.

Sicherheit der Informationstechnologie (IT) in den Zahlstellen

2.59. Die Zulassungskriterien für Zahlstellen umfassen den Schutz und die Kontrolle der EDV-Systeme ⁽¹⁷⁾. Ende 1999 leitete die Kommission eine Reihe von IT-Audits bei Zahlstellen ein, wobei sie sich auf frühere Arbeiten der Zahlstellen und der bescheinigenden Stellen stützte. Acht private Wirtschaftsprüfungsgesellschaften überprüften 49 Zahlstellen (auf die zusammen rund 90 % der gemeldeten Gesamtausgaben entfallen)

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.57. Für die Kürzung der monatlichen Vorschüsse muss sich die Kommission an die Bestimmungen des Artikels 14 der Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 halten, wonach die monatlichen Vorschüsse nur bei „offensichtlicher Missachtung der Vorschriften und einer offensichtlich missbräuchlichen Verwendung von Gemeinschaftsmitteln“ gekürzt werden können.

Im Rahmen des Follow-up nach dem Rechnungsabschlussverfahren 2001 haben die Kommissionsdienststellen den portugiesischen Behörden mitgeteilt, dass sie eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 2 % der Ausgaben der Ifadap vorschlagen werden (2,8 Mio. EUR).

Im Hinblick auf die weitere Regionalisierung der Zuständigkeiten des EAGFL in Belgien überwachen die Kommissionsdienststellen den Prozess der Zulassung der erweiterten Zahlstellen sehr genau.

2.58. Leider wurde für eine französische Zahlstelle (Cnasea) eine Berichtigung (in Höhe von 1 Mio. EUR) beim Buchführungsabschluss übersehen. Diese Berichtigung wird jetzt im Rahmen des Konformitätsabschlusses vorgenommen.

In Bezug auf die beiden anderen französischen Zahlstellen (Ofival und SDE) und die spanische Zahlstelle glaubt die Kommission nicht, dass sie in der Lage sind, die genannten Korrekturen derzeit vorzunehmen. Diese Korrekturen werden im Rahmen des Konformitätsprozesses vorgeschlagen und dabei auch sorgfältig geprüft.

⁽¹⁶⁾ Entscheidung 94/729/EG des Rates vom 31. Oktober 1994 betreffend die Haushaltsdisziplin, Artikel 13 (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 14).

⁽¹⁷⁾ Ziffer 6 vi) des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 vom 7. Juli 1995 (ABl. L 158 vom 8.7.1995, S. 6).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

auf ihre Übereinstimmung mit den EDV-Sicherheitsnormen, wobei Kosten von 1,1 Millionen Euro entstanden. Die Anwendungssysteme als solche wurden keiner Prüfung unterzogen. Der Prüfungsumfang war auf eine allgemeine Beschreibung der Kontrollen über Eingabe und Verarbeitung von Buchführungs- und analytischen Daten beschränkt. Die Wirtschaftsprüfer legten eine Skala von 0 bis 5⁽¹⁸⁾ für 16 Aspekte der IT-Sicherheit an, um den derzeitigen Leistungsstand und die geplanten Änderungen zu bewerten. Der Hof untersuchte jeweils einen der von fünf Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erstellten Berichte⁽¹⁹⁾. Insgesamt betrachtet sind die Berichte von guter Qualität.

2.60. Ende 2001 lagen 35 Berichte in endgültiger Fassung vor. Aus den Berichten ergibt sich, dass die Zahlstellen in der Mehrzahl der Fälle das Zulassungskriterium nicht erfüllten. Keine der überprüften Zahlstellen erhielt die Note „sehr gut“ (Gesamtnote 5) und lediglich eine wurde mit „gut“ (Gesamtnote 4) bewertet. Die am häufigsten aufgetretenen Mängel betrafen die fehlende oder unangemessene Notfallplanung (18 Zahlstellen), mangelhafte logische Sicherheitssysteme (15 Zahlstellen), unzureichende Leitlinien, Normen und Verfahren (12 Zahlstellen) und eine Personalpolitik, welche Aspekte der Informationssicherheit nicht berücksichtigt (10 Zahlstellen).

2.61. Aus zahlreichen Berichten der bescheinigenden Stellen geht hervor, dass diese Bemerkungen Folgemaßnahmen nach sich zogen. Andererseits streben den Berichten zufolge lediglich neun der 49 überprüften Zahlstellen kurzfristig an, Übereinstimmung mit den Vorschriften zu erreichen (d. h. eine Bewertung von 4 oder mehr). Die Kommission beabsichtigt nicht, auf der Grundlage der Feststellungen der IT-Audits Berichtigungen zu verhängen, da sie kein Risiko für den EAGFL ermittelt hat.

Kontrollniveau bei Maul- und Klauenseuche

2.62. Wegen der Maul- und Klauenseuche (MKS) im Vereinigten Königreich und in Irland konnten dort die meisten der im Rahmen des InVeKoS vorgeschriebenen Kontrollen nicht durchgeführt werden; viele Tiere sind während der für die Regelung geltenden Haltungszeiträume geschlachtet worden. Die Kommission erließ eine Verordnung⁽²⁰⁾ über alternative Kontrollen, wie Gegenkontrollen zwischen Prämienanträgen und der Anzahl der gekeulten Tiere.

2.61. Die Kommission wird diese Schwachstellen überprüfen, um die Systeme zu verbessern.

2.62-2.63. Zum Ausbruch der Maul- und Klauenseuche ist zu sagen, dass die Kommissionsdienststellen durch die Verordnung (EG) Nr. 882/2001, mit der von den allgemeinen Kontrollvorschriften in der InVeKoS-Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 abgewichen wird, die Möglichkeit haben, sich in Bezug auf Irland und das Vereinigte Königreich ständig und in vollem Umfang über die vom Hof erwähnten Dossiers zu informieren. Im Prinzip wurden die Anträge, weil die betroffenen Mitgliedstaaten die Fehler vor der Auszahlung entdeckt haben, in Übereinstimmung mit den InVeKoS-Vorschriften abgelehnt. In den InVeKoS-Vorschriften ist auch vorgesehen, dass die Begünstigten für ein weiteres Jahr von den Zahlungen ausgeschlossen werden können.

⁽¹⁸⁾ 0 = nicht vorhanden; 1 = unangemessen; 2 = schwach; 3 = verbesserungsbedürftig; 4 = gut; 5 = sehr gut.

⁽¹⁹⁾ DT-AGEA; MS-IBEA; PWC-INGA; E & Y-Ofival; AA-FEGA.

⁽²⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 882/2001 der Kommission vom 3. Mai 2001 (ABl. L 123 vom 4.5.2001, S. 20).

2.63. In Nordirland haben auf solchen Gegenkontrollen basierende Ermittlungen ergeben, dass 103 Landwirte Anträge für eine die tatsächliche Zahl der gekeulten Schafe überschreitende Anzahl gestellt hatten. Bei 17 Landwirten befand sich zum Zeitpunkt der Keulung überhaupt kein Schaf im landwirtschaftlichen Betrieb. Die bescheinigende Stelle kommt zu der Schlussfolgerung, dass die Qualitätskontrollverfahren für die Kontrolle des Viehbestands neu bewertet werden müssten. Eine ähnliche Lage wurde in der Republik Irland vorgefunden (bei 106 Landwirten lagen die Anträge über der tatsächlichen Anzahl der gekeulten Schafe, und bei 16 Landwirten befand sich zum Zeitpunkt der Keulung kein Schaf im landwirtschaftlichen Betrieb). Bei Landwirten, bei denen Letzteres festgestellt wird, besteht die einzige in den einschlägigen Verordnungen vorgesehene Sanktion darin, dass sie für die nächsten zwei Jahre keinen Prämienantrag stellen dürfen.

Schlussfolgerung zum Rechnungsabschluss

2.64. Im Allgemeinen bietet die Tätigkeit der bescheinigenden Stellen eine adäquate Grundlage für ihre Bescheinigungen, auch wenn es Besorgnis erregend ist, dass die bescheinigenden Stellen für die größte und drittgrößte Zahlstelle erst sehr spät im Jahr benannt wurden (siehe Ziffer 2.53). Die von den bescheinigenden Stellen in den Büchern der Zahlstellen ermittelte Gesamtfehlerrate überschreitet nicht 1 % (siehe Ziffer 2.54). Dieser Prozentsatz sagt jedoch nichts über die von den Endbegünstigten gemeldeten Fakten aus, die die Grundlage für die Zahlungen bilden. Die Rechnungsabschlussentscheidung der Kommission trägt den Feststellungen der bescheinigenden Stellen mit den in Ziffer 2.58 genannten Ausnahmen Rechnung. Die meisten der von den bescheinigenden Stellen zum Ausdruck gebrachten Vorbehalte werden im Zusammenhang mit den Konformitätsentscheidungen wieder aufgegriffen (siehe Ziffer 2.58). Die Übereinstimmung mit dem Zulassungskriterium IT-Sicherheit lässt sehr zu wünschen übrig, und bei einigen Zahlstellen sind die allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen bei weitem nicht erfüllt (siehe Ziffern 2.56-2.58).

Konformitätsentscheidungen

2.65. Im Rahmen ihrer Konformitätsentscheidungen wendet die Kommission einmalige Berichtigungen und Pauschalberichtigungen an. Einmalige Berichtigungen werden normalerweise bei „Fehlern“ vorgenommen, die exakt quantifiziert werden können — Zahlungen nach den Fristen, nicht endgültig abgerechnete Vorauszahlungen, zu hohe Anträge usw. Die Kommission wendet Pauschalberichtigungen an, wenn die Systemmängel finanzielle Auswirkungen auf den Fonds haben, die

2.64. Die Kommission stimmt mit der allgemeinen Schlussfolgerung des Hofes überein, dass die Arbeit der bescheinigenden Stellen eine angemessenen Grundlage für die Bescheinigungen bietet.

Die Kommission wird darauf dringen, dass die bescheinigenden Stellen rechtzeitig zugelassen werden. Die geringe Fehlerate zeigt, dass die Verwaltungsstrukturen in den Zahlstellen im Allgemeinen zufrieden stellend sind.

Die Zahlstellen, die nicht alle Zulassungskriterien in vollem Umfang erfüllen, werden bei der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen sorgfältig überwacht. Dennoch ist zu sagen, dass die kontinuierliche Einhaltung der Zulassungskriterien hauptsächlich von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten überwacht werden muss, die die Zahlstellen zulassen und die Zulassungen auch wieder entziehen können (Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates und Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1663/95 der Kommission).

nicht exakt quantifiziert werden können. Die anzuwendende Höhe der Berichtigung hängt davon ab, wie die Kommission den Schweregrad der Kontrollmängel einschätzt. Pauschalberichtigungen, die vom Wert her nahezu 90 % aller Berichtigungen ausmachen, sind damit strittiger, und häufig rufen die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang die Schlichtungsstelle an.

Schlüsselkontrollen und Zusatzkontrollen

2.66. Bei Verstößen gegen Schlüsselkontrollen findet in der Regel eine Pauschalberichtigung in Höhe von mindestens 5 % Anwendung, wohingegen bei Verstößen gegen Zusatzkontrollen eine 2%ige Pauschalberichtigung zum Tragen kommt (es sei denn, das Risiko für den Fonds ist nachweislich niedriger). Mit dem Ziel, das Verhältnis zwischen Systemmängeln und Pauschalberichtigungen deutlicher zu machen, hat die Rechnungsabschlussstelle der GD Landwirtschaft damit begonnen, Definitionen der Schlüsselkontrollen und Zusatzkontrollen auszuarbeiten. Bis Ende 2001 waren acht Bereiche der GAP abgedeckt, auf welche die überwiegende Mehrheit der Ausgaben entfällt: Ausfuhrerstattungen, Ackerkulturen, Tierprämien, Entwicklung des ländlichen Raums, öffentliche Lagerhaltung, Trockenfutter, Olivenöl und die Regelung über die Schlachtung von Rindern, die älter als 30 Monate sind ⁽²¹⁾. Der Hof begrüßt diese Initiative der Kommission.

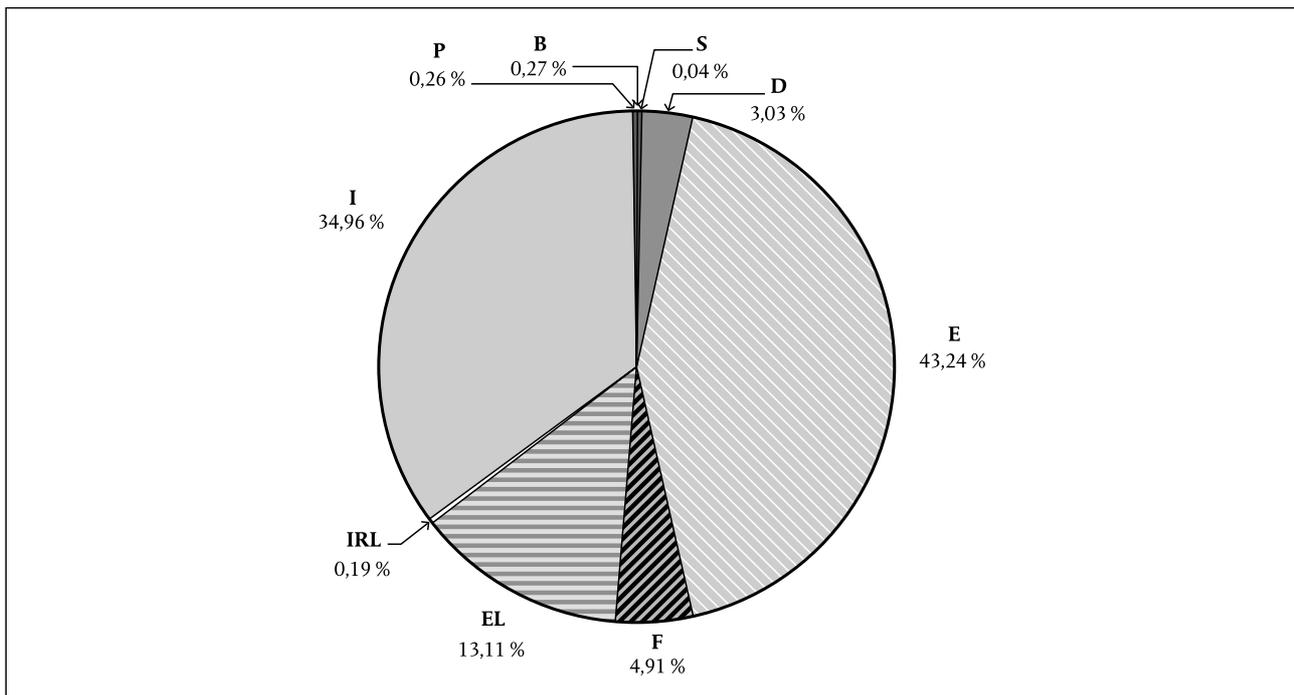
2.66. *In Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften und den Leitlinien zum Rechnungsabschlussverfahren kann die Kommission Ausgaben nur insoweit berichtigen, als ein Risiko für den Gemeinschaftshaushalt besteht. Wenn nach Berücksichtigung aller Faktoren (z. B. sinnvolle alternative Kontrollen) davon ausgegangen werden kann, dass das Risiko geringer ist, wird eine niedrigere pauschale Berichtigung bzw. überhaupt keine finanzielle Berichtigung festgesetzt.*

Analyse der im Jahr 2001 erfolgten Berichtigungen

2.67. Die **Abbildungen 2.6 und 2.7** geben einen Überblick über die Verteilung der von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossenen Ausgaben nach Mitgliedstaaten und Märkten als Ergebnis der im Jahr 2001 erlassenen Entscheidungen für die EAGFL-Jahre 1996-2000. Von diesen ausgeschlossenen Ausgaben, die sich auf insgesamt 807,2 Millionen Euro beliefen, prüfte der Hof Berichtigungen in Höhe von 783 Millionen Euro. Er gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Berichtigungen in Bezug auf 629,3 Millionen Euro hinlänglich begründet waren. Die Bereiche, die Anlass zu Besorgnis geben, werden im Folgenden angesprochen.

⁽²¹⁾ Diese Definitionen werden im Kommissionsdokument AGRI 17933/2000 dargelegt.

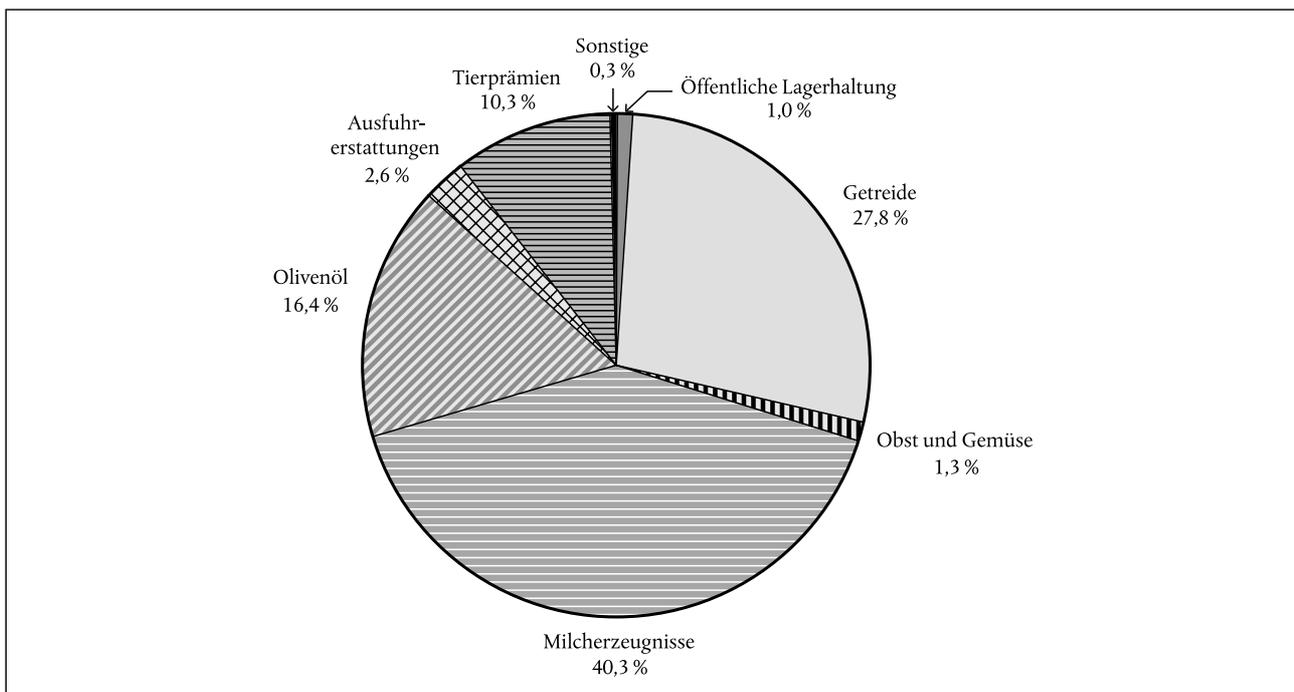
Abbildung 2.6 — Berichtigungen in den Konformitätsentscheidungen 6, 7 und 8 nach Mitgliedstaat



NB: Beim Vereinigten Königreich handelt es sich bei der Berichtigung um eine Erstattung in Höhe von 13,2 Millionen Euro.

Quelle: Entscheidung 2001/137/EG der Kommission vom 5. Februar 2001 (ABl. L 50 vom 21.2.2001, S. 9),
 Entscheidung 2001/557/EG der Kommission vom 11. Juli 2001 (ABl. L 200 vom 25.7.2001, S. 28),
 Entscheidung 2001/889/EG der Kommission vom 12. Dezember 2001 (ABl. L 329 vom 14.12.2001, S. 68).

Abbildung 2.7 — Berichtigungen in den Konformitätsentscheidungen 6, 7 und 8 nach Markt



Quelle: Entscheidung 2001/137/EG der Kommission vom 5. Februar 2001 (ABl. L 50 vom 21.2.2001, S. 9),
 Entscheidung 2001/557/EG der Kommission vom 11. Juli 2001 (ABl. L 200 vom 25.7.2001, S. 28),
 Entscheidung 2001/889/EG der Kommission vom 12. Dezember 2001 (ABl. L 329 vom 14.12.2001, S. 68).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Unangemessene Berichtigungen — Erzeugerbeihilfe für Olivenöl

2.68. Der Hof prüfte in Bezug auf die EAGFL-Jahre 1997 und 1998, für die im Bereich Olivenöl Berichtigungen in Höhe von insgesamt 132,3 Millionen Euro vorgenommen wurden, Berichtigungen in Höhe von 121,9 Millionen Euro (Griechenland: 50,8 Millionen Euro, Spanien: 71,1 Millionen Euro).

2.69. Hinsichtlich der Erzeugerbeihilfe für Olivenöl hat die Kommission drei Schlüsselkontrollen ermittelt: im Einsatz befindliche Ölkarteien, EDV-Dateien der Meldungen und Anträge sowie Kontrollen der Ölmühlen. Aus den Berichten über die von der Kommission in den Jahren 1998, 1999 und 2000 in Griechenland und Spanien durchgeführten Kontrollbesuche geht hervor, dass die Ölkartei und die EDV-Dateien entweder nicht einsetzbar oder nicht als Kontrollinstrumente eingesetzt waren. Die Kommission verhängte wie bereits in den Jahren 1994-1996 im Falle beider Mitgliedstaaten eine 5%ige Pauschalberichtigung für die EAGFL-Jahre 1997 und 1998.

2.70. Nach Auffassung des Hofes besteht ein hohes Risiko für den Fonds, da zwei Schlüsselkontrollen immer noch fehlen (diese hätten bereits vor mindestens zehn Jahren eingeführt werden müssen). Deshalb hätte eine 10%ige oder höhere Pauschalberichtigung angewandt werden müssen. Der Hof hat den Standpunkt der Kommission für die EAGFL-Jahre 1994-1996 in seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 1998 und 1999 beanstandet.

Versäumte Berichtigungen

Milchabgabe

2.71. Obwohl die Kommission (hauptsächlich in Griechenland, Italien und Spanien) zahllose Probleme bezüglich der Verwaltung des Milchquotensystems festgestellt hat, sind keine Berichtigungen wegen Systemmängeln erfolgt. Der Hof weist erneut darauf hin ⁽²²⁾, dass die Kommission durch geeignete Maßnahmen sicherstellen sollte, dass wegen Systemmängeln, die ein finanzielles Risiko für den EAGFL darstellen, Berichtigungen vorgenommen werden.

2.69-2.70. Die Situation hat sich sowohl für Griechenland als auch für Spanien nicht grundlegend geändert, seit für das Haushaltsjahr 1994 erstmals eine pauschale Berichtigung in Höhe von 5 % vorgenommen wurde. Die Faktoren, die damals berücksichtigt wurden, um das Risiko für den Fonds zu bewerten (d. h. für Griechenland, dass die Kontrollagentur OEEE zufrieden stellend arbeitete, und für Spanien, dass die gesamte Ölmenge über die Ölmühlen verkauft wurde), behalten auch für die nachfolgenden Jahre, auf die sich der Hof bezieht, Gültigkeit. Da bei den Audits der Kommissionsdienststellen kein höheres Risiko für den Fonds festgestellt wurde, wird immer noch davon ausgegangen, dass diese beiden Aspekte das Risiko einer Übererklärung deutlich mindern.

2.71. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass viele der Mängel bei der Anwendung der Milchquotenregelung im Bereich der Erhebung der Abgabe aufgetreten sind. Es gibt aber keine direkte Beziehung zwischen diesen Mängeln und der Milchmenge, die dem Mitgliedstaat gemeldet und der Kommission mitgeteilt wird, d. h., sie beeinflussen den der Gemeinschaft geschuldeten Abgabebetrag nicht. In jedem Fall wirken sich, worauf der Hof selbst hingewiesen hat, die Kürzungen der Vorauszahlungen bei Nichterhebung der Abgabe durch die Mitgliedstaaten sofort und unmittelbar in Form der Verringerung des finanziellen Risikos für den Fonds aus. Außerdem hat die Kommission in Anbetracht der unvollständigen Umsetzung der Milchquotenregelung Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien (mit Gründen versehene Stellungnahme 97/2228) und Spanien (mit Gründen versehene Stellungnahme 97/2227) wegen der unkorrekten Anwendung der Regelung und der Nichterhebung der Abgabe eingeleitet.

⁽²²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.58.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Verzögerungen bei der Verhängung von Berichtigungen

Olivenöl — Verbrauchsbeihilfe

2.72. In Bezug auf Spanien ist eine Berichtigung (5 Millionen Euro) mehr als vier Jahre nach dem Ende des betroffenen EAGFL-Jahrs verhängt worden, obwohl Spanien im Juli 1999 über die Berichtigung informiert worden war. Die Berichtigung für Griechenland für 1996-1999 wird noch erwogen.

2.72. Das administrative Versehen, das der Hof in Bezug auf Spanien festgestellt hat, wird nicht bestritten. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Rechtsposition der Kommission nicht in Gefahr war und dass auch nicht zu befürchten stand, dass die Berichtigung nicht angewendet würde. Die internen Verfahren wurden in der Zwischenzeit verbessert, um derartige Vorkommnisse künftig zu verhindern.

Über die finanziellen Berichtigungen für Griechenland wird nach Eingang der bei den nationalen Behörden angeforderten Auskünfte entschieden.

Baumwolle

2.73. Die Berichtigungen in Bezug auf die in den EAGFL-Jahren 1996 und 1997 getätigten Ausgaben erfolgten im Juli 2001.

2.73. Die Verzögerungen bei der Vornahme der Berichtigungen der Ausgaben für den Baumwollsektor sind darauf zurückzuführen, dass die griechischen Behörden die zusätzlichen Auskünfte nicht übermittelt haben. Die Berichtigungen sollten ursprünglich in eine sehr viel frühere Ad-hoc-Rechnungsabschlussentscheidung einbezogen werden.

Finanzielle Folgen der 24-Monate-Regel

2.74. Berichtigungen können sich rückwirkend lediglich auf einen Zeitraum beziehen, der zwei Jahre vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die schriftliche Mitteilung an den betreffenden Mitgliedstaat erfolgt ist. Im Juni 1997 nahm die Kommission eine Inspektion in Bezug auf Ankunfts nachweise vor, die von zugelassenen Überwachungsgesellschaften⁽²³⁾ in den EAGFL-Jahren 1994-1996 geliefert wurden. Ankunfts nachweise sind Dokumente, die als Nachweis dafür gefordert werden, dass landwirtschaftliche Produkte, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden, in einem Drittland vermarktet wurden. Die Inspektion konzentrierte sich auf Deutschland, wo Nachweise von Überwachungsgesellschaften am häufigsten benutzt werden.

⁽²³⁾ Neben anderen Aufgaben übernehmen Überwachungsgesellschaften Dienstleistungen entweder für Käufer oder Verkäufer von Waren, um sicherzustellen, dass die vertraglichen Vorschriften bezüglich Qualität und Quantität der entsprechenden Waren eingehalten werden. Im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen bescheinigen sie im Namen des Antragstellers, dass die Waren in einem Drittland vermarktet wurden und im Hinblick auf Quantität und Qualität der im Erstattungsantrag angegebenen Beschreibung entsprechen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.75. Aufgrund von Ermittlungen deutscher Behörden zog die Kommission den Schluss, dass das System völlig unzulänglich ist und in großem Umfang Hinweise über Unregelmäßigkeiten vorliegen. Es wurde eine 25%ige Pauschalberichtigung verhängt (20,9 Millionen Euro). Diese Berichtigung ist im September 1997 mitgeteilt worden und konnte sich gemäß der geltenden Ratsverordnung lediglich auf die vorangehenden 24 Monate beziehen. Ohne diese Einschränkung wäre die Kommission in der Lage gewesen, eine Berichtigung für einen längeren Zeitraum zu verhängen. Eine 25%ige Berichtigung für den Zeitraum 1994-1996 beispielsweise hätte 93,7 Millionen Euro betragen. Die Kommission hat kürzlich einen Vorschlag eingebracht, um diesen Zeitraum auf 36 Monate zu verlängern.

Rechnungsabschlussentscheidungen seit 1991

2.76. Aus **Tabelle 2.5** sind die Ergebnisse der Rechnungsabschlussentscheidungen der Kommission für 1991 und die folgenden Jahre ersichtlich. Der Rechnungsabschluss für die Jahre bis 1996 einschließlich ist abgeschlossen, doch stehen noch einige Konformitätsentscheidungen für nachfolgende Jahre aus. Die nicht anerkannten Gesamtbeträge entsprechen nach Ansicht der Kommission dem Betrag der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben, welche wegen konkret nachgewiesener Unregelmäßigkeiten oder wegen Systemmängeln nicht vom Gemeinschaftshaushalt übernommen werden sollten.

Schlussfolgerung zu den Konformitätsentscheidungen

2.77. Die in den jüngsten Konformitätsentscheidungen erfolgten Berichtigungen sind mit den in den Ziffern 2.69-2.74 aufgeführten Ausnahmen hinreichend begründet.

Tabelle 2.5 — Rechnungsabschlussberichtigungen in Konformitätsentscheidungen (1996-2001)

(Mio. EUR)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gemeldete Ausgaben (einschließlich B1-3 7 0)	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8
Berichtigungen in Rechnungsabschlussentscheidungen	- 1504,1	- 788,2	- 754,7	- 307,8	- 591,9						
Berichtigungen in Konformitätsentscheidungen	0,0	0,0	0,3	0,0	1,4	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
Gesamtbetrag der Berichtigungen	- 1 504,1	- 788,2	- 754,4	- 307,8	- 590,5	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
Davon:											
a) Berichtigungen wegen verspäteter Zahlungen	- 10,6	- 5,6	- 20,4	- 21,1	- 14,8	- 25,2	- 27,2	- 16,3	- 15,6	0,0	0,0
b) Zusätzliche Milchabgabe	- 979,2	- 419,7	- 265,4	0,0	- 31,4	- 215	- 110,2	0,0	0,0	0,0	0,0
c) Berichtigungen aufgrund der Arbeit der Rechnungsabschlussstelle	- 514,3	- 362,9	- 469,2	- 286,7	- 547,1	- 566,8	- 306,2	- 262,5	- 28,3	- 0,1	0,0
Prozentsatz der Berichtigungen der Rechnungsabschlussstelle in den gemeldeten Ausgaben	1,6 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,5 %	1,5 %	0,7 %	0,7 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %

NB: Wechselkurse:

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

Gesamtbetrag der Berichtigungen pro EAGFL-Jahr:

Beträge in Kursivschrift sind noch vorläufig.

Es stehen noch Konformitätsentscheidungen aus, um die Ausgaben dieser EAGFL-Jahre abzuschließen.

Für Vergleiche zwischen dem Ausmaß der Berichtigungen in den einzelnen EAGFL-Jahren wurden die zusätzlichen Milchabgaben und die wegen verspäteter Zahlungen verhängten Strafen in Abzug gebracht, da es sich dabei nicht um Berichtigungen aufgrund der Untersuchungen der Rechnungsabschlussstelle handelt.

Berichtigungen in den Konformitätsentscheidungen für 1993 und 1995:

Diese positiven Beträge entsprechen Berichtigungen, die vom Gerichtshof aufgehoben wurden (in der Konformitätsentscheidung 2001/557/EG).

Quelle: Alle im Zeitraum 1996-2002 erlassenen Rechnungsabschlussentscheidungen der Kommission bezüglich der EAGFL-Jahre 1991-2001.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

2.78. Der Hof hat die Angaben der Kommission über die Maßnahmen durchgesehen, die getroffen wurden, um auf seine wichtigsten früheren Bemerkungen einzugehen. Ziel dieser beschränkten prüferischen Durchsicht auf der Grundlage der von der Kommission vorgelegten Angaben war die Ermittlung der Bereiche, in denen solche Maßnahmen getroffen (oder nicht getroffen) wurden. Dabei wurde keine weiter gehende Prüfung ihrer Durchführung vorgenommen.

2.79. Im Rahmen der diesjährigen Weiterverfolgung werden die Bemerkungen zur Beihilferegelung für Hartweizen behandelt, die im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1997 ⁽²⁴⁾ veröffentlicht wurden, sowie die Bemerkungen im Sonderbericht Nr. 20/2000 des Hofes über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Zucker ⁽²⁵⁾.

Hartweizen

Wichtigste Schlussfolgerungen im Bericht des Hofes

2.80. Zu Beginn der Regelung wurde die Sonderbeihilfe für Hartweizen auf der Grundlage der tatsächlichen Erzeugung dieses Getreides und unter Zugrundelegung objektiver Kriterien gewährt. Im Laufe der Jahre wurden die Beihilfefähigkeitskriterien flexibler angewandt und erweitert, was zu einem starken Anstieg der Haushaltsausgaben führte — von 15,4 Millionen Euro im Jahr 1971 auf 425,9 Millionen Euro im Jahr 1993 und schließlich auf 1 745,6 Millionen Euro im Jahr 1997 ⁽²⁶⁾. Seitdem lagen die jährlichen Gesamtausgaben (Zusatzbeihilfe und Ausgleichsbeihilfe) gleichbleibend bei rund 1 700 Millionen Euro.

2.81. Bei Festsetzung der Beihilfe für Hartweizen-erzeuger nach den seinerzeit für die Festsetzung der Beihilfe für Mais und Ölsaaten ⁽²⁷⁾ angewandten Grundsätzen hätte der Gesamtbetrag der Beihilfe (Zusatzbeihilfe und Ausgleichsbeihilfe) statt bei 530 Euro je Hektar bei

⁽²⁴⁾ Kapitel 2, Teil II.

⁽²⁵⁾ ABl. C 50 vom 15.2.2001.

⁽²⁶⁾ Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- für die traditionellen und die nicht traditionellen Anbaugebiete gewährter Zuschlag: 1 080,6 Millionen Euro;
- normale Hektarbeihilfe (Schätzung): 665 Millionen Euro.

⁽²⁷⁾ Anhand von historischen Durchschnittserträgen und eines spezifischen Referenzbetrags berechnete Beihilfen, die aufgrund festgelegter Höchstgrundflächen nach oben begrenzt waren.

rund 250 Euro je Hektar liegen müssen. Hätte diese Methode ab 1993 Anwendung gefunden, so hätten im Vierjahreszeitraum 1994-1997 Haushaltsausgaben in Höhe von mehr als 3 000 Millionen Euro eingespart werden können.

Standpunkt der Entlastungsbehörde

2.82. In seinen Empfehlungen zur Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1997 merkte der Rat an ⁽²⁸⁾, der Bericht des Hofes enthalte eine kritische Bewertung der Begründetheit der geltenden Regelung, doch würden keine Unregelmäßigkeiten bei der haushaltsmäßigen Abwicklung dieser Regelung im Haushaltsjahr 1997 beanstandet. Ferner begrüßte der Rat die von der Kommission in Angriff genommene Bewertung der Regelung (siehe Ziffern 2.86-2.88) und empfahl, solche Bewertungen generell einzuführen.

2.83. In seiner Entschließung zur Unterrichtung der Kommission über die Gründe für den Aufschub der Entlastung für das Haushaltsjahr 1997 ⁽²⁹⁾ stimmte das Europäische Parlament den Bemerkungen des Rates zu, forderte die Legislativ- und Haushaltsbehörden jedoch gleichzeitig auf, sich mit der Frage einer Anpassung der Bestimmungen zu befassen, um die Hartweizenregelung gerechter zu gestalten.

Maßnahmen der Kommission

2.84. Im Rahmen der Agenda 2000, die im März 1998 veröffentlicht wurde ⁽³⁰⁾, schlug die Kommission vor, die im Jahr 1997 geltende Regelung unverändert zu verlängern. Nach Veröffentlichung des Berichts des Hofes im November 1998 legte die Kommission für das im März 1999 stattfindende Gipfeltreffen von Berlin keinen geänderten Vorschlag vor. Da kein spezifischer Vorschlag der Kommission vorlag, wurde bei der am 26. März 1999 in Berlin erzielten Grundsatzvereinbarung über die politischen und finanziellen Leitlinien der Agenda 2000 u. a. beschlossen, die Portugal zugestandene Grundfläche für den Anbau von Hartweizen zu verdoppeln, von 59 000 auf 118 000 Hektar ⁽³¹⁾. Die der

⁽²⁸⁾ Dokument des Rates vom 19. Februar 1999 (Nr. 5911/99).

⁽²⁹⁾ Entschließung zur Unterrichtung der Kommission über die Gründe für den Aufschub der Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1997, Anlage, Ziffer 28 (ABL. C 279 vom 1.10.1999, S. 125).

⁽³⁰⁾ KOM(1998) 158 endg. vom 18. März 1998, S. 35.

⁽³¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 (ABL. L 160 vom 26.6.1999, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinschaft zusätzlich entstehenden Kosten belaufen sich auf schätzungsweise 20,3 Millionen Euro pro Jahr ⁽³²⁾.

2.85. Im Jahr 1998 gab die Kommission eine Studie zur Bewertung der Gemeinschaftspolitik für Hartweizen seit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 in Auftrag. Der Schlussbericht wurde der Kommission im Dezember 1999 übermittelt ⁽³³⁾.

2.86. Die wichtigste Schlussfolgerung dieses Berichts lautet, dass die bei der Reform von 1992 festgesetzten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik im Bereich Hartweizen im Großen und Ganzen erreicht wurden, allerdings mit folgenden Einschränkungen:

- a) Durch die Reform von 1992 konnten die aus dem Haushalt zu deckenden Kosten der Gemeinschaftspolitik für Hartweizen nicht gesenkt werden.
- b) Der Binnenmarkt für Hartweizen wurde wieder ins Gleichgewicht gebracht, doch nimmt die Qualität ab und wird ein immer größerer Teil der Erzeugung als Tierfutter verwendet. Da sich zur Tierfütterung auch andere, wesentlich weniger bezuschusste Getreide eignen, werden auf diese Art jährlich Gemeinschaftsbeihilfen in Höhe von rund 150 Millionen Euro „verschwendet“.
- c) Im Jahr 1999 lag der internationale Preis für europäischen Hartweizen in der Nähe des Weltmarktpreises, doch waren die Preise innerhalb der EU starken Schwankungen unterworfen.
- d) Das Ziel des Ausgleichs der erwarteten Einkommensverluste wurde weitgehend erreicht. Zur Sicherung der Erzeugereinkommen hätte die je Hektar gezahlte Gesamtbeihilfe um mehr als 100 Euro/Hektar gekürzt werden können. Dadurch hätten jährlich mehr als 300 Millionen Euro eingespart werden können.

2.87. Die wichtigsten Empfehlungen des Bewertungsberichts lauten:

- a) Senkung des bei der Berechnung des Hartweizenzuschlags angewandten Beihilfesatzes;

⁽³²⁾ Im Jahr 2000/2001 wurden lediglich Anträge für 52 917 der zusätzlich bewilligten 59 000 Hektar eingereicht, wodurch zusätzliche Ausgaben in Höhe von 18,2 Millionen Euro entstanden. Im Jahr 2001/2002 wurden Anträge für alle zusätzlichen Flächen eingereicht.

⁽³³⁾ Dieser Bericht ist auf der Website der Kommission unter folgender Adresse abrufbar:
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/bledur/full%5Ffr.pdf>.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Verbesserung der Qualität des in der Union erzeugten Hartweizens;
- c) Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass sich die Hartweizenerzeugung der Gemeinschaft der Nachfrage anpassen kann;
- d) Anpassung der Beihilferegelung für Hartweizen an die für die anderen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen geltenden Regelungen.

2.88. Seit der Veröffentlichung des Berichts des Hofes im Jahr 1998 hat sich die Hartweizenregelung nicht verändert.

Schlussfolgerung

2.89. Im Bewertungsbericht der Kommission wurde die wichtigste Schlussfolgerung des Hofes bestätigt, nämlich dass der Hartweizenzuschlag weit über dem für die Sicherung der Erzeugereinkommen notwendigen Betrag liegt. Die früheren Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Gemeinschaftsorgane haben nach wie vor Gültigkeit. Nach Auffassung des Hofes hätten im Vierjahreszeitraum 1998-2001 bei einer Änderung der Regelung erneut erhebliche Einsparungen erzielt werden können.

2.89. Im Rahmen der Halbzeitbewertung hat die Kommission im Juli 2002 dem Rat und dem Parlament ihre Empfehlungen für eine neue gemeinsame Agrarpolitik übermittelt. Für Hartweizen schlägt die Kommission in Übereinstimmung mit der Analyse des Hofes und dem Urteil unabhängiger Sachverständiger vor, den spezifischen Zuschlag in den traditionellen Anbaugebieten auf 250 EUR/ha abzusenken und die Beihilferegelung für die nicht traditionellen Anbaugebiete aufzugeben.

Zur Förderung der Qualität wird die Einführung einer besonderen Beihilfe in Höhe von 15 EUR/t für Hartweizen vorgeschlagen, der im Rahmen eines Vertrags, der die Einhaltung entsprechender Qualitätskriterien garantiert, an die Verarbeitungsindustrie geliefert wird.

Verwaltung der GMO für Zucker durch die Kommission

Wichtigste Bemerkungen des Hofes

2.90. In seinem Sonderbericht Nr. 20/2000⁽³⁴⁾ gelangte der Hof zu dem Schluss, die Qualität der Vorschläge, Entscheidungen und Maßnahmen der Kommission im Bereich Zucker werde durch strategische Schwachstellen beeinträchtigt. Außerdem stellte er fest, die nach wie vor hohen Kosten für die Verbraucher und die Überproduktion in der EU seien bei den jeweiligen Verlängerungen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker nicht in Angriff genommen worden. Der Hof

⁽³⁴⁾ Sonderbericht Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker (ABl. C 50 vom 15.2.2001).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

verwies auf eine Reihe alternativer Vorgehensweisen, die von der Kommission in ihren anstehenden Vorschlägen zur Reform der Regelung aufgegriffen werden sollten.

Weiterverfolgung des Hofes

2.91. Der Bericht wurde zwar von der Interfraktionellen Arbeitsgruppe Landnutzungs- und Nahrungsmittelpolitik des Parlaments und von der Gruppe Agrifin des Rates geprüft, doch wurde im Rahmen des Entlastungsverfahrens nicht auf ihn Bezug genommen. Seit dem Bericht des Hofes verabschiedete der Rat eine neue Verordnung⁽³⁵⁾, durch die auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission⁽³⁶⁾ die ab Juli 2001 geltende Quotenregelung festgelegt wurde.

2.92. Angesichts der im Sonderbericht angeführten Bemerkungen zur Vorbereitung früherer Legislativvorschläge der Kommission geht es dem Hof bei dieser Weiterverfolgung darum, die Fundiertheit des Kommissionsvorschlags zu bewerten. Besonderes Augenmerk soll auf die Erläuterungen gelegt werden, die die Kommission dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit zur Begründung und Rechtfertigung ihres Vorschlags vorgelegt hat.

Maßnahmen der Kommission

Erhebliche technische Unklarheiten

2.93. Im März 1999 gab die Kommission zur Vorbereitung ihrer Vorschläge zur Verlängerung der Zuckerquotenregelung im Jahr 2001 eine externe Bewertungsstudie in Auftrag. Die Bewertung sollte im Januar 2000 abgeschlossen werden, wurde jedoch letztendlich erst im Februar 2001 veröffentlicht. Obwohl die Kommission eine Aufgabenbeschreibung vorgegeben hatte, beurteilte sie die Qualität des Berichts unter mehreren grundlegenden Gesichtspunkten als unzulänglich (Beurteilungskonzept, Analyse, Stichhaltigkeit der Schlussfolgerungen und Zweckdienlichkeit der Empfehlungen). Folglich hielt sie den Nutzen des Berichts für die zuständigen Dienststellen für äußerst gering.

2.94. In der Begründung zu ihrem Vorschlag räumte die Kommission Folgendes ein: „Die Klärung der nach wie vor bestehenden technischen Unklarheiten könnte für die Zuckerregelung erhebliche Auswirkungen haben.

2.93-2.94. Für die Erstellung ihres Vorschlags KOM (2000) 604 hat sich die Kommission auf drei Informationsquellen gestützt:

- die Ergebnisse der Bewertung, die sie Anfang 1999 in die Wege geleitet hat;
- bereits vorliegende Analysen von begrenzterer Tragweite;
- zahlreiche unabhängige Studien über die Situation des Zuckersektors, darunter auch der Sonderbericht des Hofes.

Trotz dieser Vorbereitungsarbeiten war die Summe der verfügbaren Informationen nicht ganz und gar befriedigend. Bei der Durchführung der von der Kommission in Auftrag gegebenen Bewertung gab es Schwierigkeiten, außerdem waren die Ergebnisse enttäuschend und blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Insbesondere hat diese Bewertung nicht die erforderliche Synthese der verstreuten und zum Teil widersprüchlichen Informationen geleistet.

⁽³⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 (ABl. L 178 vom 30.6.2001, s. 1).

⁽³⁶⁾ KOM(2000) 604 endg. vom 4. Oktober 2000.

Überdies muss sorgfältig geprüft werden, (...) welche Auswirkungen die geltende Regelung und etwaige Änderungen (...) haben. Eine grundsätzliche Reform (...) erfordert eine Änderung der Quotenregelung und der Interventionspreise.“ Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 1995 ⁽³⁷⁾ beschlossen worden war, die Zuckerregelung im Juni 2001 auslaufen zu lassen, hätte die Kommission dafür sorgen müssen, dass diese grundlegenden Angaben rechtzeitig zur Vorbereitung ihrer Vorschläge im Oktober 2000 verfügbar waren.

Unvollständige Darstellung des Gemeinschaftsmarkts

2.95. In der Begründung zu ihrem Vorschlag legte die Kommission eine Tabelle mit der Überschrift „Entwicklung des Zuckermarktes in der EU“ vor, in der die Gemeinschaftsversorgung im Wirtschaftsjahr 1999/2000 mit lediglich 14,3 Millionen Tonnen angegeben wird. Dies entspricht lediglich der Zuckererzeugung aus Zuckerrüben und Zuckerrohr, die in der EU angebaut wurden, und lässt die EU-Erzeugung von 1,8 Millionen Tonnen Zucker aus hauptsächlich aus den AKP-Ländern eingeführtem Rohrohrzucker außer Acht.

2.96. Diese Einfuhren gehören jedoch zur EU-Zuckerversorgung, da die EU insbesondere im Rahmen des Zuckerprotokolls von 1975 unbegrenzte rechtliche Verpflichtungen eingegangen ist, diesen Zucker anzukaufen, und da für die Einfuhren die gleichen Interventions- und Ausfuhrerstattungsgarantien im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation gelten wie für Zuckerrüben und Zuckerrohr aus EU-Anbau. Durch Ausklammerung dieser Einfuhren entsteht der falsche Eindruck, der eingeführte Zucker gehöre nicht zur EU-Versorgung. De facto wird der größte Teil des eingeführten Zuckers in der EU verbraucht (Fortsetzung der vor dem Beitritt im Vereinigten Königreich, in Portugal und in Finnland geltenden traditionellen Versorgungsregelungen) und eine entsprechende Menge Zucker aus in der EU angebauten Zuckerrüben und in der EU angebautem Zuckerrohr mit Zuschüssen ausgeführt.

2.95-2.96. Die Kommission hielt es für erforderlich, den Produktionsüberschuss bei Gemeinschaftszucker und die präferenziellen Einfuhren aus den AKP-Staaten und Indien getrennt zu behandeln. Sie unterliegen unterschiedlichen Zwängen, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Jede Veränderung der gemeinschaftlichen Produktionsquoten hat Auswirkungen auf die europäischen Erzeuger, nicht aber auf die Pflicht zur Einfuhr von Präferenzzucker. In Anbetracht der Ziele der GMO Zucker müssen daher vor allem die Auswirkungen jeder Reform auf die Gemeinschaftserzeuger analysiert werden. Außerdem kann eine Menge von 1,6 Mio. t Zucker, die den Einfuhren aus den AKP-Staaten und Indien entspricht, ohne WTO-Beschränkungen ausgeführt werden, weshalb die Kommission sie in der Versorgungsbilanz für die Gemeinschaft nicht berücksichtigt.

Unter diesen Voraussetzungen hat die Kommission die Situation objektiv dargestellt und ihre Analyse auf die Zuckermengen konzentriert, die ein Problem für den Gemeinschaftsmarkt darstellen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Informationen über die präferenziellen Zuckereinfuhren sehr wohl in dem Vorschlag enthalten sind: in der Begründung wird auf die Rechtslage und auf die Finanzierung der Ausfuhr einer äquivalenten Menge Weißzucker durch die Gemeinschaft hingewiesen. Ebenso enthält der Anhang zum Finanzbogen eindeutige Angaben über die entsprechende Menge in Tonnen und die Haushaltskosten dieser Ausfuhren.

⁽³⁷⁾ Artikel 23 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177 vom 1.7.1981, S. 4), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1101/95 des Rates vom 24. April 1995 (ABl. L 110 vom 17.5.1995, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.97. In der Tabelle verglich die Kommission diese unvollständige Versorgungszahl (ohne die Versorgung aus den Einfuhren) mit dem Gesamtverbrauch der Gemeinschaft (*einschließlich* des Verbrauchs der Einfuhren). So gelangte sie zu dem Ergebnis, die EU-Erzeugung liege um 1,5 Millionen Tonnen über dem Binnenverbrauch. Im Haupttext der Begründung bezog sich die Kommission jedoch lediglich auf einen „strukturellen Überschuss“ von 0,23 Millionen Tonnen, der Menge, um die die Überschusserzeugung der EU die WTO-Beschränkungen für bezuschusste Ausfuhren wahrscheinlich überschreiten würde.

2.98. In Wirklichkeit liegt die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation der EU garantierte Versorgung mit Zucker pro Jahr um über 3 Millionen Tonnen über dem Verbrauch, eine Zahl, die die Kommission in ihrer Antwort auf den Sonderbericht des Hofes bestätigt hat. Der größte Teil dieses Überschusses wird durch bezuschusste Ausfuhren abgesetzt, die sich im EU-Landwirtschaftshaushalt 2000 mit einem Nettobetrag von 700 Millionen Euro niederschlugen⁽³⁸⁾. Wegen der Auswirkungen auf den EU-Haushalt sind das Vorhandensein und das Ausmaß von Überschüssen bei Entscheidungen über die Verlängerung der Zuckerquotenregelung von erheblicher Bedeutung. Aus den von der Kommission vorgelegten Angaben ging an keiner Stelle hervor, dass eine Verringerung der Quoten auf 11 Millionen Tonnen zur Deckung des Binnenbedarfs der EU immer noch ausreichen würde und dass dabei Haushaltsmittel von rund 700 Millionen Euro für Ausfuhrerstattungen eingespart würden.

Unvollständige Angaben

2.99. Die Kommission stellte fest, durch die vorgeschlagene Abschaffung der Lagerkostenbeihilfe könnten die Ausgaben um 300 Millionen Euro gesenkt werden. Sie erwähnte jedoch weder im Hauptteil der Begründung noch im Anhang über die Lagerkosten, dass dieser Vorschlag auch zu einem entsprechenden Verlust an Einnahmen aus der Lagerkostenabgabe führen würde. Außerdem nahm sie keine Beurteilung vor, wie sich

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.97. Die Tabelle berücksichtigt weder die Einfuhren noch die Ausfuhren.

2.98. Die Kosten der präferenziellen Einfuhren müssen im größeren Zusammenhang aller internationalen Beziehungen gesehen werden.

2.99. Die Kommission hat den Finanzbogen zu dem Vorschlag zur Änderung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker nach der üblichen Methode erstellt. Die detaillierten Informationen über die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben und der Eigenmittel erscheinen in dem oben genannten Anhang, genauso wie die Informationen über die unmittelbaren Auswirkungen der Abschaffung der Lagerkostenausgleichsregelung.

⁽³⁸⁾ Die GMO für Zucker übernimmt die Kosten der Ausfuhrerstattungen für Überschüsse von 1,6 Millionen Tonnen. Dies entspricht der Ausfuhr einer Menge Weißzucker, die das Äquivalent der im Rahmen von Präferenzabkommen importierten Menge Rohrzucker bildet. Die Ausfuhrerstattungskosten für über diese Menge hinausgehende Überschüsse müssen in Form einer Produktionsabgabe von der Zuckerindustrie aufgebracht werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

diese Maßnahme auf die Zuckerindustrie auswirken dürfte. Die Wichtigkeit einer solchen Analyse wird durch die diesbezüglichen Bemerkungen des Landwirtschaftsausschusses des Europäischen Parlaments ⁽³⁹⁾ und des Wirtschafts- und Sozialausschusses ⁽⁴⁰⁾ bestätigt.

2.100. Die von der Kommission vorgelegten Berechnungen zu den Nettoersparnissen der Vorschläge gegenüber der geltenden Regelung enthielten Faktoren, die nicht mit den Vorschlägen zusammenhingen. Während die Kommission Nettoersparnisse von 241 Millionen Euro anführt, belaufen sich die jährlichen Nettoersparnisse nach Berechnungen des Hofes auf 134 Millionen Euro. Mehrere Mitgliedstaaten wiesen die Kommission im November 2000 auf diese Fehler hin ⁽⁴¹⁾. Die Größenordnung der Fehler hätte die Kommission veranlassen müssen, ein Korrigendum zu der Begründung und zum Finanzbogen herauszugeben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In Anbetracht dieser Fragen ist zuzugeben, dass die Erläuterungen in dem Vorschlag KOM(2000) 604 ausführlicher hätten sein müssen. Die Kommission hat im Rahmen der vom Hof erwähnten Erörterungen mit dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zusätzliche Erklärungen gegeben.

2.100. *Die Kommission und der Hof gehen bei der Berechnung der Nettokosten von unterschiedlichen Ansätzen aus. Aus Gründen der Transparenz hat die Kommission in dem Anhang zum Finanzbogen die Methode beschrieben, die für die Schätzung der Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit den einzelnen Instrumenten der neuen Regelung in den Jahren 2002 und 2003 verwendet wurde, und diese Zahlen dann mit den im HVE 2001 für die derzeitige Regelung eingesetzten Zahlen verglichen. In seiner Berechnung, die in Einsparungen in Höhe von 130 Mio. EUR resultiert, vergleicht der Hof die voraussichtlichen Ausgaben und/oder Einnahmen für die Jahre 2002 und 2003 einmal für die geänderte und einmal für die nicht geänderte Regelung.*

Es ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen in jedem Fall notwendig gewesen wären. So zeigen die Berechnungen des Hofes, dass die Maßnahmen trotz allem zu beträchtlichen jährlichen Einsparungen führen.

⁽³⁹⁾ Bericht des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, PE 286.396 vom 28. Februar 2001: „Es ist undenkbar, eine wichtige Regelung der GMO, die sich seit über 30 Jahren bewährt hat, abzuschaffen, ohne den geringsten Beweis für ihre Ineffizienz zu erbringen und ohne die Auswirkungen dieser Abschaffung auf die verschiedenen Akteure geprüft zu haben.“

⁽⁴⁰⁾ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, CES 1423/2000 vom 30. November 2000: „Der Ausschuss stellt mit Bedauern fest, dass die von der Kommission in Bezug auf die Lagerhaltung vorgeschlagenen Änderungen nicht auf ihre Auswirkungen hin analysiert wurden. Ferner bringt er sein Erstaunen darüber zum Ausdruck, dass Vorschriften, die in früheren Verordnungen als sehr nützlich angesehen wurden, nun plötzlich überflüssig sein sollen, ohne dass sich die Kommission veranlasst gefühlt hätte, diesen Sinneswandel zu begründen.“

⁽⁴¹⁾ Dokument des Rates 8270/01 vom 10. Mai 2001, Bericht über die Sitzung der Gruppe „Agrifin“ vom 16. November 2000 bezüglich des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker — Finanzielle Auswirkungen, Abschnitt II, Ziffer 4, Spezifische Bemerkungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Unzulängliche Berücksichtigung von Alternativlösungen

2.101. Die Möglichkeiten für Reformen wurden in der Begründung des Kommissionsvorschlags nur sehr oberflächlich behandelt. Die Kommission führte drei einfache Möglichkeiten an, die alle auf der Weiterführung der bestehenden Quoten- und Ausfuhrerstattungsregelung basierten: einmalige 25%ige Preisverringerung (nach den Vorgaben der Agenda 2000), allmähliche Preisverringerung und Beibehaltung der geltenden Preise. Die ersten beiden Möglichkeiten wurden wegen der auf 1 125 Millionen Euro pro Jahr geschätzten Haushaltsausgaben verworfen.

2.102. Der Hof hat diese Kommissionsberechnung, wonach sich die Erstattungskosten auf 1 125 Millionen Euro belaufen würden, überprüft. Er stellte fest, dass die Berechnung auf dem Interventionspreis für Weißzucker basierte und nicht auf den Preisen, die den Landwirten für Zuckerrüben und Zuckerrohr gezahlt werden. Außerdem wurden die Auswirkungen auf die Produktionsabgaben und die Haushaltseinsparungen im Bereich Ausfuhrerstattungen, die sich unmittelbar durch Preissenkungen ergeben würden, nicht berücksichtigt. Die Kommission hat den Hof in der Zwischenzeit informiert, die von ihr berechnete Zahl sollte lediglich als Anhaltspunkt für die Größenordnung der globalen Verluste im Zuckersektor insgesamt betrachtet werden. Diese Angabe hätte daher nicht so angeführt werden dürfen, als würden damit die Haushaltskosten für Erstattungszahlungen an die Erzeuger veranschlagt, die bei einer Vorgehensweise nach dem Modell der Agenda 2000 entstehen könnten.

Schlussfolgerung

2.103. Die Kommission hat für ihre im Oktober 2000 unterbreiteten Vorschläge nicht rechtzeitig die erforderlichen Studien erstellt. Die von ihr zur Untermauerung der Vorschläge vorgelegten Angaben waren teilweise unvollständig und gaben keinen Aufschluss über die tatsächlichen Zuckerüberschüsse der Gemeinschaft. Außerdem wurde nicht beurteilt, wie sich der Vorschlag, die Erstattungen für die Lagerhaltung abzuschaffen, auf die Zuckerindustrie auswirken würde. Alternativen zu den gegenwärtigen Regelungen wurden nicht angemessen berücksichtigt und die Kosten des Agenda-2000-Modells auf einer fehlerhaften Grundlage berechnet und dadurch überbewertet.

2.101-2.102. Die Quotenregelung ist im Juni 2001 ausgelaufen und musste erneuert werden. Nun gibt es in diesem Bereich, wie die Kommission klar ausgeführt hat, zahlreiche Unsicherheitsfaktoren. Einige haben damit zu tun, dass die Kommission zusätzliche Informationen benötigt, andere entziehen sich ihrem Einfluss (neue Agrarverhandlungen in der WTO, Erweiterung). Ohne eine gründlichere Analyse vornehmen zu können, hat die Kommission einige Merkmale und die unmittelbaren Konsequenzen mehrerer der am häufigsten genannten Optionen aufzeigen wollen.

In diesem Zusammenhang sollte die Zahl von 1 125 Mio. EUR in der Begründung lediglich zeigen, dass die Haushaltskosten einer Senkung des Interventionspreises in Bezug auf die Ausgleichszahlungen für den gesamten Sektor eine beträchtliche Größenordnung erreichen können. Eine detailliertere Untersuchung hätte auf Hypothesen beruhen müssen, die, um glaubwürdig zu sein, die Informationen vorausgesetzt hätten, die die Kommission haben wollte, um eine grundlegendere Reform ins Auge zu fassen. Sicherlich hätte die Kommission noch klarer sein können und ausdrücklich darauf hinweisen müssen, dass die genannten 1 125 Mio. EUR nur eine ungefähre Größenordnung darstellen, die 50 % der möglichen Einbußen für den gesamten Zuckersektor entsprechen.

2.103. Die Kommission hat dem Gesetzgeber alle für die Beschlussfassung wichtigen und nützlichen Informationen zur Verfügung gestellt. Diese Informationen stammten insbesondere aus der Bewertung von Anfang 1999 und aus der Beobachtung der Marktentwicklung (2.93-2.94.). Außerdem enthielt der vorschriftsgemäß zur Erläuterung des Vorschlags erstellte Finanzbogen die erforderlichen Haushaltsinformationen. Schätzungen der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den einzelnen Instrumenten der Regelung und die Jahre 2002 und 2003 (vgl. 2.100-2.102.) finden sich in einem Anhang zu diesem Finanzbogen. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Rat die Verordnung in voller Kenntnis der Sachlage erlassen hat.

Die spezielle Frage des Zuckerüberschusses auf dem Gemeinschaftsmarkt wurde von der Problematik des innerhalb der EU produzierten Zuckers und der präferenziellen Einfuhren abgetrennt. Schließlich konnte auf die Alternativen zu der derzeitigen Regelung nicht detaillierter eingegangen werden, ohne Hypothesen aufzustellen, die ohne zusätzliche Informationen nur schwer zu rechtfertigen gewesen wären.

WICHTIGSTE BEMERKUNGEN IN SONDERBERICHTEN

2.104. Die folgenden Ziffern enthalten eine Zusammenfassung der wichtigsten Bemerkungen in den Sonderberichten zum Bereich EAGFL-Garantie, die der Hof seit dem Jahresbericht 2000 verabschiedet hat und die im Entlastungsverfahren berücksichtigt werden sollten.

Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen⁽⁴²⁾

2.105. Der Weltmarkt für Bananen ist nach dem für Zitrusfrüchte der zweitgrößte Weltmarkt für Obst. Im Jahr 1993 wurde eine gemeinsame Marktorganisation für Bananen (GMO) errichtet. Hauptziel war dabei, den Bananenmarkt durch verschiedene Beihilfemaßnahmen zu harmonisieren und zu stabilisieren und die Einfuhren mithilfe von Zollkontingenten zu beschränken.

2.106. Bei der Prüfung sollte in erster Linie untersucht werden, wie die Ziele der GMO vom Rat festgelegt und von der Kommission umgesetzt wurden und wie die Durchführungsmaßnahmen von den Mitgliedstaaten verwaltet und von der Kommission begleitet wurden.

Von der EU finanzierte Maßnahmen

2.107. Die Ungenauigkeit einiger grundlegender Durchführungsbestimmungen erschwerte die Umsetzung der GMO: Es fehlten die erforderlichen Angaben für die Berechnung der Beihilfe, für die Erzeugerorganisationen geltende Vorschriften wurden nicht eingehalten, und es wurden Anträge auf Ausgleichsbeihilfen für Bananen eingereicht, die von den Erzeugern vermarktet, in der Folge jedoch von den Käufern nicht angenommen wurden.

2.108. Einige Erzeuger erhielten zusätzliche nationale Finanzhilfen, über die die Kommission vorher nicht informiert worden war. Außerdem wurden in den Belegunterlagen zu den Beihilfezahlungen Unzulänglichkeiten festgestellt.

2.107. Die Detailtiefe bei der Definition und Quantifizierung der Ziele der GMO Bananen ist mit der in anderen GMO (gemeinsame Marktorganisationen) vergleichbar und soll bei der für das Jahr 2004 vorgesehenen Bewertung (siehe Artikel 32 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93) gründlich analysiert werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mechanismen für die Berechnung der Ausgleichsbeihilfe in Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 genau definiert sind.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie auf die Probleme bei der Verwaltung der Regelung in den Mitgliedstaaten durch den sofortigen Erlass von Abhilfemaßnahmen wirksam reagiert hat.

2.108. Die Kommission wird die zuständigen nationalen Behörden auf die vom Hof erwähnte nationale Beihilferegelung hinweisen und dann zu ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Artikel 87 EG-Vertrag Stellung nehmen.

Die vom Hof genannten Mängel im Zusammenhang mit den Belegunterlagen für die Zahlung der Ausgleichsbeihilfe waren bereits von der Kommission aufgedeckt worden und werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses weiter verfolgt.

⁽⁴²⁾ Sonderbericht Nr. 7/2002 (Abl. C 294 vom 28.11.2002).

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.109. Die Prämie zur endgültigen Aufgabe des Bananenanbaus hatte nur geringe Auswirkungen.

Maßnahmen zur Marktregulierung

2.110. Die Differenz zwischen den Weltmarkt- und den Gemeinschaftspreisen führt zur Entstehung so genannter „Quotenrenten“.

2.111. Die ursprünglich durch die GMO eingeführte Zollkontingentsregelung führt zu einer komplizierten und undurchsichtigen Einfuhrregelung und zu einer anhaltenden Nichtübereinstimmung mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO).

2.112. Mangelhafte Zollverfahren und Einfuhrbetrug auf der Ebene der Mitgliedstaaten gefährden die Wirksamkeit der Quotenverwaltung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.109. Bei der Rodungsbeihilfe handelte es sich um eine punktuelle Maßnahme (1993 und 1994) im Zusammenhang mit dem Übergang auf die gemeinsame Marktorganisation. Dabei ging es vor allem darum, den Erzeugern in speziellen, eng umschriebenen Fällen die Möglichkeit zur Aufgabe der Bananenerzeugung zu geben.

2.110. Die Unterschiede zu anderen repräsentativen Märkten (z. B. den USA) sind nicht nur auf die Quotenrente zurückzuführen, sondern auch auf andere Faktoren, wie die Entfernung von den Erzeugungsgebieten, die Vertriebskosten, die Qualität des Erzeugnisses und den Zollsatz.

Außerdem wird spätestens am 1. Januar 2006 eine reine Zollregelung eingeführt (Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 216/2001), wobei zu sagen ist, dass es bei allen Zollkontingentsregelungen eine Quotenrente gibt.

2.111. Vor der im Jahr 1993 eingeführten Einfuhrregelung war die Situation mit zwölf unterschiedlichen nationalen Einfuhrregelungen außerordentlich heterogen. Mit der neuen Einfuhrregelung sollte einer Vielzahl von Ursprungsländern und Marktbeteiligten ein angemessener Zugang zum Gemeinschaftsmarkt gewährleistet werden, wobei der Lage der verschiedenen Beteiligten Rechnung getragen werden musste (z. B. der Lage der AKP-Erzeugerstaaten, die enge Beziehungen zu bestimmten Ländern der Europäischen Union haben).

Mit dem derzeitigen System wurde eine bemerkenswerte Stabilität erreicht. Von den Bananen erzeugenden Drittländern und den übrigen Handelspartnern der EU wird es allgemein wegen seiner Einfachheit geschätzt.

2.112. Die Kommission weiß, dass es bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in Bezug auf die körperlichen Kontrollen der Eigenmasse der eingeführten Bananen Schwachstellen gibt. In der Sitzung des Ausschusses für den Zollkodex am 17. Mai 2002 haben die Kommissionsdienststellen die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften erinnert und erneut auf die Bedeutung dieser Verpflichtungen hingewiesen. Die Kommission wird diese Frage im Zollausschuss weiter verfolgen, um zu einer lückenlosen und korrekten Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften zu gelangen.

Die Betrügereien im Zusammenhang mit der Einfuhrregelung wurden von der Kommission aufgedeckt. Möglich war dies, weil die Einfuhren einer Lizenzregelung unterliegen. Die Kommission hat danach sofort die Verordnung (EG) Nr. 1632/2000 erlassen, um ein Verfahren von Gegenkontrollen zwischen erteilten und verwendeten Lizenzen einzuführen und so einer Fortsetzung dieser Betrügereien einen Riegel vorzuschieben.

Entwicklungen und Bewertung

2.113. Nach der Einrichtung einer Übergangsregelung hat die Kommission vor, ab 2006 ein reines Zollsystem einzuführen. Dabei will sie ohne eine Änderung der Einfuhrmengen und mit nur geringen Auswirkungen auf die Preise weiterhin einen angemessenen Schutz der Erzeuger der EU und der AKP-Länder (Länder in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean) ermöglichen.

2.114. Eine Gesamtbewertung der GMO durch die Kommission wird Ende 2004 erwartet. Diese Bewertung dürfte einen Gesamtüberblick darüber vermitteln, wie sich die Errichtung der GMO ausgewirkt hat und inwieweit ihre ursprünglichen Ziele verwirklicht wurden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

2.115. Die zur Erreichung der Ziele der GMO durchgeführten Maßnahmen weisen Unzulänglichkeiten auf. Einige Ziele wurden nicht erreicht, und einige Maßnahmen hatten nicht vorgesehene oder unerwünschte Auswirkungen. Die Rodungsprämien und die Prämien für den Anbau von Ersatzkulturen wurden wenig oder gar nicht in Anspruch genommen. Methodische Schwachstellen bei der Berechnung der Referenzpreise und der Erzeugerpreise führten zu nicht berechtigten Ausgleichsbeihilfezahlungen und zu Finanzkorrekturen. Die auf dem Markt vertretenen multinationalen Firmen kamen im Rahmen der Zollkontingentsregelung in den Genuss von Quotenrenten, die die Finanzhilfen an die EU- und AKP-Anbauer um das Zwei- bis Dreifache übersteigen⁽⁴³⁾.

2.113. Die derzeitige Übergangsregelung zielt darauf ab, den Erzeugern in der EU und in den AKP-Staaten vor Einführung einer reinen Zollregelung spätestens am 1. Januar 2006 einen angemessenen Zugang zum Gemeinschaftsmarkt zu erhalten. Trotzdem wurden bereits am 1. Januar 2002 nach Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 2587/2001 eine Menge von 100 000 Tonnen vom Kontingent C (AKP-Bananen) auf das Kontingent B (alle Ursprungsländer) übertragen.

2.114. Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass der für das Jahr 2004 vorgesehenen Gesamtbewertung der GMO und ihrer Ziele große Bedeutung zukommt.

2.115. Die Kommission vertritt folgende Auffassung:

- a) Die wichtigsten Ziele der GMO wurden weitgehend erreicht; dies gilt insbesondere für die Verschmelzung mehrerer nationaler Märkte zu einem einheitlichen Markt, das quantitative Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage sowie ein angemessenes Preisniveau für die Verbraucher und die Erzeuger in der EU und den AKP-Erzeugerländern. Im Rahmen eines von den multinationalen Unternehmen dominierten Weltmarktes ist der Gemeinschaftsmarkt sowohl in Bezug auf die Ursprungsländer als auch in Bezug auf die Marktbeteiligten ein diversifizierter und pluralistischer Markt geblieben.
- b) Bei der Rodungsbeihilfe handelte es sich um eine punktuelle Maßnahme (1993 und 1994) im Zusammenhang mit dem Übergang auf die gemeinsame Marktorganisation. Mit der Maßnahme sollte vor allem Erzeugern in sehr genau umschriebenen Fällen die Möglichkeit geboten werden, die Bananenerzeugung aufzugeben.
- c) Die Mechanismen für die Berechnung der Ausgangsbeihilfe sind im Gemeinschaftsrecht klar definiert (Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 und Verordnung (EWG) Nr. 1858/93). Die Kommission weiß, dass es Mängel bei der Anwendung dieser Vorschriften gegeben hat und wird sie im Rahmen des Rechnungsabschlusses weiter verfolgen.

⁽⁴³⁾ Die Zahlenangaben in der Antwort der Kommission beziehen sich auf eine geschätzte Quotenrente von 200 Euro/Tonne im Vergleich zur Ausgleichsbeihilfe in Höhe von 383 Euro/Tonne für das Jahr 2000). Die Berechnungen des Hofes stützen sich auf den Gesamtwert der Quotenrente im Vergleich zu der Quote von 2 553 000 Tonnen, woraus sich ein Betrag von rund 511 Millionen Euro ergibt. Dieser Betrag übersteigt die Ausgaben für Ausgleichsbeihilfen in den Jahren 1999 und 2000 um etwa das Zwei- bis Dreifache.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

d) In Bezug auf den Vergleich zwischen der Quotenrente und der Unterstützung der Erzeuger in der EU und den AKP-Staaten stellt die Kommission Folgendes fest:

- die Menge von „Dollarbananen“ ist 3,5 mal größer als die Menge der in der Gemeinschaft erzeugten Bananen (und auch als die der AKP-Bananen);
- die Gemeinschaftserzeuger erhalten eine Ausgleichsbeihilfe, die sich 2000 auf das 1,9fache der für „Dollarbananen“ geschätzten theoretischen Quotenrente belief;
- für die Erzeuger von AKP-Bananen gibt es außer der Unterstützung im Rahmen der technischen Hilfe eine besonders vorteilhafte präferenzielle Einfuhrregelung (ein nur ihnen vorbehaltenes Zollkontingent, den Zollsatz Null für alle Kontingentsmengen und ein um 300 EUR ermäßigter Zollsatz für alle außerhalb der Kontingente eingeführten Mengen);
- die Existenz von Zollkontingenten und damit notwendigerweise einer Quotenrente erleichtert auch den Absatz der EU- und der AKP-Bananen und bietet den betreffenden Erzeugern einen indirekten Vorteil.

2.116. Die Schwäche der Erzeuger innerhalb der Erzeugerorganisationen verdient größere Aufmerksamkeit. Außerdem wurde festgestellt, dass die im Rahmen der GMO vorgesehene Einfuhrregelung anfällig für Unregelmäßigkeiten ist und die Einfuhrkontrollen erhebliche Schwachstellen aufweisen.

2.116. Der Kommission sind die Schwachstellen bei der Anwendung der Vorschriften über die Erzeugerorganisationen in den Mitgliedstaaten bekannt; dieses Problem wird im Rahmen des Rechnungsabschlusses weiter verfolgt.

Außerdem hat die Kommission mehrere Maßnahmen getroffen, um die Kassenlage der Erzeuger zu verbessern.

Die Zollverfahren bei der Einfuhr auf Ebene der Mitgliedstaaten müssen noch verbessert werden, ein Punkt, auf den die Kommission die Mitgliedstaaten in der Sitzung des Ausschusses für den Zollkodex am 17. Mai 2002 erneut hingewiesen hat. Sie wird auch künftig darauf dringen, dass eine endgültige Lösung für dieses Problem gefunden wird.

2.117. Nachdem sich die Kommission verpflichtet hat, die erste größere Bewertung in etwa im Jahr 2004 vorzulegen, ist darauf zu achten, dass dieser Zeitplan eingehalten und dass insbesondere bewertet wird, wie die verschiedenen Unterstützungsarten im Bananensektor zusammenwirken.

2.117. Die Kommission ist wie der Hof der Auffassung, dass die für das Jahr 2004 vorgesehene Gesamtbewertung der GMO äußerst wichtig ist. Sie wird darauf achten, dass der Zeitplan eingehalten wird.

Verwaltung der Kommission im Bereich der Stützungsregelung für Ölsaaten

2.118. In seinem Sonderbericht Nr. 6/2002 ⁽⁴⁴⁾ hat der Hof die Verwaltung der Kommission im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Ölsaaten geprüft sowie die Durchführung der Regelung für Ölsaaten, die auf stillgelegten Flächen erzeugt werden.

2.119. Im Zeitraum 1993-1999 beliefen sich die jährlichen Haushaltsausgaben für Ölsaaten auf etwa 2,7 Milliarden Euro bzw. rund 15 % der Gemeinschaftsausgaben für landwirtschaftliche Kulturpflanzen.

2.120. Im Jahr 1991 unterzog die Gemeinschaft die GMO einer tiefgreifenden Reform, bei der die an die Ölmühlen gezahlte Beihilfe durch eine Flächenbeihilfe ersetzt wurde, die direkt an die Erzeuger gezahlt wird. Die Höhe der Beihilfe richtete sich nach dem historischen Durchschnittsertrag der Region und hing von der Entwicklung der Weltmarktpreise ab.

2.121. Durch die Reform im Rahmen der Agenda 2000 wird ab dem Wirtschaftsjahr 2002/2003 für Getreide, Ölsaaten und stillgelegte Flächen eine Beihilfe in gleicher Höhe eingeführt.

2.122. Trotz der hohen Haushaltsausgaben unterzog die Kommission die Reform von 1991 keiner Bewertung. Sie akzeptierte Regionalisierungspläne mit zu hoch veranschlagten historischen Erträgen. Im Zeitraum 1992/1993 bis 1999/2000 wurden infolgedessen nicht wiedererziehbare Beihilfen ⁽⁴⁵⁾ gezahlt, die die in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Beihilfen um 474,7 Millionen Euro überstiegen. Die jährlichen Beihilfeberechnungen der Kommission führten im Zeitraum 1992/1993 bis 1999/2000 zu nicht wiedererziehbaren zusätzlichen Haushaltsausgaben von 366 Millionen Euro. In zwei der fünf besuchten Mitgliedstaaten wurden die Sanktionen, die für die Nichteinhaltung der Bedingungen der Industriebranche-Regelung vorgesehen sind, nicht korrekt angewendet.

2.122. Eine detaillierte Bewertung durch eine unabhängige Consulting-Firma wurde erst kürzlich durchgeführt, weil der Ölsaatensektor in Zusammenhang mit dem Getreidesektor betrachtet werden musste, für den die 1992 beschlossene GAP-Reform ab 1995 voll zum Tragen kam.

Die Kommission beabsichtigt nicht, die betroffenen Mitgliedstaaten aufzufordern, ihre Regionalisierungspläne zu ändern, da diese Pläne nach den Erörterungen im Rat ein grundlegendes Element für die Genehmigung der Agenda 2000 waren. Die Kommission hat in Übereinstimmung mit den vom Rat festgelegten Vorschriften gehandelt.

Die Kommission teilt die Schlussfolgerungen des Hofes in Bezug auf die Berechnung der Beihilfen nicht. Sie ist vielmehr der Auffassung, dass sie sich an die vom Rat festgelegten Vorschriften gehalten hat. Deshalb kann sie die Schlussfolgerungen des Hofes bezüglich der zu hohen Haushaltskosten, die durch einen Fehler bei der Anwendung der Regelung verursacht worden sein sollen, nicht teilen. Das kritisierte System wurde mit der Agenda 2000 ersetzt.

Die vom Hof beschriebenen Mängel der Sanktionsregelung sind den Kommissionsdienststellen bekannt; diese sorgen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens für ein geeignetes Follow-up.

⁽⁴⁴⁾ ABl. C 254 vom 22.10.2002.

⁽⁴⁵⁾ Da sich die genannten zusätzlichen Haushaltsausgaben aus Kommissionsentscheidungen ergeben, ist eine Wiedererlangung bei den Mitgliedstaaten oder den Begünstigten angesichts der Rechtsgrundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit nicht mehr möglich.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.123. Die Kommission sollte prüfen, inwieweit die in einigen Regionalisierungsplänen zu hoch veranschlagten historischen Durchschnittserträge neu bewertet werden sollten und inwieweit zu Unrecht gezahlte Gemeinschaftsbeihilfen wieder eingefordert werden können. Der Hof empfiehlt die Vorgabe eindeutiger und quantifizierter Ziele. Außerdem sollte die Kommission die gewährte Unterstützung für Kulturpflanzen, die anstelle von Ölsaaten angebaut werden können, überprüfen.

Extensivierungsprämie und Zahlungsregelungen (EPR) im Rahmen der GMO für Rindfleisch

2.124. In seinem Sonderbericht Nr. 5/2002 ⁽⁴⁶⁾ prüfte der Hof die Extensivierungsprämienregelung (EPR). Diese Regelung sieht im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch Direktzahlungen an Rinderhalter vor, um eine umweltverträgliche, extensive Rindfleischerzeugung zu fördern und die Überproduktion zu verringern. Anhand der Prüfung sollte festgestellt werden, inwieweit die EPR zur Förderung der extensiven Rinderhaltung in der EU beigetragen hat. Ferner sollte die Umsetzung der Regelung nach ihrer Reform im Rahmen der Agenda 2000 untersucht werden. Neben der EPR gibt es auch Agrarumweltregelungen und Ausgleichsregelungen, bei denen ähnliche Besatzdichtevoraussetzungen erfüllt sein müssen.

2.125. Der Hof stellte fest, dass die EPR — insbesondere vor den Reformen im Jahr 2000 — kaum zur Förderung extensiver und umweltfreundlicher Rinderhaltungsmethoden beitrug und dass die Kommission kaum über Angaben über die Wirksamkeit und Effizienz der Regelung verfügte. Ein wichtiger Effekt der EPR ist die Einkommensstützung für extensiv wirtschaftende Landwirte. Die pro Kopf gezahlten Extensivierungsprämien bilden für die Landwirte einen Anreiz, durch maximale Erzeugung innerhalb der erlaubten Besatzdichten möglichst hohe Zuschüsse zu erhalten.

2.126. Schwachstellen bei der Durchführung der Regelung wurden in allen besuchten Mitgliedstaaten (Spanien, Frankreich, Irland, Österreich und Vereinigtes Königreich) aufgedeckt.

2.127. Der Hof empfiehlt der Kommission, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der EPR und ihr Zusammenspiel mit anderen Regelungen, wie Agrarumwelt- und Ausgleichsregelungen, zu bewerten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.123. Die Kommission beabsichtigt nicht, die betreffenden Mitgliedstaaten aufzufordern, ihre Regionalisierungspläne zu ändern, da diese Pläne nach den Erörterungen im Rat in die Agenda 2000 einbezogen wurden. Die Kommission hat in Übereinstimmung mit den vom Rat festgelegten Vorschriften gehandelt.

Das Ziel des Marktgleichgewichts ist ein wohlbekanntes Konzept, dessen Inhalt sich je nach Marktsituation ändert (Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage). Die Notwendigkeit, die Beihilfen für die anderen Sektoren anzuheben, wird im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 geprüft.

2.125-2.127. Die Kommission plant die Reform der GMO Rindfleisch für 2004/2005 und wird hierzu die Auswirkungen der verschiedenen Instrumente dieses Sektors und insbesondere die Auswirkungen der neuen, mit der Agenda 2000 eingeführten Extensivierungsprämienregelung prüfen.

Allgemeiner werden die vom Hof angesprochenen Fragen bei der Analyse geprüft, die im Vorfeld des Vorschlags für die Halbzeitbewertung der Agenda 2000 vorgenommen wurde. Dabei geht es zum einen darum, dass die Erzeuger künftig nicht produzieren müssen, um in den Genuss der Prämien zu kommen, und zum anderen um eine Stärkung der Cross-compliance.

Die Kohärenz zwischen den Agrarumweltmaßnahmen, den Ausgleichszulagen und der EPR wird durch klare Vorschriften in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates gewährleistet, und in den Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung wird ausdrücklich auf die EPR eingegangen. Die Kohärenz wird auch dadurch gewährleistet, dass alle Durchführungsbehörden in den Mitgliedstaaten die gleichen Kontrollinstrumente verwenden.

⁽⁴⁶⁾ ABL C 290 vom 25.11.2002.

KAPITEL 3

Strukturmaßnahmen

3.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	3.1-3.2
Analyse der Haushaltsführung	3.3-3.24
Einleitung	3.3
Ausführung der Mittel	3.4-3.15
Verpflichtungsermächtigungen: Verwendungsrate von fast 100 %	3.6-3.10
Zahlungsermächtigungen: Ausführungsrate seit drei Jahren rückläufig	3.11-3.15
Durchsicht der Erläuterungen der Kommission zur Haushaltsführung	3.16-3.19
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.20-3.24
Ausführung der Programmplanung	3.25-3.45
Einleitung	3.25-3.26
Programmplanungszeiträume bis 1999: Verzögerungen beim Abschluss, Konzentration der Anträge auf Restzahlung	3.27-3.29
Programmplanungszeitraum 2000-2006: in Anbetracht der Ziele nur geringfügige Verbesserungen	3.30-3.34
Vorhandene Angaben über die Strukturfonds: Fehlen eines Gesamtüberblicks	3.35-3.39
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.40-3.45
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	3.46-3.82
Einleitung	3.46-3.47
Zeiträume vor 1994	3.48-3.55
Immer noch unangemessene Abschlussverfahren	3.48-3.52
Verfahren der automatischen Freigabe von Mittelbindungen wird selten angewandt	3.53-3.55
Interventionen des Zeitraums 1994-1999	3.56-3.64
Kontrollregelung muss noch weiter verbessert werden	3.56-3.58
Immer noch Fehler bei den Zwischenzahlungen	3.59-3.61
Überhöhte Zahlungen beim Abschluss (Ziel 2 1994-1996 und Kohäsionsfonds)	3.62-3.64
Interventionen des Zeitraums 2000-2006	3.65-3.78
Anwendung der Kontrollverfahren noch begrenzt	3.65-3.72
Mittelbindungen: rechtliche Verpflichtungen nicht in der Rechnungsführung ausgewiesen	3.73
Zahlungen: nicht zuschussfähige Ausgaben	3.74-3.78
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.79-3.82

Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	3.83-3.104
Sonderbericht Nr. 18/98 über die Gemeinschafts-maßnahmen zur Förderung der Gründung gemischter Gesellschaften im Fischereisektor	3.83-3.93
Einleitung	3.83-3.84
Neue Überwachungs- und Kontrollverfahren	3.85-3.89
Überarbeitete Flottenkartei immer noch nicht zuverlässig	3.86-3.87
Neues System für die Überwachung der Beihilfen nach Fischereifahrzeugen noch nicht funktionsfähig	3.88
Häufigkeit der Kontrollen an Ort und Stelle nahm ab	3.89
Neue angemessene Rechtsvorschriften	3.90-3.91
Zufrieden stellende Weiterverfolgung der Anomalien	3.92
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.93
Weiterverfolgung der Bemerkungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	3.94-3.104
EFRE und Kohäsionsfonds: manchmal nur begrenzte Wiedereinziehungen	3.94-3.102
Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1998	3.94-3.98
Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1999	3.99-3.102
ESF	3.103
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.104
Wichtigste Bemerkungen in Sonderberichten	3.105-3.119
Sonderbericht Nr. 3/2002 zur Gemeinschafts-initiative Beschäftigung — Integra	3.105-3.113
Sonderbericht Nr. 4/2002 über lokale Beschäftigungsmaßnahmen	3.114-3.119

EINLEITUNG

3.1. Dieses Kapitel ist den Strukturmaßnahmen gewidmet. Behandelt wird die Ausführung des Kohäsionsfonds und der vier Strukturfonds (SF) — des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF), der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Ausrichtung) und des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FI AF).

3.2. Die Strukturmaßnahmen fallen unter Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau. Für den Zeitraum 2000-2006 belief sich die Mittelausstattung dieser Rubrik auf insgesamt 213 Milliarden Euro ⁽¹⁾.

ANALYSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Einleitung

3.3. Die Strukturmaßnahmen werden im Rahmen einer Mehrjahresprogrammplanung verwaltet. Für jede Intervention ⁽²⁾ wird ein indikativer Finanzierungsplan erstellt, in dem die Gemeinschaftsbeteiligung und der Finanzierungsanteil des Mitgliedstaats angegeben sind. Die für die Strukturmaßnahmen bereitgestellten Mittel werden in Jahrestanchen gebunden und in Form von Vorschüssen, Vorauszahlungen, Zwischenzahlungen oder endgültigen Zahlungen ausgezahlt.

Ausführung der Mittel

3.4. Gemessen am Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft wurden im Bereich Strukturmaßnahmen 40,5 % der Mittelbindungen vorgenommen (41 166,0 Millionen Euro) und 28,7 % der Zahlungen getätigt (22 455,8 Millionen Euro).

3.5. In **Tabelle 3.1** ist die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen zusammengefasst. Die **Tabellen 3.2** und **3.3** enthalten Einzelheiten der Ausführung der Mittel im Teileinzelplan B2 des Haushaltsplans „Strukturmaßnahmen, Struktur- und Kohäsionsausgaben, Finanzmechanismus, sonstige landwirtschaftliche und regionale Ausgaben, Verkehr und Fischerei“ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ 195 Milliarden Euro für die Strukturfonds und 18 Milliarden Euro für den Kohäsionsfonds.

⁽²⁾ Vorhaben beim Kohäsionsfonds und Programm oder Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) bei den Strukturfonds.

⁽³⁾ Die Titel B2-5 bis B2-9 des Teileinzelplans B2 des Haushaltsplans beziehen sich nicht auf Strukturmaßnahmen.

Tabelle 3.1 — Entwicklung und Ausführung des Haushaltsplans 2001

(Mio EUR)

Rubrik der Finanziellen Vorausschau: 2. Strukturmaßnahmen						
	Rubrik insgesamt		Strukturfonds		Kohäsionsfonds	
	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen	Verpflichtungs-ermächtigungen	Zahlungs-ermächtigungen
Obergrenze der Finanziellen Vorausschau	32 720,0		30 005,0		2 715,0	
Entwicklung des Haushaltsplans						
Ursprüngliche Mittel ⁽¹⁾	32 720,0	31 572,4	30 005,0	28 712,4	2 715,0	2 860,0
Endgültig verfügbare Mittel ⁽²⁾	41 362,5	32 994,8	38 233,9	29 834,8	3 128,5	3 160,0
Ausführung des Haushaltsplans						
Verwendete Mittel	41 166,0	22 455,8	38 040,7	20 472,4	3 125,2	1 983,4
% der endgültig verfügbaren Mittel	99,5	68,1	99,5	68,6	99,9	62,8
Auf das Haushaltsjahr 2002 übertragene Mittel	175,2	0,1	171,9	0,1	3,3	0,0
% der endgültig verfügbaren Mittel	0,4	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0
Annulierte Mittel	21,3	10 538,9	21,3	9 362,3	0,0	1 176,6
% der endgültig verfügbaren Mittel	0,1	31,9	0,1	31,4	0,0	37,2

⁽¹⁾ Am 14. Dezember 2000 endgültig vom Europäischen Parlament festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 56 vom 26.2.2001).

⁽²⁾ Geänderte Mittelansätze nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen einschließlich der aus 2000 übertragenen Mittel, der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel.

Ausführlichere Angaben zur Ausführung des Haushaltsplans können den Abbildungen III und IV in Anhang I zu diesem Bericht entnommen werden.

Quelle: Haushaltsrechnung 2001.

Tabelle 3.2 — Ausführung des Haushaltsplans im Bereich Strukturmaßnahmen im Haushaltsjahr 2001

(Mio EUR)

	Referenz im Haushaltsplan	Mittel				Insgesamt verfügbare Mittel (c) + (d) + (e)	Ausführung der verfügbaren Mittel	Ausführungsrate der verfügbaren Mittel (%)	Auf das Haushaltsjahr 2002 übertragene Mittel	Am Ende des Haushaltsjahres verfallene Mittel		
		Ursprüngl. Haushaltsplan	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH und Mittelübertrag.	Aus dem Vorjahr übertragene Mittel	Sonstige zusätzliche Mittel					Betrag (f) - (g) - (i)	% (j)/(f)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h) = (g)/(f)	(i)	(j)	(k)	
V	Ziel 1	B2-1 0	20 832,0	20 832,0	5 374,8	0,2	26 207,0	26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
	Ziel 2	B2-1 1	3 613,0	3 613,0	2 648,7	3,4	6 265,1	6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
	Ziel 3	B2-1 2	3 575,0	3 575,0	187,8		3 762,8	3 762,3	100,0		0,5	0,0
	Sonstige Strukturmaßnahmen (außer Ziel 1)	B2-1 3	164,0	164,0	14,0		178,0	173,4	97,4	4,6	0,0	0,0
	Gemeinschaftsinitiativen	B2-1 4	1 683,0	1 607,3			1 607,3	1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe	B2-1 6	138,0	213,7		0,1	213,8	204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
	Zwischensumme „Strukturfonds“	B2-1	30 005,0	30 005,0	8 225,3	3,6	38 233,9	38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
	Kohäsionsfonds	B2-3	2 715,0	2 715,0	413,5		3 128,5	3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
Insgesamt		32 720,0	32 720,0	8 638,8	3,6	41 362,5	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1	
Z	Ziel 1	B2-1 0	18 745,2	18 535,5	1 020,0	0,1	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1	29,5
	Ziel 2	B2-1 1	4 323,2	4 323,2	150,0		4 473,2	3 137,9	70,1		1 335,3	29,9
	Ziel 3	B2-1 2	3 205,4	3 205,4			3 205,4	1 630,3	50,9		1 575,1	49,1
	Sonstige Strukturmaßnahmen (außer Ziel 1)	B2-1 3	463,5	463,5			463,5	115,6	24,9		347,9	75,1
	Gemeinschaftsinitiativen	B2-1 4	1 745,4	1 907,4			1 907,4	1 701,4	89,2		206,0	10,8
	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe	B2-1 6	229,7	229,7		0,1	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
	Zwischensumme „Strukturfonds“	B2-1	28 712,4	28 664,7	1 170,0	0,1	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
	Kohäsionsfonds	B2-3	2 860,0	2 860,0	300,0		3 160,0	1 983,4	62,8		1 176,6	37,2
Insgesamt		31 572,4	31 524,7	1 470,0	0,1	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9	

Quelle: Sincom und Haushaltsrechnung.

NB: V = Verpflichtungen; Z = Zahlungen.

Tabelle 3.3 — Einzelheiten der Ausführung des Haushaltsplans im Haushaltsjahr 2001 für den Bereich Strukturfonds

(Mio EUR)

Haushalts- posten	Bezeichnung	Verpflichtungen			Zahlungen		
		Verfügbare Mittel	Ausführung	%	Verfügbare Mittel	Ausführung	%
B2-1 0 0	Ziel 1 — EAGFL-Ausrichtung	3 220,0	3 219,8	100,0	1 822,5	1 273,8	69,9
B2-1 0 1	Ziel 1 — FIAF	385,2	385,1	100,0	306,8	154,9	50,5
B2-1 0 2	Ziel 1 — EFRE	15 684,8	15 682,9	100,0	9 554,4	6 934,7	72,6
B2-1 0 3	Ziel 1 — ESF	6 710,9	6 709,1	100,0	3 360,6	2 707,8	80,6
B2-1 0 4	Ziel 1 — PEACE	206,0	206,0	100,0	104,0	37,2	35,7
B2-1 0 5	Ziel 1 — Abwicklung früherer Programme	0,2	0,0	0,0	4 407,2	2 681,1	60,8
Kapitel B2-1 0: Ziel 1 insgesamt		26 207,0	26 202,9	100,0	19 555,6	13 789,4	70,5
B2-1 1 0	Ziel 2 — EFRE	5 598,3	5 596,7	100,0	2 164,1	1 562,0	72,2
B2-1 1 1	Ziel 2 — ESF	663,5	663,5	100,0	445,1	168,2	37,8
B2-1 1 2	Ziel 2 — Abwicklung früherer Programme	3,4	3,4	100,0	1 864,0	1 407,6	75,5
Kapitel B2-1 1: Ziel 2 insgesamt		6 265,1	6 263,6	100,0	4 473,2	3 137,9	70,1
B2-1 2 0	Ziel 3 — ESF	3 762,8	3 762,3	100,0	2 447,1	1 346,5	55,0
B2-1 2 1	Ziel 3 — Abwicklung früherer Programme	0,0	0,0	0,0	758,3	283,8	37,4
Kapitel B2-1 2: Ziel 3 insgesamt		3 762,8	3 762,3	100,0	3 205,4	1 630,3	50,9
B2-1 3 0	FIAF (außer Ziel 1)	178,0	173,4	97,4	112,4	37,0	32,9
B2-1 3 1	Abwicklung früherer FIAF-Programme	0,0	0,0	0,0	20,0	9,2	46,1
B2-1 3 2	Abwicklung früherer EAGFL-Ausrichtung-Programme	0,0	0,0	0,0	331,1	69,4	21,0
Kapitel B2-1 3: Sonstige Strukturmaßnahmen (außer Ziel 1) insgesamt		178,0	173,4	97,4	463,5	115,6	24,9
B2-14 0	Leader	329,6	271,3	82,3	132,5	82,0	61,8
B2-1 4 1	Interreg	703,7	594,3	84,5	200,9	82,9	41,3
B2-1 4 2	EQUAL	464,6	458,8	98,8	208,2	208,1	100,0
B2-1 4 3	URBAN	109,4	109,4	100,0	50,9	43,0	84,5
B2-1 4 4	Abwicklung früherer Programme	0,0	0,0	0,0	1 314,8	1 285,4	97,8
Kapitel B2-1 4: Gemeinschaftsinitiativen insgesamt		1 607,3	1 433,8	89,2	1 907,4	1 701,4	89,2
B2-1 6 0	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — EAGFL-Ausrichtung	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0
B2-1 6 1	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — FIAF	1,1	1,1	99,9	2,2	0,8	34,2
B2-1 6 2	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — EFRE	171,0	166,6	97,4	60,9	10,5	17,2
B2-1 6 3	Innovative Maßnahmen und technische Hilfe — ESF	40,3	35,8	88,9	30,0	7,6	25,4
B2-1 6 4	Abwicklung früherer Programme	1,4	1,2	84,3	132,0	79,0	59,8
Kapitel B2-1 6: Innovative Maßnahmen und technische Hilfe		213,8	204,7	95,7	229,8	97,9	42,6
„Strukturfonds“ insgesamt		38 233,9	38 040,7	99,5	29 834,8	20 472,4	68,6

Verpflichtungsermächtigungen: Verwendungsrate von fast 100 %

3.6. Das Haushaltsjahr 2000 war durch eine Ausführungsrate der verfügbaren Mittel von 58 % sowie durch umfangreiche Mittelübertragungen auf das nächste Haushaltsjahr (8 639 Millionen Euro) gekennzeichnet gewesen. Im Jahr 2001 kehrte sich dieser Trend um. Fast 100 % der verfügbaren Mittel (38 234 Millionen Euro für die Strukturfonds und 3 129 Millionen Euro für den Kohäsionsfonds) wurden verwendet. Folglich mussten wesentlich weniger Mittel auf das Haushaltsjahr 2002 übertragen werden (175 Millionen Euro) als auf das Haushaltsjahr 2001.

3.7. Im Jahr 2001 wurde besonderer Wert auf eine möglichst umfassende Ausführung des Haushaltsplans gelegt, da alle nicht verwendeten Mittel ab diesem Haushaltsjahr nicht mehr in spätere Haushaltspläne wiedereingesetzt werden konnten ⁽⁴⁾. Daher wurden Mittel, die im Laufe des Haushaltsjahrs nicht gebunden werden konnten, bei einigen Programmen ⁽⁵⁾ für andere Interventionen verwendet ⁽⁶⁾. Außerdem wurden bei einigen von den Mittelübertragungen von 2000 auf 2001 betroffenen Interventionen zwei Jahrestanchen zulasten der Mittel desselben Haushaltsjahrs gebunden.

3.8. Infolge sehr spät getroffener Entscheidungen mussten einige Mittelbindungen auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden (siehe Ziffer 3.73). Andere Mittelbindungen konnten erst ganz am Ende des Jahres vorgenommen werden. So wurden beispielsweise sieben unter Interreg III fallende Interventionen erst am 31. Dezember 2001 angenommen. Beim Kohäsionsfonds genehmigte die Kommission wie schon im Jahr 2000 die meisten Vorhaben im Dezember. Tatsächlich hat das Annahmeverfahren weit mehr als die in der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 (Artikel 10 Absatz 6) vorgesehenen drei Monate in Anspruch genommen.

3.7. Die Entscheidungen über Programmänderungen wurden im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat erlassen. Die Kommission möchte daran erinnern, dass die indikative Mittelaufteilung nach Mitgliedstaaten und nicht nach Programmen vorgenommen worden ist. Durch eine solche Aufteilung besteht für die Zuweisung oder Neuzuweisung der Mittel nur ein einziger Zwang, nämlich die Einhaltung des nationalen Förderprofils.

Soweit zwei Jahrestanchen zulasten der Mittel desselben Haushaltsjahres gebunden wurden, sind diese Übertragungen im Einklang mit der Haushaltsordnung beschlossen worden und beziehen sich auf die Tranche für das Vorjahr zusätzlich zur Tranche des laufenden Jahres.

3.8. Angesichts der späten Vorlage der betreffenden Interreg-Programme ist gegen die Genehmigung zum Jahresende nichts einzuwenden. Bei den unter den Kohäsionsfonds fallenden Vorhaben gingen einige annahmereife Vorschläge erst im letzten Quartal ein, obwohl die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert hatte, ihren Zeitplan für die Übermittlung der Anträge so weit wie möglich vorzuverlegen.

⁽⁴⁾ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (ABl. C 172 vom 18.6.1999, S. 1).

⁽⁵⁾ Insbesondere bei Interreg und Urban, zugunsten von innovativen Maßnahmen und Maßnahmen der technischen Hilfe.

⁽⁶⁾ Beispielsweise wurden die für das Jahr 2001 vorgenommenen Mittelbindungen im Rahmen der Programme Interreg Griechenland-Italien (9,96 Millionen Euro) und Archimed (6,8 Millionen Euro) vorübergehend für die Programme Italien-Slowenien (1,5 Millionen Euro), westliches Mittelmeer (6,92 Millionen Euro) und Griechenland-Bulgarien (8,34 Millionen Euro) verwendet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.9. Im Übrigen möchte der Hof erneut ⁽⁷⁾ auf die Folgen hinweisen, welche ein System, bei dem der Grundsatz der jährlichen Aufteilung der in der Finanziellen Vorausschau vorgesehenen Mittel übernommen wurde, für die Verwaltung der Mittelbindungen mit sich bringt. Im Rahmen dieses Systems werden die von der Gemeinschaft eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen bei Genehmigung der Interventionen nicht vollständig in der Rechnungsführung ausgewiesen, sondern erst nach und nach in Jahrestanchen buchmäßig erfasst (siehe Ziffer 9.13). Entsprechend müssen auch die Finanzierungspläne für die einzelnen Interventionen mit den Jahrestanchen der Finanziellen Vorausschau in Einklang gebracht werden. Daher mussten rund 240 Finanzierungspläne für Interventionen des Zeitraums 2000-2006 aktualisiert werden, was entsprechende Verwaltungskosten verursachte.

3.10. Dies führt zu einer zeitlichen Verschiebung zwischen der buchmäßigen Erfassung und der rechtlichen Verpflichtung. Genauso enthalten die Finanzierungspläne keine tatsächlichen Vorausschätzungen in Bezug auf den maßnahmenbezogenen oder globalen Durchführungsstand der Interventionen. Im Übrigen sind solche Vorausschätzungen auch anderen Quellen nicht zu entnehmen.

Zahlungsermächtigungen: Ausführungsrate seit drei Jahren rückläufig

3.11. Von den verfügbaren Zahlungsermächtigungen, die sich für die Strukturfonds auf 29 835 Millionen Euro und für den Kohäsionsfonds auf 3 160 Millionen Euro beliefen, wurden 69 % ⁽⁸⁾ bzw. 63 % verwendet. Dies entspricht der niedrigsten Ausführungsrate seit 1999 und bestätigt den seit diesem Haushaltsjahr zu verzeichnenden rückläufigen Trend.

3.12. Die unzulängliche Verwendung der Zahlungsermächtigungen ist auf die Verzögerungen bei der Durchführung des Programmplanungszeitraums 2000-2006 sowie bei der Darstellung und Abwicklung der

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.9. *Wie in den Vorjahren beanstandet der Hof erneut die in den Finanzvorschriften der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds vorgesehenen Mittelbindungen in Form von Jahrestanchen. In ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1999 (Ziffern 3.21-3.22) hatte die Kommission bereits Gelegenheit, die möglichen Vorzüge von Mittelbindungen in dieser Form darzulegen. Da die genannte Verordnung im Jahr 1999 vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen worden ist, hat sie für den gesamten Programmplanungszeitraum 2000-2006 Geltung, so dass die Mittelbindungen im kommenden Zeitraum obligatorisch in Jahrestanchen entsprechend der von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde festgelegten Finanziellen Vorausschau erfolgen müssen.*

Die Aktualisierung der Finanzierungspläne wurde gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung (Nummer 17) vorgenommen.

3.10. *Die zeitliche Verschiebung zwischen der buchmäßigen Erfassung und der rechtlichen Verpflichtung ergibt sich unmittelbar aus dem Regelungs- und Finanzrahmen. Der Durchführungsstand der Interventionen vor Ort lässt sich allerdings für jedes der Programme an den für die Begleitung herangezogenen Indikatoren ablesen. Die Mitgliedstaaten stützen sich auf diese Bewertungselemente in ihren jährlichen Durchführungsberichten. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Finanzierungspläne für die Interventionen keine Finanzplanung auf Ebene der Maßnahmen umfassen, sondern dass für diese in der Ergänzung zur Programmplanung eine mehrjährige Mittelbereitstellung vorgesehen ist.*

3.11-3.15. *Im Jahr 2001 hat die Kommission nahezu die Gesamtheit der von den Mitgliedstaaten eingereichten Zahlungsanträge abgewickelt.*

Die Jahre 2000 und 2001 waren nicht nur die ersten Jahre des neuen Programmplanungszeitraums, sie waren außerdem die letzten beiden Jahre der finanziellen Durchführung des Zeitraums 1994-1999. Hierzu ist zu sagen, dass es neben einem im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts noch abzuwickelnden Betrag in Höhe von rund 10 % der Mittelzuweisung für diesen alten Zeitraum Ende 1999 noch einen „versteckten“ abzuwickelnden Betrag gab, nämlich die Differenz zwischen den an die Mitgliedstaaten geleisteten Vorauszahlungen und den von ihnen bis zu diesem Zeitpunkt tatsächlich getätigten Ausgaben. Die Dienststellen auf allen Ebenen der Mitgliedstaaten haben sich vor allem auf den Abschluss der Programme des alten Planungszeitraums konzentriert und sind dadurch mit dem Start der Programme des neuen Zeitraums in Verzug geraten.

⁽⁷⁾ Siehe diesbezüglich Ziffer 4.5 des Sonderberichts Nr. 16/98 und Ziffer 3.132 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2000.

⁽⁸⁾ Davon fast drei Viertel für den Zeitraum 2000-2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Ausgaben für die vorangehenden Programmplanungszeiträume zurückzuführen. Diese mangelhafte Verwendung ist bei fast allen Haushaltslinien für Strukturmaßnahmen zu verzeichnen und betrifft sowohl den Programmplanungszeitraum 2000-2006 als auch den Abschluss der vorangehenden Programme.

3.13. Die geringe Ausschöpfung der Mittel führte zur Annullierung des gesamten nicht verwendeten Restbetrags in Höhe von 10 539 Millionen Euro⁽⁹⁾. Dieser Betrag beinhaltet 1 470 Millionen Euro⁽¹⁰⁾, die aus dem vorangehenden Haushaltsjahr übertragen worden waren, was die Kommission im Übrigen veranlasste, auf Mittelübertragungen auf das Haushaltsjahr 2002 zu verzichten⁽¹¹⁾.

3.14. Obwohl in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein System zur Vorausschätzung der Zahlungsanträge eingerichtet wurde⁽¹²⁾, ist die Veranschlagung der erforderlichen Zahlungsermächtigungen nach wie vor wenig zuverlässig. Überdies werden verfügbare Informationen, die zu einer Abänderung dieser Veranschlagung führen könnten, zur Aktualisierung der Haushaltsansätze (Berichtigungsschreiben, Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan) nicht herangezogen⁽¹³⁾. Unter diesen Umständen sind die Haushaltsansätze für die Zahlungsermächtigungen wie bei den Verpflichtungsermächtigungen weiterhin von der Entwicklung des Verfahrens der Annahme der Interventionen und von ihrem Durchführungsstand abgekoppelt.

3.15. Hinsichtlich der Verteilung der Zahlungen auf das Haushaltsjahr ist festzustellen, dass fast 30 % der Gesamtzahlungen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds im Dezember getätigt wurden. Dieser Anteil ist deutlich höher als im Vorjahr, wo er bei fast 20 % lag. Bezüglich des Programmplanungszeitraums 2000-2006 für sich genommen lagen diese Prozentzahlen insbesondere bei Ziel 1 und bei den Gemeinschaftsinitiativen, wo mehr als 40 % bzw. 51 % der Zahlungen im Dezember getätigt wurden, noch erheblich höher.

⁽⁹⁾ 9 362,4 Millionen Euro (31 % der verfügbaren Mittel) für die Strukturfonds und 1 176,6 Millionen Euro für den Kohäsionsfonds (37 % der verfügbaren Mittel).

⁽¹⁰⁾ Davon entfielen fast 80 % auf die Strukturfonds.

⁽¹¹⁾ Der in den Tabellen 3.1 und 3.2 aufgeführte Betrag in Höhe von 0,1 Millionen Euro bezieht sich auf wiederverwendete Mittel (Artikel 27 der Haushaltsordnung). Siehe auch Haushaltsrechnung, Band II, Seite 687.

⁽¹²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Antwort der Kommission auf Ziffer 3.13.

⁽¹³⁾ Im Übrigen enthalten die von der Kommission im Rahmen der Vorentwürfe des Haushaltsplans erstellten Arbeitsdokumente keinen Hinweis darauf, wie diese Ansätze erstellt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die vom Hof erwähnte unzureichende Mittelausschöpfung erklärt sich ferner durch eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen den Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten für die zu erwartenden Zahlungsanträge und der dann folgenden Zahlungsausführung aufgrund der tatsächlich erhaltenen Anträge, obwohl die Kommission und die Haushaltsbehörde bereits geringere Mittel in den Haushaltsplan als den von Mitgliedstaaten geschätzten Gesamtbetrag für ihre Zahlungsanträge eingesetzt haben.

Beim EFRE (Abweichung von 7,8 Mrd. EUR zwischen Vorausschätzung und Ausführung) sind beispielsweise nur drei Mitgliedstaaten für zusammen 84 % und zwei Mitgliedstaaten für zwei Drittel der Diskrepanz verantwortlich. Beim Kohäsionsfonds (Abweichung von 1,7 Mrd. EUR zwischen Vorausschätzung und Ausführung) gehen zwei Drittel der Diskrepanz auf einen einzigen Mitgliedstaat zurück.

Die Kommission hat jedoch, als sie die Minderanspruchnahme der Zahlungsermächtigungen feststellte, keinen Vorentwurf für einen Berichtigungshaushalt zur Vermeidung des unnötigen Abrufs von Eigenmitteln vorgelegt, weil sie den Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten umso mehr vertraute, als diese sogar an eine Mittelüberschreitung denken ließen.

An dieser Stelle möchte die Kommission betonen, wie schwierig die Bedarfsvorausschätzung ist, selbst wenn ein System geschaffen wurde, mittels dessen die Mitgliedstaaten die Vorausschätzungen ihrer Zahlungsanträge mitzuteilen haben. Auf Ebene des Mitgliedstaates sind nicht nur eine Vielzahl von dezentralisierten Akteuren beteiligt, der Zahlungsrhythmus vor Ort unterliegt zudem auch deshalb erheblichen Unsicherheiten, weil die Zahlungen aufgrund der von den Begünstigten belegten Ausgaben für Vorhaben geleistet werden, deren Durchführungsfortschritt von zahlreichen äußeren Faktoren abhängt. Des Weiteren besitzt die Kommission auf ihrer Ebene bislang noch keine historischen Daten über den Zahlungsrhythmus im Rahmen der neuen Auszahlungsregelung, bei der anstelle der Abrechnung von Vorschüssen nunmehr die tatsächlichen Ausgaben erstattet werden. Infolgedessen ist es alles andere als einfach, die Haushaltsausführung bei den Zahlungsermächtigungen vorherzusehen.

Die Kommission wird die Ursachen für die Abweichungen gegenüber den Vorausschätzungen eingehend untersuchen. Zugleich hat sie die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Qualität ihrer Vorausschätzungen durch eine programmbezogene Erstellung und elektronische Übermittlung zu verbessern.

Zur Vermeidung einer Konzentration der Mittelabflüsse am Jahresende ist mit der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 die Vorschrift eingeführt worden, dass die Zahlungsanträge gebündelt zu drei Terminen im Jahr und letztmalig spätestens am 31. Oktober eingereicht werden müssen. Allerdings haben sich die Mitgliedstaaten im Jahr 2001 noch nicht an diese neue Verpflichtung gehalten.

Durchsicht der Erläuterungen der Kommission zur Haushaltsführung

3.16. Die von der Kommission in der Haushaltsrechnung 2001 ⁽¹⁴⁾ in Form einer Analyse der Haushaltsführung vorgelegten Angaben sind vollständiger als in den Vorjahren, doch besteht gemessen an den von der Kommission selbst gesteckten Zielen nach wie vor Verbesserungsbedarf. Insbesondere liefert die Kommission weder für den derzeitigen Zeitraum noch für vorangehende Zeiträume Angaben über die konkreten Ergebnisse der Ausgaben für Strukturmaßnahmen im Vergleich zu deren Zielen. In der Haushaltsordnung ist aber vorgesehen, dass die Haushaltsrechnung näheren Aufschluss über die Verwirklichung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gibt ⁽¹⁵⁾. Ebenso wenig legt die Kommission für die noch abzuwickelnden Mittelbindungen der Zeiträume vor 1994 Zahlenangaben vor, die nach der Art der den Abschluss verhindernden Probleme aufgegliedert sind (insbesondere Angaben zu den aus rechtlichen Gründen ausgesetzten Fällen und den entsprechenden Beträgen).

3.17. Hinsichtlich der Interventionen des Zeitraums 1994-1999 werden keinerlei Einzelheiten zu den noch abzuwickelnden Mittelbindungen vorgelegt. Die Kommission gibt lediglich für die unter Ziel 2 fallenden Interventionen des Zeitraums 1994-1996 die Zahl der abgeschlossenen Fälle an. Diese Angaben beziehen sich allerdings nur auf die aus dem Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Teile der Interventionen, obwohl es sich bei fast allen Interventionen (72 von 73) um Multifondsinterventionen handelt (EFRE-ESF).

3.18. Anders als im Vorjahr hat die Kommission auf die Rubriken „gewonnene Erkenntnisse“ verzichtet. Die in den letzten Haushaltsjahren festgestellten strukturellen Mängel hätten jedoch eine wesentlich gründlichere Analyse erfordert, um rechtzeitig für die Zukunft Verbesserungsvorschläge vorzulegen in Bezug auf den Finanz- und Haushaltsrahmen (Finanzielle Vorausschau, Verfahren zur Erstellung der Mittelansätze) sowie auf die Programmplanungs- und Verwaltungsvorschriften der für die Strukturmaßnahmen geltenden Verordnungen.

3.19. Es wäre auch nützlich gewesen, wenn die Kommission analysiert hätte, inwieweit sie selbst für die Verzögerungen im Programmplanungsverfahren, die Lücken bei den Mittelansätzen und die Konzentration der Maßnahmen auf das Ende des Haushaltsjahrs verantwortlich war. Im Übrigen erläutert die Kommission

3.16. *Die vom Hof angesprochenen Angaben als Ganzes liegen für die Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006 noch nicht vor. Einzelangaben dieser Art bieten jedoch die jährlichen Durchführungsberichte für die verschiedenen Programme, der Jahresbericht über die Strukturfonds, die Halbzeitbewertung und die Ex-post-Bewertung sowie der Bericht zur Analyse der Ausgaben der Strukturfonds.*

Im Wege dieser Dokumente wird die Haushaltsbehörde regelmäßig über Durchführung, Entwicklung, Ergebnisse und Wirkung der Maßnahmen informiert.

3.18. *Der Verzicht auf die Rubrik „gewonnene Erkenntnisse“ stellt nach Auffassung der Kommission keinen Informationsverlust dar, da die Einzelheiten der Analysen weiterhin in der Haushaltsrechnung zu finden sind.*

3.19. *Die Kommission beabsichtigt, in der nächsten Haushaltsrechnung ausführlichere Angaben über die Erstellung der Mittelansätze und die Konzentration von Vorgängen am Ende des Haushaltsjahres zu liefern. Die Vorlage eines Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans gegen Ende des Haushaltsjahres kann nur unter ganz außergewöhnlichen*

⁽¹⁴⁾ Band I der Haushaltsrechnung 2001 — Analyse der Haushaltsführung.

⁽¹⁵⁾ Artikel 2 und 80 der Haushaltsordnung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

nicht zufrieden stellend, warum sie nach der allgemeinen Feststellung unzulänglich ausgeschöpfter Zahlungsermächtigungen keinen Vorentwurf eines Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans erstellt hat. Dadurch hätte der unnötige Abruf von Eigenmitteln in Höhe von insgesamt 15 Milliarden Euro (Ergebnis des Haushaltsjahrs) vermieden werden können.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.20. Die buchmäßigen Mittelbindungen erfolgen weit später als die rechtlichen Verpflichtungen, und die Finanzierungspläne für die Interventionen entsprechen nicht den tatsächlichen Vorausschätzungen für diese Interventionen (siehe Ziffern 3.9-3.10). Demnach besteht zwischen der in der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge ausgewiesenen Lage und dem Durchführungsstand der Interventionen nach wie vor kein Zusammenhang.

3.21. Überdies ist bei der Ausführung der Zahlungsermächtigungen seit drei Haushaltsjahren ein stetiger Rückgang zu verzeichnen. Dies ist symptomatisch für ein trotz der Verbesserungen des verordnungsrechtlichen Rahmens immer noch wenig zuverlässiges Vorausschätzungssystem (siehe Ziffern 3.11-3.14).

3.22. Im Übrigen stellt der Hof eine Konzentration der Vorgänge auf das Jahresende fest. Bei den Mittelbindungen handelt es sich insbesondere um die Vorhaben des Kohäsionsfonds (siehe Ziffer 3.8). Bei den Zahlungsermächtigungen ist eine solche Konzentration allgemein zu verzeichnen; die unzulängliche Ausführung im Jahr 2001 lässt in Zukunft eine Anhäufung der Zahlungsanträge befürchten (siehe Ziffer 3.15).

3.23. Der Hof empfiehlt, die Haushaltsvorgänge besser auf das Haushaltsjahr zu verteilen. Dies bietet zusätzliche Gewähr für eine strenge Anwendung der verordnungsrechtlichen Bestimmungen, da so verhindert wird, dass Entscheidungen innerhalb knapper Fristen angenommen werden, wenn aufgrund der drohenden Annullierung der Mittel Zeitdruck entstanden ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Umständen, z. B. zur Deckung eines punktuellen Mittelbedarfs in begrenzter Höhe, erfolgen. Zu eben diesem Zeitpunkt des Jahres, wenn das Haushaltsverfahren für das nachfolgende Haushaltsjahr bereits vor dem Abschluss steht, erscheint es äußerst schwierig, noch über Mittelanpassungen im laufenden Haushaltsjahr wegen eines sich abzeichnenden Überschusses zu beraten und beschließen.

3.20. Wie schon gesagt, ergibt sich die zeitliche Verschiebung zwischen der buchmäßigen Erfassung und der rechtlichen Verpflichtung unmittelbar aus dem Regelungs- und Finanzrahmen.

3.21. Die ungenügende Mittelverwendung erklärt sich zu einem großen Teil durch die Verzögerungen bei der Programmgenehmigung, die sich über die Jahre 2000 und 2001 hinweg erstreckte. Sie erklärt sich aber auch durch eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen den Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten für die zu erwartenden Zahlungsanträge und der sich anschließenden Zahlungsausführung. Die Kommission wird die Gründe für diese Schätzfehler eingehend untersuchen. Gleichzeitig hat sie die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Qualität ihrer Vorausschätzungen zu verbessern.

3.22-3.23. Die Konzentration der Mittelbindungen im Dezember geht auf den späten Erlass der Genehmigungsentscheidungen am Jahresende zurück. Zur Vermeidung einer Konzentration von Zahlungen am Jahresende ist mit der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 die Vorschrift eingeführt worden, dass die Zahlungsanträge gebündelt zu drei Terminen im Jahr und letztmalig spätestens am 31. Oktober einzureichen sind. Die Mitgliedstaaten haben sich allerdings im Jahr 2001 noch nicht an diese neue Verpflichtung gehalten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.24. Im Übrigen empfiehlt der Hof der Kommission und den Mitgliedstaaten, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Haushaltsvorausschätzungen besser mit den tatsächlichen Erfordernissen übereinstimmen.

AUSFÜHRUNG DER PROGRAMMPLANUNG

Einleitung

3.25. Die Verwaltung der Strukturmaßnahmen verteilt sich auf verschiedene Programmplanungszeiträume, die sich nach der finanziellen Vorausschau richten. Im Übrigen wurden von Zeitraum zu Zeitraum Änderungen am verordnungsrechtlichen Rahmen vorgenommen.

3.26. Der Hof hat Überprüfungen vorgenommen, die sich auf den neuen Programmplanungszeitraum 2000-2006 beziehen und über die er zu einem späteren Zeitpunkt vollständiger Bericht erstatten wird. Allerdings erschien es ihm angebracht, einige Feststellungen bereits jetzt zu erläutern.

Programmplanungszeiträume bis 1999: Verzögerungen beim Abschluss, Konzentration der Anträge auf Restzahlung

3.27. Ende des Jahres 2001 beliefen sich die für die Zeiträume vor 1994 noch abzuwickelnden Beträge für alle Strukturfonds zusammengenommen auf 532 Millionen Euro, was ungefähr der Hälfte der am 31. Dezember 2000 für diese Zeiträume noch abzuwickelnden Beträge entspricht.

3.28. Die Verzögerungen beim Abschluss sind in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Kommission nicht rechtzeitig die aufgrund der Ergebnisse ihrer eigenen Kontrollen und der Prüfungen des Hofes erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Infolgedessen sah sie sich zum Zeitpunkt des Abschlusses der Interventionen — manchmal zehn Jahre nach den Kontrollen — mit zahlreichen Problemen konfrontiert, die nur nach langen Gesprächen mit den Mitgliedstaaten gelöst werden können. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Vervollständigung der Belegunterlagen, die Bestimmung etwaiger Fehler oder Unregelmäßigkeiten oder die genaue Ermittlung der aus rechtlichen Gründen ausgesetzten Maßnahmen (siehe auch Ziffern 3.48-3.52).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.24. *Im Rahmen der Partnerschaft und des Subsidiaritätsprinzips obliegt den Mitgliedstaaten die Begleitung und Verwaltung ihrer jeweiligen Programme. Die Kommission kann im Zuge der Programmplanung nicht immer für eine Verteilung der Ausgaben über das ganze Jahr sorgen, da die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung einen großen Ermessensspielraum haben. Dennoch bemüht sich die Kommission, auf eine bessere Vorausschätzung des Mittelbedarfs hinzuwirken (siehe Antwort zu den Ziffern 3.11 bis 3.15).*

3.27-3.28. *Beim Abschluss der Dossiers aus Programmplanungszeiträumen vor 1994 sind sichtbare Fortschritte erzielt worden. Der Abschluss dieser Dossiers erfordert bedeutende Ressourcen, und die Kommission stellt erhebliche Personal- und Sachmittel für diese Aufgabe bereit.*

Der hier zum 30. Juni 2002 noch abzuwickelnde Betrag beläuft sich auf 370 Mio. EUR entsprechend 0,6 % der Mittelausstattung für den Programmplanungszeitraum 1989-1993. Ende 2002 dürfte es sich nur noch um einige wenige Dossiers handeln, die erst nach Ende der anhängigen Gerichtsverfahren abgeschlossen werden können.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.29. Die für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 noch abzuwickelnden Beträge beliefen sich am Ende des Haushaltsjahrs auf 16 707 Millionen Euro. Da die Ausgaben bis zum 31. Dezember 2001 ⁽¹⁶⁾ zuschussfähig waren, müssten normalerweise alle Interventionen im Laufe der Jahre 2002 und 2003 abgeschlossen werden.

Programmplanungszeitraum 2000-2006: in Anbetracht der Ziele nur geringfügige Verbesserungen

3.30. Eines der Hauptziele des neuen verordnungsrechtlichen Rahmens ⁽¹⁷⁾ war die Beschleunigung und Vereinfachung der Programmplanungsverfahren. Die mehrstufige Verwaltung des Programmplanungsverfahrens ⁽¹⁸⁾ erwies sich hingegen als äußerst schwerfällig. Die jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten waren nicht klar voneinander abgegrenzt. Außerdem fehlte ein vorab erstellter genauer Programmplanungsrahmen. Infolgedessen kam es zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu langen Verhandlungen ⁽¹⁹⁾, wobei der operationelle

⁽¹⁶⁾ Diese Frist gilt nicht für 73 unter Ziel 2 fallende Interventionen des Teilprogrammplanungszeitraums 1994-1996. Von diesen 73 Interventionen waren zum 31. Dezember 2001 neun Interventionen im Bereich des ESF (35,2 Millionen Euro) und 44 Interventionen im Bereich des EFRE (540,5 Millionen Euro) noch nicht abgeschlossen.

⁽¹⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1). Der neue verordnungsrechtliche Rahmen sieht für jede Intervention des Zeitraums 2000-2006 Folgendes vor:

- Die Gesamtbeteiligung der Gemeinschaft wird auf der Grundlage von mit der geltenden finanziellen Vorauschau in Einklang stehenden Finanzierungsplänen nach Jahren aufgeteilt.
- Die erste Mittelbindung erfolgt, wenn die Entscheidung über die Genehmigung der Intervention erlassen wird.
- Die darauf folgenden Mittelbindungen werden automatisch zum 30. April eines jeden Jahres vorgenommen.

⁽¹⁸⁾ Pläne, gemeinschaftliches Förderkonzept, Einheitliches Programmplanungsdokument, operationelle Programme, Ergänzungen zur Programmplanung.

⁽¹⁹⁾ In seiner Stellungnahme Nr. 10/98 zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000 stellte der Hof im Teil über die Verordnungsvorschläge für die Strukturfonds in den Ziffern 4.1-4.7 „Programmplanungsverfahren“ die Frage nach dem tatsächlichen Nutzen der verschiedenen Stufen des Programmplanungsverfahrens, bei dem lediglich das letzte Dokument, die Ergänzung zur Programmplanung, Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie und der Schwerpunkte der Intervention und detaillierte Angaben auf Maßnahmenebene enthält.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.29. Beim Programmplanungszeitraum 1994-1999, für den Ende 1999 noch ein Betrag in Höhe von 41,2 Mrd. EUR abzuwickeln war, haben es die Anstrengungen der Kommission ermöglicht, diesen ursprünglichen Betrag bis Ende 2001 auf knapp 17 Mrd. EUR zu verringern. Im Einklang mit den Rechtsvorschriften und den dort festgelegten Fristen ist damit zu rechnen, dass 2002 rund 50 % dieses letzteren Betrags und 2003 weitere 45 % abgewickelt werden, so dass dann nur noch 5 % im Zusammenhang mit der Aussetzung von Vorhaben wegen gerichtlicher Verfahren verbleiben würden.

3.30. Die Programmplanung ist inzwischen um einiges komplizierter geworden durch die erhöhten Anforderungen, die die Übereinstimmung der Interventionen mit den verordnungsrechtlichen Bestimmungen der Förderregelung sowie eine verbesserte Qualität der Interventionen gewährleisten sollen. So hat die Kommission darauf bestanden, dass als Voraussetzung für die Programmgenehmigung zunächst die in den Natura-2000-Richtlinien geforderten Listen und Verfahren festgelegt wurden. Ferner hat sie dafür gesorgt, dass in jedes Programm ein Verzeichnis der eingesetzten staatlichen Beihilferegulungen sowie Angaben über die Maßnahmen zur Kontrolle einer etwaigen Beihilfekumulierung eingefügt wurden. Neben diesen verschärften Vorschriftenanforderungen standen Bemühungen um eine größere Qualität der Programmplanung, z. B. durch stärkere Einbeziehung der Ergebnisse der Ex-ante-Bewertung, Berücksichtigung der horizontalen politischen Prioritäten der Kommission (Beschäftigung, nachhaltige Entwicklung, Innovation und Informationsgesellschaft sowie Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen) und - beim ESF - der Europäischen Beschäftigungsstrategie, besondere Sorgfalt bei der Festlegung der mit quantifizierten Zielen verbundenen Indikatoren für die Begleitung und bei der Aufstellung der Kriterien für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve. Genaue Aufmerksamkeit widmete die Kommission gleichfalls der Verlässlichkeit der eingerichteten Strukturen für die Verwaltung der Interventionen.

Die große Zahl der Verhandlungsthemen im Rahmen der Partnerschaft und die komplexen Sachverhalte brachten für sämtliche Partner einschließlich der Kommission zweifellos eine beträchtliche Arbeitsbelastung. Auch die Bemühungen der Kommission, einen Programmplanungsrahmen vorzugeben, konnten hier nur bedingt abhelfen. Als Handreichung für die Mitgliedstaaten hat die Kommission eine Reihe von Dokumenten herausgegeben, und zwar: Leitlinien für den Inhalt der Interventionen, ein Vademecum zu den Programmplanungsverfahren sowie Arbeitsunterlagen insbesondere zur Ex-ante-Bewertung, zu den Indikatoren und zur leistungsgebundenen Reserve. Ferner hat die Kommission für ihr eigenes Personal Leitfäden für die Programmplanung beim ESF, für die Verhandlungsmandate usw. erstellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Rahmen der Interventionen jedoch nicht vollständig abgesteckt werden konnte.

3.31. Die Kommission machte erst im Oktober 2001 genaue Angaben zu ihrer Rolle bei der Überprüfung der Übereinstimmung der Ergänzungen zur Programmplanung mit den Rechtsvorschriften. Infolgedessen konnten zwar die Zwischenzahlungen an die Mitgliedstaaten freigegeben werden, doch wurde eine Übereinkunft in Kauf genommen, die eine Beschränkung der Überprüfungen der Kommission auf die Aspekte Form und Kohärenz der Finanzierungspläne vorsah. Letztendlich wurde statt einer Vereinfachung des Programmplanungsverfahrens der Strukturfonds ein neues Verfahren eingerichtet, das zu noch mehr Verzögerungen und zu Auslegungsschwierigkeiten führte. Die Schwerfälligkeit der Verfahren zeigte sich auch bei der Revision der Interventionen, die ebenfalls sehr lange dauerte.

3.32. Zu diesen Problemen im Zusammenhang mit den Programmplanungsverfahren kamen noch die Komplexität der Verordnungstexte über die Ausgaben und die immer noch vorhandenen Unsicherheiten hinsichtlich der Auslegung einiger grundlegender Konzepte — Zuschussfähigkeit bestimmter Ausgaben, Kofinanzierungssätze bei zu Einnahmen führenden Investitionen und Definition des Endbegünstigten — hinzu (siehe Ziffern 3.74-3.78).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bei der Behandlung der Ergänzungen zur Programmplanung (siehe folgende Ziffer) hat sich dann gezeigt, dass in der Praxis der Partnerschaft die jeweiligen Zuständigkeiten nicht immer klar abgegrenzt waren. Im Übrigen aber verliefen die Verhandlungen in partnerschaftlichem Geiste. Die Begrenzung des Verhandlungsbereichs auf die strategische Ebene, ohne auch auf die Einzelaspekte der konkreten Maßnahmen einzugehen, war in den verordnungsrechtlichen Bestimmungen so vorgesehen, selbst wenn sich die praktische Umsetzung gelegentlich als schwierig erwies.

3.31. Die Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds schrieb vor, dass der Kommission die Ergänzungen zur Programmplanung einerseits informationshalber zu übermitteln waren, diese Übermittlung andererseits aber auch eine Voraussetzung für die Auszahlung der Zwischenzahlungsanträge bildete. Die Kommission räumt ein, dass sie erst nach gewisser Zeit die vom Hof beschriebene Lösung fand, um die eingetretenen Verzögerungen zu überwinden, ohne Rechtsunsicherheiten für die weitere Programmdurchführung zu schaffen.

Es ist derzeit noch zu früh für Schlussfolgerungen in der Frage, ob die Verfahren durch die Einführung der Ergänzung zur Programmplanung vereinfacht wurden oder nicht. Die mit diesem neuen Instrument gebotenen Möglichkeiten zur Programmänderung dürften allerdings eine beschleunigte Anpassung der Interventionen an die Gegebenheiten vor Ort erleichtern.

3.32. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 ist hinsichtlich der Zuschussfähigkeit bestimmter Ausgabenarten, für die eine gemeinschaftsweit einheitliche Behandlung erforderlich ist, eine Klarstellung vorgenommen worden. Die Förderquellen und der Zeitpunkt der Einbeziehung der zu erstattenden Ausgaben in die bei der Kommission eingereichten Zwischenzahlungsanträge wurden mit den Mitgliedstaaten im Jahr 2001 in den Verwaltungs- und Beratenden Ausschüssen der Strukturfonds erörtert. Im September 2001 ließ die Kommission den Mitgliedstaaten einen Leitfaden zu diesem Thema zukommen. In diesem Leitfaden wird klar gesagt, dass der Leistung von Zahlungen durch die „Endbegünstigten“, denen die Verwaltung von Beihilferegungen und Programmen mit zahlreichen Einzelempfängern übertragen ist, belegte Ausgaben für Projekte vor Ort vorausgegangen sein müssen, bevor die Ausgaben dann an die Kommission gemeldet werden können. Hierdurch soll vermieden werden, dass die von den Projektträgern nicht genutzten Beihilfeschüsse wiedereingezogen werden müssen. Im Juli 2002 unterbreitete die GD REGIO dem Ausschuss für die Umstellung und Entwicklung der Regionen einen Leitfaden zur Förderung bei zu Einnahmen führenden Infrastrukturvorhaben. Auch dieser Leitfaden wird in Kürze in seiner endgültigen Fassung vorliegen und an die Mitgliedstaaten verteilt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.33. Die Bestimmung der Fördergebiete für die unter Ziel 2 fallenden Interventionen ist ein Beispiel für die Schwierigkeiten beim Start des Programmplanungsverfahrens. Die von der Kommission mit Verspätung angenommene Liste enthält Gebiete, die nicht unbedingt mit der statistischen oder administrativen Einteilung der jeweiligen Regionen übereinstimmen. Die Folge waren weit verstreute, künstliche Fördergebiete und praktische Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Maßnahmen. Diese Schwierigkeiten wurden durch die geografische Überlagerung noch verschärft: Die unter Ziel 2 fallenden Interventionen überschneiden sich mit den unter Ziel 3 fallenden Interventionen, was zu weiteren Verzögerungen bei der Festlegung und Verwaltung der Maßnahmen an Ort und Stelle führte.

3.34. Diese verschiedenen Gründe erklären, warum die in der Verordnung festgelegte Frist für die Genehmigung der Interventionen allgemein erheblich überschritten wurde: Fast alle Interventionen konnten erst Ende des Haushaltsjahrs 2001 von der Kommission genehmigt werden. Noch dazu wurden während dieses Haushaltsjahrs rund ein Drittel der Ziel-1-Interventionen, fast alle Ziel-2-Interventionen sowie die ersten Gemeinschaftsinitiativen genehmigt ⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Die genehmigten Interventionen fallen unter die Gemeinschaftsinitiativen Interreg (54 Interventionen), Urban (70 Interventionen), Leader (56 Interventionen) und Equal (17 Interventionen).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.33. Die in der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds vorgesehenen Verfahren für die Ausweisung der unter Ziel 2 fallenden Gebiete umfassten drei obligatorische Stufen: Zuerst setzte die Kommission anhand der hierfür in der Verordnung festgelegten Kriterien eine Bevölkerungshöchstgrenze für jeden Mitgliedstaat fest. Daraufhin schlug der Mitgliedstaat eine Liste der nationalen Gebiete vor, die bestimmten ebenfalls in der Verordnung festgelegten Kriterien entsprachen. Und schließlich stellte die Kommission dann in enger Abstimmung mit dem betreffenden Mitgliedstaat das endgültige Verzeichnis der Ziel-2-Gebiete auf. Eine solche Methode zur Gebietsausweisung bot den Mitgliedstaaten eine größere Flexibilität im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, diese Vorgehensweise kam jedoch andererseits noch zu den bereits komplexen Verhandlungen über die Programminhalte hinzu und machte damit die Programmplanung für Ziel 2 länger, als eigentlich wünschenswert gewesen wäre.

Die Kommission hat bereits im Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auf die starke Zersplitterung der ausgewiesenen Ziel-2-Gebiete hingewiesen. Zugleich hat sie dort die Möglichkeit angedeutet, die Ausweisung der Ziel-2-Gebiete künftig noch mehr in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu stellen.

Die gleichzeitige Durchführung von Programmen im Rahmen von Ziel 3 in den unter Ziel 2 fallenden Gebieten ist in der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds durchaus vorgesehen, denn nur für die nach Ziel 1 geförderten Regionen sind jeweils integrierte Programme für sämtliche Interventionen der Strukturfonds vorgeschrieben.

3.34. Der Umfang der zu bewältigenden Arbeitslast im Zuge der Verhandlungen war nur schwerlich mit der verordnungsrechtlichen Frist von fünf Monaten in Einklang zu bringen. Die besonders bei den Zielen 1 und 2 bedauerlichen Fristüberschreitungen waren andererseits zum Teil der Preis für die Bemühungen um eine bessere Qualität der Programmplanung.

Bei den Gemeinschaftsinitiativen war eine Genehmigung der einschlägigen Programme noch im Jahr 2000 praktisch ausgeschlossen, weil nach den Vorschriften der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds zunächst das Parlament und die Strukturfondsausschüsse zu den für die einzelnen Gemeinschaftsinitiativen festzulegenden Leitlinien gehört werden mussten, bevor der eigentliche Programmplanungsprozess in Gang gesetzt werden konnte. Angesichts dieser erforderlichen Vorstufe ist die Programmplanungsdauer deshalb nicht als übermäßig lang anzusehen.

Vorhandene Angaben über die Strukturfonds: Fehlen eines Gesamtüberblicks

3.35. Der Hof hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Begleitung der Durchführung der Strukturfonds schwierig ist, da es auf allen Ebenen der Verwaltung (gemeinschaftliche, nationale Ebene und regionale Ebene) an aktuellen und zuverlässigen materiellen und finanziellen Angaben fehlt ⁽²¹⁾. Diese Feststellung hat den Rat im Übrigen im Rahmen der Entlastung 1999 veranlasst, eine Lösung des Problems zu fordern ⁽²²⁾.

3.36. Hinsichtlich der finanziellen Angaben ist festzustellen, dass sich die letzten verfügbaren Gesamtangaben für den Zeitraum 1994-1999 immer noch auf die Ausführung des Haushaltsplans zum 31. Dezember 1999 beziehen ⁽²³⁾. Der Jahresbericht 2000 über die Strukturfonds ⁽²⁴⁾ enthält keine Zahlenangaben im Hinblick auf den Zeitraum 1994-1999 und nur vereinzelte Anmerkungen zur Durchführung der Interventionen in den Mitgliedstaaten. Für den Zeitraum 2000-2006 werden im Jahresbericht 2000 lediglich Angaben über die Ausführung der Mittelbindungen und Zahlungen vorgelegt.

3.35. Für die vorangegangenen Programmplanungszeiträume (vor dem Jahr 2000) gab es in der Tat keine gemeinsame Datenbank für alle Strukturfonds zusammen.

Ab Ende 2001 war jedoch eine gemeinsame Datenbank mit der Bezeichnung SFC (Structural Funds Common System) einsatzbereit und wurde von den vier für die Strukturfondsförderung zuständigen GDs genutzt. Sie enthält die Tabellen des Vademecums für die Strukturfonds, in denen die Fördermittel nach Ziel, Fonds, Mitgliedstaat und gemeinsamem Förderkonzept (GFK) aufgeschlüsselt sind.

Mit dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 hat die Kommission zudem die Buchführungsdaten festgelegt, die die Mitgliedstaaten über die Einzeloperationen bereitzuhalten haben.

Über den tatsächlichen Durchführungsstand der Interventionen vor Ort geben die jährlichen Durchführungsberichte Auskunft anhand der festgelegten materiellen Indikatoren.

3.36. Da für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 bis Ende 1999 nahezu die Gesamtheit der Verpflichtungsermächtigungen und 75 % der Zahlungsermächtigungen verwendet wurden, hält es die Kommission nicht für notwendig, noch weitere detaillierte Zahlen für diesen Zeitraum vorzulegen. Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 enthält der Jahresbericht 2000 über die Strukturfonds in seinem Anhang eine Aufschlüsselung der finanziellen Durchführung nach Ziel, Mitgliedstaat und Fonds, darüber hinaus aber auch eine Übersicht über die Haushaltsausführung des Jahres nach Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen (Anhang 3) für die drei Ziele, das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FI AF) außerhalb der Ziel-1-Gebiete, die Gemeinschaftsinitiativen sowie die innovativen Maßnahmen und die technische Hilfe.

⁽²¹⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 16/98, Ziffern 2.5, 4.1 und 4.7 und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 3.25-3.27.

⁽²²⁾ Empfehlung des Rates vom 12. März 2001 zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2 in Kapitel 3.

⁽²³⁾ Elfter Jahresbericht der Kommission über die Strukturfonds (1999), KOM(2000) 698 endg. vom 13. November 2000.

⁽²⁴⁾ Zwölfter Jahresbericht über die Strukturfonds (2000), KOM(2001) 539 endg. vom 3. Oktober 2001.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.37. Hinsichtlich der außerbudgetären Angaben leiteten die Kommission und die Mitgliedstaaten im Rahmen des Programmplanungsverfahrens 2000-2006 mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Lage ein ⁽²⁵⁾. Durchschlagende Erfolge sind jedoch noch nicht zu verzeichnen. Am Ende des Jahres 2001 waren der tatsächliche Durchführungsstand der Interventionen an Ort und Stelle, die Arten der kofinanzierten Vorhaben sowie die Ergebnisse daher nach wie vor nur schwer zu beurteilen. Die auf verschiedene Kommissionsdienststellen aufgeteilte Verwaltung der Strukturmaßnahmen machte es weiterhin schwierig, einen Gesamtüberblick über die Lage zu gewinnen. Außerdem war zum Zeitpunkt der Aushandlung der Programme die gemeinsame Datenbank über die Strukturfonds, die den elektronischen Austausch von Informationen gestatten sollte, nicht einsatzfähig. Ende 2001 fehlten noch immer gewisse Daten, insbesondere bezüglich des FIAF.

3.38. Hinsichtlich der Interventionen selbst sind die jährlich von den Mitgliedstaaten vorgelegten Durchführungsberichte das bevorzugte Begleitinstrument ⁽²⁶⁾. Für den neuen Programmplanungszeitraum 2000-2006 sind Verbesserungen geplant. Die Berichte sollen von nun an jährlich zum 30. Juni vorgelegt werden. Da sie nicht mehr an den Abschluss der einzelnen Jahrestanchen gebunden sind, kann grundsätzlich eine regelmäßige Information stattfinden. So dürfte es nicht mehr wie beim Programmplanungsjahr 1999 vorkommen, dass die diesbezüglichen Berichte erst zum Zeitpunkt des Programmabschlusses im Jahr 2002 oder 2003 verfügbar sind. Allerdings ist anzumerken, dass die meisten Berichte zum Jahr 2000 nicht fristgerecht vorgelegt wurden.

3.39. Die neuen Bestimmungen sehen ebenfalls vor, dass die Durchführungsberichte u. a. den Stand der Durchführung der Schwerpunkte und Maßnahmen für jeden einzelnen Fonds, bezogen auf die jeweiligen spezifischen Ziele, behandeln. Für das erste vollständige Jahr der Durchführung der meisten Interventionen hat die Kommission jedoch mit den Mitgliedstaaten eine vereinfachte Darstellung in den Berichten vereinbart. Insbesondere hat sie die Verpflichtung aufgehoben, die materiellen Indikatoren sowie die Ergebnis- und Wirkungswirkungsindikatoren zu quantifizieren.

⁽²⁵⁾ Insbesondere hat die Kommission Listen mit Beispielen für Indikatoren veröffentlicht und eine Aufteilung nach Interventionsbereichen vorgenommen: Sie hat die Art der ihr zu übermittelnden Angaben über die Maßnahmen festgelegt und EDV-Systeme für den Datenaustausch eingerichtet. Die Mitgliedstaaten haben mit der Entwicklung neuer EDV-Systeme begonnen, um die Verwaltung der Interventionen zu verbessern und den neuen verordnungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

⁽²⁶⁾ Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.37. Die Kommission verweist hier auf ihre unter Ziffer 3.34 gegebene Antwort. Bei den außerbudgetären Angaben konzentrierte sich der Jahresbericht 2000 auf die Darstellung der Ausführung der Programmplanung 2000-2006.

Die Angaben zum FIAF werden im Jahr 2002 ergänzt.

3.38. Die jährlichen Durchführungsberichte für das Jahr 2000 mussten an die Kommission bis spätestens 30. Juni 2001 übermittelt werden. In einigen Fällen verzögerte sich allerdings die Übermittlung durch die Mitgliedstaaten. Dies lag daran, dass für die meisten neuen Programme im Jahr 2000 zunächst die Programmgenehmigung und die Einsetzung der Begleitausschüsse stattfand, so dass vor Ort nur ein geringer Durchführungsumfang zu verzeichnen war.

3.39. Anhand der 2001 verfügbaren Durchführungsberichte für das Jahr 2000 war eine umfassende Beurteilung der Qualität der enthaltenen Informationen noch nicht möglich. Diese ersten Berichte enthielten nämlich nicht immer eine Quantifizierung der materiellen Indikatoren, denn sie bezogen sich auf die Anlaufphase der Interventionen und die Einrichtung der Verwaltungssysteme auf nationaler und regionaler Ebene. Obwohl die Ausgaben rückwirkend ab dem Zeitpunkt der Vorlage der Entwicklungspläne zuschussfähig sind, machte die späte Genehmigung der Interventionen ebenso wie der Ergänzungen zur Programmplanung, in denen die Indikatoren festgelegt sind, es für die Verwaltungsbehörden schwierig, Sachdaten zum Jahr 2000 zu gewinnen. Mit den jährlichen Durchführungsberichten für das Jahr 2001 soll dieser Mangel behoben werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.40. Das für die Programmplanung im Zeitraum 2000-2006 gesteckte Ziel, die Verfahren gegenüber früher zu beschleunigen und zu vereinfachen, wurde nicht erreicht. Auf allen Ebenen wurden erhebliche Verzögerungen festgestellt.

3.41. Dies ist im Allgemeinen auf immer noch vorhandene Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie auf immer noch komplexe verordnungsrechtliche Bestimmungen über die Programmplanung, die Verwaltung und die Verbuchung der Ausgaben zurückzuführen (siehe Ziffern 3.30-3.34). Der Hof empfiehlt daher, durch Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen rechtzeitig einen angemessenen Rahmen für die zukünftigen Programmplanungsverfahren — insbesondere im Zusammenhang mit der anstehenden Erweiterung — vorzubereiten.

3.42. Die Haushaltsangaben ermöglichen zwar keine Beurteilung der Lage an Ort und Stelle, doch stellt sich dennoch die Frage, ob eine seit drei Jahren unzulängliche Ausführung des Haushaltsplans nicht auf Verzögerungen bei der Durchführung hindeutet. Zuverlässige Angaben über den Durchführungsstand der Interventionen sind jedoch nach wie vor nicht verfügbar (siehe Ziffern 3.35-3.39).

3.43. Der Hof unterstreicht erneut die Notwendigkeit aktualisierter Angaben über den Stand der Interventionen an Ort und Stelle und eines Gesamtüberblicks über die Verwaltung der Strukturmaßnahmen. Zu diesem Zweck sollten die bereits in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Überwachungsmittel eingesetzt werden. Dies würde es der Kommission auch ermöglichen, die Qualität der in den Unterlagen über die Ausführung des Haushaltsplans vorgelegten Angaben zu verbessern (siehe Ziffern 3.16-3.19).

3.44. Ein Grund für die Verzögerungen bei der Abwicklung der Zahlungen liegt darin, dass Probleme, die bei den Kontrollen ermittelt wurden, zum Zeitpunkt des Abschlusses mehrere Jahre später immer noch nicht gelöst sind (siehe Ziffer 3.28).

3.40. Die Kommission möchte hier auf ihre unter den Ziffern 3.30 bis 3.34 gegebenen Antworten auf die Bemerkungen des Hofes verweisen.

3.41. Neben ihren Antworten unter den Ziffern 3.30 bis 3.34 verweist die Kommission ferner auf die Verordnung (EG) Nr. 438/2001, mit der die Anforderungen klargestellt worden sind, denen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu genügen haben.

Auf Initiative der Kommission sind Überlegungen im Gange, wie die Programmplanungsverfahren in Zukunft vereinfacht werden können (siehe auch die Antwort unter Ziffer 3.34). Die Kommission hat dabei den Wunsch, dass der Zeitplan für die Annahme der verordnungsrechtlichen Bestimmungen durch das Europäische Parlament und den Rat künftig ermöglicht, die Verhandlungen über die Programme bereits vor Beginn des für die Programmdurchführung vorgesehenen Zeitraums stattfinden zu lassen. Mit den Heranführungsinstrumenten werden derzeit die Beitrittsländer ihrerseits auf die Programmplanung und die Verwaltung der Interventionen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds vorbereitet.

3.42. Die Kommission verweist hier auf ihre Antworten unter den Ziffern 3.30 bis 3.34. Die in den Jahren 2000 und 2001 zu verzeichnende geringe Zahlungsausführung bei den Interventionen des Programmplanungszeitraums 2000-2006 geht vor allem auf deren verzögertes Anlaufen zurück. Für die Programme, bei denen die Mittelbindungen im Jahr 2000 vorgenommen worden sind, wird die Kommission genaue Informationen über die Ausführungsrate Anfang 2003 besitzen, d. h. nach der ersten Anwendung der Regel für die automatische Mittelfreigabe im Jahr $n + 2$.

3.43. Die Kommission möchte hier auf die in ihren Antworten unter den Ziffern 3.35 bis 3.39 erwähnten Instrumente für die Begleitung verweisen.

3.44-3.45. Wie bereits gesagt, sind beim Abschluss der Dossiers aus Programmplanungszeiträumen vor 1994 sichtbare Fortschritte erzielt worden. Der Abschluss dieser Dossiers macht bedeutende Ressourcen erforderlich, und die Kommission stellt erhebliche Personal- und Sachmittel für diese Aufgabe bereit (siehe Antwort unter den Ziffern 3.27 und 3.28).

3.45. Die Kommission sollte aufgrund der Ergebnisse ihrer eigenen Kontrollen und der Prüfungen des Hofes rechtzeitig die notwendigen Maßnahmen treffen. Dadurch würde vermieden, dass zur Lösung von Problemen lange Gespräche mit den Mitgliedstaaten erforderlich werden. Außerdem könnten ggf. allen Mitgliedstaaten nützliche Hinweise gegeben werden.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Einleitung

3.46. Im Jahr 2001 setzte der Hof die Bewertung der Verfahren zum Abschluss der Interventionen im Rahmen der Strukturmaßnahmen und die Bewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für die Interventionen des Zeitraums 1994-1999⁽²⁷⁾ fort. Eine Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Zeitraum 2000-2006⁽²⁸⁾ wurde eingeleitet. Außerdem prüfte der Hof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einzelner Mittelbindungs- und Zahlungsvorgänge auf der Ebene der Kommission⁽²⁹⁾. In den Mitgliedstaaten wurde eine Auswahl⁽³⁰⁾ von Zwischenzahlungen⁽³¹⁾ und Abschlüssen⁽³²⁾ geprüft.

⁽²⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 2064/97 der Kommission vom 15. Oktober 1997 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates hinsichtlich der Finanzkontrolle durch die Mitgliedstaaten bei von den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen (Abl. L 290 vom 23.10.1997, S. 1).

⁽²⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen (Abl. L 63 vom 3.3.2001, S. 21).

⁽²⁹⁾ Die Stichproben auf Kommissionsebene setzten sich zusammen aus 91 Mittelbindungen und 146 Zahlungen des Haushaltsjahrs sowie aus 213 früheren Mittelbindungen, die Ende 2001 noch abgewickelt werden mussten.

⁽³⁰⁾ Die an Ort und Stelle geprüften Vorgänge umfassten

- 13 Zwischenzahlungen des Zeitraums 1994-1999 in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Vereinigtes Königreich);
- sechs abgeschlossene Interventionen in fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Irland, Luxemburg und Spanien);
- zwölf Zwischenzahlungen des Zeitraums 2000-2006 in neun Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal und Spanien).

⁽³¹⁾ Zwischenzahlungen des Zeitraums 1994-1999, siehe Ziffer 3.59; Zwischenzahlungen des Zeitraums 2000-2006, siehe Ziffer 3.74.

⁽³²⁾ Abschlüsse: Interventionen, bei denen der Restbetrag ausgezahlt wurde oder bei denen eine entsprechende Einziehungsanordnung erteilt wurde.

3.47. Die Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Gemeinschaft und zur Reform der internen Kontrolle der Kommission sowie die allgemeinen Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sind in Kapitel 9 dieses Berichts dargelegt. Die spezifischen Bemerkungen zu den geprüften Systemen sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der über diese Systeme verwalteten Strukturmaßnahmen sind den folgenden Ziffern zu entnehmen.

Zeiträume vor 1994

Immer noch unangemessene Abschlussverfahren

3.48. Aufgrund der im Jahr 2001 immer noch angewandten Abschlussverfahren kann nicht immer mit angemessener Sicherheit festgestellt werden, ob die für eine Intervention gemeldeten Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß waren. Die Verfahren zur Bearbeitung der Anträge auf endgültige Zahlung bestanden nach wie vor in Dienst übergreifenden Konsultationen, ohne dass die jeweiligen Zuständigkeiten gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum abgeändert wurden. Mithilfe dieser Verfahren soll in erster Linie überprüft werden, ob punktuelle Anomalien, die bei etwaigen früheren Vor-Ort-Kontrollen aufgedeckt wurden, ausgeschaltet wurden. Die Weiterverfolgung dieser Kontrollbemerkungen stützte sich weiterhin auf verschiedene, nicht miteinander koordinierte Datenbanken, da die von der Kommission angekündigte einheitliche Datenbank nicht vor 2002 einsatzbereit war⁽³³⁾. Wie in der Vergangenheit nahm die Kommission weder eine Zufallsauswahl aus den abzuschließenden Interventionen vor noch unterzog sie die Interventionen einer Risikoanalyse, um vertiefte Kontrollen durchzuführen.

3.49. Die vom Hof durchgeführten Prüfungen in Bezug auf 15 im Jahr 2001 abgeschlossene Interventionen (drei EFRE, elf ESF, eine EAGFL-Ausrichtung) lieferten den Nachweis dafür, dass die Unzulänglichkeit einer spezifischen Kontrolle und einer regelmäßigen Begleitung seitens der Kommission mit Risiken verbunden ist. Frühere diesbezügliche Bemerkungen wurden bei diesen Prüfungen bestätigt.

3.48. Das Ziel der Kommission besteht darin, beim Abschluss der Interventionen hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zur Kofinanzierung gemeldeten Ausgaben zu besitzen, und sie hat Verfahren erarbeitet, die dieses Ziel beim ab dem Jahr 2002 stattfindenden Abschluss der Programme des Planungszeitraums 1994-1999 sicherstellen werden. Für die Programme vor 1994 ist es schwieriger, dasselbe Maß an Gewissheit zu erlangen, weil die rechtlichen Anforderungen an die Mitgliedstaaten weniger streng waren und kein von einer unabhängigen Stelle erteilter Gültigkeitsvermerk vorgeschrieben war. Die Kommission vertritt allerdings die Auffassung, dass es unzweckmäßig gewesen wäre, die Verteilung der Zuständigkeiten beim Abschluss zu ändern. Es stimmt, dass 2001 nur wenige Vor-Ort-Kontrollen bei vor 1994 abgewickelten Programmen durchgeführt wurden. Bei der Festlegung der Prioritäten für ihre Rechnungsprüfungstätigkeit konzentrierte die Kommission nämlich ihre Anstrengungen vor allem auf die Vorbereitung des Abschlusses des Programmplanungszeitraums 1994-1999 (womit sie die vom Hof im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 unter den Ziffern 3.47 und 3.56 gemachten Bemerkungen zur Notwendigkeit einer Beurteilung der korrekten Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 berücksichtigt hat) sowie auf die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Programmplanungszeitraum 2000-2006. Die neue EDV-Anwendung Sysaudit für die Planung und Weiterverfolgung der Rechnungsprüfungen der Kommission bei der Struktur- und Strukturmaßnahmenförderung befindet sich derzeit in der Erprobungsphase und wird in Kürze einsatzbereit sein.

3.49. Die Weiterverfolgung der Feststellungen in vielen der angesprochenen Fälle wurde durch die besonderen Gegebenheiten bei den einzelnen Dossiers kompliziert.

⁽³³⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Antwort der Kommission auf Ziffer 3.70.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.50. Die unzulängliche Begleitung zeigt sich am Beispiel der Prüfung von elf ESF-Dossiers (Portugal), von denen die meisten während eines langen Zeitraums wegen einer vermuteten Unregelmäßigkeit (Artikel 7 der Entscheidung 83/673/EWG vom 22. Dezember 1983) ausgesetzt worden waren: Bei neun Fällen verfügten entweder der Mitgliedstaat oder die Kommission bereits ein oder zwei Jahre früher über alle Angaben, die einen Abschluss und insbesondere die Freigabe der nicht verwendeten Mittel ermöglicht hätten. Bei dem unter den EAGFL-Ausrichtung fallenden Dossier⁽³⁴⁾ fand der Abschluss drei Jahre nach Eingang der benötigten Angaben bei der Kommission statt, obwohl diese im Mai 1998 den unverzüglichen Abschluss des OP angeordnet hatte.

3.51. Die während der Laufzeit der Programme von der Kommission durchgeführten Kontrollen werden nicht systematisch ausgewertet. In dem bereits genannten Fall im Bereich des EAGFL-Ausrichtung nahm die Kommission im Jahr 1996 eine Vor-Ort-Kontrolle vor. Sie erstellte jedoch weder einen Kontrollbericht noch übermittelte sie dem Mitgliedstaat ihre Schlussfolgerungen. Bei einem im Jahr 1995 von der Kommission an Ort und Stelle kontrollierten EFRE-EPPD⁽³⁵⁾ wurde dem Mitgliedstaat im Jahr 1997 nur ein Teil der Feststellungen mitgeteilt. In beiden Fällen fand keine Analyse der Schlussfolgerungen und ggf. der Bemerkungen des Mitgliedstaats (EFRE-EPPD) statt, so dass diese Schlussfolgerungen/Bemerkungen bei der Berechnung der endgültigen Fondsbeteiligung nicht berücksichtigt werden können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.50. Bei den Dossiers mit ESF-Förderung erklärt sich die vom Hof bemängelte lange Bearbeitungsdauer durch folgende Umstände:

- Oftmals verging bereits eine recht lange Zeit zwischen dem Verfahrensende im Mitgliedstaat und dessen Notifizierung durch die zuständigen nationalen Behörden an die Kommission.
- Die notwendigen Konsultationen vor Änderung bestimmter Entscheidungen über die finanzielle Beteiligung der Strukturfonds aufgrund der an die Kommission weitergeleiteten Untersuchungsergebnisse wurden durch die Komplexität der Dossiers verzögert, da entweder an einem Dossier zahlreiche verschiedene Einrichtungen oder aber dieselbe Einrichtung bei einer Reihe von unterschiedlichen Dossiers mitwirkten.

Der Abschluss des aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, geförderten operationellen Programms erfolgte, nachdem die Kommission alle erforderlichen Informationen für die Berechnung des genauen Betrags der finanziellen Berichtigungen für alle von derselben Behörde verwalteten Programme geprüft hatte.

3.51. Die Kommission räumt ein, dass bei dem Fall mit Förderung aus dem EAGFL-Ausrichtung kein förmlicher Prüfbericht erstellt wurde. Dies ist jedoch als isolierter Einzelfall zu betrachten.

Bei dem erwähnten aus dem EFRE geförderten EDDP wurden im Anschluss an die Konsultationen mit den verschiedenen beteiligten Kommissionsdienststellen den französischen Behörden alle als zweckdienlich erachteten Bemerkungen übermittelt.

Die Kommission hat von den durch die französischen Behörden gemeldeten Beträgen alle Ausgaben abgezogen, die aufgrund der betreffenden Kontrollen als nicht zuschussfähig eingestuft wurden.

Aus der Prüfungsakte ergab sich in der Tat keinerlei Hinweis auf die Analyse der vom Mitgliedstaat erteilten Antworten. Die Kommission wird daher Maßnahmen treffen, um künftig die Dokumentation über die Weiterbehandlung der Kontrolleergebnisse zu verbessern.

⁽³⁴⁾ Regionales OP 92. DE.06.016 Sachsen.

⁽³⁵⁾ Ziel-1-EPPD Guyana 1990-1993.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.52. Die Ausgabenerklärungen und Durchführungsberichte⁽³⁶⁾ enthalten nicht immer genügend Informationen. Für das OP des EAGFL-Ausrichtung legten die regionalen Behörden als Schlussbericht lediglich eine Übersichtstabelle über die Zahlungen an die Begünstigten vor. Beim EFRE geht aus den Durchführungsberichten nicht in allen Fällen klar hervor, welche Beträge den Endbegünstigten tatsächlich ausgezahlt wurden. Bei dem bereits erwähnten EPPD zahlte die Kommission den Restbetrag aus, ohne durch entsprechende Überprüfung festgestellt zu haben, dass die Differenzierung der Beihilfesätze in diesem Fall eine überhöhte Finanzierung zugunsten des Mitgliedstaats zur Folge hatte. Obwohl die Verordnungen dies nicht ausdrücklich vorsehen, sollten die Durchführungsberichte mehr Angaben — beispielsweise Einzelheiten über die Kontrollen — enthalten, damit die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der gemeldeten Ausgaben gewährleistet ist.

Verfahren der automatischen Freigabe von Mittelbindungen wird selten angewandt

3.53. Am Ende des Jahrs 2001 waren 549 Dossiers noch nicht abgeschlossen. Die in diesem Zusammenhang noch abzuwickelnden Mittelbindungen beliefen sich auf 532,5 Millionen Euro, von denen 377,1 Millionen Euro im Rahmen von 119 Dossiers auf den EFRE, 117,3 Millionen Euro im Rahmen von 380 Dossiers auf den ESF, 31,4 Millionen Euro im Rahmen von 34 Dossiers auf den EAGFL-Ausrichtung und 6,7 Millionen Euro im Rahmen von 16 Dossiers auf das FIAF entfielen.

3.54. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 müssen die Beträge für Interventionen, die vor 1994 genehmigt wurden und für die zum 31. März 2001 kein abschließender Zahlungsantrag eingereicht worden ist (außer bei aus rechtlichen Gründen ausgesetzten Operationen oder Programmen), spätestens am 30. September 2001 automatisch freigegeben werden. Die Kommission hat nur zwei automatische Mittelfreigaben vorgenommen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.52. Die Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates schreibt nicht genau vor, welche Informationen in den Durchführungsberichten enthalten sein müssen, doch hat die Kommission für die Schlussberichte des Programmplanungszeitraums 1994-1999 einen Leitfaden erarbeitet, damit sichergestellt ist, dass diese Berichte die notwendigen Informationen enthalten. Ferner verlangen die Leitlinien für den Abschluss der Programme des Planungszeitraums 1994-1999 ausdrücklich Angaben darüber, welche Beträge an die Endbegünstigten tatsächlich ausgezahlt wurden. Und schließlich noch müssen gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 für den Abschluss als Teil des Gültigkeitsvermerks Angaben zu den durchgeführten Kontrollen gemacht werden. Der Schlussbericht für das operationelle Programm mit Förderung aus EAGFL-Ausrichtung wurde vom Mitgliedstaat gemäß Artikel 2 und Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1844/94 vom 27. Juli 1994 mit finanziellen Durchführungsbestimmungen für die operationellen Programme im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 vorgelegt. Nach Ansicht der Kommission erfüllt die Aufmachung des Berichts die Anforderungen der geltenden Rechtsvorschriften.

Zu der Bemerkung bezüglich des an den Mitgliedstaat ausgezahlten Restbetrags bei dem aus dem EFRE geförderten EPPD ist zu sagen, dass dieser Betrag anhand der seinerzeit anwendbaren internen Modalitäten berechnet wurde.

3.53-3.55. Die Kommission bemüht sich, die Dossiers von vor 1994 so rasch wie möglich abzuschließen, und zwar unter Berücksichtigung der in den meisten Fällen gegebenen besonderen Schwierigkeiten wie schwebender Gerichtsverfahren oder der Aussetzung der Intervention wegen Verdachts auf Unregelmäßigkeiten.

⁽³⁶⁾ Vorzulegen nach Maßgabe von Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.55. Der Hof prüfte eine Stichprobe von 140 Mittelbindungen, die Ende 2001 noch fortbestanden. Dabei stellte er fest, dass in 24 Fällen eine automatische Mittelfreigabe hätte erfolgen müssen. Außerdem konnte die Kommission sieben Dossiers nicht vorlegen (vier EFRE- und drei ESF-Dossiers). Auf dieser Grundlage hätten nach Schätzung des Hofes 11 % der zum 31. Dezember noch fortbestehenden Mittelbindungen in Höhe von 532,5 Millionen Euro zum 30. September 2001 automatisch freigegeben werden müssen (siehe Ziffer 9.34).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.55. Die vom Hof angesprochenen Fälle für eine automatische Mittelfreigabe beim EFRE umfassen vier nicht vorgelegte und fünf andere Dossiers. Bei den vier nicht vorgelegten Dossiers, für die die abzuwickelnden Mittelbindungen sich auf insgesamt 4,2 Mio. EUR belaufen, handelt es sich in zwei Fällen um Verträge über technische Hilfe, in einem Fall um ein integriertes Mittelmeerprogramm und in einem weiteren Fall um ein Projekt mit Übergangsunterstützung. Bei drei der fünf vorgelegten Dossiers haben die Mitgliedstaaten ihren Auszahlungsantrag für den Restbetrag in der Tat nicht vor dem 31. März 2001 eingereicht und sich hierbei auch nicht auf eine Aussetzung aus rechtlichen Gründen berufen. Die Kommission prüft derzeit die von den Mitgliedstaaten anschließend übermittelten Unterlagen, um gemäß den Rechtsvorschriften die Abschlüsse vorzunehmen. Bei den anderen beiden Dossiers vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die abschließenden Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten vor dem 31. März 2001 eingegangen sind, auch wenn in einem Fall dem Antrag kein Schlussbericht beilag und in dem anderen Fall der Antrag nachträglich durch den Mitgliedstaat noch geändert wurde. Demzufolge kann keine automatische Mittelfreigabe stattfinden.

Beim ESF werden für die vom Hof bezeichneten sechs Dossiers die Mittelbindungen derzeit abgewickelt.

Für eine der beiden vom Hof genannten Mittelbindungen der GD Fischerei ist der Zahlungsantrag vor dem 31. März 2001 bei der Kommission eingetroffen. In dem anderen Fall hat die Kommission wegen ihres mit dem Begünstigten noch geführten Briefwechsels zur Bestimmung des auszahlenden Betrags beschlossen, die Mittel für den Restbetrag zum 30. September 2001 nicht freizugeben.

*Interventionen des Zeitraums 1994-1999***Kontrollregelung muss noch weiter verbessert werden**

3.56. Im Sonderbericht Nr. 10/2001⁽³⁷⁾ und in der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2000⁽³⁸⁾ wurde die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 behandelt⁽³⁹⁾. Trotz der Bemühungen vonseiten der Kommission und der Mitgliedstaaten musste hauptsächlich Folgendes festgestellt werden:

3.56. Die Kommission möchte daran erinnern, dass sie ab dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 ausführliche Anleitungen zu deren wichtigsten Anforderungen vor allem im Prüfungshandbuch für die Strukturfonds erteilt und systematisch etwaige Auslegungsfragen beantwortet hat. Die Umsetzung der Verordnung verzögerte sich zwar stark in

⁽³⁷⁾ Sonderbericht Nr. 10/2001 über die Finanzkontrolle der Strukturfonds, Verordnungen (EG) Nr. 2064/97 und (EG) Nr. 1681/94 der Kommission.

⁽³⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 3.44-3.56.

⁽³⁹⁾ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 müssen die Mitgliedstaaten die Effizienz der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme nachprüfen und auf der Grundlage einer Risikoanalyse die auf den verschiedenen Ebenen ausgestellten Ausgabenerklärungen überprüfen. Die Vor-Ort-Kontrollen, die vor Abschluss jeder Interventionsform durchgeführt werden müssen, müssen anhand angemessener Stichproben mindestens 5 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben betreffen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- a) Die Kommission hatte die Durchführung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten nur begrenzt beurteilt.
- b) Die Auslegung der Bestimmungen bereitete Schwierigkeiten, und es fehlten klare Anleitungen der Kommission, die für eine wirksame Kontrolle der Interventionen benötigt wurden.
- c) Die Mitgliedstaaten setzten die Vorschriften zögerlich und nur teilweise um.

3.57. Der Hof überprüfte im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2001 zehn auf sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Vereinigtes Königreich) verteilte Interventionen und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass sich die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 in den Mitgliedstaaten nunmehr verbessert hat, auch wenn noch erhebliche Fortschritte notwendig sind. Die Kommission hat während des Haushaltsjahrs eine Reihe von Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt, die zumeist den EFRE betrafen. Die Ergebnisse dieser Kontrollen, durch die die Feststellungen des Hofes bestätigt wurden, hat die Kommission den betroffenen Mitgliedstaaten zusammen mit entsprechenden Empfehlungen mitgeteilt. Die Ergebnisse sind ferner in einem Arbeitspapier festgehalten und im September 2001 vorgelegt worden. Dieses Papier sollte insbesondere hinsichtlich der zu kontrollierenden Jahre, der Erstellung der Stichproben, der Definition der kontrollierten Ausgabe sowie des Inhalts der Berichte Klarheit schaffen. Im Übrigen hat die GD Regionalpolitik die im Rahmen dieser Verordnung von den verschiedenen Kommissionsdienststellen geleistete Arbeit koordiniert, obwohl nach wie vor gewisse Unterschiede hinsichtlich des Kontrollansatzes bestehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

einigen wenigen Mitgliedstaaten, und es gab auch Fälle einer unrichtigen Anwendung bestimmter Vorschriften, doch haben viele Mitgliedstaaten ernsthafte und wirksame Bemühungen zur Einrichtung eines den wichtigsten Bestimmungen genügenden Kontrollsystems unternommen. Die Beurteilung der Verordnungsanwendung wurde bis zum Jahr 2000 hauptsächlich anhand der von den Mitgliedstaaten gelieferten Berichte und in jährlichen Koordinierungssitzungen vorgenommen, anschließend jedoch hat die Kommission in sämtlichen Mitgliedstaaten eingehende Systemprüfungen durchgeführt.

3.57. *Alle für die Strukturfonds zuständigen Kommissionsdienststellen konzentrierten ihre Anstrengungen im Zuge der Rechnungsprüfung auf die von der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 verlangten nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Arbeiten wurden von der GD Regionalpolitik während des ganzen Jahres mit den anderen für die Strukturfonds zuständigen Dienststellen koordiniert, und die Untersuchungsmethodologie für die Rechnungsprüfung beim EFRE wurde von den anderen Dienststellen weitgehend übernommen. Für den EFRE wurden 25 Prüfungsbesuche vor Ort durchgeführt, beim ESF 11, beim EAGFL-Ausrichtung im zweiten Halbjahr 2001 zunächst 14 Vor-Ort-Kontrollen und dann 13 weitere zum selben Thema im ersten Halbjahr 2002. In Verbindung mit dem FIAP wurden 5 Prüfungsbesuche abgestattet. Die Ergebnisse dieser Rechnungsprüfungen zusammen mit den sich hieraus ableitenden Empfehlungen wurden in Berichten niedergelegt, die den Mitgliedstaaten übermittelt wurden. In einigen Fällen wurden den Mitgliedstaaten auch Schreiben übersandt, um sie unverzüglich auf dringende zu behebbende Mängel aufmerksam zu machen. In vielen Fällen waren die festgestellten Schwächen die gleichen, wie sie zuvor vom Hof beanstandet worden waren. Aufgrund der vorläufigen Rechnungsprüfungsergebnisse wurde im September 2001 dem Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen und den anderen Strukturfondsausschüssen ein Informationsvermerk zu elf verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vorgelegt. Aufgrund der Weiterverfolgung der Ergebnisse ihrer Rechnungsprüfungsarbeiten hat die Kommission dann feststellen können, dass die Mitgliedstaaten nachdrückliche Anstrengungen unternommen haben, um den Empfehlungen nachzukommen und eine etwaige fehlerhafte Verordnungsanwendung zu beheben. Die gilt z. B. beim EFRE für bestimmte Regionen in den zwei vom Hof namentlich genannten Mitgliedstaaten Italien und Deutschland.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.58. Die Auswirkungen dieser Initiativen — insbesondere mit Blick auf die Lösung der nach wie vor vorhandenen wesentlichen Probleme (z. B. Definition der kontrollierten Ausgabe, Zusammensetzung der Stichproben, Risikoanalyse, unzulängliche Abdeckung der Ausgaben der Jahre 1994-1997) — stehen noch nicht fest. Wenn diese Schwachstellen nicht rasch beseitigt werden, drohen Verzögerungen, und es besteht die Gefahr, dass bei dem ab Mitte 2002 beginnenden Abschluss der Interventionen Fehler unentdeckt bleiben.

Immer noch Fehler bei den Zwischenzahlungen

3.59. Die vom Hof in denselben sechs Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 3.57) vorgenommene Überprüfung von 13 Zahlungen deutet darauf hin, dass in den Erklärungen, die für die Interventionen des Zeitraums 1994-1999 die Grundlage für die Zwischenzahlungen bilden, immer noch Fehler auftreten (festgestellt wurden Fehler bei neun dieser Zahlungen). Die wesentlichen Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsfehler, die sich direkt auf die Beträge der zugrunde liegenden Vorgänge auswirken, treten in den meisten Fällen auf der Ebene der Endbegünstigten auf. Die die Zuschussfähigkeit der Ausgaben beeinträchtigenden häufigsten Fehler sind von der gleichen Art wie bereits früher festgestellte Fehler: Aktionen, die in keinerlei Bezug zu dem betreffenden Programm stehen⁽⁴⁰⁾, Nichtberücksichtigung von bei den Vorhaben geschaffenen Einnahmen⁽⁴¹⁾, geschätzte Ausgaben, die noch nicht getätigt wurden⁽⁴²⁾, Nichteinhaltung einer Klausel über die Schaffung von Arbeitsplätzen⁽⁴³⁾ und Ausgaben ohne Belege⁽⁴⁴⁾.

3.60. Die formalen Fehler sind ebenfalls mit denen früherer Haushaltsjahre vergleichbar. Auf der Ebene der Kommission handelt es sich um die Nichteinhaltung der Zweimonatsfrist für die Zahlung nach Eingang eines zulässigen Antrags und auf der Ebene der Begünstigten um die Meldung unzureichend belegter Pauschalangaben⁽⁴⁵⁾, unzulängliche Informationen hinsichtlich eines Grundstückkaufs⁽⁴⁶⁾ und unvollständige Belegunterlagen zu den Ausgaben⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁰⁾ Ziel-2-EPPD Industrial South Wales 1997-1999; Ziel-2-OP Cataluña 1997-1999.

⁽⁴¹⁾ Ziel-2-EPPD Greater Manchester 1997-1999; Ziel-1-OP Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999; Ziel-2-OP Cataluña 1997-1999.

⁽⁴²⁾ Ziel-2-EPPD Nordrhein-Westfalen 1997-1999; Ziel-1-OP Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999; Ziel-5b-EPPD Poitou-Charentes 1994-1999.

⁽⁴³⁾ Ziel-2-EPPD Greater Manchester 1997-1999.

⁽⁴⁴⁾ Ziel-2-OP Cataluña 1997-1999 und Ziel-2-EPPD Industrial South Wales 1997-1999.

⁽⁴⁵⁾ Ziel-2-EPPD Northern Ireland 1997-1999.

⁽⁴⁶⁾ Kohäsionsfonds Portugal, Wasseraufbereitung Setúbal.

⁽⁴⁷⁾ Ziel-1-OP Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.58. Die von der Kommission durchgeführte Rechnungsprüfungstätigkeit hat bereits sichtbare Wirkungen gezeigt, und von den Mitgliedstaaten sind aufgrund der Empfehlungen zusätzliche Kontrollen vorgenommen worden, damit für den Abschluss der Interventionen und insbesondere für den von einer unabhängigen Stelle zu erteilenden Gültigkeitsvermerk gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 eine solide Grundlage vorhanden ist. Nach Eingang des Antrags auf Interventionsabschluss wird die Kommission vor Auszahlung des Restbetrags der Strukturfondsförderung genau überprüfen, ob für die bei ihren Rechnungsprüfungsarbeiten festgestellten wesentlichen Mängel in zufrieden stellender Weise Abhilfe geschaffen worden ist.

3.59. Da der Kommission die Informationen des Hofes über die Einzelfälle erst unlängst zugegangen sind, hat sie noch nicht von sämtlichen betroffenen Mitgliedstaaten eine Stellungnahme bekommen können. Die Kommission wird alle erhaltenen Antworten eingehend analysieren und verpflichtet sich, daraufhin alle erforderlichen finanziellen Berichtigungen vorzunehmen.

In einem der angesprochenen Fälle teilen der Mitgliedstaat und die Kommission allerdings nicht die Ansicht des Hofes, dass die Klausel über die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht eingehalten worden sei. Diese Klausel galt nämlich nicht für das betreffende Projekt, weil es ausnahmsweise mit einer spezifischen Mittelzuweisung vom vorangegangenen Programmplanungszeitraum nach dem Zeitraum 1997-1999 übertragen worden war. Bei allen anderen Projekten der vom Hof geprüften Maßnahme wurde die Klausel über die Schaffung von Arbeitsplätzen beachtet.

3.60. Die Kommission räumt ein, dass es in einigen Fällen zu Verzögerungen bei der Auszahlung und zu einer Überschreitung der hierfür vorgeschriebenen Zweimonatsfrist gekommen ist. Diese Fristüberschreitungen waren im Allgemeinen bedingt durch die außergewöhnlich hohe Arbeitsbelastung der Kommissionsdienststellen während der Periode, in der der Abschluss des Programmplanungszeitraums 1994-1999 und das Anlaufen der Arbeiten für den Planungszeitraum 2000-2006 zusammenfielen.

Die Kommission hat eine gründliche Kontrolle des Projekts eingeleitet, bei dem der Hof fehlende Informationen über einen Grundstückskauf beanstandet hatte. Den Bemerkungen des Hofes wird im Rahmen dieser Kontrolle nachgegangen.

Die Antworten der Mitgliedstaaten zu den anderen vom Hof bemängelten Formfehlern werden sofort nach ihrem Eingang analysiert werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.61. Die Unstimmigkeiten, die in den Erklärungen zu den Anträgen auf Zwischenzahlung immer noch auftreten, sind ein Zeichen dafür, dass die Gefahr von Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt — durch die verfrühte Zahlung von Vorschüssen oder (aufgrund unzulänglicher Kontrollen beim Abschluss) die Zahlung überhöhter Restbeträge — immer noch groß ist ⁽⁴⁸⁾.

Überhöhte Zahlungen beim Abschluss (Ziel 2 1994-1996 und Kohäsionsfonds)

3.62. Die Kommission schloss im Jahr 2001 53 Ziel-2-Interventionen des Zeitraums 1994-1996 ab (16 EFRE- und 37 ESF-Interventionen). Ende 2001 verblieben noch weitere 53 abzuschließende Interventionen, für die noch Mittelbindungen in Höhe von 575 Millionen Euro fortbestanden (44 EFRE-Interventionen mit Mittelbindungen in Höhe von 540 Millionen Euro und neun ESF-Interventionen mit Mittelbindungen in Höhe von 35 Millionen Euro). Die Abschlussverfahren für die Ziel-2-Interventionen des Zeitraums 1994-1996 und für die Vorhaben des Kohäsionsfonds sind im Wesentlichen identisch mit denen des vorangehenden Zeitraums. Die Bemerkungen in Ziffer 3.48 gelten daher auch für diese Gruppe von Interventionen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.61. Hinsichtlich der Zwischenzahlungen hat die Kommission bereits darauf hingewiesen, dass jegliche etwaigen Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt nur begrenzter und vorübergehender Natur wären. Beeinflusst würde somit nur der Zeitpunkt als Vorschusszahlung, nicht aber die Höhe des Gesamtbetrags, da jede Anomalie letztendlich beim Abschluss der Intervention korrigiert werden kann.

Für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 müssen die Mitgliedstaaten vor dem Abschluss dafür sorgen, dass der Auszahlungsantrag für den Restbetrag keinerlei nicht zuschussfähige Ausgaben enthält und hierüber einen von einer unabhängigen Stelle erteilten Gültigkeitsvermerk vorlegen.

Für den ab dem Jahr 2002 erfolgenden Abschluss der Programme hat die Kommission Verfahren eingerichtet, die hinreichende Gewähr dafür bieten sollen, dass keinerlei Kofinanzierung für nicht zuschussfähige Ausgaben gewährt wird. Darüber hinaus wird sie ausgewählte Programme einer abschlussbezogenen Rechnungsprüfung unterziehen, um die Verlässlichkeit der von den Mitgliedstaaten für den Abschluss gemachten Angaben zu überprüfen und jegliche nicht ordnungsmäßigen Ausgaben festzustellen und von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen.

3.62. Die Kommission hat für den EFRE in der ersten Jahreshälfte 2002 bei einer Auswahl von Ziel-2-Programmen des Förderzeitraums 1994-1996 abschlussbezogene Rechnungsprüfungen durchgeführt, um die Richtigkeit der von den nationalen Behörden übermittelten Ausgabenerklärungen zu überprüfen und erforderlichenfalls finanzielle Berichtigungen vorzunehmen. In einem ersten Schritt wurden sechs Programme einer solchen Rechnungsprüfung unterzogen, und die diesbezüglichen Schlussfolgerungen werden derzeit formuliert. Anschließend wird die Kommission entscheiden, ob der Umfang der Prüfungsarbeiten ausgeweitet werden muss.

⁽⁴⁸⁾ Wie der Hof in seinen früheren Berichten zur Zuverlässigkeitserklärung dargelegt hat, wirken sich die in den Ausgabenerklärungen festgestellten Fehler nicht unbedingt auf die Höhe der Kommissionszahlungen aus. Wenn nämlich die gemeldeten Ausgaben über dem erforderlichen Mindestbetrag liegen, kann die Höhe der zuschussfähigen Ausgaben nach Abzug der aufgedeckten Fehler die Zahlung des Vorschusses oder des Restbetrags der jeweiligen Tranche immer noch rechtfertigen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.63. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2064/97, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2406/98⁽⁴⁹⁾, braucht für die Interventionen des Zeitraums 1994-1996 nicht der Vermerk vorgelegt zu werden, dass die vorgesehenen Kontrollen durchgeführt wurden. Nicht aufgehoben ist jedoch bezüglich dieser Interventionen die Verpflichtung, im gesamten Zeitraum 1994-1999 mindestens 5 % der zuschussfähigen Ausgaben zu kontrollieren (wobei die Kontrollquote für die vor dem Inkrafttreten der Verordnung genehmigten Interventionen verringert werden kann). Die Kommission hat hingegen die Interventionen des Zeitraums 1994-1996 abgeschlossen ohne zu prüfen, ob diese Kontrollen durchgeführt wurden.

3.64. Der Hof hat in vier Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland, Luxemburg und Spanien) je ein Unterprogramm von drei EFRE-Interventionen sowie zwei Vorhaben des Kohäsionsfonds vertieft geprüft. Diese Prüfungen haben ergeben, dass die Mitgliedstaaten die für den EFRE vorgesehenen Kontrollen (siehe Ziffer 3.63) nur ansatzweise durchführten und dass — wie schon in den vergangenen Jahren festgestellt⁽⁵⁰⁾ — in den meisten Fällen erhebliche Fehler in den endgültigen Ausgabenerklärungen stehen bleiben, die sich auf die Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt auswirken:

a) Bei den EFRE-Interventionen wurden nicht zuschussfähige Ausgaben in Höhe von 83 %⁽⁵¹⁾, 9,3 %⁽⁵²⁾ und 19 %⁽⁵³⁾ der gemeldeten Ausgaben festgestellt. Für die drei geprüften Unterprogramme waren die EFRE-Zahlungen daher um 29,8 Millionen, 0,4 Millionen bzw. 1,5 Millionen Euro zu hoch.

⁽⁴⁹⁾ ABl. L 298 vom 7.11.1998, S. 15.

⁽⁵⁰⁾ Siehe die Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 1997 (Ziffer 8.80), 1998 (Ziffern 3.29-3.30), 1999 (Ziffern 3.49-3.52) und 2000 (Ziffer 3.39).

⁽⁵¹⁾ Ziel-2-OP Madrid 1994-1996: Ausgaben für den Hochschulbau und die Hochschulausstattung, im Rahmen eines Unterprogramms zur Förderung der Forschung nicht zuschussfähig.

⁽⁵²⁾ Ziel-2-EPPD Luxemburg 1994-1996: Ausgaben, die außerhalb des Förderzeitraums getätigt wurden, von der Ausgabenart her nicht zuschussfähige Ausgaben, Nichtwiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beihilfen.

⁽⁵³⁾ Ziel-2-EPPD Nordjylland Dänemark 1994-1996: von der Ausgabenart her nicht zuschussfähige Ausgaben, Ausgaben für den Bau von Schulen nicht im Rahmen von Ziel 2 zuschussfähig, Vorhaben im Rahmen des Programms nicht zuschussfähig.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.63. Für Programme, bei denen die Frist für die Abwicklung der Mittelbindungen spätestens am 31. Dezember 1996 oder aber früher ablief, hat die Kommission als Voraussetzung für den Abschluss einen Nachweis über die Kontrollen, die von den nationalen Behörden entweder gemäß Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 oder gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 ausgeübt werden mussten, nicht systematisch verlangt, weil Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 über den von einer unabhängigen Stelle zu erteilenden Gültigkeitsvermerk auf diese Programme nicht anwendbar war. Informationen über Kontrollen finden sich jedoch in den Schlussberichten über die Programmdurchführung für den Planungszeitraum 1994-1999. Anhand der derzeitigen Rechnungsprüfungen bei einer Stichprobe von Ziel-2-Programmen des Förderzeitraums 1994-1996 wird sich zudem ermitteln lassen, ob die Mitgliedstaaten auch hier angemessene Kontrollen vorgenommen haben.

3.64.

a) Bei dem ersten vom Hof angesprochenen Programm mit EFRE-Förderung hat die Kommission ihrerseits ebenfalls eine abschlussbezogene Rechnungsprüfung vorgenommen und dabei noch einige weitere Unregelmäßigkeiten festgestellt. Sie stand zuvor bereits in Kontakt mit dem Mitgliedstaat wegen der Behebung bestimmter vom Hof beanstandeter Punkte und wird nunmehr auch die Abhilfemaßnahmen aufgrund der Befunde ihrer eigenen Rechnungsprüfung weiterverfolgen. Bezüglich anderer Bemerkungen des Hofes benötigt die Kommission jedoch noch Auskünfte des Mitgliedstaates, bevor sie den vom Hof berechneten Prozentsatz an irrtümlich gemeldeten, nicht zuschussfähigen Ausgaben bestätigen kann.

Bei den beiden anderen vom Hof erwähnten Programmen mit EFRE-Förderung haben die betreffenden Mitgliedstaaten die Begründetheit der Bemerkungen des Hofes teilweise bestritten, weshalb der tatsächliche Prozentsatz an irrtümlich gemeldeten, nicht zuschussfähigen Ausgaben niedriger sein kann. Die Kommission wird hier eine Einzelfallprüfung der Antworten der beiden Mitgliedstaaten durchführen und anschließend die nötigen Wiedereinziehungen veranlassen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

b) Bei den Vorhaben des Kohäsionsfonds belaufen sich die nicht zuschussfähigen Ausgaben auf 1,7 %⁽⁵⁴⁾ bzw. 2,6 %⁽⁵⁵⁾ der gemeldeten Beträge. Im ersten Fall hatte dies zur Folge, dass die Zahlungen des Fonds für das gesamte Vorhaben um 7,7 Millionen Euro überhöht waren; im zweiten Fall hatte der Fehler aufgrund einer Mehrangabe von 11,4 % keine Auswirkungen auf den ausgezahlten Betrag.

b) *Im ersten vom Hof beanstandeten Fall eines Kohäsionsfondsvorhabens handelt es sich dem Anschein nach um einen Verstoß gegen die Gemeinschaftsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe, was allerdings von dem Mitgliedstaat bestritten wird. Die Kommission wird in diesem Fall eine eingehende Analyse vornehmen, um die Stichhaltigkeit der von dem Mitgliedstaat vorgebrachten Argumente zu überprüfen.*

Im zweiten vom Hof bemängelten Fall eines Kohäsionsfondsvorhabens hat der Mitgliedstaat die Bemerkungen des Hofes nur teilweise akzeptiert. Die Kommission wird den Fall weiter im Auge behalten, doch hatte die zu hohe Ausgabenmeldung keine Auswirkungen auf den ausgezahlten Betrag, so dass keine Wiedereinziehung erforderlich ist.

*Interventionen des Zeitraums 2000-2006***Anwendung der Kontrollverfahren noch begrenzt**

Einleitung

3.65. In der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 sind die Verpflichtungen der Verwaltungsbehörden⁽⁵⁶⁾, der Zahlstellen⁽⁵⁷⁾ und der zwischengeschalteten Stellen⁽⁵⁸⁾ hinsichtlich der Definition ihrer Aufgaben und der Aufgabentrennung, der Wirksamkeit der Systeme zur Prüfung der Richtigkeit der Ausgaben und des Vorhandenseins eines Prüfpfads festgelegt. Außerdem enthält die Verordnung Bestimmungen zur Ausgabenbescheinigung und zum Umfang der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen. Nach dem Muster der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 müssen die Kontrollen an Ort und Stelle mindestens 5 % der zuschussfähigen Ausgaben betreffen, die sich über den gesamten Zeitraum verteilen. Bei den Kontrollen muss die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme überprüft werden und aufgrund von Risikoanalysen eine Nachprüfung der auf den verschiedenen Ebenen

⁽⁵⁴⁾ Kohäsionsfonds Spanien Autopista Rias Baixas: Nichtbeachtung der Richtlinien für öffentliche Aufträge.

⁽⁵⁵⁾ Kohäsionsfonds Irland N4 Collooney/Sligo: Nichtverbuchung eines Grundstückverkaufs, Einbeziehung von Nebenarbeiten.

⁽⁵⁶⁾ Verwaltungsbehörden: Vom Mitgliedstaat mit der Verwaltung einer Intervention beauftragte Behörden oder Einrichtungen; verantwortlich für die Effizienz und Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung.

⁽⁵⁷⁾ Zahlstellen: Vom Mitgliedstaat mit der Erstellung und Einreichung der Zahlungsanträge beauftragte Einrichtungen oder Behörden, an die die Kommission die Zahlungen leistet.

⁽⁵⁸⁾ Zwischengeschaltete Stellen: Einrichtungen jeder Art, die unter der Verantwortung von Verwaltungsbehörden oder Zahlstellen handeln oder Aufgaben für deren Rechnung ausführen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ausgestellten Ausgabenerklärungen stattfinden. Der Hof hat die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 anhand von zwölf Interventionen in neun Mitgliedstaaten überprüft ⁽⁵⁹⁾.

Rolle der Kommission

3.66. Die Kommission ist verpflichtet, die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme regelmäßig zu überprüfen, um sich zu vergewissern, dass diese Systeme den in den Rechtsvorschriften geforderten Standards entsprechen. Hierzu sind Kontrollen an Ort und Stelle erforderlich. Die Generaldirektionen Regionalpolitik und Fischerei führten jedoch im Jahr 2001 nur wenige Vor-Ort-Kontrollen durch, die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales lediglich eine; Vor-Ort-Kontrollen der Generaldirektion Landwirtschaft fanden gar nicht statt. Infolgedessen hatte die Kommission 2001 keine ausreichende Gewähr für die Zuverlässigkeit dieser Systeme.

3.66. Die Verordnung (EG) Nr. 438/2001 ist im März 2001 in Kraft getreten. Gemäß Artikel 5 dieser Verordnung hätte der Kommission deshalb vor Ende Juni 2001 eine Beschreibung der eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme übermittelt werden müssen, doch haben die meisten Mitgliedstaaten eine solche Mitteilung erst im letzten Quartal 2001 zugeleitet.

Der Hauptgrund dafür, dass die Kommission nicht eine größere Zahl der neuen Programme einer Vor-Ort-Prüfung unterzogen hat, liegt in der Konzentration ihrer Personalressourcen auf die andere Priorität der Rechnungsprüfungsarbeiten im Zeitraum 2001-2002, nämlich auf die Vorbereitungen der Mitgliedstaaten für den Abschluss der Programme des Planungszeitraums 1994-1999. Die Vor-Ort-Prüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die derzeit anlaufenden Programme werden in den kommenden Jahren fortgesetzt. In der Zwischenzeit werden anhand der erhaltenen Beschreibungen gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 Unterlagenprüfungen aller Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorgenommen, und allen hierbei festgestellten Schwächen wird nachgegangen. Nach Ansicht der Kommission sind die bisherigen Ergebnisse der Vor-Ort- und der Unterlagenprüfungen bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen des neuen Programmplanungszeitraums im Allgemeinen ermutigend, da sie zeigen, dass die strengeren Vorschriftenanforderungen und die verstärkte Rechnungsprüfungstätigkeit höhere Standards in den Mitgliedstaaten bewirkt haben.

Die GD REGIO führte im Jahr 2001 29 vorbeugende Vor-Ort-Prüfungen der von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch. Bis Mitte 2002 hat die GD REGIO 31 % der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Ziel-1- und Ziel-2-Programme des Planungszeitraums 2000-2006 vor Ort überprüft.

Die GD Fischerei kontrollierte 2001 vier Programme vor Ort und im ersten Halbjahr 2002 nochmals vier weitere Programme. Dies entspricht 50 % der ausschließlich aus dem FIAF geförderten Programme und 16 % aller Programme mit Beteiligung des FIAF.

Die GD Beschäftigung führte für den neuen Programmplanungszeitraum im Dezember 2001 eine Systemprüfung in Dänemark durch. Bis Ende 2002 ist beabsichtigt, 34 % der Ziel-3-Programme des Planungszeitraums 2000-2006 und 17 % aller Programme mit ESF-Beteiligung vor Ort überprüft zu haben. Die von der GD Beschäftigung für 2001

⁽⁵⁹⁾ Belgien (ESF), Deutschland (EFRE und ESF), Griechenland (EFRE und EAGFL-Ausrichtung), Spanien (FIAF), Finnland (EFRE), Frankreich (ESF), Italien (ESF), Österreich (ESF) und Portugal (EFRE und ESF).

ursprünglich geplante Zahl an vorbeugenden Vor-Ort-Prüfungen zwecks einer ersten Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme unter Verwendung der gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 erhaltenen Beschreibungen musste vor allem deshalb reduziert werden, weil die Beschreibungen entweder gar nicht vorlagen oder aber erst verspätet zuzugingen. Infolgedessen konnte 2001 nur eine einzige vorbeugende Vor-Ort-Prüfung stattfinden. Diese Art von Prüfung wird jedoch einen wichtigen Teil der Kontrollen im Jahr 2002 bilden.

Die vorgenannten Gründe gelten auch für die GD Landwirtschaft, doch konnten zudem die Vor-Ort-Prüfungen bei den aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, geförderten neuen Programmen auch deshalb nicht beginnen, weil für die Prüfung hinsichtlich der Förderung aus dem EAGFL-Ausrichtung nur begrenzte Personalressourcen zur Verfügung standen und ein angemessener Kontrollumfang in anderen Risikosektoren gewahrt bleiben musste. Zur Bewältigung ihrer Prüfungsaufgaben beim EAGFL-Ausrichtung beabsichtigt die GD Landwirtschaft, auf die Unterstützung durch eine private Wirtschaftsprüfungsfirma zurückzugreifen.

Anwendung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten

Kontrollsysteme der Verwaltungsbehörden und der zwischen-geschalteten Stellen

3.67. In einigen Mitgliedstaaten⁽⁶⁰⁾ weisen die Verfahren zur Kontrolle der Richtigkeit und der Zuschussfähigkeit der Ausgaben Schwachstellen auf. Insbesondere werden quittierte Rechnungen oder gleichwertige Unterlagen nicht kontrolliert. Dies hat zur Folge, dass Ausgabenerklärungen erstellt werden, ohne dass sichergestellt ist, dass die Ausgaben tatsächlich getätigt wurden (siehe Ziffer 3.77).

3.68. In einem Mitgliedstaat⁽⁶¹⁾ wurden die ersten Ausgabenerklärungen vorgelegt, obwohl noch keine Vor-Ort-Kontrolle stattgefunden hatte. In zwei anderen Mitgliedstaaten⁽⁶²⁾ enthalten die Berichte der mittelbewirtschaftenden Stellen nicht immer einen Hinweis auf die durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen. In einem Mitgliedstaat⁽⁶³⁾ schließlich war der Prüfpfad nicht nachvollziehbar, da die gemeldeten Ausgaben weder den Zahlungen an die regionalen Behörden noch den Zahlungen dieser Behörden an die Projektträger entsprechen (siehe Ziffer 3.77).

3.67. Auf die überragende Bedeutung, die der Überwachung der Projekte vor Ort und der gründlichen und rechtzeitigen Kontrolle der Ausgabenerklärungen an der Quelle anhand von Rechnungen und anderen Belegen als Schlüsselvoraussetzung für die ordnungsgemäße Zahlungsabwicklung zukommt, hat die Kommission die Mitgliedstaaten bei ihren Prüfungsbesuchen bereits nachdrücklich hingewiesen. Ferner stellen auch die Artikel 4, 7 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 die herausragende Bedeutung der genannten Kontrollen durch die Mitgliedstaaten eindeutig klar.

3.68. Aufgrund der Prüfungstätigkeit der Kommission sollten nunmehr bei sämtlichen Verwaltungsbehörden der Programme keinerlei Zweifel mehr bestehen, welches die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 an die Vor-Ort-Kontrollen selbst (Artikel 10), an die Aufzeichnungen über die Vor-Ort-Kontrollen (Artikel 4) sowie an einen ausreichenden Prüfungspfad (Artikel 7 und Anhang I) sind. Die Kommission wird ihre Überprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und von deren Funktionsweise fortsetzen und, falls sie hierbei Schwachstellen entdecken sollte, geeignete Maßnahmen ergreifen.

Da der Kommission die Informationen des Hofes über die Einzelfälle erst unlängst zugegangen sind, hat sie noch nicht von sämtlichen betroffenen Mitgliedstaaten eine Stellungnahme bekommen können.

⁽⁶⁰⁾ Spanien (FIAF), Portugal (ESF), Deutschland (EFRE und ESF) und Finnland (EFRE).

⁽⁶¹⁾ Portugal (EFRE).

⁽⁶²⁾ Spanien (FIAF) und Griechenland (EFRE).

⁽⁶³⁾ Frankreich (ESF).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zahlstellen

3.69. Einige Zahlstellen⁽⁶⁴⁾ haben keine angemessenen Verfahren eingerichtet, anhand deren sie sich vergewissern können, dass die Ausgabenerklärungen nur zuschussfähige Ausgaben enthalten. In den Ausgabenbescheinigungen werden die Angaben zusammengestellt, die von den Verwaltungsbehörden oder den zwischengeschalteten Stellen in die Informationssysteme eingegeben wurden; die Zahlstellen beschränken sich dabei auf die Überprüfung der Kohärenz dieser Angaben mit den von diesen Behörden/Stellen übermittelten Teilerklärungen oder — bescheinigungen (siehe Ziffer 3.77).

3.70. In einigen Fällen haben diese Zahlstellen die Durchführung von Kontrollen vorgesehen, jedoch noch keine diesbezüglichen Leitlinien oder Checklisten erstellt⁽⁶⁵⁾ bzw. bereits definierte Methoden im Jahr 2001 noch nicht angewendet⁽⁶⁶⁾.

3.71. In zwei Mitgliedstaaten⁽⁶⁷⁾ übernehmen die zwischengeschalteten Stellen für die unter ihre Zuständigkeit fallenden Gebiete oder Tätigkeitsbereiche die Funktion der Zahlstelle, indem sie Teilausgabenbescheinigungen erstellen. Dabei kommt es oft vor, dass den ernannten Zahlstellen genaue Kenntnisse über die Systeme dieser Stellen fehlen und sie nur in beschränktem Maße in der Lage sind, die Wirksamkeit der Systeme zu kontrollieren. In einem anderen Mitgliedstaat⁽⁶³⁾ verfügt die Stelle, die die Ausgaben auf regionaler Ebene bescheinigt, nicht über die erforderliche Unabhängigkeit gegenüber der die Zahlungen anweisenden Stelle.

Stichprobenkontrollen

3.72. Ende 2001 waren die zur Durchführung der Stichprobenkontrollen erforderlichen Mittel und Verfahren noch in keinem der besuchten neun Mitgliedstaaten vollständig eingesetzt worden. Es hatte noch keinerlei Kontrolle zur Erreichung der in Bezug auf den gesamten Zeitraum vorgeschriebenen Mindestkontrollquote von 5 % stattgefunden.

⁽⁶⁴⁾ Spanien (FIAF), Finnland (EFRE), Frankreich (ESF), Griechenland (EFRE und EAGFL-Ausrichtung) und Portugal (EFRE und ESF).

⁽⁶⁵⁾ Griechenland (EAGFL-Ausrichtung und EFRE).

⁽⁶⁶⁾ Portugal (EFRE und ESF).

⁽⁶⁷⁾ Spanien (FIAF) und Finnland (EFRE).

3.69. Vor ihrer Bescheinigung der an die Kommission zu meldenden Ausgaben für die Auszahlung der Kofinanzierung durch die Strukturfonds muss sich die Zahlstelle hinreichende Gewissheit über die Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zuschussfähigkeit der zugrunde liegenden Anträge verschafft haben. Im Zuge der Vor-Ort-Prüfungen der Kommission sind gleichfalls einige Unzulänglichkeiten bei der Bescheinigungstätigkeit bestimmter Zahlstellen zutage getreten. Diesen Mängeln wird laufend nachgegangen, und in einigen Fällen ist bereits Abhilfe geschaffen worden. Die Kommission wird ihre Prüfungsanstrengungen aufrecht erhalten, damit der Bescheinigungsprozess in allen Mitgliedstaaten eine verlässliche Grundlage für die Zwischenzahlungen abgibt.

3.70. Die Kommission hat bei ihren Prüfungen ebenfalls in einigen Fällen Verzögerungen bei der Schaffung einsatzfähiger Kontrollsysteme festgestellt und daraufhin Maßnahmen ergriffen, um für Abhilfe zu sorgen.

3.71. Für den Fall, dass bestimmte Funktionen einer Zahlstelle an zwischengeschaltete Stellen übertragen werden, hat die Kommission nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die zwischengeschalteten Stellen und die Zahlstelle förmliche Vereinbarungen über Verfahren, Systeme und Berichterstattung abschließen müssen. Soweit die Unabhängigkeit der Bescheinigungsstelle in Frage stand, hat die Kommission eine angemessene Trennung der Funktionen verlangt.

Zu dem vom Hof erwähnten besonderen Fall in Frankreich (Fußnote 63 seines Jahresberichts 2001) ist zu sagen, dass hier die mangelnde Unabhängigkeit der zuständigen Stelle für die Bescheinigung der Ausgaben nuancierter gesehen werden muss unter Berücksichtigung des Wortlauts der Gemeinschaftsverordnungen sowie angesichts der Bestimmungen des Runderlasses des französischen Premierministers vom 15. Juli 2002 zur Verbesserung der Regelung für Verwaltung, Begleitung und Kontrolle der aus den Strukturfonds kofinanzierten Programme.

3.72. Die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 über Stichprobenkontrollen bei einem bestimmten Ausgabenprozentsatz sind im Wesentlichen dieselben wie in der Verordnung (EG) Nr. 2064/97, und in zahlreichen Mitgliedstaaten können die im Rahmen der bisherigen Verordnung eingerichteten Strukturen auch im neuen Programmplanungszeitraum weitergenutzt werden. Weil die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass für den Abschluss der Programme des Planungszeitraums 1994-1999 alle erforderlichen Kontrollen durchgeführt wurden, sind die Stichprobenkontrollen bei den Maßnahmen des neuen Programmplanungszeitraums nur schleppend angelaufen.

Mittelbindungen: rechtliche Verpflichtungen nicht in der Rechnungsführung ausgewiesen

3.73. Wie in den Jahren 1999 und 2000 ⁽⁶⁸⁾, jedoch in wesentlich geringerem Maße, führten Entscheidungen nicht zu Mittelbindungen (siehe Ziffer 9.13). Der Hof weist erneut darauf hin, dass gemäß Artikel 36 der Haushaltsordnung die Mittelbindung in Verbindung mit der rechtlichen Verpflichtung vorgenommen werden muss und dass diese Vorschrift nicht technischen Erwägungen untergeordnet werden darf. Außerdem stellt der Hof erneut fest, dass bei den Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr, die zur Deckung dieser Entscheidungen vorgenommen werden, die Bedingungen von Artikel 7 Absatz 2 der Haushaltsordnung nicht erfüllt sind. Gemäß diesem Artikel darf eine solche Übertragung nur bei Dossiers stattfinden, die zum 31. Dezember praktisch abgeschlossen sind, nicht aber bei zu diesem Zeitpunkt bereits eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen.

Zahlungen: nicht zuschussfähige Ausgaben

3.74. Die im Jahr 2001 für den Zeitraum 2000-2006 getätigten Zahlungen entsprechen einerseits den Vorauszahlungen in Höhe von 7 % für die letzten im Jahr 2001 beschlossenen Interventionen und für die Ende 2000 beschlossenen Interventionen, für die noch keine Vorauszahlungen geleistet worden waren, und andererseits den ersten Erstattungen für getätigte Ausgaben, die auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bescheinigten Ausgabenerklärungen vorgenommen wurden.

3.75. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 werden die Zwischenzahlungen auf der Ebene der in dem Finanzierungsplan der Intervention enthaltenen Maßnahmen berechnet. In Ermangelung von diesbezüglichen Leitlinien sind die mit der Verwaltung der verschiedenen Fonds beauftragten Stellen im Jahr 2001 unterschiedlich verfahren, wenn der vom Mitgliedstaat angewandte effektive Kofinanzierungssatz nicht mit dem vorgesehenen Satz übereinstimmte. Einige wandten den effektiven Satz an, während andere den vorgesehenen Satz zugrunde legten.

3.73. *Der Hof beanstandet, dass rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, ohne dass die entsprechenden Mittelbindungen vorgenommen worden sind. Diese Vorgehensweise ist durch eine unterschiedliche Praxis beim Programmgenehmigungsverfahren bedingt.*

Unter diesen Umständen ist es normal, dass solche rechtlichen Verpflichtungen mit noch nicht erfolgten Mittelbindungen in der Rechnungsführung bei den Verpflichtungen unter dem Strich ausgewiesen werden.

Soweit bestimmten rechtlichen Verpflichtungen auch zum Ende des Haushaltsjahres noch keine entsprechenden Mittelbindungen gegenüberstanden, hätten die einzigen Alternativen zur Mittelübertragung darin bestanden, entweder die rechtlichen Verpflichtungen ohne entsprechende Mittelbindungen zu belassen, was unannehmbar gewesen wäre, oder aber die Finanzielle Vorausschau zu ändern.

3.75. *Die Kommission hat im Frühjahr 2002 die Berechnungsmodalitäten für die Zwischenzahlungen präzisiert und speziell auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei jeder Zahlung die für die einzelnen Maßnahmen im Finanzierungsplan der Intervention festgelegten Kofinanzierungssätze einzuhalten. Allerdings werden diese Modalitäten derzeit überprüft.*

⁽⁶⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 3.41 und 8.17, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 3.28 und 9.16.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.76. Die vom Hof sowohl auf der Ebene der Kommission als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 3.46) vorgenommenen Überprüfungen der Zwischenzahlungen haben ergeben, dass einige Erklärungen nicht zuschussfähige Ausgaben enthielten. Da es sich bei den Zwischenzahlungen um die Erstattung getätigter Ausgaben handelt, wirken sich diese nicht zuschussfähigen Ausgaben proportional zum angewandten Kofinanzierungssatz unmittelbar auf den Gemeinschaftshaushalt aus.

3.77. Bei sieben der zwölf geprüften Interventionen (siehe Ziffer 3.65) stellte der Hof Fehler fest, die von ihrer Art her den im Rahmen des vorangehenden Zeitraums festgestellten Fehlern gleichen: Vorhaben waren ganz oder teilweise nicht zuschussfähig⁽⁶⁹⁾, Ausgaben waren von ihrer Art her nicht zuschussfähig⁽⁷⁰⁾, Ausgaben waren nicht oder unzulänglich belegt⁽⁷¹⁾, Gemeinkosten waren zu hoch angesetzt⁽⁷²⁾, Einnahmen wurden nicht berücksichtigt⁽⁷³⁾, Ausgaben waren noch nicht getätigt worden⁽⁷⁴⁾ und Vorschriften hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge wurden nicht eingehalten⁽⁷⁰⁾.

3.78. Bei einem spanischen OP im Rahmen des EFRE stellte die Kommission zwischen dem in der Ausgabenklärung für eine Maßnahme angegebenen Betrag und dem Betrag in dem später erstellten Durchführungsbericht eine Differenz fest. Daraufhin holte sie bei den nationalen Behörden die Bestätigung ein, dass der im Bericht angegebene geringere Betrag korrekt sei, da die Hauptvorhaben der Maßnahme als nicht zuschussfähig eingestuft worden waren. Dennoch hat die Kommission den zu zahlenden Betrag auf der Grundlage der Erklärung berechnet und daher 1,4 Millionen Euro zu viel ausgezahlt.

⁽⁶⁹⁾ Ziel-2-EPPD (EFRE) Niedersachsen und FIAF-EPPD außerhalb von Ziel 1, Spanien.

⁽⁷⁰⁾ Ziel-1-OP (EFRE) Wettbewerbsfähigkeit, Griechenland.

⁽⁷¹⁾ Ziel-2-EPPD (EFRE) Niedersachsen; Ziel-1-OP (EFRE) Algarve und Ziel-3-EPPD (ESF) Frankreich.

⁽⁷²⁾ Ziel-1-OP (ESF) Educação, Portugal und Ziel-3-EPPD (ESF) Frankreich.

⁽⁷³⁾ Ziel-3-EPPD (ESF) Frankreich.

⁽⁷⁴⁾ Ziel-2-EPPD (EFRE) Niedersachsen und Ziel-2-EPPD (EFRE) Southern Finland.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.76. Die von dem Mitgliedstaat benannte Zahlstelle muss sich vergewissern, dass alle durch sie gegenüber der Kommission bescheinigten Ausgaben zuschussfähig sind. In den vom Hof entdeckten spezifischen Fällen wird die Kommission die gebotenen Maßnahmen ergreifen, um die von ihr als nicht zuschussfähig erachteten Beträge wieder einzuziehen. Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit (siehe Antwort unter Ziffer 3.66) ist die Kommission gegenwärtig dabei, das wirksame Funktionieren der Zahlstellen und deren Konformität mit der Verordnung (EG) Nr. 438/2001, insbesondere hinsichtlich der Bescheinigung der Ausgaben, zu überprüfen. Falls Unzulänglichkeiten festgestellt werden sollten, wird die Kommission geeignete Maßnahmen in Anwendung der Artikel 38 und 39 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 treffen. Zu bedenken ist ferner, dass die Verordnung (EG) Nr. 438/2001 erst im März 2001 in Kraft getreten ist, so dass die Wirkung von deren Bestimmungen noch nicht unbedingt bei allen von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben deutlich erkennbar war.

3.77. Die Kommission hat die Analyse der von den Mitgliedstaaten übermittelten Antworten noch nicht abgeschlossen, doch kann sie bereits sagen, dass die Mitgliedstaaten in einigen Fällen die Bemerkungen des Hofes zurückgewiesen haben.

Die vom Hof erwähnten Fälle zeigen allerdings, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten noch Mängel aufwiesen. Die Kommission setzt derzeit ihre ersten Vor-Ort-Prüfungen der von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme fort, um sich von der Verlässlichkeit der wichtigsten vorgeschriebenen Systemelemente zu überzeugen.

3.78. Der zu viel ausgezahlte Betrag ist von der im April 2002 an den Mitgliedstaat ergangenen Zahlung in Abzug gebracht worden. Ferner hat die Kommission den Mitgliedstaat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Finanzangaben im jährlichen Durchführungsbericht und in der Ausgabenklärung miteinander übereinstimmen müssen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.79. Für die Interventionen der vor 1994 liegenden Zeiträume gab es weder auf der Ebene der Kommission noch auf nationaler Ebene wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Verfahren für den Abschluss dieser Interventionen blieben im Jahr 2001 unverändert. Daher verfügt die Kommission nicht über ausreichend zuverlässige Informationen. Außerdem gleicht sie diesen Mangel nicht aus, indem sie sich durch eigene Kontrollen von der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der beim Abschluss dieser Interventionen vorgelegten Ausgaben überzeugt (siehe Ziffern 3.48-3.52).

3.80. Die Zwischenzahlungen für den Zeitraum 1994-1999 werden nach wie vor durch Fehler in den von den Mitgliedstaaten eingereichten Ausgabenerklärungen beeinträchtigt (siehe Ziffern 3.59-3.61). Dies wirkt sich auf den Abschluss der Ziel-2-Interventionen des Zeitraums 1994-1996 aus, bei denen der Hof regelmäßig ein erhebliches Ausmaß an nicht zuschussfähigen Ausgaben feststellt. In Ermangelung ausreichender Kontrollen seitens der Mitgliedstaaten und der Kommission führen diese Unstimmigkeiten zur ungerechtfertigten Zahlung von Gemeinschaftsmitteln (siehe Ziffern 3.62-3.64).

3.81. Die Kontrollen, die die Mitgliedstaaten vor Abschluss der einzelnen Interventionsformen des Zeitraums 1994-1999 vornehmen müssen, sind für die Zuverlässigkeit ihrer Systeme und für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungsanträge von essenzieller Bedeutung. Trotz einiger Verbesserungen, die eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen bewirken sollen, bieten die Kontrollsysteme noch keine Gewähr dafür, dass die endgültigen Ausgabenerklärungen streng und zuverlässig genug kontrolliert werden. Mit Blick auf die ab dem Jahr 2002 vorzunehmenden Abschlüsse sollte die Kommission daher verstärkt initiativ werden und u. a. eine bessere Koordinierung der Arbeit ihrer für die verschiedenen Strukturmaßnahmen zuständigen Dienststellen gewährleisten (siehe Ziffern 3.56-3.58).

3.79. Die rechtlichen Anforderungen an Verwaltung und Kontrolle der Programme vor 1994 waren nicht so streng wie für die Programme, deren Abschluss ab dem Jahr 2002 ansteht. Angesichts dieser Beschränkungen bei den alten Programmen hat sich die Kommission bemüht, für deren Abschluss Verfahren anzuwenden, durch die gewährleistet ist, dass bei festgestellten Unregelmäßigkeiten in zufrieden stellender Weise Konsequenzen gezogen wurden. Die Kommission hat jedoch in Verbindung mit dem Abschluss der Programme von vor 1994 keine umfassende Rechnungsprüfung durchgeführt, denn Priorität geben wollte sie den Vorbereitungen auf den Abschluss der sehr viel bedeutenderen Programme des Planungszeitraums 1994-1999 sowie der Prüfung der Systeme für Finanzverwaltung und -kontrolle im Programmplanungszeitraum 2000-2006.

3.80. Für die Ziel-2-Programme des Zeitraums 1994-1996 nimmt die Kommission derzeit eine Rechnungsprüfung bei einer Stichprobe abgeschlossener Programme vor und wird aus den Prüfungsergebnissen angemessene Konsequenzen ziehen. Für den Abschluss aller anderen Programme des Planungszeitraums 1994-1999, bei denen ein von einer unabhängigen Stelle zu erteilender Gültigkeitsvermerk vorgeschrieben ist, hat die Kommission Verfahren festgelegt, die hinreichende Gewähr bieten sollen, dass nur ordnungsgemäße Ausgaben für die Ermittlung des Kofinanzierungsbetrags berücksichtigt werden. Ferner wird auch hier eine Stichprobe abgeschlossener Programme einer Rechnungsprüfung unterworfen, um die Verlässlichkeit der dem Abschluss zugrunde liegenden Angaben zu überprüfen und bei allen nicht ordnungsgemäßen Ausgaben die zu Unrecht an die Mitgliedstaaten gezahlten Beträge wiedereinzuziehen.

3.81. Die Kommission hat im Jahr 2001 ein sehr ausgedehntes Rechnungsprüfungsprogramm absolviert, um sich Gewissheit über die korrekte Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 durch die Mitgliedstaaten zu verschaffen. Aufgrund der detaillierten Empfehlungen an die betreffenden nationalen Einrichtungen haben die Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen unternommen, um die für den Abschluss verlangten Kontrollen gemäß den Anforderungen der genannten Verordnung durchzuführen. Die Kommission wird dafür sorgen, dass beim Abschluss alle wesentlichen Mängel zu entsprechenden Konsequenzen führen. Ferner wird die Kommission die von ihr bei der Abschlussvorbereitung betriebene wirksame Koordinierung zwischen ihren für die Strukturfonds zuständigen Dienststellen beibehalten und weiter ausbauen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.82. Die verordnungsrechtlich vorgesehene Verwaltungs- und Kontrollregelung wurde für den Zeitraum 2000-2006 verstärkt. Bei der Umsetzung gibt es jedoch bereits Verzögerungen: Es sind noch nicht alle Strukturen einsatzbereit, und die unabhängige Kontrolle der durchgeführten Maßnahmen hat noch nicht begonnen (siehe Ziffern 3.67-3.72). Der Hof hat bei den Zwischenzahlungen nicht zuschussfähige Ausgaben von der gleichen Art wie in den vorangehenden Zeiträumen festgestellt, was darauf hindeutet, dass die geltenden Vorschriften nicht allen Beteiligten ausreichend bekannt sind (siehe Ziffern 3.74-3.78). Die Kommission sollte sich daher bemühen, ihre Überprüfungen bei den Mitgliedstaaten so schnell wie möglich abzuschließen und sich vergewissern, dass die Kontrollstandards und die Zuschussfähigkeitsregeln sowie die im Fall eines Verstoßes gegen diese Standards und Regeln zu verhängenden Sanktionen den Beteiligten auf allen Ebenen mitgeteilt und von allen verstanden wurden (siehe Ziffer 3.66).

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER
BEMERKUNGEN

Sonderbericht Nr. 18/98 über die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Gründung gemischter Gesellschaften im Fischereisektor

Einleitung

3.83. Die vom Rat im Jahr 1990 eingeführte Regelung über die Gründung gemischter Gesellschaften sollte durch Verlagerung von Fischereifahrzeugen in die Gewässer von Drittländern zur Verringerung der Fischereiflotte der Gemeinschaft beitragen.

3.84. Die wichtigsten Bemerkungen des Hofes bezogen sich auf die unzulänglichen Überwachungs- und Kontrollverfahren und auf Anomalien bei zahlreichen Vorhaben, die zu Wiedereinziehungen führen müssten. Der Rat betonte in seiner Empfehlung zur Entlastung für das Haushaltsjahr 1997 die Notwendigkeit einer strikteren Handhabung der Maßnahmen und forderte die Wiedereinzahlung aller zu Unrecht gezahlten Beträge.

Neue Überwachungs- und Kontrollverfahren

3.85. In ihren Antworten auf den Bericht des Hofes gab die Kommission an, sie habe bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Flottenkartei, zur Ausarbeitung eines EDV-Programms für die Überwachung der pro Schiff gezahlten Beihilfen und zur Verstärkung der Kontrollen ergriffen bzw. sei dabei, solche Maßnahmen einzuleiten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.82. *Trotz der Verzögerungen bei der Einrichtung der den künftigen höheren Standards genügenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme haben die Mitgliedstaaten inzwischen nachdrückliche Bemühungen an den Tag gelegt, um die notwendigen Strukturen zu schaffen. Zugleich sind sie über die Vorschriftenanforderungen besser informiert und zu deren Einhaltung besser als bisher in der Lage. Bei ihren Systemprüfungen vor Ort und bei ihrer Unterlagenprüfung der übermittelten Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme konzentriert sich die Kommission auf das Vorhandensein der erforderlichen Kontrollen, um auf allen Ebenen von unten nach oben die Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zuschussfähigkeit der Ausgaben zu gewährleisten. Die Kommission wird die Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den kommenden Jahren fortsetzen und ihre Priorität dabei den noch nicht geprüften Programmen sowie dem Kohäsionsfonds geben, für den nunmehr mit der Verordnung (EG) Nr. 1386/2002 vom 29. Juli 2002 ähnliche Anforderungen erlassen worden sind.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Überarbeitete Flottenkartei immer noch nicht zuverlässig

3.86. Beim Verwaltungssystem für die Flottenkartei wurde sowohl die EDV-Anwendung als auch das Verfahren für die Erfassung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen erheblich geändert. Seit Februar 2001 ermöglicht dieses System es den Mitgliedstaaten, die sie betreffenden Daten in Echtzeit abzufragen und bei Abweichungen mit ihren eigenen Informationen die erforderlichen Änderungen vorzunehmen.

3.87. Eine Analyse der in der Flottenkartei erfassten Daten hat jedoch bei den Einzelangaben Probleme hinsichtlich der Vollständigkeit und Qualität ergeben, vor allem bezüglich der wichtigsten Parameter für die Verwaltung der Kapazität, d. h. Tonnage und Maschinenleistung. Insbesondere wurden zwischen diesen Daten und den von den nationalen Behörden im Rahmen des mehrjährigen Ausrichtungsprogramms übermittelten globalen Angaben Unstimmigkeiten festgestellt. Außerdem ist die derzeitige Definition der Maschinenleistung inadäquat, insofern als sie sich auf die vom Konstrukteur garantierte und nicht auf die tatsächlich entwickelte Leistung bezieht.

Neues System für die Überwachung der Beihilfen nach Fischereifahrzeugen noch nicht funktionsfähig

3.88. Für den Zeitraum 1984-1994 hat die Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine Datenbank zur Erfassung der Hauptmerkmale der gewährten Beihilfen einzurichten. Die dabei festgestellten Anomalien wurden einzeln weiterverfolgt, und mehr als die Hälfte der mutmaßlich zu Unrecht gezahlten Beträge wurde bereits wiedereingezogen. Für den jüngeren Zeitraum soll das System Infosys eine Ermittlung der für die einzelnen Fischereifahrzeuge gezahlten Beihilfen ermöglichen. Dieses System war im September 2001 noch nicht voll funktionsfähig.

3.87. Nach Auffassung der Kommission ermöglicht die neue EDV-Anwendung für die Flottenkartei es den Mitgliedstaaten, erschöpfende Daten zu liefern und diese jederzeit zu berichtigen. Es steht also nichts mehr im Wege, dass etwaige noch vorhandene Unstimmigkeiten in Kürze und problemlos durch die Mitgliedstaaten beseitigt werden.

Ferner vertritt die Kommission die Ansicht, dass die in der Verordnung (EWG) Nr. 2930/86 als Bruttotonnengehalt definierte Tonnage den verlässlichsten der möglichen Indikatoren für die Schiffstonnage bildet. Ende 2003, wenn die Umsetzung der Verordnung vollständig abgeschlossen ist, werden in der EU die Tonnageangaben für die Fischereiflotten der Mitgliedstaaten erstmals in einer einheitlichen Maßeinheit ausgedrückt sein.

Im Hinblick auf eine Verbesserung der Messung und Bescheinigung der Motorstärke hat die Kommission ebenfalls Schritte unternommen. Allerdings haben bislang die von den Mitgliedstaaten geltend gemachten technischen Schwierigkeiten eine endgültige Lösung verhindert, die Voraussetzung für eine grundlegende Änderung der Gemeinschaftsvorschriften ist.

3.88. Für die Programmplanungszeiträume 1994-1999 und 2000-2006 müssen die Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1796/95 und 366/2001 einen ausführlichen jährlichen Bericht über die gewährten Beihilfen übermitteln. Dieser Bericht stützt sich auf finanzielle und technische Indikatoren für die geförderten Vorhaben. Da das EDV-System Infosys noch nicht voll einsatzbereit ist, werden die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten derzeit manuell bearbeitet, was, insbesondere durch einen Abgleich mit den Daten der Flottenkartei, eine angemessene Überwachung der Beihilfen und ihrer Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften gewährleistet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Häufigkeit der Kontrollen an Ort und Stelle nahm ab

3.89. Nachdem sie im Laufe des Jahres 1998, d. h. vor Veröffentlichung des Berichts des Hofes, 18 Vorhaben (30 Fischereifahrzeuge) an Ort und Stelle kontrolliert hatte, überprüfte die Kommission während der 31 darauf folgenden Monate (Zeitraum 1. Januar 1999 bis 31. Juli 2001) nur sechs Vorhaben. Bei der Hälfte dieser Überprüfungen wurden Bemerkungen vorgelegt, die bis zur Wiedereinziehung der Beihilfen führen konnten. Die von der Kommission in ihrer Antwort auf den Sonderbericht angekündigte Intensivierung der Vor-Ort-Kontrollen war trotz der Häufigkeit der festgestellten Anomalien nicht von Dauer.

Neue angemessene Rechtsvorschriften

3.90. Seit Vorlage des Berichts des Hofes wurden die verordnungsrechtlichen Bestimmungen mehrfach geändert. Untersucht wurden lediglich die derzeit geltenden Bestimmungen ⁽⁷⁵⁾.

3.91. Fast alle im Bericht festgestellten Unzulänglichkeiten bei den Interventionsbedingungen führten zu neuen verordnungsrechtlichen Bestimmungen. Die einzige Ausnahme bildet die Abschaffung der anderen Zuschussmöglichkeiten als der Zahlung von Kapitalzuschüssen, deren Förderung der Hof befürwortet hatte. Die Art der von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben dürfte es der Kommission ermöglichen, in den Akten systematisch zu überprüfen, ob die wesentlichen Bestimmungen eingehalten wurden. Mit den neuen verordnungsrechtlichen Bestimmungen wurde weitgehend auf die vom Hof aufgezeigten Schwachstellen eingegangen. Die Bestimmungen sind jedoch noch nicht lange genug in Kraft, um ihre Anwendung beurteilen zu können.

3.89. *Sobald der Kommission die vom Hof festgestellten Anomalien bekannt geworden sind, hat sie beschlossen, eine bedeutende Zahl von Kontrollen vor Ort vorzunehmen.*

Zu den sechs vom Hof erwähnten Vorhaben mit Vor-Ort-Kontrolle ist zu sagen, dass bei den drei Projekten, die zu Beanstandungen Anlass gaben, der Zuschuss in einem Fall gestrichen und in den anderen beiden Fällen gekürzt wurde.

Mit dem Ziel einer Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation der Kontrollen und unter Berücksichtigung der Merkmale der Projekte zur Gründung von gemischten Gesellschaften haben die Dienststellen der Kommission im Weiteren den Schwerpunkt auf die Unterlagenprüfung gelegt. Zu diesem Zweck wurde eine Taskforce gebildet, die bisher 44 Projekte untersucht hat.

⁽⁷⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 2792/1999 des Rates vom 17. Dezember 1999 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor (Abl. L 337 vom 30.12.1999, S. 10) und Verordnung (EG) Nr. 366/2001 der Kommission vom 22. Februar 2001 mit Durchführungsbestimmungen zu den in der Verordnung (EG) Nr. 2792/1999 des Rates beschriebenen Maßnahmen (Abl. L 55 vom 24.2.2001, S. 3).

Zufrieden stellende Weiterverfolgung der Anomalien

3.92. Eine Analyse der Akten ergab, dass die Kommission allen im Bericht des Hofes genannten 19 Fällen genügend Aufmerksamkeit gewidmet hat. Bei neun Vorhaben gelangte sie zu dem Schluss, dass tatsächlich eine Unregelmäßigkeit vorlag⁽⁷⁶⁾, worauf sie die einschlägigen Verfahren, u. a. ggf. die Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge⁽⁷⁷⁾, einleitete. Bei den zehn anderen Vorhaben gelangte sie zu der Auffassung bzw. bestätigte sie ihre Auffassung, dass eine Weiterverfolgung nicht angezeigt sei.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.93. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bezüglich der Maßnahme zur Gründung gemischter Gesellschaften und die Überwachung dieser Maßnahme wurden verbessert. Die einzelnen festgestellten Anomalien waren ebenfalls Gegenstand angemessener Folgemaßnahmen. Dagegen hat die Neufassung des Verwaltungssystems für die gemeinschaftliche Fischereiflottenkartei bisher noch nicht zu einer Beseitigung der Unzulänglichkeiten der Kartei — Unvollständigkeit, mangelnde Kohärenz und mangelnde Zuverlässigkeit der Kapazitätsangaben — geführt. Angesichts der wesentlichen Bedeutung dieser Kartei bei der Festlegung und Verwaltung der gemeinschaftlichen Fischereipolitik sollte die Kommission ihre Qualität verbessern (siehe Ziffern 3.86-3.87).

3.93. Bei der Verwaltung der Daten über die Fischereiflotten sind dank der erheblichen Änderungen an den Mitteilungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission merkliche Verbesserungen an der Flottenkartei zu verzeichnen. Durch diese Verbesserungen konnte jedoch nicht vermieden werden, dass einige Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht regelmäßig und vollständig nachgekommen sind, wodurch die Verlässlichkeit der Datenbank bisweilen beeinträchtigt wurde. Gegen einige Mitgliedstaaten sind im Übrigen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden. Und schließlich noch sieht der Vorschlag der Kommission zur Reform der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) verstärkte Sanktionen (Strafmaßnahmen bei Quoten und Fischereiaufwand) vor.

Weiterverfolgung der Bemerkungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung

EFRE und Kohäsionsfonds: manchmal nur begrenzte Wiedereinzahlungen

Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1998

3.94. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 wies der Hof darauf hin, dass die Kommission einige wesentliche Fehler, die im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1998 festgestellt worden waren, nicht angemessen weiterverfolgt hatte. Hierbei handelte es sich insbesondere um fünf im Jahr 1998 abgeschlossene EFRE-Programme, bei denen nach Schätzung des Hofes 47,5 Millionen Euro zu viel gezahlt wurden⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Mindestgesamtbetrag von 1,3 Millionen Euro.

⁽⁷⁷⁾ 0,9 Millionen Euro wurden bereits wiedereingezogen.

⁽⁷⁸⁾ Ziffern 3.113 und 3.115.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.95. In einem Fall ⁽⁷⁹⁾, in dem keinerlei Weiterverfolgung stattgefunden hatte, leitete die Kommission im Juni 2001 das Verfahren zur finanziellen Berichtigung ein, indem sie den Mitgliedstaat davon in Kenntnis setzte, dass möglicherweise 19,4 Millionen Euro, der vom Hof geschätzte Betrag, wiedereingezogen werden müssten. Obwohl die Antwort des Mitgliedstaats nicht innerhalb der festgesetzten Frist von zwei Monaten einging, wurde seitdem noch keine Einziehungsanordnung erteilt.

3.96. In einem Fall ⁽⁸⁰⁾, in dem das Verfahren zur finanziellen Berichtigung im September 2000 eingeleitet worden war, gingen die letzten Bemerkungen des Mitgliedstaats im Juni 2001 bei der Kommission ein. Nach Auffassung des Hofes lässt sich der ursprünglich auf 13,9 Millionen Euro geschätzte Betrag der überhöhten Zahlungen auf der Grundlage der zwischenzeitlich vorgelegten Belege auf 9,9 Millionen Euro verringern. Die Kommission hat das Verfahren jedoch nicht fortgesetzt und nicht festgelegt, welcher Betrag wiedereinzuziehen ist.

3.97. In den drei Fällen ⁽⁸¹⁾, in denen die Kommission finanzielle Berichtigungen (in Höhe von 10,9 Millionen Euro) vorsah, dauerten die Verfahren zur Erteilung von Einziehungsanordnungen mehr als 16 Monate. Außerdem beschränkte die Kommission die wiedereinzuziehenden Beträge auf die nicht zuschussfähigen Ausgaben, die bei den vom Hof geprüften Vorhaben festgestellt worden waren. Sie nahm weder zusätzliche Überprüfungen vor noch erweiterte sie die Feststellungen auf sämtliche potenziell betroffenen Ausgaben. Infolgedessen beliefen sich die zurückgeforderten Beträge auf 4,10 Millionen Euro, während sie nach Schätzung des Hofes bei 12,50 Millionen Euro liegen müssten.

3.98. Im Übrigen wurden bei einem dieser drei Fälle ⁽⁸²⁾ im Rahmen des geprüften Unterprogramms 1,6 Millionen Euro zu viel an den Mitgliedstaat ausbezahlt, da die Kommission für die EFRE-Beteiligung den ursprünglich vorgesehenen Satz angewendet hatte, obwohl der Finanzierungssatz bei der Ausführung 9 % niedriger war. Die Kommission zieht diese zu viel

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.95. Bei dem angesprochenen EFRE-Programm hat der betreffende Mitgliedstaat noch nach Ablauf der ihm ursprünglich gesetzten Frist zur Äußerung neue Elemente zur Beurteilung des Falls übermittelt. Angesichts der Bedeutung des Falls hat die Kommission dieser Fristverlängerung zugestimmt. Der Fall kann nunmehr mit einer Wiedereinziehung abgeschlossen werden, deren Betrag allerdings noch nicht endgültig festgesetzt worden ist.

3.96. Die Kommission ist bei diesem anderen EFRE-Programm gewärtig dabei, im Lichte der ausführlichen Antworten des Mitgliedstaates eine Entscheidung über die Wiedereinziehung auszuarbeiten. Die erhaltenen Antworten haben Auswirkungen auf die Extrapolationsberechnung, doch kann derzeit noch kein endgültiger Betrag genannt werden. Der geschätzte Betrag dürfte jedoch in der Größenordnung von 9,9 Mio. EUR liegen.

3.97. Mit der bisherigen Personal- und Mittelausstattung für die Rechnungsprüfungstätigkeit war es für die Kommission bis vor kurzem sehr schwer, neben ihrem eigenen Prüfungsprogramm auch noch zusätzliche Untersuchungen aufgrund der vom Hof bei bestimmten Programmen aufgedeckten Irrtümer durchzuführen. Die Situation hat sich jetzt allerdings durch eine Personalaufstockung erheblich verbessert.

Zu der Differenz zwischen den beiden vom Hof erwähnten Beträgen lässt sich als Erklärung sagen, dass der Wiedereinziehungsbetrag der Kommission sich auf die am Ende des Prüfungsverfahrens mit dem Mitgliedstaat als nicht zuschussfähig befundenen Projektkosten bezieht, wohingegen es sich bei dem weit höheren Betrag nur um eine Schätzung des Hofes handelt.

3.98. In dem vom Hof beanstandeten Fall hat die Kommission beim Programmabschluss die Berechnung aufgrund der seinerzeit anwendbaren internen Modalitäten vorgenommen. Nach Prüfung der Bemerkungen des Hofes sowie der von dem Mitgliedstaat übermittelten Elemente hat die Kommission eine Wiedereinziehungsanordnung in Höhe von 700 515 Mio. EUR erteilt.

⁽⁷⁹⁾ Ziel-2-EPPD Nordrhein-Westfalen 1992-1993.

⁽⁸⁰⁾ Ziel-1-OP Tourism Ireland 1989-1993.

⁽⁸¹⁾ Ziel-2-EPPD Pays-de-la-Loire 1992-1993; integrierte Mittelmeerprogramme Provence-Alpes-Côte d'Azur (IMP PACA); Ziel-1-OP Martinique 1989-1993.

⁽⁸²⁾ Ziel-2-EPPD Pays-de-la-Loire 1992-1993.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

gezahlten Mittel nicht wieder ein. Nach Auffassung des Hofes bedeutet die Zahlung eines Zuschusses, der höher ist als der den Endbegünstigten tatsächlich geschuldete Betrag, einen Verstoß gegen die in der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 ⁽⁸³⁾ aufgestellten Grundsätze.

Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1999

3.99. Der Hof hat geprüft, ob die Kommission die von ihm im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1999 angeführten wesentlichen Fehler, die Maßnahmen der Kommission erforderten, angemessen weiterverfolgt hat. Es handelte sich um zwölf EFRE-Interventionen und vier Vorhaben des Kohäsionsfonds.

3.100. Bezüglich der noch nicht abgeschlossenen Interventionen und Vorhaben sind die von der Kommission getroffenen Maßnahmen in acht Fällen ⁽⁸⁴⁾ zufriedenstellend, da Berichtigungen der gemeldeten Ausgaben vorgenommen wurden. In sechs Fällen ⁽⁸⁵⁾ sind die von der Kommission eingeleiteten Maßnahmen noch nicht abgeschlossen. In einem dieser Fälle ⁽⁸⁶⁾ leistete die Kommission dennoch mehrere Zahlungen zugunsten des betreffenden Programms.

3.100. Die Kommission möchte betonen, dass die sechs Fälle, in denen die von der Kommission eingeleiteten Maßnahmen bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof noch zu keiner endgültigen Berichtigung geführt haben, sich sehr komplex darstellen. Einerseits bestehen nämlich bedeutende Diskrepanzen zwischen den Feststellungen des Hofes und den Behauptungen der Mitgliedstaaten und andererseits geht es um die korrekte Auslegung der Durchführungsvorschriften für den EFRE oder die Nichtkonformität mit den Gemeinschaftspolitiken. Daher sind sowohl Kontakte mit den nationalen Behörden und den betreffenden Begünstigten in den Mitgliedstaaten als auch Konsultationen zwischen den verschiedenen Kommissionsdienststellen erforderlich, bevor gegebenenfalls die Verfahren im Hinblick auf eine finanzielle Berichtigung eingeleitet werden können. Bis zum heutigen Tag hat die Kommission bereits drei dieser sechs Fälle bereinigt, und die Berichtigungen in den anderen drei Fällen werden ebenfalls in Kürze erfolgen.

Nach Auffassung der Kommission gibt es keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Aussetzung der Zwischenzahlungen bei Programmen, für die die Untersuchungen noch andauern. Die Kommission wird jedoch genau darauf achten, dass bei Annahme des vom Mitgliedstaat zu stellenden Zahlungsantrags für den Restbetrag der verschiedenen Interventionsformen alle Irrtümer geklärt worden sind, und sie wird zu diesem Zeitpunkt alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die zuvor zu Unrecht ausgezahlten Beträge wieder einzuziehen.

⁽⁸³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über die Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (Abl. L 185 vom 15.7.1988, S. 9).

⁽⁸⁴⁾ Ziel-1-OP Thüringen 1994-1999; Ziel-1-OP Mecklenburg-Vorpommern 1994-1999; Ziel-1-OP Sachsen 1994-1999; Pilotprojekt IDAN/METT — Nordrhein-Westfalen; Ziel-1-OP Canarias 1994-1999; Ziel-5b-EPPD Bretagne 1994-1999; Kohäsionsfonds Irland Lough Ree Catchment, Ziel-1-OP Attica 1994-1999.

⁽⁸⁵⁾ Ziel-1-OP Central Macedonia 1994-1999; OP Infraestructura Científica 1994-1999; Ziel-1-OP Valencia 1994-1999; Ziel-2-OP Madrid 1997-1999; Kohäsionsfonds Spanien Digue de Botafoc; Kohäsionsfonds Spanien Résidus sólidos Galicia.

⁽⁸⁶⁾ Ziel-2-OP Madrid 1997-1999.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.101. Bezüglich eines abgeschlossenen EFRE-Programms⁽⁸⁷⁾, bei dem sich die Fehler nach Einschätzung des Hofes mit 1,3 Millionen Euro auf die Gemeinschaftszahlungen niederschlagen, ist die Kommission im Juli 2001 gegenüber dem Mitgliedstaat tätig geworden. Diese Maßnahmen sind jedoch noch nicht abgeschlossen, und es wurde noch kein Wiedereinzugsverfahren eingeleitet.

3.102. Hinsichtlich eines im Jahr 1999 abgeschlossenen Projekts des Kohäsionsfonds hatte der Hof zahlreiche Fragen aufgeworfen⁽⁸⁸⁾, die den gewährten Finanzierungssatz, die Berücksichtigung der Einnahmen, die Aufgliederung der Ausgaben, die Verfügbarkeit der Rechnungsführungsangaben und die Zuschussfähigkeit bestimmter Ausgaben betrafen. Die Kommission hat das Vorhandensein hoher Risiken eingeräumt. Sie hat in die ab dem Jahr 2000 geltenden Rechtsvorschriften neue Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Restbetragszahlung aufgenommen und ihre eigene Kontrollregelung verschärft.

ESF

3.103. Im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1999 hatte der Hof elf wesentliche Fehler festgestellt, die in Fällen nicht zuschussfähiger Ausgaben oder Aktionen aufgetreten waren⁽⁸⁹⁾. Hinsichtlich dieser Fehler hat die Kommission in der Zwischenzeit Bereinigungsverfahren eingeleitet. Davon ausgenommen ist ein Fall⁽⁹⁰⁾, der ein Vorhaben im Rahmen der Maßnahme „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ eines operationellen Programms betrifft. Der Hof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Ausgaben für dieses Vorhaben (1,16 Millionen Euro) nicht zuschussfähig sind, da der Projektträger entgegen den Zielen der Maßnahme keine spezifischen Lehrgänge veranstaltet, sondern die Teilnahme an verschiedenen Lehrgängen allgemeiner Art finanziert hat, ohne Belege für einschlägige Auswahlkriterien vorzulegen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.104. Der Hof stellt fest, dass die Kommission die seit der Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 1999 vorgelegten Bemerkungen im Allgemeinen sorgfältiger weiterverfolgt hat, als dies bei den vorangehenden Zuverlässigkeitserklärungen der Fall war (siehe Ziffern 3.99-3.103). Indessen nimmt die Kommission nur selten Überprüfungen vor, die über die vom Hof untersuchten, naturgemäß beschränkten Stichproben hinausgehen,

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.101. Das hier angesprochene EFRE-Programm stammt aus dem Zeitraum 1992-1993. Da dieser Fall also schon recht lange zurückliegt und zudem sehr komplex ist, hat die Untersuchung in dem Mitgliedstaat länger als sonst üblich gedauert. Bis jetzt hat die Kommission einen endgültigen Standpunkt zu diesem Fall festlegen können und diesen dem Mitgliedstaat mitgeteilt. Die sich aus der Analyse der Kommission ableitenden finanziellen Konsequenzen entsprechen dem vom Hof genannten Betrag.

3.102. Die Kommission hat eingeräumt, dass die besondere Art der Projektstruktur die Überprüfung der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwert hat, selbst wenn sich in diesem speziellen Fall keine finanziellen Auswirkungen ergaben. Für den Zeitraum 2000-2006 wurden die Kontrollvorschriften der Ratsverordnung verschärft, und es ist eine Kommissionsverordnung mit Durchführungsbestimmungen für die Finanzverwaltung und -kontrolle erlassen worden.

3.103. Die Kommission vertritt weiterhin die Ansicht, dass hinsichtlich der Zuschussfähigkeit des gesamten vom Hof angesprochenen Vorhabens mit ESF-Förderung keinerlei Fehler unterlaufen sind und deshalb auch keine finanzielle Berichtigung angezeigt war. Der Projektträger hat der Kommission nämlich Erläuterungen zukommen lassen, aus denen klar hervorgeht, dass das Vorhaben in Projektvorschlag und -durchführung seinem Ziel gerecht wurde, Berufsbildung in Gebieten anzubieten, in denen beruflich qualifizierte Frauen oder Männer unterrepräsentiert waren. Somit war das Vorhaben eindeutig zuschussfähig im Rahmen von Schwerpunkt 3 „Chancengleichheit von Männern und Frauen“ und stellt keine unberechtigte Inanspruchnahme von Fördermitteln für die Chancengleichheit dar.

3.104. Mit der bisherigen Personal- und Mittelausstattung für die Rechnungsprüfungstätigkeit war es, wie schon gesagt, für die Kommission in den letzten Jahren sehr schwer, neben ihrem eigenen Prüfungsprogramm auch noch zusätzliche Untersuchungen aufgrund der vom Hof bei bestimmten Programmen aufgedeckten Irrtümer durchzuführen. Die Situation hat sich jetzt allerdings durch eine Personalaufstockung erheblich verbessert.

⁽⁸⁷⁾ Ziel-2-OP Fife 1989-1991.

⁽⁸⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 3.50.

⁽⁸⁹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 3.44.

⁽⁹⁰⁾ Vorhaben 989592UK3 (Vereinigtes Königreich).

obwohl sich die Bemerkungen des Hofes oft auf Verwaltungs- und Kontrollmängel beziehen, die zahlreichen Programmen gemein sind. Insbesondere hinsichtlich der abgeschlossenen Interventionen sollte die Kommission die Inzidenz der Fehler auf die gesamte betroffene Intervention bewerten und sich nicht nur auf die Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Mittel in den unangefochtenen Einzelfällen beschränken.

WICHTIGSTE BEMERKUNGEN IN SONDERBERICHTEN

Sonderbericht Nr. 3/2002 zur Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung — Integra

3.105. Integra wurde 1996 als neuer und vierter Aktionsbereich der Gemeinschaftsinitiative (GI) „Beschäftigung und Entwicklung von Humanressourcen“⁽⁹¹⁾ für den Programmplanungszeitraum 1997-1999 ins Leben gerufen. Von 1994-1997 war Integra Bestandteil von Horizon, doch durch die Bedeutung, die das Europäische Parlament und der Rat der Frage der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zumaßen, erhielt Integra den Status eines gesonderten Aktionsbereichs. Auf der Grundlage der verfügbaren Mittel in Höhe von 418 Millionen Euro wählten die Mitgliedstaaten zunächst rund tausend Projekte aus, die im Zeitraum 1997-1999 durchgeführt werden sollten.

3.106. Das Gesamtziel der Prüfung des Hofes bestand darin, sich zu vergewissern, ob

- a) die Auswahlverfahren für Projektträger und Projekte Gewähr dafür boten, dass die Projekte innovativ und auf die von einer Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt am meisten bedrohten Personen ausgerichtet waren;

3.106. *Nach Ansicht der Kommission stellen sich im Hinblick auf die Ziele der Gemeinschaftsinitiative Integra zwangsläufig diverse methodische Fragen bezüglich der Instrumente zu ihrer Erreichung. Die Ausgrenzungsphänomene sind komplex und durch viele Faktoren bedingt. Wie zahlreiche Bewertungen gezeigt haben, ist die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen nicht leicht einzuschätzen, weil die betreffenden Indikatoren häufig unzulänglich sind.*

⁽⁹¹⁾ Diese Gemeinschaftsinitiative wurde am 15. Juni 1994 geschaffen, und zwar im Zusammenhang mit Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 20). Ursprünglich bestand die Gemeinschaftsinitiative aus drei Aktionsbereichen: Now, Youthstart und Horizon.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) die gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse bewertet und auf eine systematische, kohärente und vergleichbare Art und Weise weiterverfolgt wurden;
- c) Überwachung und Verbreitung von Informationen effektiv waren und dazu dienten, neue Modelle zur Bekämpfung der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zu schaffen.

3.107. Die Kommission hat die in den Leitlinien benutzten Schlüsselwörter oder die Populationen der einzelnen Zielgruppen nicht ausdrücklich definiert; ferner hat sie keine Liste der Prioritäten/Problembereiche aufgestellt. Weder auf Kommissionsebene noch auf mitgliedstaatlicher Ebene sind Erfolgsindikatoren oder Ausgangskriterien entwickelt worden, weshalb es schwierig ist einzuschätzen, wann und inwieweit die Projekte aufgrund ihres innovativen Charakters vermutlich einen zusätzlichen Nutzen mit sich bringen werden oder aber bestehende Ansätze verbessern oder abändern können.

3.108. Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass die Mittel Gebieten zugeflossen sind, in denen die Zielgruppen besonders stark vertreten sind, wie benachteiligte städtische Ballungsräume, so dass die Verwendung der Integra-Mittel der optimale Weg war, um Erkenntnisse über die Zielgruppen zu erlangen und darüber, wie sie in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

3.109. Die gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse wurden weder auf der Ebene der Kommission noch auf der Ebene der Mitgliedstaaten auf systematische, kohärente und vergleichbare Art und Weise bewertet und weiterverfolgt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.107. *In Anbetracht der oft unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten strebte die Kommission keine über die in der Mitteilung an die Mitgliedstaaten genannten Zielgruppen hinausgehende genaue und unflexible Zielgruppendefinition an. Die Konzepte und Definitionen können von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sein, und eine detaillierte, von oben her vorgegebene Festlegung durch die Kommission hätte den Aktionsspielraum der Mitgliedstaaten einschränken können.*

Außerdem war die Auswahl von Projekten zur Teilnahme an Integra Sache des Auswahlausschusses, der von der für die Initiative benannten Verwaltungsbehörde im jeweiligen Mitgliedstaat eingesetzt wurde. Für die genaue Auslegung des Innovationsbegriffs in den einzelnen Mitgliedstaaten war ebenfalls der Auswahlausschuss zuständig.

Für die nachfolgende Gemeinschaftsinitiative EQUAL⁽¹⁾ hat die Kommission eine Reihe klarer und umfassender Definitionen auf der Grundlage der Typologie festgelegt, die sich aus der Bewertung der Beschäftigungsinitiative ergab. Trotz dieser Festlegung sind für die Beurteilung des innovativen Charakters vorgeschlagener Projekte jedoch weiterhin ausschließlich die Projektauswahlausschüsse zuständig, die sich dabei namentlich auf ihre Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort stützen.

3.108. *Die Forderung nach Projektvorschlägen von direkt mit den Zielgruppen arbeitenden Trägern führte automatisch zu einer Konzentration der Fördermaßnahmen auf Gebiete, in denen die Zielgruppen besonders stark vertreten sind. Die spezifischen Probleme benachteiligter städtischer Ballungsgebiete wurden zudem gezielt durch Programme der Gemeinschaftsinitiative URBAN angegangen.*

3.109. *Was die Bewertung und Weiterverfolgung der gewonnenen Erkenntnisse betrifft, so wurde von August 1998 bis Januar 2000 eine EU-weite Halbzeitevaluierung durchgeführt, und in den Jahren 2002 und 2003 wird eine Ex-post-Evaluierung der Beschäftigungsinitiative vorgenommen.*

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Festlegung der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL über die transnationale Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 (ABl. C 127 vom 5.5.2000, S. 2).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.110. Weder Kommission noch Mitgliedstaaten hatten erwogen, Indikatoren einzusetzen, um die Ausgangssituation der verschiedenen von der Initiative erfassten Zielgruppen zu beschreiben. Hätten sie dies getan, so wären sie in der Lage gewesen, klare, einheitliche und messbare Kriterien aufzustellen und damit eine Ausgangsbasis für die Bewertung der Wirkung der Integrationsinitiative zu schaffen.

3.111. Nichts spricht dafür, dass die Verbreitung systematisch und wirksam erfolgt ist und dazu gedient hat, für jede Zielgruppe neue Modelle zur Bekämpfung der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zu erarbeiten.

3.112. Für keinen der besuchten Mitgliedstaaten konnten auf nationaler oder transnationaler Ebene Hinweise dafür gefunden werden, dass für einen systematischen Transfer beispielhafter Vorgehensweisen Sorge getragen worden ist. Auf der Ebene der Projektträger sowie auf lokaler/regionaler Ebene fanden sich eher Anzeichen für derartige Transfers. Allerdings wurde diese Weitergabe nicht systematisch organisiert; wichtigste Faktoren waren ganz offensichtlich die Kontakte und die Netzwerke der Projektträger untereinander und mit den lokalen Behörden.

Was die Ergebnisse der Beschäftigungsinitiative angeht, so haben Kommission und Mitgliedstaaten beträchtliche Anstrengungen unternommen, um aus den gewonnenen Erfahrungen entsprechende Lehren zu ziehen und nutzbar zu machen, namentlich durch

- eine Reihe von Publikationen,
- die Veröffentlichung mehrerer hundert Beschreibungen beispielhafter Vorgehensweisen im Internet,
- regelmäßige Arbeitsgruppensitzungen auf europäischer Ebene und
- die Veranstaltung mehrerer Konferenzen.

3.110. Die Kommission verweist nachdrücklich auf die Bedeutung der derzeit laufenden Bemühungen um die Erarbeitung von Indikatoren im Rahmen des „Eingliederungsprozesses“ (im Anschluss an die europäischen Gipfeltreffen von Lissabon und Nizza). Diese Arbeiten zeigen deutlich, wie schwierig die Festlegung harmonisierter Indikatoren ist, die geeignet sind, Aufschluss über Ausgrenzungssituationen zu geben.

3.111. Im Jahr 1997 legte die Kommission einen Leitfaden für Projektträger der Beschäftigungsinitiative (Impact Guide for Employment Project Promoters)⁽²⁾ vor, in dem Methoden zur Entwicklung einer Verbreitungsstrategie für die positiven Ergebnisse eines Projekts aufgezeigt werden. Im Jahr 1999 folgte ein Leitfaden für Projektträger zum Thema Öffentlichkeitsarbeit (Guide to Public Relations Activities for Project Promoters), der es ermöglichen soll, durch wirksame Kommunikation das Potenzial von Projekten im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen voll auszuschöpfen⁽³⁾. Was die Informationsverbreitung und Einbeziehung in den ESF-Kernbereich (Mainstreaming) im Zusammenhang mit Integra betrifft, so wurden die neuen Erkenntnisse über die Bekämpfung der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt im Wesentlichen über Veröffentlichungen und Websites auf EU-Ebene, nationaler und lokaler Ebene weiterverbreitet.

3.112. Die Website der Kommission enthält unter <http://europa.eu.int/comm/equal> die oben genannten Veröffentlichungen und darüber hinaus zahlreiche weitere Publikationen über beispielhafte Vorgehensweisen, auf die alle Entscheidungsträger des Arbeitsmarktes in der EU kostenlos zugreifen können. Die meisten von der Kommission erstellten Veröffentlichungen wurden auch in gedruckter Form EU-weit verbreitet.

Die Veranstaltungen auf nationaler und europäischer Ebene und die systematische Einbeziehung der erzielten Ergebnisse in

⁽²⁾ CE-V/7-97-003-XX-C, S. 32, 1997.

⁽³⁾ S. 28, 1999.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.113. Die Integra-Initiative hat zu einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit für ausgegrenzte Gruppen geführt. Dennoch ist es nicht möglich, gesicherte Aussagen dahin gehend zu machen, inwieweit Integra zu neuen Erkenntnissen in Bezug auf die Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt in den verschiedenen Zielgruppen geführt hat und inwieweit diese Erkenntnisse effektiv an die politischen Entscheidungsträger weitergegeben wurden.

Sonderbericht Nr. 4/2002 über lokale Beschäftigungsmaßnahmen

3.114. Lokale Beschäftigungsmaßnahmen dienen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen aus lokalen Quellen ⁽⁹²⁾ und umfassen eine vielfältige Palette von Aktionen und Tätigkeiten: Einige sind Bestandteil der europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS), in deren Rahmen die nationalen beschäftigungspolitischen Ansätze der Mitgliedstaaten zusammengeführt werden, andere werden aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert, der von der Kommission partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten verwaltet wird, und wieder andere werden von der Kommission direkt verwaltet. Diese Handlungsachsen haben zwar jeweils eine unterschiedliche Rechtsgrundlage und eigene spezifische Ziele, sind jedoch alle auf das gemeinsame Gesamtziel der Förderung einer lokalen Beschäftigungsstrategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet. Auch die Zuständigkeiten für ihre Umsetzung sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt, so etwa im Fall der operationellen ESF-Programme, für die die Mitgliedstaaten aufgrund des Subsidiaritätsprinzips geteilte Verantwortung übernehmen, und im Fall der innovativen und vorbereitenden Maßnahmen, für die die Kommission die Gesamtverantwortung trägt. Im Zeitraum 1994-1999 entfielen nach Schätzungen der Kommission auf lokale Beschäftigungsmaßnahmen rund 10 %, d. h. 5 000 Millionen Euro, der Gesamtmittelausstattung des ESF bezogen auf das Gesamtvolumen der für lokale Entwicklung aufgewandten Fördermittel der Gemeinschaft in Höhe von 20 455 Millionen Euro ⁽⁹³⁾.

die Folgeprogramme zu Integra (insbesondere die Gemeinschaftsinitiative EQUAL) zeugen durchweg von der intensiven Betreuungsarbeit im Rahmen der Programme. Speziell zur Transnationalität gibt es mehrere im Internet abrufbare Veröffentlichungen, in denen die Erfolge dieser Zusammenarbeit beschrieben werden.

3.113. Eine endgültige Bewertung, inwieweit die Ziele von Integra wirksam umgesetzt wurden, kann erst vorgenommen werden, wenn die (im Juni 2002 vorzulegenden) nationalen Abschlussberichte bei der Kommission eingegangen und von ihr analysiert worden sind und wenn die Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung im Jahr 2003 veröffentlicht sind.

3.114. Die Kommission bemüht sich, einen günstigeren Rahmen für lokale Beschäftigungsmaßnahmen innerhalb der einzelnen Komponenten dieses Politikbereichs zu schaffen, wobei sie davon ausgeht, dass sich die Effizienz der Ausarbeitung und Umsetzung politischer Maßnahmen durch die Ausweitung der personellen und institutionellen Basis verbessern lässt. Die Kommission muss ferner die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität wie auch die in Lissabon festgelegte offene Methode der Koordinierung berücksichtigen, die im Bereich der lokalen Beschäftigungsmaßnahmen von besonderer Bedeutung sind; dazu gehört es auch, die administrativen und konstitutionellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten in vollem Umfang zu respektieren.

⁽⁹²⁾ Zweiter Pfeiler (Unternehmergeist), Beschluss 2001/63/EG des Rates vom 19. Januar 2001 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001 (ABl. L 22 vom 24.1.2001, S. 18).

⁽⁹³⁾ SEK 94-2199 der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.115. Im EG-Vertrag ist zwar eine koordinierte Strategie, jedoch keine rechtsverbindliche Grundlage für eine europäische Beschäftigungspolitik als solche vorgesehen. Somit verbleibt die Aufstellung beschäftigungspolitischer Prioritäten und die Ausarbeitung entsprechender Maßnahmen einschließlich der Festlegung des Stellenwerts lokaler Beschäftigungsmaßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten in der alleinigen Verantwortung der nationalen Regierungen.

3.116. Im Zuge seiner Prüfung untersuchte der Hof die Formulierung der politischen Vorgaben und die Informationssammlung seitens der Kommission (GD Beschäftigung) im Bereich der lokalen Beschäftigung sowie die Verwaltung der im Zeitraum 1994-2001 direkt finanzierten innovativen Projekte durch die Kommission. Außerdem wurden in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien, Frankreich, Österreich, Finnland und Vereinigtes Königreich) lokale Beschäftigungsprojekte vor Ort geprüft.

3.117. Bei der Formulierung der Gemeinschaftspolitik für lokale Beschäftigungsmaßnahmen fehlten Definitionen und ein eindeutiger und detaillierter Entwicklungsplan für den Umfang und die Umsetzung der Politik in den Mitgliedstaaten. Außerdem verfügte die Kommission nicht über ausreichende Informationen, um ihre Vermittlungs- und Koordinierungsfunktion wahrnehmen zu können.

3.118. Bei einer Stichprobe von direkt von der Kommission finanzierten innovativen und vorbereitenden Vorhaben zur Förderung der lokalen Beschäftigung waren die Mittelbewirtschaftungsverfahren der Kommission in einigen Fällen nicht streng genug. Überdies war die Kostenwirksamkeit solcher Vorhaben nicht gewährleistet, da es gewisse Überschneidungen zwischen den verschiedenen innovativen Maßnahmen gab und einige Vorhaben zu einem späten Zeitpunkt genehmigt wurden.

3.117. Die Kommission erkennt selbstverständlich die Notwendigkeit einer noch besseren Formulierung der Gemeinschaftspolitik an.

Sie möchte aber betonen, dass angesichts der großen Vielfalt an Tätigkeiten und vor allem Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten (Größe, Kompetenz, Ressourcen auf infraregionaler Ebene) eine einheitliche gemeinschaftsweite Definition einer lokalen Beschäftigungspolitik und entsprechender Maßnahmen weder praktikabel noch wünschenswert wäre, und sie wäre auch durch die ESF-Verordnung und die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) nicht abgedeckt. Der Versuch einer derartigen Definition ist im Übrigen bislang ebenfalls noch von keiner anderen internationalen Organisation, z. B. auch nicht beim LEED-Programm der OECD, unternommen worden. Die Kommission bietet vor allem politische Orientierung und fördert den Erfahrungsaustausch durch innovative und vorbereitende Maßnahmen unter anderem auch für lokale Akteure, wie in der Mitteilung vom November 2001 über lokale Beschäftigungsmaßnahmen dargestellt.

3.118. Die Kommission stimmt der allgemeinen Empfehlung des Rechnungshofes zu, bei den innovativen und vorbereitenden Maßnahmen zur lokalen Beschäftigungsförderung die Haushaltsunterstützung zu rationalisieren und die Finanzverwaltungsverfahren zu verbessern. Sie wird dabei alles tun, um die einschlägigen Haushaltslinien unter Einsatz der verfügbaren Humanressourcen bestmöglich umzusetzen.

Die „späte Genehmigung“ bestimmter Vorhaben erklärt sich dadurch, dass technische Probleme der Projektträger in einigen Fällen zu Verzögerungen bei der Unterzeichnung der Zuschussvereinbarungen geführt haben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.119. Bei der Prüfung wurden auch eine Reihe von Schwierigkeiten und Hindernisse für die wirksame Umsetzung lokaler Beschäftigungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten festgestellt. So hatte die Einführung von Kleinzuschüssen durch die ESF-Verordnung, wonach die Verteilung der Hilfen an die Endbegünstigten an zwischengeschaltete Stellen delegiert wird, in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Verzögerungen und verwaltungsbedingte Komplikationen zur Folge. Zwei Mitgliedstaaten (Deutschland und Österreich) schoben ihre Beteiligung an diesem innovativen Mechanismus auf. Außerdem waren in einigen Mitgliedstaaten aufgrund nationaler Verwaltungsbestimmungen Vorschusszahlungen an Endbegünstigte im Freiwilligen- und Gemeinschaftssektor untersagt, was ebenfalls ein Hindernis für Maßnahmen zur Förderung lokaler Beschäftigungsmaßnahmen darstellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.119. *Bei Kleinzuschüssen sollten die vom Rechnungshof zu Recht angeführten Komplikationen und Einschränkungen auf Einzelfallbasis von den betroffenen Mitgliedstaaten und/oder zuständigen Behörden behandelt werden. Die Kommission setzt sich für eine weitere Vereinfachung in diesem Bereich ein, hat jedoch keinen Einfluss auf nationale Mechanismen und Verwaltungsverfahren.*

KAPITEL 4

Interne Politikbereiche

4.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	4.1-4.2
Analyse der Haushaltsführung	4.3-4.9
Ausführung des Haushaltsplans und Finanzielle Vorausschau	4.3-4.4
Durchsicht der Haushaltsrechnung	4.5-4.7
Analyse nicht automatischer Mittelübertragungen	4.8-4.9
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	4.10-4.51
Prüfungsziele und Prüfungsumfang	4.10
Systemanalyse der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V)	4.11-4.36
Art der Ausgaben und Prüfungsansatz	4.11-4.17
Ungeeignete Begriffsbestimmung für Bauarbeiten und Erstattungsfähigkeit der Kosten	4.18-4.20
Unvollständige Umsetzung des offiziellen Verfahrenshandbuchs, unzureichende Aufgabentrennung, unzureichende IT-Unterstützung für TEN-V-Maßnahmen	4.21-4.23
Mangelhaftes Funktionieren der Schlüsselkontrollen	4.24-4.26
Aus der Prüfung ergibt sich der Schluss, dass mit Ausnahme der Studien Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge besteht	4.27-4.30
Empfehlung: Stärkung des Rechts- und Kontrollrahmens für das TEN-V-Programm	4.31-4.36
Fortführung der Systemanalyse des 5. Rahmenprogramms	4.37-4.51
Art der Ausgaben und Prüfungsansatz	4.37-4.40
Erhebliche Inzidenz überhöhter Zahlungen vorwiegend wegen Nichteinhaltung der Vertragsbestimmungen durch die Begünstigten	4.41-4.43
Aufgrund der Prüfung ergeben sich ernsthafte Bedenken im Hinblick auf die Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf Ebene der Begünstigten	4.44-4.46
Empfehlung: Vereinfachung des Kostenerstattungssystems und Einführung wirksamerer Sanktionsmechanismen	4.47-4.51
Analyse der Prüfungen der Kommission im Bereich interne Politikbereiche und Forschung	4.52-4.61
Rückgang bei den abgeschlossenen Prüfungen	4.52-4.56
Trotz der verstärkten Prüfungstätigkeiten im Bereich Forschung wurde das Ziel von 10 % noch nicht erreicht	4.57-4.61

Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	4.62-4.63
Direktverwaltung durch die Generaldirektion (GD) für Beschäftigung und Soziales	4.62-4.63
Zusammenfassung des Sonderberichts Nr. 2/2002 zu den gemeinschaftlichen Aktionsprogrammen Sokrates und Jugend für Europa	4.64-4.72
Schwachstellen in der Konzeption	4.66-4.69
Fristen und Mängel bei der Durchführung	4.70-4.72
Empfehlungen	4.73-4.77

EINLEITUNG

4.1. Die internen Politikbereiche der Europäischen Union stellen in erster Linie auf die Umsetzung und Entwicklung des Binnenmarktes ab. Sie erstrecken sich über vier ganze Teileinzelpläne des Haushaltsplans und mehrere Haushaltslinien eines weiteren Teileinzelplans:

- a) allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, audiovisueller Bereich, Information und sonstige Sozialmaßnahmen (Teileinzelplan B3);
- b) Energie, Euratom-Sicherheitsüberwachung und Umwelt (Teileinzelplan B4);
- c) Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und transeuropäische Netze (Teileinzelplan B5);
- d) Forschung und technologische Entwicklung (Teileinzelplan B6);
- e) sonstige Agrarmaßnahmen, sonstige regionale Maßnahmen, Verkehr, sonstige Maßnahmen im Bereich der Fischerei und Seepolitik (Titel B2-5 bis B2-9 des Teileinzelplans B2) sowie Artikel B1-3 8 2 (Maßnahmen zur Information über die gemeinsame Agrarpolitik — ehemals Teil von Artikel B2-5 1 2 2).

4.2. Für die Durchführung der Maßnahmen der internen Politikbereiche und die Verwaltung der entsprechenden Haushaltsmittel sind 13 Generaldirektionen (GDs) zuständig, wobei unter dem Gesichtspunkt des verwalteten Mittelvolumens der Generaldirektion Forschung, der Generaldirektion Energie und Verkehr sowie der Generaldirektion Informationsgesellschaft die größte Bedeutung zukommt.

ANALYSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Ausführung des Haushaltsplans und Finanzielle Vorausschau

4.3. Die **Tabelle 4.1** vermittelt einen Überblick über die Ausführung des Haushaltsplans im Jahr 2001 in Gegenüberstellung zur Obergrenze der Finanziellen Vorausschau. In den **Tabellen 4.2** und **4.3** ist zusammenfassend dargestellt, wie die verfügbaren Mittel im Haushaltsjahr 2001 verwendet wurden.

Tabelle 4.1 — Entwicklung und Ausführung des Haushaltsplans 2001 — Vergleich mit der Obergrenze der Finanziellen Vorausschau

(Mio. EUR)

Obergrenze der Finanziellen Vorausschau: interne Politikbereiche										
	Interne Politikbereiche insgesamt		Davon:							
			Forschung und technologische Entwicklung (B6)		Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Arbeitsmarkt, TEN (B5)		Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, Information und sonstige Sozialmaßnahmen (B3)		Sonstige = Energie, Umwelt und landwirtschaftliche Maßnahmen (B4 und teilweise B2)	
	VE	ZE	VE	ZE	VE	ZE	VE	ZE	VE	ZE
Obergrenze der Finanziellen Vorausschau	6 272,0									
Entwicklung des Haushaltsplans										
Ursprüngliche Mittel ⁽¹⁾	6 232,2 ⁽⁴⁾	5 854,8 ⁽⁴⁾	3 920,0	3 610,0	1 068,5	1 036,8	810,3	762,7	283,6	390,8
Endgültig verfügbare Mittel ⁽²⁾	7 178,2 ⁽⁴⁾	6 485,4 ⁽⁴⁾	4 497,6	3 865,6	1 171,6	1 100,6	1 017,0	1 051,8	472,0	444,3
Ausführung des Haushaltsplans										
Verwendete Mittel ⁽³⁾	6 703,3	5 303,1	4 183,7	3 195,9	1 119,7	865,8	966,0	880,6	433,9	360,7
% der endgültig verfügbaren Mittel	93,4	81,8	93,0	82,7	95,6	78,7	95,0	83,7	91,9	81,2
Auf das Haushaltsjahr 2002 übertragene Mittel	315,1	707,4	269,3	432,9	8,6	155,3	32,5	97,4	4,7	21,9
% der endgültig verfügbaren Mittel	4,4	10,9	6,0	11,2	0,7	14,1	3,2	9,3	1,0	4,9
Annullierte Mittel	159,9 ⁽⁴⁾	474,9 ⁽⁴⁾	44,7	236,8	43,3	79,5	18,6	73,8	33,4	61,7
% der endgültig verfügbaren Mittel	2,2	7,3	1,0	6,1	3,7	7,2	1,8	7,0	7,1	13,9

⁽¹⁾ Am 14. Dezember 2000 endgültig vom Europäischen Parlament festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 56 vom 26.2.2001), einschließlich der in Kapitel B0-4 0 für Rubrik 3 vorläufig eingesetzten Mittel.

⁽²⁾ Mittelansätze und geänderte Mittel nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen, einschließlich der aus 2000 übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel.

⁽³⁾ Verwendete Mittel, einschließlich der aus 2000 übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel.

⁽⁴⁾ Einschließlich Kapitel B0-4 0 (Reserve).

NB: VE = Verpflichtungsermächtigungen, ZE = Zahlungsermächtigungen.

Quelle: Rechnung der Europäischen Union — Band II, Teil I — SEK(2002) 404-FR.

Tabelle 4.2 — Entwicklung und Ausführung des Haushaltsplans 2001, gegliedert nach Teilzeleplänen

(Mio. EUR)

Teilezelplan	Haushaltlinie	Verpflichtungsermächtigungen							
		Ursprünglicher Haushaltsplan ⁽¹⁾	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH und Mittelübertragungen ⁽²⁾	Zusätzlich bereitgestellte Mittel wie aus 2000 übertragene Mittel, wiederverwendete Einnahmen usw. ⁽³⁾	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH und Mittelübertragungen sowie zusätzlich bereitgestellten Mitteln ⁽⁴⁾ (d) + (e)	Verwendete Mittel, ohne die aus 2000 übertragenen Mittel, die wiederverwendeten Einnahmen usw. ⁽⁵⁾	Verwendete Mittel, einschließlich der aus 2000 übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen usw. ⁽⁶⁾	Auf das Haushaltsjahr 2002 übertragene Mittel	Am Jahresende annullierte Mittel
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)
Insgesamt B2	Sonstige Strukturmaßnahmen	119,8	155,8	0,0	155,9	140,3	140,3	1,0	14,6
Insgesamt B3	Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und sonstige Sozialmaßnahmen	810,3	880,3	136,8	1 017,0	938,7	966,0	32,5	18,6
Insgesamt B4	Energie, Euratom und Umwelt	163,8	168,7	147,5	316,2	158,1	293,6	3,8	18,8
Insgesamt B5	Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und transeuropäische Netze	1 068,5	1 105,0	66,5	1 171,6	1 074,7	1 119,7	8,6	43,3
Insgesamt B6	Forschung und technologische Entwicklung	3 920,0	3 987,6	510,0	4 497,6	4 158,8	4 183,7	269,3	44,7
B0-4 0	Vorläufig eingesetzte Mittel = Reserve	149,7	19,9		19,9				19,9
	INSGESAMT	6 232,2	6 317,4	860,9	7 178,2	6 470,6	6 703,3	315,1	159,9
		Zahlungsermächtigungen							
Insgesamt B2	Sonstige Strukturmaßnahmen	199,6	199,6	0,9	200,4	152,6	152,7	12,1	35,6
Insgesamt B3	Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und sonstige Sozialmaßnahmen	762,7	840,3	211,5	1 051,8	865,7	880,6	97,4	73,8
Insgesamt B4	Energie, Euratom und Umwelt	191,2	206,6	37,4	243,9	186,7	208,0	9,8	26,1
Insgesamt B5	Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und transeuropäische Netze	1 036,8	1 066,3	34,3	1 100,6	855,7	865,8	155,3	79,5
Insgesamt B6	Forschung und technologische Entwicklung	3 610,0	3 334,2	531,4	3 865,6	3 192,8	3 195,9	432,9	236,8
B0-4 0	Vorläufig eingesetzte Mittel = Reserve	54,6	23,0		23,0				23,0
	INSGESAMT	5 854,8	5 669,9	815,5	6 485,4	5 253,4	5 303,1	707,4	474,9

⁽¹⁾ Am 14. Dezember 2000 endgültig vom Europäischen Parlament festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 56 vom 26.2.2001), einschließlich der in Kapitel B0-4 0 für Rubrik 3 vorläufig eingesetzten Mittel.

⁽²⁾ Mittelansätze und geänderte Mittel nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen. Nicht inbegriffen sind die aus dem Jahr 2000 übertragenen Mittel, die wiederverwendeten Einnahmen, die Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, andere zweckgebundene Einnahmen und die wiederverwendeten Mittel — vgl. Band II, Spalte 3 der Tabelle „Zusammensetzung und Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen“ sowie Spalte 3 der Tabelle „Zusammensetzung und Entwicklung der Zahlungsermächtigungen“.

⁽³⁾ Aus dem Haushaltsjahr 2000 übertragene Mittel, wiederverwendete Einnahmen und Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, andere zweckgebundene Einnahmen und wiederverwendete Mittel — siehe Band II, Spalte 8 der Tabelle „Zusammensetzung und Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen“ und Spalte 17 der Tabelle „Zusammensetzung und Entwicklung der Zahlungsermächtigungen“.

⁽⁴⁾ Geänderte Mittel nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und Mittelübertragungen, einschließlich der aus 2000 übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel — vgl. Band II, Spalte 9 der Tabelle „Zusammensetzung und Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen“ und Spalte 18 der Tabelle „Zusammensetzung und Entwicklung der Zahlungsermächtigungen“.

⁽⁵⁾ Verwendete Mittel. Nicht inbegriffen sind die aus 2000 übertragenen Mittel, die wiederverwendeten Einnahmen, die Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, andere zweckgebundene Einnahmen und die wiederverwendeten Mittel — Band II, Spalte 2 der Tabelle „Ausführung der Verpflichtungsermächtigungen“ und Spalte 17 der Tabelle „Ausführung der Zahlungsermächtigungen“.

⁽⁶⁾ Verwendete Mittel, einschließlich der aus dem Haushaltsjahr 2000 übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel — Band II, Spalte 5 der Tabelle „Ausführung der Verpflichtungsermächtigungen“ und Spalte 20 der Tabelle „Ausführung der Zahlungsermächtigungen“.

Quelle: Rechnung der Europäischen Union — Band II, Teil I — SEK(2002) 404-FR.

Tabelle 4.3 — Entwicklung und Ausführung des Haushaltsplans 2001, gegliedert nach Titel

(Mio. EUR)

Titel/ Teileinzelplan	Haushaltslinie	Verpflichtungsermächtigungen					Zahlungsermächtigungen				
		Ursprünglicher Haushaltsplan ⁽¹⁾	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH, Mittelüber- tragungen und zusätzlich bereitgestellten Mitteln ⁽²⁾	Verwendete Mittel ⁽³⁾	Ausführungsrate bezogen auf den ursprüngl. Haushaltsplan (%)	Ausführungsrate bezogen auf den endg. Haushaltsplan (%)	Ursprünglicher Haushaltsplan ⁽¹⁾	Endgültiger Haushaltsplan nach BNH, Mittelüber- tragungen und zusätzlich bereitgestellten Mitteln ⁽²⁾	Verwendete Mittel ⁽³⁾	Ausführungsrate bezogen auf den ursprüngl. Haushaltsplan (%)	Ausführungsrate bezogen auf den endg. Haushaltsplan (%)
B2-5	Sonstige Agrarmaßnahmen	53,6	53,6	49,8	93,0	92,9	107,5	107,5	79,2	73,7	73,7
B2-6	Sonstige regionale Maßnahmen	15,0	15,0	15,0	100,0	100,0	15,0	15,9	15,2	101,3	95,8
B2-7	Verkehr	25,2	25,2	23,1	91,8	91,8	21,3	21,3	14,5	68,2	68,2
B2-9	Sonstige Maßnahmen im Bereich der Fischerei und der Seepolitik	26,1	62,1	52,4	201,1	84,4	55,8	55,8	43,8	78,5	78,5
	Insgesamt B2	119,8	155,9	140,3	117,1	90,0	199,6	200,4	152,7	76,5	76,2
B3-1	Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend	491,3	605,4	582,2	118,5	96,2	427,8	657,5	567,6	132,7	86,3
B3-2	Kultur und audiovisueller Bereich	120,1	141,8	130,9	109,0	92,3	109,8	138,9	97,1	88,5	69,9
B3-3	Information und Kommunikation	86,6	114,7	104,3	120,5	90,9	91,4	110,5	93,5	102,3	84,6
B3-4	Soziale Dimension und Beschäftigung	112,4	155,1	148,6	132,2	95,8	133,7	145,0	122,4	91,6	84,4
	Insgesamt B3	810,3	1 017,0	966,0	119,2	95,0	762,7	1 051,8	880,6	115,5	83,7
B4-1	Energie	33,8	65,5	62,6	185,1	95,6	33,0	44,3	34,6	104,8	78,1
B4-2	Euratom-Sicherheitsüberwachung	17,7	18,0	17,7	99,9	98,4	17,3	19,2	17,6	101,6	91,5
B4-3	Umwelt	112,3	232,8	213,4	190,0	91,7	140,9	180,4	155,8	110,6	86,4
	Insgesamt B4	163,8	316,2	293,6	179,2	92,9	191,2	243,9	208,0	108,8	85,3
B5-1	Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz	22,5	22,9	21,2	94,3	92,6	20,0	20,3	19,1	95,3	93,9
B5-2	Hilfe für den Wiederaufbau	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9
B5-3	Binnenmarkt	144,3	157,1	142,3	98,6	90,5	159,9	167,8	126,7	79,3	75,5
B5-4	Industrie	p.m.	p.m.	n.v.	n.v.	n.v.	p.m.	p.m.	n.v.	n.v.	n.v.
B5-5	Arbeitsmarkt und technologische Innovation	119,6	144,8	133,1	111,2	91,9	122,8	143,6	111,0	90,4	77,3
B5-6	Statistische Informationen	32,6	36,5	35,2	107,9	96,3	31,0	36,2	32,6	105,0	90,1
B5-7	Transeuropäische Netze	650,6	665,8	655,2	100,7	98,4	595,2	605,4	482,1	81,0	79,6
B5-8	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	92,6	136,1	125,1	135,1	91,9	101,8	117,8	85,6	84,1	72,7
B5-9	Betrugsbekämpfung	5,0	5,0	4,4	87,3	87,3	4,8	6,2	5,5	115,5	89,4
	Insgesamt B5	1 068,5	1 171,6	1 119,7	104,8	95,6	1 036,8	1 100,6	865,8	83,5	78,7
B6-1	Gemeinsame Forschungsstelle — Personal und Durchführungsmittel	209,3	255,6	252,5	120,7	98,8	211,2	250,6	243,2	115,1	97,1
B6-2	Gemeinsame Forschungsstelle — Direkte operationelle Mittel — wissenschaftlich-technische Unterstützung der Gemeinschaftspolitik — EG-Rahmenprogramm 1998-2002	29,6	55,1	28,9	97,5	52,4	32,3	43,7	30,4	94,3	69,6
B6-3	Gemeinsame Forschungsstelle — Direkte operationelle Mittel — EAG-Rahmenprogramm 1998-2002	10,8	18,5	11,0	102,3	59,8	12,0	15,8	12,4	103,1	78,5
B6-4	Gemeinsame Forschungsstelle — Direkte Aktionen — Abschluss der früheren gemeinsamen und ergänzenden Programme und sonstige Tätigkeiten der GFS	p.m.	114,5	19,3	n.v.	16,9	1,5	101,6	18,2	1 213,8	17,9
B6-5	Indirekte Aktionen (Aktionen auf Kostenteilungsbasis) ... Abschluss früherer Aktionen ...	p.m.	296,6	163,7	n.v.	55,2	693,5	1 087,7	672,8	97,0	61,9
B6-6	Indirekte Aktionen (Aktionen auf Kostenteilungsbasis) ... Fünftes Rahmenprogramm 1998-2002	3 670,3	3 757,4	3 708,2	101,0	98,7	2 659,5	2 366,2	2 218,9	83,4	93,8
	Insgesamt B6	3 920,0	4 497,6	4 183,7	106,7	93,0	3 610,0	3 865,6	3 195,9	88,5	82,7
B0-4 0	Vorläufig eingesetzte Mittel = Reserve	149,7	19,9				54,6	23,0			
	INSGESAMT	6 232,2	7 178,2	6 703,3	107,6	93,4	5 854,8	6 485,4	5 303,1	90,6	81,8

⁽¹⁾ Am 14. Dezember 2000 endgültig vom Europäischen Parlament festgestellter Haushaltsplan (Abl. L 56 vom 26.2.2001).

⁽²⁾ Geänderte Mittel nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen, einschließlich der aus 2000 übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel.

⁽³⁾ Verwendete Mittel, einschließlich der aus 2000 übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Teilnahme Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel.

NB: p.m. = pro memoria; n.v. = nicht verfügbar.

Quelle: Rechnung der Europäischen Union — Band II, Teil I — SEK(2002) 404-FR.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.4. Für die internen Politikbereiche sind Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 7 178,2 Millionen Euro in Form von endgültigen Verpflichtungsermächtigungen und 6 485,4 Millionen Euro in Form von endgültigen Zahlungsermächtigungen veranschlagt (siehe **Tabellen 4.2** und **4.3**). Wie aus **Tabelle 4.1** hervorgeht, lagen die verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen deutlich (mehr als 14 %) über der Obergrenze der Finanziellen Vorausschau. Der Hauptanteil der Verpflichtungs- bzw. Zahlungsermächtigungen entfällt mit 4 497,6 Millionen Euro bzw. 3 865,6 Millionen Euro auf die Forschung und technologische Entwicklung und hier wiederum (mit 3 757,4 Millionen Euro bzw. 2 366,2 Millionen Euro) auf über das 5. Rahmenprogramm (5. RP) kofinanzierte indirekte Aktionen. Die Verpflichtungsermächtigungen für die trans-europäischen Netze (TEN) betragen 665,8 Millionen Euro, die Zahlungsermächtigungen 605,4 Millionen Euro.

Durchsicht der Haushaltsrechnung (1)

4.5. Im Vergleich zum Rechnungsabschluss 2000 wurde die Haushaltsrechnung 2001 (2) im Allgemeinen formal und inhaltlich weiter verbessert. Wesentliche Informationen zur Verwaltung bestimmter Haushaltslinien fehlen allerdings nach wie vor.

4.5. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass die Haushaltsrechnung 2001 formal und inhaltlich weiter verbessert wurde.

Die Kommission hat die wichtigsten Haushaltslinien und Programme (unter anderem 34 bei der Rubrik 3 und 30 bei der Rubrik 4) für eine detaillierte Analyse vorab ausgewählt. Die Auswahlkriterien berücksichtigten sowohl den Umfang der Haushaltsmittel als auch die wahrgenommene politische Bedeutung des Programms.

Gegenstand dieser Analyse sind nicht nur die Abweichungen zwischen den endgültigen Haushaltsmitteln und dem vom Parlament angenommenen ursprünglichen Haushaltsplan oder der Grad der Mittelverwendung, sondern auch der „Output“ der Ausgaben.

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

(2) SEK(2002) 404-FR.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.6. Wie aus **Tabelle 4.3** hervorgeht, war die Ausführungsrate der bei den Titeln B6-2, B6-3, B6-4 und B6-5 eingesetzten endgültigen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen gering. Dies wird im Kommissionsdokument aber nicht erläutert.

4.7. Ferner enthält das Kommissionsdokument auch keinerlei Informationen zu Titel B5-2 (Hilfen für den Wiederaufbau), bei dem die endgültigen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen mehr als das Doppelte des im ursprünglichen Haushaltsplan veranschlagten Betrags ausmachten.

Analyse nicht automatischer Mittelübertragungen

4.8. Bei den Haushaltsposten im Bereich Allgemeine Bildung sowie Jugendpolitik und Kultur (Haushaltsposten B3-1 0 0 0 und B3-2 0 0 8) sowie beim Haushaltsposten B5-3 0 0 2 A (Funktionsweise und Entwicklung des Binnenmarktes, insbesondere im Bereich der Meldung, Zertifizierung und der sektoriellen Angleichung — Verwaltungsausgaben) kam es in den

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.6. Bei den GFS-Mitteln (B6-2, B6-3, B6-4) sind zwei Komponenten zu unterscheiden:

- Bei den institutionellen Mitteln des Rahmenprogramms (die 62 % der Verpflichtungsermächtigungen und 71 % der Zahlungsermächtigungen ausmachen) beträgt die Ausführungsrate bei den Verpflichtungsermächtigungen 98 % und bei den Zahlungsermächtigungen 94 %.
- Bei den zweckgebundenen Einnahmen hingegen, die für die Ausführung der Aktionen mit Kostenteilung und sonstiger wettbewerbsorientierter Tätigkeiten erforderlich sind (sie machen 38 % der Verpflichtungsermächtigungen und 29 % der Zahlungsermächtigungen aus), werden die Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen bei der Erhebung der Einnahmen festgesetzt, während die Ausführung in der Regel mehrere Jahre in Anspruch nimmt.

Titel B6-5 betreffend den Abschluss der indirekten Aktionen mit Kostenteilung der früheren Rahmenprogramme umfasst einen Posten Einnahmen Dritter aus Vereinbarungen über eine Assoziierung am 5. Rahmenprogramm, der 99,4 % der Verpflichtungsermächtigungen und 34,7 % der Zahlungsermächtigungen ausmacht.

Bei den Verpflichtungsermächtigungen konnte wegen der ungewissen und mitunter verspäteten Bereitstellung der Mittel nur teilweise eine hohe Mittelverwendung erreicht werden.

Bei den Zahlungsermächtigungen ist die Inanspruchnahme aus strukturellen Gründen unvollständig. Die Zahlungsermächtigungen für die Beiträge von Drittländern werden nicht auf der Grundlage des jährlichen Bedarfs veranschlagt, sondern vielmehr im Zuge der Beiträge auf die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen festgesetzt, obgleich sich ihre Inanspruchnahme wie bei den übrigen Forschungsaktionen in der Regel über mehrere Jahre erstreckt.

4.8. Im Bereich Bildung und Kultur (B3) machten die Übertragungen von 2000 auf 2001, das erste Jahr der Umsetzung von vier Programmen, von denen drei erst im Laufe des Jahres angenommen worden waren, insgesamt nur 2,6 % der verfügbaren Mittel aus; die Übertragungen von 2001 auf 2002 entsprachen nur noch 1,2 % der verfügbaren Mittel.

BEMERKUNGEN DES HOFES

vergangenen zwei Jahren (von 2000 auf 2001 und von 2001 auf 2002) zu relativ hohen nicht automatischen Übertragungen von Verpflichtungsermächtigungen (gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Haushaltsordnung). Bei den Haushaltsposten des Teileinzelsplans B3 waren die Übertragungen in erster Linie auf die späte Annahme der neuen Aktionsprogramme Sokrates, Kultur 2000 und Jugendpolitik zurückzuführen. Wie der zusammenfassenden Darstellung in **Tabelle 4.4** zu entnehmen ist, war auch beim Posten B5-7 2 1 0 (Netze für den Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA)) ein Anstieg der Übertragungen festzustellen.

4.9. Bei Artikel B5-7 1 0 (Finanzielle Unterstützung der Energieinfrastruktur, TEN-E) wurden in den Jahren 1999/2000 und 2001/2002, bei Artikel B5-8 1 0 (Europäischer Flüchtlingsfonds) in den beiden vergangenen Jahren vielfach nicht automatische Übertragungen von Zahlungsermächtigungen festgestellt. Bei den Maßnahmen im Bereich Energieinfrastruktur belaufen sich die 55 Mittelbindungen, die bis spätestens Ende 2001 abzuwickeln gewesen wären, auf insgesamt 23,7 Millionen Euro, während die für 2001 eingesetzten Zahlungsermächtigungen insgesamt lediglich 18,0 Millionen Euro betragen. Aufgrund von Problemen bei der Verwaltung von Zuschussverträgen wurden 3,6 Millionen Euro auf das Haushaltsjahr 2002 übertragen (siehe **Tabelle 4.4**). Die Kommission konnte diese Mittel im Haushaltsjahr 2001 wegen der erst spät erfolgten Zuweisung der Zahlungsermächtigungen zu den Haushaltslinien und der späten Vertragsunterzeichnung sowie wegen Auszahlungsverzögerungen nicht verwenden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Bei der Linie B3-1 0 0 0 hängen die Übertragungen von 2000 auf 2001 (2,5 Mio. EUR) hauptsächlich damit zusammen, dass es eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Bereich der Minderheitensprachen zu finalisieren; von 2001 auf 2002 wurden nur noch 0,5 Mio. EUR übertragen.
- Bei der Linie B3-2 0 0 8 hängen die von 2000 auf 2001 übertragenen Mittel (10,5 Mio. EUR) weitgehend mit der verspäteten Annahme der neuen Rechtsgrundlage zusammen; von 2001 auf 2002 wurden nur noch 0,5 Mio. EUR übertragen.

Bei der Linie B5-3 0 0 2 A war der Betrag, der übertragen wurde (112 900 EUR — oder 10,3 % der Mittelausstattung der Linie), zur Finanzierung von zwei Dossiers bestimmt, die zwar fertiggestellt waren, für die aber im Dezember 2001 keine Ausgabenanordnung hatte erteilt werden können. Die Mittelübertragung bei dieser Haushaltslinie ist nicht strukturbedingt.

Bei der Linie B5-7 2 1 0 betraf die Übertragung von 1 428 235 EUR (6,1 % der Mittelausstattung 2001) ein Dossier, das Anfang Dezember vom Vergabebeirat befürwortet worden war, für das aber die rechtliche Verpflichtung nicht bis zum 31. Dezember finalisiert werden konnte.

4.9. Bei Artikel B5-7 1 0 hatte die Einführung eines neuen Vertragsmodells zum besseren Schutz der finanziellen Interessen der Kommission (Bankgarantie in Höhe des Betrags der Vorschusszahlung) eine verspätete Unterzeichnung dieser Verträge zur Folge. Daher war die Kommission nicht in der Lage, die Vorschusszahlungen für die TEN-E-Verträge in voller Höhe zu leisten.

Infolge der verspäteten Annahme der Rechtsgrundlage zur Schaffung des EFF (Europäischer Flüchtlingsfonds — Linien B5-8 1 0 und B5-8 1 1; die Rechtsgrundlage wurde am 28. September 2000 angenommen) mussten die Zahlungsermächtigungen in voller Höhe vom Haushaltsjahr 2000 auf das Haushaltsjahr 2001 übertragen werden. Im Haushaltsjahr 2001 konnten die Mitgliedstaaten nicht alle die erste Vorschusszahlung ausschöpfen, weshalb eine neuerliche Übertragung eines Teils der Mittel des Haushaltsjahres 2001 auf das Haushaltsjahr 2002 notwendig war.

Tabelle 4.4 — Haushaltsartikel, bei denen es häufig zu nicht automatischen Mittelübertragungen kommt

(in 1 000 EUR)

Verpflichtungsermächtigungen										
Artikel/Posten	Haushaltslinie	1999			2000			2001		
		bewilligt	auf 2000 übertragen		bewilligt	auf 2001 übertragen		bewilligt	auf 2002 übertragen	
			Betrag	%		Betrag	%		Betrag	%
B3-1 0 0 0	Vorbereitende Maßnahmen für die Zusammenarbeit im Bereich allgemeine Bildung und Jugendpolitik	(¹)	(¹)	—	3 426,5	2 512,8	73,3	5 910,0	454,0	7,7
B3-1 0 0 1	Sokrates	(¹)	(¹)	—	231 840,0	1 913,6	0,8	239 306,0	3 330,1	1,4
B3-1 0 2 1	Leonardo Da Vinci	140 393,0	1 851,9	1,3	138 230,0	619,9	0,4	142 397,0	579,1	0,4
B3-2 0 0 8	Rahmenprogramm zur Förderung der Kultur	—	—	—	35 843,0	10 521,7	29,4	31 580,0	527,6	1,7
B5-3 0 0 2 A	Funktionsweise und Entwicklung des Binnenmarktes, insbesondere im Bereich der Meldung, Zertifizierung und der sektoriellen Angleichung — Verwaltungsausgaben	—	—	—	1 215,0	99,0	8,1	1 093,5	112,9	10,3
B5-6 0 0	Politik auf dem Gebiet der statistischen Information mit Beteiligung der Drittstaaten	32 525,0	172,8	0,5	30 481,5	87,9	0,3	30 183,1	77,3	0,3
B5-7 2 1 0	Netze für den Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA)	(¹)	(¹)	—	22 371,0	275,2	1,2	23 516,0	1 428,2	6,1
B5-7 2 1 1	Innergemeinschaftliche Statistiknetze (Edicom)	10 950,0	1 459,0	13,3	(¹)	(¹)	—	9 370,0	149,2	1,6
B6-6 1 1 1	Lebensqualität und Management lebender Ressourcen: Operationelle Ausgaben	529 500,0	1 106,0	0,2	542 222,0	262,0	0,0	604 158,0	941,2	0,2
B6-6 1 4 1	Erhaltung des Ökosystems (EG) / Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung (EG) — Umwelt und nachhaltige Entwicklung: Operationelle Ausgaben	(¹)	(¹)	—	235 077,0	1 467,3	0,6	276 386,0	5 137,8	1,9

Zahlungsermächtigungen

Artikel	Haushaltslinie	1999			2000			2001		
		bewilligt	auf 2000 übertragen		bewilligt	auf 2001 übertragen		bewilligt	auf 2002 übertragen	
			Betrag	%		Betrag	%		Betrag	%
B5-7 1 0	Finanzielle Unterstützung der Energieinfrastruktur	16 000,0	4 550,0	28,4	(¹)	(¹)	—	18 000,0	3 591,0	20,0
B5-8 1 0	Europäischer Flüchtlingsfonds	—	—	—	16 280,0	1 746,0	10,7	47 090,0	6 337,7	13,5

(¹) Keine Übertragungen auf das folgende Jahr.

Quelle: Kommission: SEK(2000) 481, SEK(2001) 449, C(2002) 1055.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Prüfungsziele und Prüfungsumfang

4.10. Bei den Prüfungsarbeiten im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2001 für den Haushaltsbereich interne Politikbereiche verfolgte der Hof folgende Ziele:

- Leistung eines Beitrags zur Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zum Gesamthaushaltsplan 2001 (siehe Kapitel 9 dieses Jahresberichts) durch Zusammenstellung ausreichender, relevanter und zuverlässiger Prüfungsnachweise für die Zuverlässigkeit des Jahresabschlusses für das am 31. Dezember 2001 endende Haushaltsjahr und für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge auf Ebene der Kommission, einschließlich einer Bewertung der Reform des internen Kontrollsystems der Kommission;

- Durchführung einer Systemanalyse der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) (siehe Ziffern 4.11-4.36) sowie Weiterverfolgung der im Rahmen der Prüfungsarbeiten im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2000 vorgenommenen Systemanalyse ⁽³⁾ des 5. Rahmenprogramms (5. RP) der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (siehe Ziffern 4.37-4.51).

Systemanalyse der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V)

Art der Ausgaben und Prüfungsansatz

4.11. Das Managementsystem der transeuropäischen Verkehrsnetze wird zur Gänze von der GD Energie und Verkehr verwaltet und stellt wertmäßig betrachtet das größte nicht forschungsspezifische Managementsystem der internen Politikbereiche dar. Im Gesamthaushaltsplan 2001 wurden bei der Haushaltslinie (B5-7 0 0) — transeuropäisches Verkehrsnetz — 575 Millionen Euro an Verpflichtungsermächtigungen sowie 525 Millionen Euro an Zahlungsermächtigungen veranschlagt (zu 99,5 % für operationelle Mittel).

⁽³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.12. Maßnahmen im Bereich transeuropäische Verkehrsnetze können bezuschusst⁽⁴⁾ werden, wobei der Zuschuss eine oder mehrere der folgenden Formen annehmen kann:

- Kofinanzierung von Studien (u. a. Vorstudien, Durchführbarkeitsstudien und Bewertungsstudien und andere technische Unterstützungsmaßnahmen);
- Zinsvergünstigungen, deren Laufzeit in der Regel fünf Jahre nicht überschreiten darf;
- Beitrag zu den Prämien für Bürgschaften;
- direkte Subventionen für Investitionen in ordnungsgemäß begründeten Fällen;
- Beteiligung an Risikokapital.

4.13. Den Statistiken der Kommission zufolge wurden zwischen 1995 und 2001 803 TEN-V-Maßnahmen mit einem EU-Beitrag in Höhe von 2 987 Millionen Euro gefördert. Auf Studien und Direktsubventionen für Investitionen entfiel mit 1 331 Millionen Euro bzw. 1 417 Millionen Euro der Hauptanteil der geförderten TEN-V-Maßnahmen, gefolgt von den Zinsvergünstigungen mit Zuschüssen in Höhe von insgesamt 239 Millionen Euro.

4.14. TEN-V-Maßnahmen werden anhand von Kommissionsentscheidungen — denen Verträge beigelegt sein können — durchgeführt; in beiden Fällen wird auf der Grundlage der veranschlagten erstattungsfähigen Kosten ein Höchstbeitrag der EU festgesetzt. Über nicht einmal 6,5 % der TEN-V-Maßnahmen mit einem Anteil von 16 % an den Verpflichtungsermächtigungen werden Verträge mit den Endbegünstigten geschlossen. Die Kommissionsentscheidungen müssen direkt an die Begünstigten und an die Mitgliedstaaten gerichtet sein und immer die zuständige Durchführungsbehörde, den Empfänger und den Endbegünstigten angeben. Es wurden 13 Fälle festgestellt, in denen die Kommissionsentscheidungen nur den Mitgliedstaaten, nicht aber den Endbegünstigten mitgeteilt wurden. Dies steht im Widerspruch zu Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates.

4.14. Die Kommission erklärt, dass die Entscheidungen ab 2002 auch dem Begünstigten mitgeteilt werden.

⁽⁴⁾ Unabhängig von der gewählten Form wird der EU-Beitrag auf höchstens 10 % der gesamten Investitionskosten (Studien inbegriffen) festgesetzt. Ausgenommen sind TEN-V-Maßnahmen betreffend das Satellitenortungs- und -navigationssystem „Galileo“ (außer Studien): In diesem Fall ist ab 2003 ein Gemeinschaftsbetrag von bis zu 20 % möglich. Für projektbezogene Studien, u. a. Vorstudien, Durchführbarkeitsstudien und Bewertungsstudien und andere technische Unterstützungsmaßnahmen, sollte der EU-Beitrag 50 % der Gesamtkosten der Studie nicht übersteigen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.15. Zahlungen für TEN-V-Maßnahmen erfolgen in Form von:

- Vorschüssen bis zu maximal 40 % für Direktsubventionen bzw. bis zu maximal 50 % für Studien, bezogen auf den Höchstbeitrag der EU;
- Zwischenzahlungen bei Nachweis, dass sich die tatsächlichen Kosten für die TEN-V-Maßnahme auf mindestens 70 % der veranschlagten erstattungsfähigen Gesamtkosten belaufen;
- Restzahlungen nach ordnungsgemäßigem Abschluss der Maßnahme.

4.16. Die Zahlungen für Zinsvergünstigungen werden nach einem in der einschlägigen Kommissionsentscheidung festgelegten Zeitplan vorgenommen; es besteht die Möglichkeit einer Einmalzahlung oder einer Zahlung in Tranchen. Vorschüsse und Zwischenzahlungen dürfen 95 % des von der EU insgesamt gewährten Finanzbeitrags nicht übersteigen.

4.17. Bei der Systemprüfung der transeuropäischen Verkehrsnetze wurde die Systemkonzeption bewertet und überprüft, ob das System lückenlos, durchgängig und effizient funktionierte. Zu diesem Zweck wurde eine Beschreibung der zum Dezember 2001 üblichen Verwaltungs- und Kontrollverfahren erstellt. Die Richtigkeit der Systembeschreibung wurde anhand von Durchlauftests überprüft, das Funktionieren der Schlüsselkontrollen auf der Grundlage einer Stichprobe von 32 TEN-V-Maßnahmen (die wertmäßig 39 % der Zahlungsermächtigungen für 2001 abdeckten). Alle in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen wurden auf Ebene der Kommission Kontrolltests und vertieften Prüfungen unterzogen, Zahlungen aufgrund von Kostennachweisen wurden auch auf Ebene der Endbegünstigten geprüft.

Ungeeignete Begriffsbestimmung für Bauarbeiten und Erstattungsfähigkeit der Kosten

4.18. Die in der Rechtsgrundlage und den Kommissionsentscheidungen enthaltene Definition der erstattungsfähigen und nicht erstattungsfähigen Kosten ist für die Aufstellung der dem Begünstigten tatsächlich entstandenen Kosten nicht spezifisch genug. Die erstattungsfähigen Kosten werden bei TEN-V-Maßnahmen anders definiert als bei vergleichbaren Infrastrukturprojekten, die im Rahmen struktureller politischer Maßnahmen kofinanziert werden. Durch die Anwendung unterschiedlicher Finanzierungssätze besteht zudem die Gefahr, dass Begünstigte ihren Zuschuss maximieren, indem sie Kosten unrichtigerweise den Studien zuordnen.

4.18. Weitere Einzelheiten über die Erstattungsfähigkeit von Kosten können dem Glossar des TEN-Ausschusses für Gemeinschaftszuschüsse entnommen werden. Vor allem bei Studien enthalten die Antragsformulare seit 2000 Angaben über externe und interne Kosten. 2002 wurde der Standardtext der Kommissionsentscheidung über TEN-V-Studien und -Projekte in Anlehnung an die Entscheidung des Kohäsionsfonds gründlich überarbeitet. Er enthält nun weitere Einzelheiten über erstattungsfähige Kosten und berücksichtigt die Bemerkungen des Rechnungshofs. Er wird verwendet werden, sobald die Kommission die entsprechende Entscheidung getroffen hat, was noch im Jahr 2002 der Fall sein wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- In der Verordnung (EG) Nr. 2236/95, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1655/99, und in Anhang II der einzelnen Kommissionsentscheidungen heißt es lediglich, dass als erstattungsfähige Kosten die im Rahmen der Maßnahme angefallenen direkten Kosten ohne MwSt. sowie die gemäß den allgemein anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen zu buchenden indirekten Kosten gelten. Daneben gibt es auch ein Glossar des TEN-Finanzhilfeausschusses, das allerdings nicht rechtsverbindlich ist.
- Aus den Mitteln der transeuropäischen Verkehrsnetze kofinanzierte Studien und Direktsubventionen für Investitionen beziehen sich häufig auf breiter angelegte Infrastrukturmaßnahmen, wie sie ähnlich auch im Rahmen von Strukturmaßnahmen finanziert werden. Allerdings sind die erstattungsfähigen Kosten in den strukturpolitischen Programmen viel genauer definiert. Zudem werden Kostenkategorien, die bei Strukturmaßnahmen für eine Kofinanzierung nicht in Betracht kommen (wie z. B. Repräsentationsaufwendungen, Zinsbelastung oder Personalkosten für nationale Beamte), im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze als erstattungsfähig angesehen.
- Die Anwendung unterschiedlicher Sätze für die EU-Beiträge (bis zu 50 % der erstattungsfähigen Kosten für Studien gegenüber bis zu 10 % der erstattungsfähigen Kosten bei Direktsubventionen für Infrastrukturprojekte) birgt das Risiko, dass Kosten für den Aufbau von Infrastrukturen zulasten der Studien abgerechnet werden.

Detaillierte technische Anhänge mit genauen Angaben zu den im Rahmen der TEN-V-Maßnahmen vorzunehmenden Bauarbeiten werden nur für Maßnahmen vorgelegt, die über Verträge durchgeführt werden.

4.19. Da keine klaren Leitlinien vorhanden sind, legen die Endbegünstigten die Erstattungsfähigkeit der projektbezogenen Kosten unterschiedlich aus. Das Fehlen von Standardformblättern für die Kostennachweise macht die Überprüfung und Bewertung der Aufstellungen komplizierter und erschwert den Mitgliedstaaten die Wahrnehmung ihrer Kontrollzuständigkeiten. Außerdem hat sich herausgestellt, dass Kommissionsbedienstete die Erstattungsfähigkeit der Kosten bei Vor-Ort-Kontrollen von Fall zu Fall beurteilen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die vom Rechnungshof angeführten Beispiele sind keine nach dem Glossar erstattungsfähigen Kosten und werden generell ausgeschlossen, wenn sie in den Angaben entdeckt werden.

Was die Studien betrifft, so mag das vom Rechnungshof erwähnte Risiko durchaus gegeben sein. Im Allgemeinen müssen jedoch Kostenangaben begründet werden, und sie werden sowohl in technischer als auch in finanzieller Hinsicht gründlich geprüft, um das Risiko überhöhter Angaben oder falscher Kostenzuweisungen zu verringern.

Die Kommission ist verpflichtet, die erstattungsfähigen Kosten und die unter eine Entscheidung fallenden Arbeiten klarer zu definieren. Die Kommission will jedoch auf alle Fälle den TEN-V-Finanzierungsmechanismus so einfach wie möglich halten.

4.19. *Bei der allgemeinen Überprüfung der TEN-V-Verfahren wird die GD TREN prüfen, ob nicht auf der Basis des derzeitigen Zahlungsantragsformulars ein detaillierteres Standardformblatt für die Kostennachweise entwickelt werden kann.*

Das Fehlen eines Standardkostennachweises behindert die Mitgliedstaaten jedoch in keiner Weise in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten gemäß Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 2236/95.

Natürlich muss bei Kontrollen an Ort und Stelle über die Erstattungsfähigkeit bestimmter Kosten einer bestimmten Maßnahme eines Projekts von Fall zu Fall entschieden werden, und zwar nach den allgemeinen Kriterien der Kostenerstattungsfähigkeit und den Grundsätzen des TEN-Glossars.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.20. Darüber hinaus enthalten sowohl die Verordnung als auch die Verträge oder die Anhänge zu den Kommissionsentscheidungen Bestimmungen (wie den Kofinanzierungszeitraum für die jeweilige Maßnahme), die unterschiedlich ausgelegt werden können⁽⁵⁾. Einige Auflagen (beispielsweise bezüglich der Bekanntmachung der Kofinanzierung durch die EU) variieren je nach Rechtsverhältnis (d. h. Kommissionsentscheidung oder Vertrag) zwischen der Kommission und dem Endbegünstigten. Solche Unterscheidungen sind eigentlich durch nichts gerechtfertigt. Dadurch wird das Programm nur unnötig kompliziert.

Unvollständige Umsetzung des offiziellen Verfahrenshandbuchs, unzureichende Aufgabentrennung, unzureichende IT-Unterstützung für TEN-V-Maßnahmen

4.21. Die offiziell genehmigten Verwaltungs- und Finanzverfahren der GD Energie und Verkehr werden in Bezug auf das TEN-V-Programm nicht immer befolgt. Für die Verwaltung dieses Programms wird statt dessen eine inoffizielle und weniger genaue Verfahrensbeschreibung verwendet. Diese Vorgangsweise steht nicht im Einklang mit den Normen der Kommission für interne Kontrolle⁽⁶⁾.

4.22. Die Aufgabentrennung ist hinsichtlich Bewertung und Begleitung unzureichend, denn Bedienstete sind neben der Bewertung von Vorschlägen gleichzeitig auch für die Begleitung der ausgewählten Projekte zuständig. Nur im Rahmen des Straßenverkehrsmanagements eingereichte Vorschläge werden von zwei externen Sachverständigen bewertet, die einen Projektbewertungsbogen erstellen, der später vom zuständigen Sachbearbeiter geprüft wird. Der Hof fand überdies Hinweise dafür, dass abgeordnete nationale Sachverständige für die Bewertung und Begleitung von Projekten zuständig waren, die von ihren Herkunftsmitgliedstaaten eingereicht wurden, wodurch möglicherweise Interessenskonflikte entstehen können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.20. Mit dem überarbeiteten Text der Kommissionsentscheidung werden noch 2002 feste Start- und Abschlusstermine eingeführt.

In den Fällen, in denen dem Mitgliedstaat, der durchführenden Behörde, dem Empfänger und dem Endbegünstigten die Entscheidung der Kommission mitgeteilt wird, ist das Rechtsverhältnis zum Endbegünstigten das gleiche, unabhängig davon, ob es zusätzlich zu der Kommissionsentscheidung einen Vertrag gibt oder nicht. Dagegen teilt die Kommission die Ansicht, dass die Bestimmungen über gewisse Fragen wie die Bekanntmachung in den Verträgen spezifischer sind als in den Kommissionsentscheidungen.

4.21. 2001 waren noch nicht alle TEN-V-Verfahren in das offizielle Handbuch der Verwaltungs- und Finanzverfahren der GD TREN aufgenommen worden. Nach wie vor wurden die Verfahren angewandt, die seit Erlass der TEN-V-Rechtsgrundlage im Jahre 1995 üblich waren. Die zweite Überarbeitung des Handbuchs dürfte Ende 2002 abgeschlossen sein, und die Neuauflage wird die für das TEN-V-Programm geltenden Verfahren einschließen.

4.22. Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass der Sachbearbeiter bei der Prüfung der Vorschläge und der Projektüberwachung eine wichtige Rolle spielt. Was jedoch das Auswahlverfahren betrifft, so ist der vorläufige Vorschlag des Sachbearbeiters für die Bezuschussung einer Studie oder eines Projekts Gegenstand ausgedehnter Konsultationen innerhalb der Kommissionsdienststellen, bevor er zu einem endgültigen Vorschlag wird. Die beim Straßenverkehrsmanagement eingeschlagenen Verfahren werden daraufhin geprüft, ob sie sich auch auf andere Verkehrsträger ausweiten lassen.

Nicht immer lässt sich vermeiden, dass abgeordnete nationale Sachverständige Projekte prüfen und überwachen, die von ihren eigenen Mitgliedstaaten eingereicht wurden. Natürlich ist diese Situation nicht befriedigend. Durch eine Überwachung seitens der Vorgesetzten soll das Risiko in Grenzen gehalten werden.

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 2236/95, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1655/1999: Dies ist z. B. der Fall bei der Verwendung von Ausdrücken wie „im Allgemeinen“, „in der Regel“, „indikativ“, „in ordnungsgemäß begründeten Fällen“ oder „angemessen“, wenn nicht präzisiert wird, wann Ausnahmen von der Regel zulässig sind.

⁽⁶⁾ GD Haushalt — Zentraler Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung, „Normen für interne Kontrolle innerhalb der Kommissionsdienststellen“ (2. Februar 2001): Punkt 15 — „Dokumentation der Verfahren“, S. 18.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.23. Das TEN-V-Programm wird noch nicht über das zentrale IT-System der GD Energie und Verkehr verwaltet, das seit Anfang 2002 mit einer Schnittstelle zu SINCOM ausgestattet ist. Verwendet werden vielmehr drei verschiedene Datenbanken (mit Informationen über Vorschläge, Bewertung, Projektbegleitung), die u. a. auch für die Erstellung von Statistiken über die Programmdurchführung herangezogen werden. Diese drei Datenbanken sind unvollständig, Informationen werden teilweise doppelt geführt, bestimmte Grundfunktionen fehlen (wie Fortschritts- und Schlussberichte, technische und finanzielle Bewertungen zu Studien oder Kostennachweisen und Fälligkeitstermine). Darüber hinaus konnten die in der Datenbank für Statistiken über das Zahlungsaufkommen enthaltenen Informationen nicht mit Sincom abgeglichen werden, wodurch ihre Zuverlässigkeit infrage gestellt ist.

Mangelhaftes Funktionieren der Schlüsselkontrollen

4.24. Prüfungen der operativen Schlüsselkontrollen haben ergeben, dass einige nicht wirksam funktionieren haben. Mängel wurden insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:

- Annahme von Vorschlägen, die nach Ablauf der Einreichfrist eingegangen sind (⁷);
- Ablauf des Bewertungsprozesses;
- Anordnung von Zahlungen auf der Grundlage von Kostennachweisen für Studien, in denen die Endbegünstigten nicht erstattungsfähige Kosten geltend gemacht hatten, die von der Kommission nach Vor-Ort-Kontrollen akzeptiert wurden.

4.25. Darüber hinaus wurden von der Kommission Zwischenzahlungen und Restzahlungen angeordnet und getätigt, obwohl zum Zeitpunkt der Auszahlungsanordnung spezifische Voraussetzungen für die Einstufung einer Maßnahme als abgeschlossen oder hinreichend weit fortgeschritten nicht erfüllt waren. So fehlten

⁽⁷⁾ Außerdem wird das Eingangsdatum nicht systematisch erfasst; eine Bewertung, ob dieses Förderkriterium ordnungsgemäß geprüft wird oder nicht, ist somit nahezu unmöglich.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.23. Die vom Rechnungshof erwähnten drei Datenbanken enthalten Informationen über Vorschläge, Beurteilung und Überwachung von Projekten, d. h. spezielle lokale Anwendungen für verschiedene Zwecke. Die Einbeziehung von TEN-V-Projekten in das zentrale IT-Projektmanagementsystem der GD TREN ist im Gange. Die erste Phase dieses Prozesses wird Ende 2002 abgeschlossen sein.

4.24. In einigen Fällen wurde die offizielle Frist für die Annahme von Vorschlägen entweder durch einen offiziellen Briefwechsel mit den Mitgliedstaaten oder während einer Sitzung des TEN-V-Ausschusses für Gemeinschaftszuschüsse verlängert.

Die gelegentliche Flexibilität bei der Annahme von Vorschlägen nach dem Einreichungsschlussstermin hängt vor allem damit zusammen, dass es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Zeitpläne und Überlegungen hinsichtlich der Planung und Finanzierung gibt. Jeder nach dem Schlusstermin eingegangene Antrag wird sorgfältig geprüft und nur akzeptiert, wenn dies voll und ganz gerechtfertigt ist.

Bezüglich des Beurteilungsprozesses siehe Ziffer 4.22.

Aufgrund der von den Endbegünstigten gelieferten und von ihr kontrollierten Nachweisen ist die Kommission der Auffassung, dass keine nicht erstattungsfähigen Kosten, die sich auf den am Ende gezahlten Betrag ausgewirkt haben, akzeptiert worden sind. Die Kommission wird die vom Rechnungshof angeführten Fälle überprüfen.

4.25. Die Pflicht der Mitgliedstaaten, den Unterlagen für die Abschlussforderung Bewertungen beizufügen, wurde in der TEN-V-Entscheidung von 1995 nur für Studien eingeführt. Diese Auflage wird erst in dem vor kurzem vorgeschlagenen Text für die überarbeitete Entscheidung auf Bauarbeiten ausgedehnt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

beispielsweise die gemäß Anhang II Artikel 2.1 der Kommissionsentscheidungen von den Mitgliedstaaten beizubringenden technischen Berichte und/oder Bewertungen in 12 von 19 Fällen. Dies führte dazu, dass Zahlungen nicht zulasten des richtigen Haushaltsjahres gebucht wurden.

4.26. Auch die Dokumentation zu den durchgeführten Kontrollen war nicht immer ausreichend. Bewertungsbogen, technische Billigung und Formblätter für die Anordnung von Zahlungen und Mittelbindungen (z. B. Formblatt der „Cellule consultative des opérations financières“ CECOF) waren nicht immer datiert und unterzeichnet und dem Dossier beigelegt.

Aus der Prüfung ergibt sich der Schluss, dass mit Ausnahme der Studien Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge besteht

4.27. Trotz dieser Schwachstellen bei den internen Kontrollen ergibt sich aus der Prüfung der Schluss, dass — die in Ziffer 4.29 dargelegten Sachverhalte ausgenommen — das System insgesamt als zuverlässig angesehen werden kann und Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge besteht.

4.28. Alle geprüften Mittelbindungen waren rechtmäßig und ordnungsgemäß. Dennoch sieht der Hof sich zu den folgenden Bemerkungen veranlasst:

- Die Vorschläge wurden nicht immer innerhalb der von der Kommission festgesetzten Fristen eingereicht;
- der Bewertungsprozess war in einigen Fällen nicht ausreichend dokumentiert.

4.29. Die Zahlungen waren — abgesehen von den Zahlungen für Studien — rechtmäßig und ordnungsgemäß; bei 5 der 7 an Ort und Stelle geprüften Studien fanden sich allerdings Hinweise für überhöhte Zahlungen, weil nicht erstattungsfähige Kosten für Arbeiten im Zusammenhang mit dem Bau von Infrastruktureinrichtungen einbezogen worden waren. In Bezug auf die Direktsubventionen für Investitionen wurde bei der Prüfung festgestellt, dass von den Endbegünstigten zwar möglicherweise überhöhte Kosten angegeben werden,

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Es stimmt, dass in einer Reihe von Fällen vor dem offiziellen Erhalt der verlangten Berichte Zahlungen vorgenommen worden sind, da es andere Beweise dafür gab, dass die Maßnahmen ausreichend weit vorangeschritten waren, beispielsweise als Ergebnis eines Besuchs des zuständigen Sachbearbeiters an Ort und Stelle. Da die Kommission ebenfalls der Ansicht ist, dass nach den Vorschriften die Berichte vor der Auszahlung eingegangen sein sollten, wird in dem Handbuch der Verwaltungs- und Finanzverfahren, an dessen TEN-V-Teil zurzeit gearbeitet wird, nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Berichte vor der Auszahlung eingehen müssen.

4.26. *Die Kommission hat die Angaben des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig mit der Herausgabe des überarbeiteten Handbuchs der Verwaltungs- und Finanzverfahren sollen die offizielle Dokumentation über die durchgeführten Kontrollen und die Archivierung aller Unterlagen verbessert werden.*

4.28. *In diesen Fällen war eine Verlängerung vereinbart worden, siehe Ziffer 4.24.*

Dank der für jedes Projekte vorgesehenen Bewertungsbogenblätter, die Mitte 2000 eingeführt wurden, können die Kommissionsdienststellen in Zukunft den Bewertungsprozess besser dokumentieren.

4.29. *In den vom Rechnungshof genannten fünf Fällen weicht die Interpretation der Kommission des Begriffs der erstattungsfähigen Kosten bei „Studien“ von der des Rechnungshofs ab.*

Laut Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) der TEN-V-Verordnung (EG) Nr. 2236/95 kann die Gemeinschaft einen Projektzuschuss gewähren, indem sie Studien für die Projekte, einschließlich Vorbereitungs-, Durchführbarkeits- und Bewertungsstudien, sowie andere technische Unterstützungsmaßnahmen

BEMERKUNGEN DES HOFES

die Geltendmachung nicht erstattungsfähiger Kosten im Zusammenhang mit den Direktsubventionen für Investitionen aber kaum zu überhöhten Zahlungen der Kommission führen dürfte. Dies hat vor allem folgende Gründe:

- Der Beitrag der EU ist auf 10 % der gesamten Investitionskosten begrenzt;
- die tatsächlichen Projektkosten sind in der Regel höher als die ursprünglich veranschlagten Projektkosten; der Höchstbeitrag der EU wird aber im Vertrag oder in der Kommissionsentscheidung festgesetzt.

Bei einigen Restzahlungen wurden zudem nicht alle Auflagen für die Freigabe erfüllt. Diese Zahlungen wurden folglich nicht zulasten des richtigen Haushaltsjahres gebucht.

4.30. Das TEN-V-Programm wird außerdem nicht kohärent durchgeführt, da für Begünstigte unterschiedliche Bestimmungen gelten können und die unklare Formulierung einiger Vorschriften unterschiedliche Auslegungen zulässt.

Empfehlung: Stärkung des Rechts- und Kontrollrahmens für das TEN-V-Programm

4.31. Die Kommission sollte im Hinblick auf die homogene Durchführung des TEN-V-Programms dieselben Bestimmungen auf alle Begünstigten in allen Mitgliedstaaten anwenden. Der rechtliche Rahmen des TEN-V-Programms sollte zum besseren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gestärkt werden. Sollten keine Verträge mit Endbegünstigten geschlossen werden, könnten die Mitgliedstaaten schriftliche Angebote zugrunde legen, für deren Erstellung eine von der Kommission festgelegte Rahmenregelung maßgeblich wäre. In diesen von den Begünstigten mit einer schriftlichen Einverständniserklärung zu versendenden Angeboten sollten die Bedingungen für die Zuschussgewährung festgelegt werden. Auf diese Weise würde den Begünstigten klar vor Augen geführt, welche spezifischen Auflagen bei der Durchführung der Maßnahme zu erfüllen sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

für diese Studien kofinanziert. Unter technischen Unterstützungsmaßnahmen sind alle Schritte im Zusammenhang mit der technischen, ökologische und biologischen Vorbereitung größerer Projekte vor der Bauphase zu verstehen.

Entwicklungsstudien für Verkehrsmanagementanwendungen oder vorbereitende Bauarbeiten im Zusammenhang mit der Erkundung des Baugeländes, der Anlage eines Versuchsbohr-tunnels, Bohrungen oder geotechnischen Untersuchungen sind als technische Unterstützungsmaßnahmen erstattungsfähig und können damit bis zu 50 % von der Gemeinschaft finanziert werden. Diese Vorbereitungsphasen bergen das höchste Risiko bei einem Projekt und sind für die Baugenehmigung notwendig. Es liegt auf der Hand, dass die Grenze zwischen vorbereitenden und eigentlichen Bauarbeiten nicht immer leicht zu ziehen ist. Aus diesem Grund führen die Kommissionsbediensteten in den meisten Fällen eine Besichtigung an Ort und Stelle durch, um im Einzelfall darüber zu entscheiden, ob die von den Empfängern vorgenommene Verbuchung der Kosten unter den Vorbereitungsarbeiten akzeptiert werden kann.

Wie bereits in Ziffer 4.25 erläutert, gab es für die Kommission andere Beweise dafür, dass die Maßnahmen ausreichend weit vorangeschritten waren und die Auszahlung erfolgen konnte.

4.30. Für alle Empfänger, die einen Zuschuss im Rahmen des TEN-V-Programms erhalten, gelten dieselbe Rechtsgrundlage und dieselbe Entscheidung. Zur Vermeidung von Interpretationsschwierigkeiten wird die Kommission nach dem Beispiel des Handbuchs des Kohäsionsfonds ein Handbuch für TEN-V-Benutzer ausarbeiten.

4.31. Der neue Text der Kommissionsentscheidung enthält strengere Bestimmungen und ergänzt das bestehende Rechtswerk.

Der Juristische Dienst der Kommission hat in seiner Stellungnahme angegeben, dass der Abschluss eines Vertrags zusätzlich zu den Entscheidungen der Kommission nicht notwendig ist. Die Kommissionsentscheidungen sind gemäß Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 sowohl dem Mitgliedstaat als auch den Endbegünstigten direkt mitzuteilen. Die Kommission räumt ein, dass bis Ende 2001 nur der Mitgliedstaat unterrichtet wurde, der dann den Begünstigten informierte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.32. Der Hof fordert die Kommission ferner auf, klarere Regeln für die Erstattungsfähigkeit der Kosten zu entwickeln und umzusetzen. Hierfür könnten bestehende Regelungen, die für vergleichbare, im Rahmen der Strukturmaßnahmen kofinanzierte Infrastrukturprojekte gelten, als Grundlage dienen. Die Definition der erstattungsfähigen Kosten sollte vor allem auch klar festlegen, welche Kosten in Bezug auf Studien (insbesondere bei Kosten für die Erkundung des Baugeländes sowie vorbereitende Bauarbeiten) erstattungsfähig sind. Die Kommission sollte auch Standardformblätter für die Kostennachweise bereitstellen. Unklare Ausdrücke sollten bei der Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen und/oder Vertragsbestimmungen vermieden werden.

4.33. Regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen werden von den für die Überwachung von TEN-V-Maßnahmen zuständigen Kommissionsbediensteten schon jetzt durchgeführt. Der Hof empfiehlt aber, diese Kontrollen durch nachträgliche Prüfungen der finanziellen und technischen Aspekte zu ergänzen (diese Prüfungen wären ggf. von Bediensteten der GD Energie und Verkehr oder externen Sachverständigen durchzuführen).

4.34. Im Hinblick auf die Einhaltung der Normen der Kommission für interne Kontrolle wird die GD Energie und Verkehr zudem aufgefordert, die von ihrem Generaldirektor genehmigten Verfahren anzuwenden, die erforderlichenfalls an die für die Verwaltung des TEN-V-Programms derzeit angewandten Verfahren anzupassen wären. Die operativen Verfahren sollten dann stets auf dem jeweils letzten Stand sein.

4.35. Die GD Energie und Verkehr sollte die Kriterien für die Förderwürdigkeit von Vorschlägen rigoros anwenden (insbesondere in Bezug auf die Eingangsdaten). Sie sollte den Bewertungsprozess durch vermehrte Inanspruchnahme externer Sachverständiger stärken und alle durchgeführten Kontrollen ordnungsgemäß dokumentieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.32. Wie bereits in Ziffer 4.18 erwähnt, wurde der Standardtext der Kommissionsentscheidung über TEN-V-Studien und -Projekte gründlich überarbeitet und enthält nun weitere Einzelheiten über die erstattungsfähigen Kosten.

Wie in Ziffer 4.29 angegeben, kann der Gemeinschaftszuschuss zu Projekten ab 2002 laut Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 in Form einer Kofinanzierung von Studien für die Vorhaben, einschließlich Vorbereitungs-, Durchführbarkeits- und Bewertungsstudien, sowie von anderen technischen Unterstützungsmaßnahmen für diese Studien gewährt werden.

Die Kommission wird prüfen, ob ein detaillierteres Standardformblatt für die Kostennachweise ausgearbeitet werden kann, wie in Ziffer 4.19 angegeben.

4.33. Eine Finanzkontrolle und technische Inspektion an Ort und Stelle in der Projektschlussphase sind bei TEN-V-Projekten seit langem üblich. Im Allgemeinen werden sie von den zuständigen Kommissionsdienststellen durchgeführt. Nur in wenigen Ausnahmefällen wurden externe Sachverständige hinzugezogen. Nachdem Anfang 2002 ein Rahmenvertrag für technische Hilfeleistungen in Kraft getreten ist, der besondere Bestimmungen für die Überprüfung von TEN-V-Projekten enthält, dürfte häufiger auf externe Hilfe zurückgegriffen werden.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung des Rechnungshofs wird die zentrale Finanzauditstelle der GD TREN ein Beispiel für TEN-V-Aktionen in ihr Auditprogramm für die Jahre 2002-2003 aufnehmen.

4.34. Wie bereits in Ziffer 4.21 erwähnt, schreitet die Überarbeitung des Handbuchs voran. Die Neuausgabe wird auch die für das TEN-V-Programm geltenden Verfahren einschließen.

4.35. Wie bereits in Ziffer 4.24 angegeben, ist der verspätete Eingang von Vorschlägen mit entsprechenden Terminverlängerungen zu erklären.

Was das Bewertungsverfahren betrifft, so ist eine vermehrte Hinzuziehung externer Sachverständiger aus Geheimhaltungsgründen schwierig. Notwendig wäre eine eingehendere Diskussion und Konsultation (einschließlich der Mitgliedstaaten).

Die Einbeziehung der TEN-V-Verfahren in das offizielle Verfahrenshandbuch wird die Anforderungen an eine angemessene Dokumentation der Kontrollen klarstellen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.36. Die Umstellung von den derzeit verwendeten Datenbanken auf das zentrale IT-System der GD Energie und Verkehr sollte unter Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen des Bereichs transeuropäische Verkehrsnetze so bald wie möglich vorgenommen werden. Bis dahin sollten Lösungen für den Umgang mit Schlüsselfunktionen in Bezug auf die Verwaltung von Vorschlägen, Verträgen und/oder Projekten gesucht werden, die in den bestehenden IT-Systemen bisher nicht oder nur unvollständig vorhanden sind.

*Fortführung der Systemanalyse des 5. Rahmenprogramms***Art der Ausgaben und Prüfungsansatz**

4.37. Bei den im Rahmen des 5. RP der Europäischen Gemeinschaft finanzierten Forschungstätigkeiten handelt es sich in erster Linie um indirekte Aktionen (etwa 93 % des Haushaltsplans), die über aus dem Gemeinschaftshaushalt kofinanzierte Verträge mit Dritten abgewickelt werden. In die Haushaltslinien für die vier thematischen und drei horizontalen Programme (indirekte Aktionen) des 5. RP der Europäischen Gemeinschaft sind im Haushaltsplan 2001 Zahlungsermächtigungen in Höhe von 2 366 Millionen Euro — mehr als 60 % der Zahlungsermächtigungen in Teil-einzelplan B6 (Forschung und technologische Entwicklung) — eingesetzt.

4.38. Das 5. RP der Europäischen Gemeinschaft wird von fünf für Forschungsangelegenheiten zuständigen Generaldirektionen (GD Forschung, GD Informationsgesellschaft, GD Energie und Verkehr, GD Unternehmen und GD Fischerei) verwaltet. Aus den von der Kommission bereitgestellten Statistiken geht hervor, dass 11 836 Verträge über indirekte FTE-Aktionen im Rahmen des 5. RP mit einem Gemeinschaftsbeitrag von 10 974 Millionen Euro vor Ende Dezember 2001 von der Kommission unterzeichnet wurden.

4.39. Im Rahmen der Prüfungsarbeiten im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2001 führte der Hof seine Analyse des Verwaltungs- und Kontrollsystems des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft (EG) für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (FTE) in erweiterter Form fort. Während die spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung im Jahresbericht zum vorangegangenen Haushaltsjahr⁽³⁾ auf eine qualitative Bewertung der Stärken und Schwächen der internen Kontrolle bei der Kommission abstellte, sollte anhand der diesjährigen Prüfung vor allem eine Schlussfolgerung in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge auf Ebene der Endbegünstigten ermöglicht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.36. Wie in Ziffer 4.23 erwähnt, wird an der Einbeziehung des TEN-V-Programms in das IT-Projektmanagementsystem der GD TREN zurzeit gearbeitet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.40. Eine Stichprobe von insgesamt 19 Verträgen über indirekte FTE-Aktionen, für die im Jahr 2001 Zahlungen auf der Grundlage von Kostennachweisen angeordnet wurden, wurde bei den Endbegünstigten geprüft. Diese Stichprobe deckte alle Programme und die meisten Generaldirektionen ab und sollte allgemeine Schlussfolgerungen ermöglichen. Der Finanzbeitrag der EU zu den ausgewählten Verträgen (die alle zur Stichprobe für die Systemanalyse des 5. RP gehörten, über die im vorangegangenen Haushaltsjahr berichtet wurde) beläuft sich auf bis zu 73,3 Millionen Euro.

Erhebliche Inzidenz überhöhter Zahlungen vorwiegend wegen Nichteinhaltung der Vertragsbestimmungen durch die Begünstigten

4.41. Bei den Forschungsrahmenprogrammen werden Finanzbeiträge auf der Grundlage von Nachweisen über die tatsächlich angefallenen, ordnungsgemäß begründeten und für die Durchführung der indirekten FTE-Aktion erforderlichen Kosten gewährt. Die Prüfung des Hofes ergab, dass bei allen 19 geprüften Verträgen die Kosten vom Begünstigten entweder zu hoch angegeben wurden oder aber der Begünstigte die geltend gemachten Kosten nicht nachweisen konnte. In Bezug auf die geprüfte Stichprobe wurde eine erhebliche Inzidenz überhöhter Kostenangaben in den geprüften Kostennachweisen festgestellt, die zu entsprechend überhöhten Zahlungen der Kommission führte.

4.42. Diese überhöhten Kostenangaben waren in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Begünstigten die in den Verträgen festgelegten Bestimmungen für die Kostenerstattung nicht eingehalten haben. Festgestellt wurden insbesondere folgende Sachverhalte:

- Belege (wie Arbeitszeitnachweise für Personalkosten) zum Nachweis der angefallenen Kosten waren entweder nicht vorhanden oder unzureichend;
- die Methode für die Berechnung der Personal- und Gemeinkosten (bei den Begünstigten, die sich im Rahmen des Vollkostenmodells beteiligen) war nicht korrekt;
- die Begünstigten berechneten veranschlagte und nicht tatsächliche Kosten oder durchschnittliche Arbeitskosten, die erheblich von den tatsächlichen Kosten abwichen;
- die Begünstigten machten nicht erstattungsfähige Ausgaben (wie MwSt. oder Kosten für von der Kommission nicht genehmigte Unteraufträge) geltend oder übertrugen Teile der Mittelausstattung zwischen Kostenkategorien oder Vertragspartnern, ohne die obligatorische Zustimmung der Kommission einzuholen.

4.41. Die Kommission gibt zu, dass es in den vom Rechnungshof überprüften Kostennachweisen der Empfänger Irrtümer gegeben hat. Die Kommission wird auch weiterhin nach Kräften bemüht sein, die Zahl solcher Irrtümer sowohl bei der Durchführung des 5. Rahmenprogramms als auch mit Blick auf das 6. Rahmenprogramm zu verringern (siehe Antworten 4.47-4.50).

4.42. Der Rechnungshof nennt Schlüsselbereiche, in denen die Begünstigten Schwierigkeiten hatten, die Verträge des 5. Rahmenprogramms korrekt und vollständig durchzuführen. Die Kommission räumt ein, dass einige von ihnen irreführend gewesen sein mögen.

Die Kommission hat Maßnahmen getroffen — und wird dies weiterhin tun —, um bei den Vertragspartnern das Problembewusstsein zu stärken und so die beträchtliche Zahl von Irrtümern zu reduzieren, die auf ein Missverständnis oder eine falsche Auslegung vertraglicher Bedingungen seitens der Begünstigten zurückzuführen sind.

Zu den angeführten Sachverhalten ist Folgendes zu bemerken:

- Die Kommission stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass Arbeitszeitnachweise (oder Anwesenheitsnachweise) notwendig sind. Alternative Belege, die die Vertragsbedingungen erfüllen, müssen berücksichtigt werden.
- Die Methode zur Berechnung der Personal- und Gemeinkosten wurde in einigen Fällen nicht richtig angewandt.
- Die Angabe veranschlagter Sätze statt der tatsächlichen Kosten ist im Vertrag vorgesehen und muss, wenn nötig, in der abschließenden Kostenabrechnung korrigiert werden. Was die Wahl der Vertragspartner zwischen tatsächlichen und durchschnittlichen Personalkosten betrifft,

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die meisten dieser Unregelmäßigkeiten lassen sich nur bei einer Prüfung beim Vertragspartner feststellen.

4.43. In drei Fällen kamen überhöhte Zahlungen durch Verwaltungsfehler der Kommission zustande (Verwendung eines falschen Wechselkurses, fehlerhafte Kodierung von Kostennachweisen bei der elektronischen Erfassung, Anerkennung von außerhalb des Erstattungszeitraums angefallenen Ausgaben, Anerkennung von nicht vertraglich vereinbarten Kostenkategorien und Unterzeichnung von Verträgen über nicht förderungswürdige Tätigkeiten), die über das interne Kontrollsystem der zuständigen Generaldirektionen verhindert oder aufgedeckt und in weiterer Folge bereinigt hätten werden müssen.

Aufgrund der Prüfung ergeben sich ernsthafte Bedenken im Hinblick auf die Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf Ebene der Begünstigten

4.44. Die für indirekte FTE-Aktionen im Rahmen des 5. RP im Jahresverlauf gebuchten Zahlungen gegen Kostennachweise wiesen eine erhebliche Fehlerinzidenz auf, die in erster Linie auf überhöhte Kostenangaben der Endbegünstigten zurückzuführen war. Anhand der geprüften Stichprobe war festzustellen, dass sich die Situation gegenüber dem vorigen Rahmenprogramm insgesamt nicht gebessert hat ⁽⁸⁾.

4.45. Auf der Grundlage der Prüfung des Verwaltungssystems der Kommission (dabei wurde in erster Linie auf die Teile des Systems von der Einreichung der Vorschläge bis zur Zahlung der Vorschüsse abgestellt) gelangte der Hof in seinem Jahresbericht zum Jahr 2000 zu dem Schluss, dass „die derzeit angewandten internen Kontrollverfahren nur bedingt zuverlässig sind“ ⁽⁹⁾. Die Fortführung und Ausweitung dieser Prüfungsarbeiten

ANTWORTEN DER KOMMISSION

so liegt nur ein Fehler vor, wenn der Unterschied erheblich ist. Die Kommission bleibt dabei, dass über die Bedeutung einer Abweichung der durchschnittlichen von den tatsächlichen Sätzen nur im Einzelfall geurteilt werden kann. Dabei muss die Struktur der Personalkostenkategorien des Empfängers berücksichtigt und die angestrebte Vereinfachung im Auge behalten werden. Die Verwendung veranschlagter oder durchschnittlicher Sätze brauchen die Teilnehmer bei Vorlage ihrer Kostennachweise nicht anzugeben.

4.43. *In den vom Rechnungshof festgestellten Überzahlungsfällen, die durch einen sich finanziell auswirkenden Verwaltungsfehler entstanden sind, wurden Maßnahmen getroffen, um die entsprechenden Beträge zu korrigieren.*

4.44. *Auch die Kommission ist der Ansicht, dass die überhöhten Kostenangaben nach wie vor ein Problem darstellen. Bis Ende 2002 wird ein auf sehr viel breiterer Basis erstellter Prüfungsbericht der Kommission vorliegen und weitere Schlussfolgerungen gestattet.*

4.45. *Im Anschluss an die Systemprüfung des Rechnungshofs für das Jahr 2000 hat die Kommission im Zusammenhang mit der laufenden Finanzreform bereits verschiedene Elemente ihrer internen Kontrollmechanismen verbessert.*

Das derzeitige Kostenerstattungssystem ist zweifellos sehr komplex, so dass für das 6. Rahmenprogramm eine vereinfachte Vorgehensweise vorgeschlagen wurde (siehe 4.47-4.50). Zwar gibt es bereits Sanktionen, sie sollen aber noch verstärkt werden (siehe 4.51). Gleichzeitig hat sich die Kommission bemüht — und wird sich angesichts der Feststellungen des Rechnungshofs noch vermehrt bemühen —, Erläuterungen

⁽⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999.

⁽⁹⁾ Den Kommissionsdienststellen zufolge handelt es sich bei einem „prüfbareren Vertragspartner“ um einen Vertragspartner, der an einem laufenden Vertrag beteiligt ist und zumindest einen Kostennachweis vorgelegt hat, der in der zentralen Datenbank der zuständigen Generaldirektionen erfasst ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

auf Zahlungen gegen Kostennachweise ergaben eine so hohe Fehlerinzidenz, dass ernsthafte Bedenken bezüglich der Zuverlässigkeit der Kontrollen der Kommission zur Verhinderung oder Aufdeckung bzw. Berichtigung überhöhter Kostenangaben der Endbegünstigten aufkommen. Das aktuelle Kostenerstattungssystem mit drei Hauptabrechnungsmodellen (Zusatzkostenmodell, Vollkostenmodell und Vollkostenpauschalsatz) sowie zehn verschiedenen Kategorien für direkte Kosten, indirekte Kosten und Koordinierungskosten entzieht sich durch seine Komplexität einer wirksamen Kontrolle durch die Kommissionsdienststellen. Da die Zahl der von der Kommission oder für die Kommission (siehe Ziffer 4.60) durchgeführten nachträglichen Finanzprüfungen (bei dem Ziel, bis zu 10 % aller Vertragspartner während der Laufzeit des 5. RP zu prüfen) begrenzt ist und vertraglich festgelegte Sanktionen fehlen, werden die Begünstigten kaum davon abgehalten, ihre tatsächlichen Kosten zu hoch anzugeben.

4.46. Im Rahmen des Zusatzkostenmodells (bei diesem Modell werden die geltend gemachten Kosten zu 100 % erstattet) müssen gegenüber der Kommission nur die zuzüglich zu den laufenden Kosten anfallenden Kosten belegt und begründet werden. Im Fall der Vertragspartner, die sich für dieses Abrechnungsmodell entschieden haben (in erster Linie Universitäten und staatliche Forschungsinstitute ohne geeignetes Kostenrechnungssystem), ist eine Überprüfung der Realität sowie des Umfangs ihres Finanzbeitrags zu indirekten FTE-Aktionen auf Kostenteilungsbasis per definitionem unmöglich.

Empfehlung: Vereinfachung des Kostenerstattungssystems und Einführung wirksamerer Sanktionsmechanismen

4.47. Um das Risiko zu verringern, dass Endbegünstigte — unbeabsichtigt oder beabsichtigt — nicht erstattungsfähige Ausgaben geltend machen und um den Kommissionsdienststellen eine präzisere und effizientere Mittelbewirtschaftung im Bereich der indirekten FTE-Aktionen zu ermöglichen, empfiehlt der Hof, das Kostenerstattungssystem im kommenden 6. Rahmenprogramm (2002-2006) grundlegend zu vereinfachen. Die drei Hauptabrechnungsmodelle (Zusatzkostenmodell, Vollkostenmodell, Vollkostenpauschalsatz) sollten durch ein einziges Modell ersetzt und die zehn Kostenkategorien auf drei reduziert werden, und zwar auf Personalkosten, Koordinierungskosten und spezifische Kosten, wobei Pauschalsätze viel stärker zur Anwendung kommen sollten:

- Personalkosten für Mitarbeiter, die direkt beim Begünstigten beschäftigt sind und wissenschaftliche

ANTWORTEN DER KOMMISSION

abzugeben, die Kommunikation zu verstärken, bei den Vertragspartnern von Projekten des 5. Rahmenprogramms erheblich mehr Prüfungen an Ort und Stelle durchzuführen und zu hoch abgerechnete Beträge zurückzuholen.

4.46. *Das Zusatzkostenmodell stützt sich auf ausdrückliche Bestimmungen der Rechtsgrundlage und erleichtert vor allem öffentlichen Einrichtungen, die nicht wie Privatunternehmen über ein komplexes Kostenrechnungssystem verfügen, die Abrechnung. Der Nachweis der Kofinanzierung und deren Überprüfung ist daher bei solchen Vertragspartnern durch die ausdrückliche Vorschrift des Gesetzgebers per definitionem ausgeschlossen.*

4.47. *Der Vorschlag des Rechnungshofs hat den Vorteil, dass er wirklich eine Vereinfachung bedeutet und gleichzeitig der Gemeinschaft wie auch den Vertragspartnern rechtliche und finanzielle Sicherheit bietet. Der Vorschlag war von den Dienststellen der Kommission im Zuge der Ausarbeitung der Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse des 6. FTE-RP 2002-2006 gemacht worden. Dieser Vorschlag für eine neue, einheitliche Vollkostenabrechnungsmethode stieß auf den Widerstand des Rates und des Europäischen Parlaments.*

Auch wenn diese neue Methode tatsächlich einfacher und sicherer als die beim 5. FTE-RP angewandte ist, hat sie nach Ansicht des Rates den großen Nachteil, dass sie zum einen die Autonomie und die Flexibilität der Teilnehmer einschränkt und zum anderen im Vergleich zu der beim 5. FTE-RP angewandten Methode für den einzelnen Teilnehmer

BEMERKUNGEN DES HOFES

bzw. technische Arbeiten ausführen, sollten auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen (Bruttogehälter und Abgaben) und für das Projekt erforderlichen Kosten geltend gemacht werden, und zwar auf der Grundlage einer durchschnittlichen Anzahl von Produktivstunden, die vor Vertragsunterzeichnung ausgehandelt wird.

- Koordinierungskosten (sollten die administrative und finanzielle Koordinierung der indirekten FTE-Aktion abdecken) sowie Reisekosten und Tagegelder, Verbrauchsgüter, Informatikkosten und alle indirekten Kosten sollten mit einem Pauschalsatz angesetzt werden.
- Zu den sonstigen wesentlichen spezifischen Kosten würden beispielsweise Einzelposten wie Unterträge, eigens für die indirekte Aktion angeschaffte oder eingesetzte langlebige Güter oder der Schutz der Kenntnisse zählen. Hier handelt es sich aber um außerordentliche Kosten, die ausgehandelt und im Vertrag klar festgelegt werden müssen.

4.48. Ein derart vereinfachtes Kostenerstattungssystem würde allen Vertragsparteien eine bessere Planung ermöglichen. Außerdem würde damit die Grundlage geschaffen für eine effizientere und wirtschaftlichere Gestaltung der externen Bescheinigungen der Kostennachweise (wie im Sonderbericht Nr. 17/98 des Hofes über das Programm Joule-Thermie des 4. RP empfohlen⁽¹⁰⁾).

4.49. Wahlweise könnte die Kommission — insbesondere dann, wenn die wissenschaftlichen und technologischen Projektleistungen klar definiert werden können — feste Finanzbeiträge für bestimmte Aktivitäten innerhalb einer indirekten FTE-Aktion aushandeln. Bei diesem Ansatz könnte für jede Tätigkeit bei Bestätigung der Fertigstellung oder Erhalt der vertraglich festgelegten Projektleistungen ein im Voraus festgesetzter Finanzbeitrag der Gemeinschaft gezahlt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

finanziell „ungerecht“ ist (gleicher Finanzbeitrag der Gemeinschaft für alle).

Infolgedessen haben der Rat und das Europäische Parlament klargestellt, dass diese neue Methode nicht die einzige sein darf, die die Teilnehmer zur Abrechnung der Vollkosten benutzen können, dass sie aber eventuell neben einer Methode zur Abrechnung der realen Vollkosten bestehen könnte, die keinen Pauschalsatz enthält und auf einer Ex-post-Kontrolle basiert.

Die Dienststellen der Kommission sind daher verpflichtet, andere Wege der Vereinfachung einzuschlagen als die, welche der Rechnungshof empfiehlt.

4.48. Was die Bestätigung der Ausgabennachweise betrifft, so ist sowohl in dem Vorschlag der Kommission als auch in den einschlägigen Texten des Rates und des Europäischen Parlaments klar und deutlich angegeben, dass die Kosten der Teilnehmer einer indirekten Aktion von einem externen Wirtschaftsprüfer bzw. im Fall einer öffentlichen Rechtsperson von einem dafür zuständigen, unabhängigen Bediensteten des öffentlichen Rechts bestätigt werden müssen (Artikel 14 der Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Forschungsergebnisse des 6. FTE-RP). Die Erfahrung der GD INFSO, ENTR und RTD mit einschlägigen Pilotprojekten werden dabei berücksichtigt.

4.49. Zwar hat die Kommission in ihrem geänderten Vorschlag vom 10. Januar 2002 ausdrücklich angegeben, dass für jede Tätigkeit ein Wert festgelegt werden kann, doch sollte auf diese Möglichkeit nur in ganz bestimmten, sehr seltenen Fällen zurückgegriffen werden, wenn es der Anweisungsbefugte für richtig und angemessen hält.

Hierzu heißt es in dem Beschluss des Rates und des Europäischen Parlaments über Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Forschungsergebnisse ausdrücklich, dass für jede Tätigkeit in Abweichung von dem allgemeinen Grundsatz, die tatsächlichen Kosten abzurechnen, nur im Einvernehmen mit den Teilnehmern ein Wert festgelegt werden kann (Artikel 14 Absatz 2).

⁽¹⁰⁾ Sonderbericht Nr. 17/98 (Abl. C 356 vom 20.11.1998).

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.50. Wie im Sonderbericht Nr. 9/99 des Hofes über das Programm FAIR ⁽¹¹⁾ (eines der spezifischen Programme des 4. RP) empfohlen, sollte in den Musterverträgen für indirekte FTE-Aktionen vorgesehen werden, dass die Teilnehmer unbegrenzt und solidarisch für die Verwendung des finanziellen Beitrags der Gemeinschaft haften (ausgenommen Teilnehmer wie öffentliche Universitäten, die aus rechtlichen Gründen nicht solidarisch haftbar gemacht werden können).

4.51. Wie im Jahrsbericht zum Haushaltsjahr 2000 ausgeführt, fordert der Hof die Kommission auf, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch Verhängung der in der Verordnung Nr. 2988/95 des Rates ⁽¹²⁾ vorgesehenen Sanktionen zu schützen. Über die Wiedereinziehung des zu Unrecht erlangten finanziellen Vorteils hinaus sollte es sich um deutliche Sanktionen handeln, die angemessene verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Straf gelder vorsehen und dadurch gleichermaßen wirksam und abschreckend sind. Diese Sanktionen könnten in den Musterverträgen festgelegt oder durch eine spezifische Regelung für den Forschungssektor eingeführt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.50. Der Grundsatz der unbegrenzten, solidarischen Haftung der Teilnehmer wird ausdrücklich in Artikel 13 des geänderten Kommissionsvorschlags vom 10. Januar 2002 über Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Forschungsergebnisse genannt.

Das Wort „unbegrenzt“ wurde auf Wunsch des Rates und des Europäischen Parlaments gestrichen.

In dem vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedeten Text wurde der Grundsatz der Solidarhaftung jedoch wieder in Artikel 13 aufgenommen, wenn auch nicht *expressis verbis*.

Außerdem ist in darin festgelegt, wie diese Haftung je nach Instrument und Situation in der Praxis zu funktionieren hat.

4.51. Auch der Hinweis in dem Kommissionsvorschlag auf die Verordnung (EG) Nr. 2988/95 wurde in den vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedeten Text übernommen (Artikel 19 des Beschlusses über Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Forschungsergebnisse). Außerdem werden in den Musterverträgen die vom Rechnungshof erwähnten Sanktionen festgelegt, soweit dies angebracht ist und es keine sektorspezifische Regelung gibt.

Generell ist anzumerken, dass der Betrugsbekämpfungsplan der Kommission für 2001-2003 (KOM(2001) 254 endg.) die Vorbereitung einer Maßnahme zur Integrierung von Verwaltungsmaßnahmen und Sanktionen im Zusammenhang mit direkten Ausgaben vorsieht. Diese Maßnahme wirft verschiedene rechtliche Fragen hinsichtlich des Geltungsbereichs der neuen Vorschriften und der prozeduralen Aspekte ⁽¹⁾ auf, die die Kommission zurzeit prüft.

Im Rahmen der Aktionen 73 (Beratung über Verträge), 74 (Vertragsdatenbanken) und 94 (Betrugssicherung bei Rechtsvorschriften und Vertragsverwaltung) des Weißbuchs über die Reformen der Kommission werden die Verträge zur Zeit überarbeitet, um eindeutige Klauseln zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften einzufügen (Standardklauseln über Prüfungen und Sanktionen, durch die diese wirksamer werden sollen).

⁽¹¹⁾ ABL C 92 vom 30.3.2000.

⁽¹²⁾ ABL L 312 vom 18.12.1995, S. 1.

⁽¹⁾ Siehe auch Jahresbericht der Kommission 2001 über Betrugsbekämpfung (KOM(2002) 348 endg.).

ANALYSE DER PRÜFUNGEN DER KOMMISSION IM BEREICH INTERNE POLITIKBEREICHE UND FORSCHUNG

Rückgang bei den abgeschlossenen Prüfungen

4.52. Ein Vergleich der Angaben der 13 an der Verwaltung der internen Politikbereiche beteiligten Generaldirektionen macht deutlich, dass gegenüber 537 abgeschlossenen Prüfungen im Jahr 2000 im Jahr 2001 nur noch 392 Prüfungen abgeschlossen wurden (siehe **Tabelle 4.5**). Aus der in der Tabelle ausgewiesenen Anzahl der geprüften Verträge ist ein Anstieg von 872 auf 892 zu entnehmen, der Wert der geprüften Verträge stieg um mehr als 50 %.

4.53. Die Anzahl der geprüften Verträge ist — ohne Berücksichtigung der verstärkten internen Kontrollen der Generaldirektion Justiz und Inneres in Bezug auf die Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramme (Artikel B5-8 2 0), bei denen es sich nicht um nachträgliche Prüfungen von Verträgen handelt — bei den übrigen Generaldirektionen um durchschnittlich 28 % zurückgegangen. Neben der GD Justiz und Inneres war auch bei der GD Informationsgesellschaft bei den abgeschlossenen oder von ihr durchgeführten bzw. in Auftrag gegebenen Prüfungen von 2000 auf 2001 ein Anstieg um 50 % zu verzeichnen. Der Anstieg beim Wert der geprüften Verträge (von 209 Millionen Euro auf 1 026 Millionen Euro) war in erster Linie auf die verstärkte Prüfungstätigkeit der GD Energie und Verkehr zurückzuführen (siehe **Tabelle 4.5**).

4.54. Ein erheblicher Rückgang bei der Zahl der abgeschlossenen Prüfungen und der Zahl der geprüften Verträge war insbesondere bei der GD Bildung und Kultur festzustellen. Da die GD Bildung und Kultur mehr als 20 000 laufende Verträge verwaltet — und in Anbetracht der signifikanten Prüfungsfeststellungen des Hofes im Zusammenhang mit den Programmen Sokrates und Jugend für Europa (siehe Ziffern 4.64-4.72) —, ist die Prüfung von lediglich 12 Verträgen im Jahr 2001 (gegenüber 172 geprüften Verträgen im Jahr 2000) nicht ausreichend.

4.55. Nach Angaben der Kommission waren infolge der im Jahr 2000 durchgeführten Prüfungen 25,5 Millionen Euro wiedereinzuziehen. Außer bei den von der GD Gesundheit und Verbraucherschutz verwalteten Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen war bei den wiedereinzuziehenden Beträgen ein beträchtlicher Anstieg von 10,4 Millionen Euro auf 16,2 Millionen Euro festzustellen (siehe **Tabellen 4.5** und **4.6**). Dies ist vor allem

4.52. *Unter Berücksichtigung aller vorgelegten Indikatoren ist die Kommission der Ansicht, dass ihre Prüfungstätigkeit insgesamt stabil geblieben ist.*

4.53. *Nach Auffassung der Kommission können Konjunkturfaktoren der Grund sein, weshalb bei einer bestimmten GD von einem Jahr zum anderen erhebliche Schwankungen zu verzeichnen sind.*

4.54. *Bei der GD EAC ist der Rückgang der Zahl der Prüfungen im Jahr 2001 gegenüber der des Jahres 2000 darauf zurückzuführen, dass gemäß der Verwaltungsreform der Kommission die Auditressourcen der GD der Funktion internes Audit zugewiesen wurden. Die GD EAC hat Ende 2001 mit drei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Rahmenverträge geschlossen, um die Zahl ihrer Kontrollen der Begünstigten und der gegebenenfalls betroffenen zwischengeschalteten Stellen signifikant zu erhöhen. Tatsächlich wurden allein im ersten Halbjahr 2002 Verträge für fast hundert Prüfungen mit diesen Gesellschaften abgeschlossen.*

4.55. *Die Höhe des betreffenden noch ausstehenden Betrags hängt mit der verstärkten Prüfungstätigkeit zusammen, die 2001 eine Erhöhung der wiedereinzuziehenden Beträge zur Folge hatte.*

Tabelle 4.5 — In den Jahren 2000 und 2001 abgeschlossene Prüfungen der Kommission ⁽¹⁾

(Mio. EUR)

Generaldirektion	Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen		Anzahl der geprüften Verträge		Anzahl der noch laufenden Verträge		Wert der geprüften Verträge		Wert der noch laufenden Verträge		Infolge der Prüfungen wiederanziehbare Beträge bzw. verminderte Zahlungen	
	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001
Landwirtschaft	4	4	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾	550	387	12,29	12,94	73,66	69,40	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾
Bildung und Kultur	106	11	172	12	25 306	20 165	56,29	1,87	654,04	670,56	0,92 ⁽⁹⁾	0,44
Beschäftigung und Soziales	13 ⁽²⁾	14	24 ⁽²⁾	36	1 742 ⁽²⁾	1 697	7,35 ⁽²⁾ ⁽³⁾	8,15 ⁽³⁾	114,77 ⁽²⁾ ⁽³⁾	125,64 ⁽³⁾	0,10 ⁽²⁾	0,65
Energie und Verkehr	35	21	93	55	4 774	2 996	209,17	1 025,86	1 656,20 ⁽³⁾	2 124,65 ⁽³⁾	1,28 ⁽⁹⁾	1,67 ⁽⁹⁾
Unternehmen	8	2	37	12	746	2 857	53,60	3,75	181,10	451,86	0,15	0,21
Umwelt	30	31	40	39	2 505	2 345	12,56	21,47	295,12	308,44	0,10	0,78
Fischerei	5	4	13	19	188	211	7,04	4,51	194,53	125,80	0,03	0,05
⁽⁸⁾	3	4	9	13	13	22	27,60	35,40	95,84	91,01	—	0,02
Justiz und Inneres	64 ⁽⁵⁾	5	65 ⁽⁶⁾	269 ⁽⁷⁾	713	754	4,26 ⁽⁵⁾	1,78	31,95	30,87	0,45	0,06
Gesundheit und Verbraucherschutz	8	12	18	25	978	712	3,03	5,65	85,48	93,26	0,05	0,21
⁽⁴⁾	10	14	12	14	n. a.	n. a.	96,65	109,21	⁽⁷⁾	⁽⁷⁾	15,03 ⁽⁹⁾	10,18
Informationsgesellschaft	25	38	66	99	4 765 ⁽²⁾	4 502	40,09	66,60	1 481,60 ⁽²⁾ ⁽³⁾	1 657,80 ⁽³⁾	2,00 ⁽²⁾	5,17
Binnenmarkt	1	0	1	0	175	268	⁽⁶⁾	0,00	8,79	8,54	0,00	0,00
Forschung	220	232	317	299	11 358	14 441	820,20	699,80	3 387,00	4 302,00	5,30	6,90
Steuern und Zollunion	5	0	5	0	164	57	0,58	0,00	44,10	33,84	0,04 ⁽²⁾	0,00
INSGESAMT	537	392	872	892	52 518	50 660	1 350,71	1 996,99	8 123,08	10 093,67	25,45	26,34

⁽¹⁾ Bei Erstellung der Tabelle verwendete Definitionen:

— Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen: Anzahl der Finanzprüfung, zu denen im Laufe des Jahres ein abschließender Prüfbericht vorgelegt wurde.

— Anzahl der noch laufenden Verträge: Anzahl der im Laufe des Jahres unterzeichneten Verträge, die noch nicht vollständig ausgeführt wurden, zzgl. der Gesamtzahl der Verträge, die zu Beginn des Jahres noch liefen und auch im Laufe des Jahres nicht vollständig ausgeführt wurden. Unter „Verträgen“ sind hier sowohl Verträge (Aktionen auf Kostenteilungsbasis oder Aufträge aufgrund öffentlicher Vergabeverfahren) als auch Zuschüsse (auf der Grundlage von Finanzierungsvereinbarungen) zu verstehen. „Ausgeführte Verträge“ sind Verträge, bei denen die Vertragsbedingungen erfüllt sowie alle finanziellen und technischen Prüfungen abgeschlossen sind und die Restzahlung erfolgt ist.

— Wert der geprüften Verträge: Nur der wertmäßige Anteil des Vertragspartners des an Ort und Stelle geprüften Vertrags.

— Wiedereinziehbare Beträge: Beträge, die bei den Prüfungen an Ort und Stelle als wiederanziehbare Beträge ermittelt wurden und in den internen Prüfberichten belegt sind.

⁽²⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Tabelle 4.3a. Die Daten wurden in einigen Fällen nachträglich geändert.

⁽³⁾ Nur Anteil der Kommission.

⁽⁴⁾ Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen. Unter dem Wert der geprüften Verträge sind hier die Anträge der Mitgliedstaaten zu verstehen.

⁽⁵⁾ In der Tabelle zum Haushaltsjahr 2000 umfasste die Anzahl der „abgeschlossenen Prüfungen“ jene Dossiers, bei denen die eingereichten Belegunterlagen zum Zeitpunkt der Endabrechnung einer abschließenden Kontrolle unterzogen wurden.

⁽⁶⁾ Nicht spezifiziert oder nicht verfügbar.

⁽⁷⁾ Einschließlich der auf der Grundlage einer Stichprobe (265 Verträge) von der Internen Auditstelle durchgeführten Prüfung der für die Haushaltslinie B5-8 2 0 vorhandenen internen Kontrollsysteme.

⁽⁸⁾ Maßnahmen zur Kontrolle des Fischfangs. Vertrag steht hier für Programm eines Mitgliedstaats, Wert der geprüften Verträge steht hier für Wert der geprüften Posten eines Programms, Wert der noch laufenden Verträge steht hier für Gesamtwert der Mehrjahresmaßnahmen für alle Mitgliedstaaten.

⁽⁹⁾ Bei den wiederanziehbaren Beträgen handelt es sich lediglich um Richtwerte.

Quelle: Kommission.

Tabelle 4.6 — Stand der Wiedereinziehungen

(in 1 000 EUR)

Generaldirektion	Infolge der Prüfungen wiedereinziehbare Beträge oder verminderte Zahlungen ⁽¹⁾	Tatsächlicher Stand der Wiedereinziehungen zum 31.12.2001					
	2000	Von Folgezahlungen abgezogen	Aufgrund einer Einziehungsanordnung tatsächlich wiederein- gezogen	Noch nicht wiederein- gezogen; Einziehungs- anordnung ausgestellt, Rückzahlung noch offen	Noch nicht wiederein- gezogen, Einziehungs- anordnung noch nicht ausgestellt oder Anpassung noch nicht erfolgt	Nicht wiedereinziehbar	INSGESAMT
Landwirtschaft	⁽²⁾	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Bildung und Kultur	920,00	20,00	250,00	480,00	170,00	—	920,00
Beschäftigung und Soziales	100,64 ⁽⁵⁾	—	23,89	—	74,74	2,01	100,64
Energie und Verkehr	1 280,72 ⁽⁴⁾	77,02	14,44	—	1 074,42	—	1 165,88
Unternehmen	153,00	152,16	—	0,96	—	—	153,12
Umwelt	100,00	29,95	25,52	12,79	39,39	—	107,65
Fischerei	33,50	33,50	—	—	—	—	33,50
Justiz und Inneres	452,00	400,00	—	—	—	53,00	453,00
Gesundheit und Verbraucherschutz	49,00	49,00	—	—	—	—	49,00
⁽³⁾	15 025,00 ⁽⁴⁾	15 602,00	—	—	—	—	15 602,00
Informationsgesellschaft	2 000,00 ⁽⁵⁾	—	500,84	1 270,37	197,18	—	1 968,39
Forschung	5 300,00	2 640,49	575,39	926,11	1 080,92	54,72	5 277,63
Steuern und Zollunion	38,71 ⁽⁵⁾	—	36,90	—	1,81	—	38,71
INSGESAMT	25 452,57	19 004,12	1 426,98	2 690,23	2 638,46	109,73	25 869,52

⁽¹⁾ Wie von der Kommission mitgeteilt; siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Tabelle 4.3a.⁽²⁾ Nicht spezifiziert.⁽³⁾ Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen.⁽⁴⁾ Bei den wiedereinziehbaren Beträgen handelt es sich lediglich um Richtwerte.⁽⁵⁾ Änderung durch die Kommission.

NB: n.v. = nicht verfügbar.

Quelle: Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

auf die verstärkte Prüfungstätigkeit der fünf für die Verwaltung der Forschungsrahmenprogramme zuständigen Generaldirektionen zurückzuführen, auf die 14 Millionen Euro der wiedereinziehenden Beträge entfallen (siehe Ziffern 4.57-4.60). Insbesondere bei der GD Informationsgesellschaft war ein erheblicher Anstieg der wiedereinziehenden Beträge von 2,0 Millionen Euro auf 5,2 Millionen Euro zu verzeichnen. Bei den von der GD Gesundheit und Verbraucherschutz verwalteten Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen gingen die wiedereinziehenden Beträge von 15,0 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 10,2 Millionen Euro im Jahr 2001 zurück.

4.56. Zum 31. Dezember 2001 waren aber über 5,3 Millionen Euro (mehr als 20 % des Ende 2000 als wiedereinziehbar ermittelten Betrags) noch nicht wieder eingezogen. Insbesondere die GD Forschung, die GD Informationsgesellschaft sowie die GD Energie und Verkehr hatten noch beträchtliche Beträge einzuziehen (siehe **Tabelle 4.6**).

Trotz der verstärkten Prüfungstätigkeiten im Bereich Forschung wurde das Ziel von 10 % noch nicht erreicht

4.57. Seit 1999 haben die fünf mit der Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme befassten Generaldirektionen (GD Forschung, GD Informationsgesellschaft, GD Energie und Verkehr, GD Unternehmen und GD Fischerei) ihre nachträglichen Finanzprüfungen von Endbegünstigten erheblich verstärkt. Der Hof hatte dies in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998⁽¹³⁾ empfohlen. Zielsetzung der für die Forschung zuständigen Generaldirektionen ist die Prüfung von 10 % der Vertragspartner⁽¹⁴⁾ während der Laufzeit eines FTE-Rahmenprogramms. Wegen Personalknappheit hat die Kommission zu diesem Zweck einen Rahmenvertrag mit einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterzeichnet. Die Prüfung der Berichte durch den Hof ergab eine deutliche Verbesserung bei der für die Erstellung und Auswertung der Berichte benötigten Zeit, die im Durchschnitt von 23 Monaten im Jahr 1999 auf 5 Monate im Jahr 2001 verkürzt wurde. Dadurch können ggf. notwendige Anpassungsmaßnahmen leichter ergriffen werden.

4.56. Insgesamt sind fast 80 % der wiedereinziehenden Beträge eingezogen worden. Der Hauptgrund für den noch ausstehenden Restbetrag im Forschungsbereich ist der, dass die Kostenabrechnungen, anhand deren Berichtigungen vorgenommen werden, zum 31. Dezember 2001 noch nicht eingegangen waren. Die Kommission hat ihre Einziehungsverfahren verfeinert, und es sind intensive und verbesserte Folgemaßnahmen im Gang, um alle noch ausstehenden Restbeträge einzuziehen. Künftig können in Bezug auf die indirekten FTE-Aktionen des 5. Rahmenprogramms Einziehungen durch Verrechnung mit anderen Verträgen für indirekte FTE-Aktionen, die mit demselben Begünstigten unterzeichnet worden sind, vorgenommen werden.

4.57. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass die Durchschnittszahl der Monate, die für den Abschluss einer Prüfung benötigt werden, von 23 im Jahr 1999 auf 5 Monate im Jahr 2001 zurückgegangen ist. Dieser Rückgang ist an sich ein positiver Indikator der Bemühungen der Kommission.

⁽¹³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 4.19, und Antwort der Kommission zu dieser Ziffer.

⁽¹⁴⁾ Schriftliche Antwort der Kommission auf den Fragebogen des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments, Ziffer 4.3, vom 21. Dezember 2001. Siehe auch Rechnungshof — Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Antwort der Kommission zu Ziffer 4.23.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.58. Im Jahr 2001 hat die GD Forschung (sie verwaltet rund zwei Drittel aller Verträge über indirekte FTE-Aktionen) 232 Prüfungen von 299 Verträgen über indirekte FTE-Aktionen des 4. Rahmenprogramms abgeschlossen (siehe **Tabelle 4.7**). Mehr als 94 % dieser Prüfungen wurden vom externen Dienstleister durchgeführt.

4.59. Nach Angaben der GD Forschung waren zu Unrecht gezahlte Beträge in Höhe von insgesamt 6,3 Millionen Euro an die Kommission zurückzuzahlen (siehe **Tabelle 4.8**). Aus den Prüfungen der GD Forschung geht hervor, dass der Anteil der überhöhten Kostenangaben von 4,8 % der geprüften Ausgaben im Jahr 1999 auf 8,7 % der geprüften Ausgaben im Jahr 2001 gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Anpassungen zugunsten der Vertragspartner von 0,2 %

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.58. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften handeln als Vertragspartner für die Kommission. Die Kommission hat in allen Fällen die letzte Verantwortung. Siehe auch Ziffer 4.61.

4.59. Die Kommission weist darauf hin, dass die Sätze des Jahres 2001 das Ergebnis ihrer neuen und umfassenderen Auditstrategie sind. Die Kommission hält es jetzt nicht für angebracht, die Fortschritte im Auditbereich an dem Bemühen um Senkung der Sätze der zu hoch angegebenen Kosten zu messen.

Tabelle 4.7 — GD Forschung — Statistische Daten zu den untersuchten Prüfberichten und Analyse der für die Prüfung benötigten Zeit

1999

Art	Anzahl der untersuchten Prüfberichte	Zeitaufwand vom Beginn der Prüfung bis zur Vorlage des Berichts (in Monaten)		Zeitaufwand von der Vorlage des Berichts bis zur abschließenden Bewertung (in Monaten)		Zeitaufwand insgesamt vom Beginn der Prüfung bis zur abschließenden Bewertung (in Monaten)	
		Anzahl der Prüfungen, zu denen Informationen verfügbar sind	Durchschnitt (Monate)	Anzahl der Prüfungen, zu denen Informationen verfügbar sind	Durchschnitt (Monate)	Anzahl der Prüfungen, zu denen Informationen verfügbar sind	Durchschnitt (Monate)
Intern ⁽¹⁾	21	9	8,7	10	8,4	21	25,4
Extern ⁽²⁾	25	17	13,6	20	11,7	24	21,2
Insgesamt	46 ⁽³⁾	26	11,9	30	10,6	45	23,1

2001

Art	Anzahl der untersuchten Prüfberichte	Zeitaufwand vom Beginn der Prüfung bis zur Vorlage des Berichts (in Monaten)		Zeitaufwand von der Vorlage des Berichts bis zur abschließenden Bewertung (in Monaten)		Zeitaufwand insgesamt vom Beginn der Prüfung bis zur abschließenden Bewertung (in Monaten)	
		Anzahl der Prüfungen, zu denen Informationen verfügbar sind	Durchschnitt (Monate)	Anzahl der Prüfungen, zu denen Informationen verfügbar sind	Durchschnitt (Monate)	Anzahl der Prüfungen, zu denen Informationen verfügbar sind	Durchschnitt (Monate)
Intern ⁽¹⁾	13	8	2,3	11	1,7	9	5,2
Extern ⁽²⁾	219	217	3,8	218	0,9	217	4,7
Insgesamt	232 ⁽⁴⁾	225	3,7	229	1,0	226	4,7

⁽¹⁾ Durchführung durch die Dienststellen der GD Forschung.

⁽²⁾ Durchführung durch externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.

⁽³⁾ Umfangreiche Stichprobe bezogen auf die Gesamtzahl der Prüfberichte (74).

⁽⁴⁾ Gesamtzahl der Prüfberichte.

Quelle: Analysen des Hofes auf der Grundlage der Angaben der Kommission.

Tabelle 4.8 — GD Forschung — Übersichtstabellen zu den Prüfungen und Anpassungen ⁽¹⁾

(1 000 EUR)

1999

	Anzahl der Prüfungen insgesamt	In die Analyse nicht einbezogene Prüfungen ⁽²⁾	Anzahl der analysierten Prüfungen	Insgesamt geprüfter Betrag	Anpassungen zugunsten der EU					Anpassungen zugunsten des Vertragspartners					Keine Anpassungen		
					Anzahl der Prüfungen	% der Prüfungen ⁽³⁾	Geprüfter Betrag	Anpassung	Höhe der Anpassung bezogen auf den geprüften Betrag	Anzahl der Prüfungen	% der Prüfungen ⁽³⁾	Geprüfter Betrag	Anpassung	Höhe der Anpassung bezogen auf den geprüften Betrag	Anzahl der Prüfungen	% der Prüfungen ⁽³⁾	Geprüfter Betrag
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Interne Prüfungen	21	5	16	12 053,7	12	75,0 %	3 995,8	544,6	13,6 %	2	12,5 %	432,6	7,2	1,7 %	2	12,5 %	7 625,3
Externe Prüfungen	25	10	15	9 419,7	10	66,7 %	7 300,3	491,5	6,7 %	2	13,3 %	1 117,6	31,5	2,8 %	3	20,0 %	1 001,8
Insgesamt	46	15	31	21 473,5	22	71,0 %	11 296,2	1 036,2	9,2 %	4	71,0 %	1 550,3	38,7	2,5 %	5	16,1 %	8 627,0
					Höhe der Anpassung zugunsten der EU bezogen auf den insgesamt geprüften Betrag				4,8 %	Höhe der Anpassung zugunsten des Vertragspartners bezogen auf den insgesamt geprüften Betrag				0,2 %			

⁽¹⁾ Im Sinne dieser Tabelle ist unter Anpassung die Anpassung für die Prüfung insgesamt zu verstehen und nicht die Anpassung bezogen auf die geprüften Einzelprojekte.

⁽²⁾ Umfasst Prüfungen, bei denen keine Durchsicht der Kostennachweise erforderlich war.

⁽³⁾ Bezogen auf die Anzahl der Prüfungen gemäß Spalte [3].

2001

	Anzahl der Prüfungen insgesamt	In die Analyse nicht einbezogene Prüfungen ⁽²⁾	Anzahl der analysierten Prüfungen	Insgesamt geprüfter Betrag	Anpassungen zugunsten der EU ⁽¹⁾					Anpassungen zugunsten des Vertragspartners ⁽¹⁾					Keine Anpassungen ⁽¹⁾		
					Anzahl der Prüfungen	% der Prüfungen ⁽³⁾	Geprüfter Betrag	Anpassung	Höhe der Anpassung bezogen auf den geprüften Betrag	Anzahl der Prüfungen	% der Prüfungen ⁽³⁾	Geprüfter Betrag	Anpassung	Höhe der Anpassung bezogen auf den geprüften Betrag	Anzahl der Prüfungen	% der Prüfungen ⁽³⁾	Geprüfter Betrag
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Interne Prüfungen	13	2	11	4 223,2	5	45,5 %	2 212,2	448,1	20,3 %	1	9,1 %	372,9	59,3	15,9 %	6	54,5 %	1 638,1
Externe Prüfungen	219	3	216	68 346,7	150	69,4 %	46 275,1	5 861,4	12,7 %	59	27,3 %	16 431,4	1 306,8	8,0 %	29	13,4 %	5 640,2
Insgesamt	232	5	227	72 569,9	155	68,3 %	48 487,3	6 309,5	13,0 %	60	26,4 %	16 804,3	1 366,1	8,1 %	35	15,4 %	7 278,3
					Höhe der Anpassung zugunsten der EU bezogen auf den insgesamt geprüften Betrag				8,7 %	Höhe der Anpassung zugunsten des Vertragspartners bezogen auf den insgesamt geprüften Betrag				1,9 %			

⁽¹⁾ Im Sinne dieser Tabelle ist unter Anpassung die Anpassung für die Prüfung insgesamt zu verstehen und nicht die Anpassung bezogen auf die geprüften Einzelprojekte. Da die Prüfungen in der Regel mehrere Projekte abdecken, können im Rahmen einer Prüfung verschiedene Formen von Anpassungen festgestellt werden (Anpassung zugunsten der EU, Anpassung zugunsten des Vertragspartners, keine Anpassung). Um die geprüften Beträge nicht doppelt zu zählen, wurden bei Prüfungen, bei denen verschiedene Anpassungen oder keine Anpassungen festgestellt wurden, die Beträge projektbezogen aufgegliedert. Aus diesem Grund ergibt sich bei Addition der in den Spalten [5], [10] und [15] angegebenen Anzahl der Prüfungen auch nicht die in Spalte [3] unter „Insgesamt“ ausgewiesene Zahl. Die richtige Zahl erhält man vielmehr bei Abzug der Anzahl der Prüfungen, bei denen verschiedene Anpassungen festgestellt wurden.

⁽²⁾ Es handelt sich um Prüfungen von vier Fusionsprojekten und eine Prüfung der Vereinigung der Marie-Curie-Stipendiaten.

⁽³⁾ Bezogen auf die Anzahl der Prüfungen gemäß Spalte [3].

Quelle: Analysen des Hofes auf der Grundlage der Angaben der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

auf 1,9 %. Der Hof weist darauf hin, dass die Bemühungen der Kommission im Bereich der Kontrollen — entgegen der in ihren Antworten auf den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 ⁽¹⁵⁾ bekundeten Absicht — nicht zu einer Verringerung des Anteils der überhöhten Kostangaben, aber zu einer besseren Identifizierung der überhöhten Beträge geführt haben.

4.60. Der Hof weist darauf hin, dass das von den fünf für Forschungsangelegenheiten zuständigen Generaldirektionen festgelegte Ziel, nämlich die Prüfung von 10 % der Vertragspartner während der Laufzeit des 5. Rahmenprogramms, trotz des erheblichen Anstiegs der durchgeführten Prüfungen nur schwer zu erreichen sein wird. Den von der GD Forschung vorgelegten Zahlen ist zu entnehmen, dass im Jahr 2001 9,2 % und im Jahr 2000 8,5 % der prüfbaren Population an Vertragspartnern abschließend geprüft wurden ⁽¹⁶⁾. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die von der Kommission verwendete Definition des Begriffs „prüfbare Population“ dazu führt, dass deutlich weniger als 10 % der indirekten FTE-Aktionen oder Kostennachweise geprüft werden.

4.61. Außerdem ist in dem mit der im Namen der Kommission tätigen externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterzeichneten Rahmenvertrag vorgesehen, dass über die der Kommission mitgeteilten Prüfungsfeststellungen Einvernehmen mit dem geprüften Begünstigten erzielt werden sollte. Der Hof stellte fest, dass sich die Kommission bei der Bewertung der mitgeteilten Prüfungsergebnisse ausschließlich auf die Arbeitsunterlagen und Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stützt.

4.60. Die Kommission wird ihres Erachtens in der Lage sein, das Ziel einer Prüfung von 10 % der Vertragspartner zu erreichen. Während der Mittelbindungszeitraum für das 5. Rahmenprogramm Ende 2002 endet, werden die Prüfungstätigkeiten über diesen Zeitpunkt hinaus weitergehen, da viele Kostennachweise für das Rahmenprogramm erst später vorgelegt werden.

Die Projektion für 2002 im Fall der GD RTD lautet, dass etwa 280 Prüfungen abgeschlossen werden sollen. Damit kommt die GD RTD ihrem Ziel nahe.

4.61. Der mit den externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften unterzeichnete Rahmenvertrag bestimmt, dass „die vorgenommenen Berichtigungen mit der geprüften Organisation erörtert werden ... wenn die geprüfte Organisation nicht einverstanden ist, ... sollte der Vertragspartner eine schriftliche Erklärung erwirken ... und sie dem Prüfungsbericht als Anlage beifügen“. Dies bedeutet nicht, dass die Prüfungsberichte stets gebilligt werden.

Entsprechend dem Rahmenvertrag gibt es eine Koordinierungsstruktur, die das Gesamtnetzwerk der die einzelnen Prüfungen durchführenden Prüfer unterstützt. Diese Koordinierungsstruktur steht in enger Verbindung mit den Kommissionsdienststellen, sie gewährleistet einen harmonisierten Prüfungsprozess in den Mitgliedstaaten sowie Übereinstimmung mit den in dem Vertrag niedergelegten Prüfungsstandards der Kommission. Ob sich die externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften an die fachspezifischen Normen und die Prüfungsleitlinien und -handbücher der Kommission halten, wird im Falle einer jeden Prüfung von den Prüfern der Kommission bei der Durchsicht der Entwürfe der Prüfungsberichte verifiziert.

⁽¹⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Antwort der Kommission zu Ziffer 4.37.

⁽¹⁶⁾ „Prüfbare Population an Vertragspartnern“ sind Vertragspartner, die an einem laufenden Vertrag beteiligt sind und zumindest einen Kostennachweis vorgelegt haben, der in der zentralen Datenbank der zuständigen Generaldirektion erfasst ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER
BEMERKUNGEN*Direktverwaltung durch die Generaldirektion (GD) für
Beschäftigung und Soziales*

4.62. Der Hof hatte in der Vergangenheit⁽¹⁷⁾ festgestellt, dass die Verwaltung der GD für Beschäftigung und Soziales insbesondere folgende Schwachstellen aufwies: Die Verwaltungsverfahren waren nicht einheitlich; die finanzielle Lage der Vertragspartner wurde nicht bewertet; es gab keine Belege, dass die Höhe der Beihilfeanträge kontrolliert wurde; Leitlinien für die Berichterstattung fehlten; hohe Vorschüsse wurden ohne finanzielle Sicherheit geleistet.

4.63. Aufgrund dieser Bemerkungen des Hofes arbeitete die Kommission einen Leitfaden für die Verwaltung der Finanzhilfen aus. Die GD für Beschäftigung und Soziales entwickelte Verfahren und Leitlinien für die Direktverwaltung, in die Regeln für die beizubringenden Abrechnungen aufgenommen wurden. Einige Schwachstellen sind aber nach wie vor gegeben: Die finanzielle Lage der Vertragspartner wird nicht systematisch geprüft; die Kontrollen bezüglich der Beihilfeanträge werden nicht dokumentiert; Leitlinien für die von den Vertragspartnern vorzulegenden Zwischen- und Schlussberichte fehlen.

ZUSAMMENFASSUNG DES SONDERBERICHTS
Nr. 2/2002 ZU DEN GEMEINSCHAFTLICHEN
AKTIONSPROGRAMMEN SOKRATES UND
JUGEND FÜR EUROPA⁽¹⁸⁾

4.64. Im Zeitraum 1995-1999 wurden die Programme Sokrates und Jugend für Europa (JfE) mit Haushaltsmitteln in Höhe von 920 Millionen Euro bzw. 126 Millionen Euro ausgestattet. Sie trugen zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen der Europäischen Union und der anderen beteiligten Länder bei und ermöglichten multikulturelle Austauschmaßnahmen für Jugendliche.

4.62-4.63. Die Kommission setzt ihre Bemühungen um Überwindung der vom Hof im Bereich der direkten Verwaltung festgestellten Schwachstellen fort und betont, dass in ihren Dienststellen und speziell in der GD Beschäftigung folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- eine aktive Fortbildungspolitik im Finanzbereich, eine umfassende Verbreitung der Informationen an die Finanzverwalter über die Internet-Technologie und ein Zugang zu verschiedenen Datenbanken, so dass die anlässlich jeder Ausschreibung/Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen eingerichteten Bewertungsausschüsse die finanzielle Solidität eines potenziellen Begünstigten/Vertragspartners genauer bewerten können;
- Netze von Finanzverwaltern unter Leitung des Finanzreferats der GD Beschäftigung, die die Aufgabe haben, gewisse spezifische Themen zu vertiefen sowie harmonisierte Verfahren und Leitlinien für sämtliche anweisungsbefugten Dienststellen der Generaldirektion zu erstellen. Die vom Hof unter Ziffer 4.63 seines Berichts angesprochenen Themen werden innerhalb dieser im Rahmen der Finanzreform der Kommission geschaffenen Netze erörtert.

4.64-4.65. Konzeption und Verwaltung dieser Programme, die gemessen an den Vorläuferprogrammen eine deutlich höhere Mittelausstattung aufwiesen (Anstieg der jährlichen Mittelausstattung von 1995 bis 1999 um 39%), sollen durch einige Hintergrundinformationen verdeutlicht werden. Es handelte es sich hier um die ersten Programme, an denen auch assoziierte Länder teilnehmen konnten. Diese Tatsache machte die Programmverwaltung deutlich komplexer, zumal

⁽¹⁷⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995, insbesondere Ziffern 6.129 ff. (Abl. C 340 vom 12.11.1996).

⁽¹⁸⁾ Sonderbericht Nr. 2/2002 (Abl. C 136 vom 7.6.2002).

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.65. Dessen ungeachtet ergab die Prüfung des Hofes Schwachstellen in der Konzeption der beiden Programme und Mängel bei der Verwaltung ihrer Durchführung.

Schwachstellen in der Konzeption

4.66. Die beiden Programme Sokrates und Jugend für Europa (JfE) weisen Konzeptionsmängel auf. Besonders das Sokrates-Programm hat eine komplizierte Struktur, die durch ein heterogenes Gefüge aus 38 Aktionen, Teilaktionen und Maßnahmen gekennzeichnet ist, was zu unterschiedlichen Auslegungen der einzelnen Maßnahmen führte und die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten behinderte. Desgleichen erschwerte die Tatsache, dass keine Kriterien und Parameter festgelegt wurden, die Evaluierung der durch die Umsetzung der Programme erzielten Ergebnisse. Außerdem wurde kein geeigneter Rahmen für die Erreichung von Synergiewirkungen zwischen den verschiedenen Gemeinschaftsprogrammen konzipiert.

4.67. Die Kommission verwaltet mithilfe eines Büros für technische Hilfe (TH-Büro) eine gewisse Anzahl von Aktionen von Brüssel aus, die deshalb als zentrale Aktionen bezeichnet werden, und zusammen mit nationalen Stellen diejenigen Aktionen, die dezentral in den Mitgliedstaaten und den anderen begünstigten Ländern verwaltet werden. Im einen wie im anderen Fall wurde das Verwaltungssystem durch verschiedenartige Mängel beeinträchtigt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

diese Massenprogramme strengen — namentlich zeitlichen — Vorgaben unterlagen und sich mitunter an Begünstigte wandten, die weniger gut organisiert waren als bei anderen Gemeinschaftsaktionen die. In diesem Zusammenhang dürfen auch die Spannungen nicht unterschätzt werden, die sich de facto durch das Gebot einer straffen Verwaltung und die Notwendigkeit ergeben, benutzerfreundliche und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende Verwaltungsmodi einzuführen, die den in der Regel sehr geringen Finanzhilfen und den beteiligten Begünstigten sowie der von allen Beteiligten geforderten Vereinfachung Rechnung tragen.

Diese Programme, die mehr als einer Million Menschen im Rahmen von Mobilitätsprojekten sowie nahezu 10 000 Kooperationsprojekten unmittelbar zugute kamen, haben zur Stärkung der Zusammenarbeit in den jeweiligen Interventionsbereichen beigetragen und weitere, verstärkt politisch ausgerichtete Maßnahmen ermöglicht. Das Zusammenwirken dieser Faktoren hat die unzureichenden Personalressourcen der Kommission sehr stark belastet, so dass zwangsläufig auf Verwaltungsmodi zurückgegriffen werden musste, die im Zuge der Kommissionsreform im Hinblick auf künftige Maßnahmen neu festgelegt wurden.

4.66. *Die beiden Programme sind Ausdruck einer ersten Rationalisierung der Gemeinschaftsmaßnahmen in den Bereichen Bildung und Jugendpolitik. Dies gilt namentlich für das Sokrates-Programm, das sämtliche im neuen Artikel 126 EG-Vertrag aufgeführten Bereiche abdeckte und nicht weniger als 5 Einzelprogramme und -aktionen ersetzte. Die sich daraus ergebende komplexe Architektur hat die Teilnahme an den Programmen jedoch nicht behindert. Die Programme wurden im Rahmen des Inkrafttretens der neuen Programmgeneration (Sokrates II und Jugend) vereinfacht, bei der auch Verbesserungen in Bezug auf die Bewertung und die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinschaftsprogrammen eingeführt wurden.*

4.67. *Bei beiden Programmen handelt es sich um Massenprogramme mit alljährlich Tausenden von Transaktionen (die in der Regel geringfügige Beträge betreffen). Die internen Ressourcen der Kommission waren nicht dafür ausgelegt, alle zentralisierten Aktionen direkt zu verwalten, was die (im Berichtszeitraum degressive) Inanspruchnahme eines Büros für technische Unterstützung erklärt, das von der Kommission fortlaufend betreut und überwacht wurde. Aus Gründen der Nähe zu den Begünstigten und des Umfangs der zu verwaltenden Transaktionen nahm die Kommission zudem die Leistungen nationaler Stellen in Anspruch. Dieses dezentrale System wurde aufgrund der Erfahrungen bei der Durchführung der Programme Sokrates und Jugend für Europa (JfE) für die neue Programmgeneration nennenswert ausgebaut.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.68. Ohne dass dies zu vom Schweregrad her mit anderen Gemeinschaftsprogrammen vergleichbaren Situationen geführt hätte, ergaben sich durch die Übertragung von Befugnissen auf ein TH-Büro Schwächen, wie sie vom Hof nunmehr wiederholt festgestellt werden: vorschriftswidrige Sachverhalte bezüglich des Prinzips und der Modalitäten der Befugnisübertragung, Interessenvermischung, Risiken für das Gemeinschaftsvermögen und hohe Verwaltungskosten.

4.69. Bei den dezentralen Aktionen wurde die Durchführung dadurch beeinträchtigt, dass zum einen ein rechtlicher Rahmen fehlte, der die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommission und Mitgliedstaaten genau festlegt, und zum anderen eine angemessene Regelung für die nationalen Stellen, die zumeist nicht über ausreichende Mittel zur Ausführung der ihnen übertragenen Aufgaben verfügten.

Fristen und Mängel bei der Durchführung

4.70. Wegen der Fristen der Beschlussfassung durch den europäischen Gesetzgeber liefen die beiden Programme mit Verspätung an und mangels entsprechender Strukturen und einer sachgerechten Informationspolitik verzögerte sich die Durchführung neuer Aktionen. Die Schwerfälligkeit des Verwaltungssystems verursachte zusätzliche Verzögerungen bei der Durchführung der Aktionen und machte vor allem das allgemeine Ziel einer Vorfinanzierung der Projekte illusorisch. Tatsächlich erhielten die Begünstigten die Gemeinschaftszuschüsse mitunter erst nach Durchführung der Projekte. Wegen dieser sich häufenden Verzögerungen war es unmöglich, die Aktionen zu den vorgesehenen Terminen gemäß den finanziellen Rahmenvereinbarungen abzuschließen, deren Verwaltung insgesamt unzulänglich war. Zudem wurde die Durchführung durch eine nicht sachgerechte elektronische Vernetzung behindert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.68. Die allgemeine Frage nach der Inanspruchnahme externer Unterstützung durch den Rückgriff auf Leistungen der Büros für technische Unterstützung (BTU) steht seit mehreren Monaten im Zentrum der interinstitutionellen Erörterungen. In diesem Zusammenhang zeichnen sich neue Perspektiven für die Zukunft ab. Die Kommission hat bereits angekündigt, dass sie künftig zur Verwaltung der Bildungs- und Jugendprogramme andere Instrumente einsetzen wird. Diese Möglichkeit bestand 1995 noch nicht, so dass die Kommission, ebenso wie bei anderen Programmen, zwangsläufig die Leistungen eines BTU in Anspruch nehmen musste. Diesem BTU, dessen organisatorische Qualität im Rahmen einer umfassenden Auditprüfung von der Finanzkontrolle bestätigt wurde, wurden unter anderem auch bestimmte Tätigkeiten — unter Aufsicht der Kommission — übertragen, die im Entwurf der Neufassung der Haushaltsordnung als nicht übertragbar eingestuft werden.

4.69. Trotz dieser Unzulänglichkeiten bei der rechtlichen Überwachung hat sich die Kommission unter Ausschöpfung verschiedener Möglichkeiten darum bemüht, den Rückgriff auf die Netze nationaler Stellen effizienter zu gestalten. Sie hat diese Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten neuer Programme ausgebaut: Das Vertragsverhältnis mit den nationalen Stellen wird nunmehr durch einen präzisen rechtlichen Rahmen geregelt, der namentlich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die von ihnen bezeichneten Stellen mit adäquaten Ressourcen auszustatten.

4.70. Infolge der verspäteten Annahme der Rechtsgrundlagen und der verbindlichen Vorgabe eines Zeitplans, der sich häufig auf das akademische Jahr erstreckte, musste die Kommission Übergangsmaßnahmen treffen, um eine Unterbrechung der im Rahmen früherer Programme und Aktionen eingeleiteter Zusammenarbeit zu vermeiden. Die Kommission räumt ein, dass sie aufgrund der Vielzahl der zu prüfenden Dossiers, der Komplexität der Verwaltungsvorschriften (namentlich durch die Ausdehnung der Programme auf die Kandidatenländer) und der Komplexität des internen und externen Konsultationsverfahrens Schwierigkeiten hatte, die Finanzierungsbeschlüsse rascher zu fassen. Während der Programmlaufzeit wurden jedoch wichtige Verbesserungen eingeführt, die zudem auch die Ausarbeitung ausgewogenerer Vorschläge für die neuen Programme ermöglicht haben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.71. Bei den meisten der 27 geprüften nationalen Stellen und beim TH-Büro wurden Unzulänglichkeiten in der Verwaltung — von der Auswahl der Projekte bis hin zur Überwachung ihrer Durchführung — festgestellt. Diese Mängel wurden durch das Fehlen einer echten Kontroll- und Evaluierungskultur der zuständigen Stellen auf nationaler Ebene sowie auf Gemeinschaftsebene begünstigt. So ergab die Prüfung bei mehreren Projekten einen Betrugsverdacht, durch den sich der Hof veranlasst sah, Meldung beim Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zu machen. Die genannten Mängel hatten generell nachteilige Folgen für die Ergebnisse und die Gesamtwirkung der Aktionen, auch wenn sie mangels relevanter statistischer Daten nicht immer messbar sind. Dies gilt namentlich für das Programm Jugend für Europa, bei dem sich nicht feststellen lässt, ob dem ausdrücklichen Wunsch des europäischen Gesetzgebers, benachteiligten Jugendlichen zu helfen, entsprochen wurde.

4.72. Die Evaluierungsberichte wurden mit Verspätung vorgelegt, und ihre Wirkung ist fraglich. Das Vertragsvergabeverfahren und die Verwaltung und Überwachung von Studien- und Evaluierungsaufträgen ließen schwerwiegende Mängel erkennen, und sowohl bei der Kommission als auch auf der Ebene der Auftragnehmer waren Unregelmäßigkeiten zu verzeichnen.

EMPFEHLUNGEN

4.73. Bezüglich der Haushaltsführung sollte die Kommission die Darstellung der Haushaltsrechnung weiter verbessern, indem Erläuterungen zu jenen Haushaltslinien gegeben werden, bei denen entweder eine erhebliche Abweichung zwischen den endgültigen Haushaltsmitteln und dem vom Parlament festgestellten ursprünglichen Haushaltsplan besteht oder bei denen die Mittelverwendung eine bestimmte Grenze unterschreitet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.71. Die Kommission räumt bestimmte Unzulänglichkeiten bei der Programmverwaltung ein und bemüht sich, diese bei den neuen Programmen zu beseitigen. Sie weist aber zugleich auf die Bedeutung und die Ergebnisse der ersten Programmgeneration hin. Verschiedene Prüfungen und Bewertungen, die zum Teil von den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, sowie bestimmte Initiativen auf Regierungsebene wie die von allen am Programm teilnehmenden Ländern unterzeichneten Erklärungen (Sorbonne und Bologna), in denen die Bedeutung des Sokrates-Programms für die Bildungssysteme anerkannt wird, machen den Stellenwert dieses Programms deutlich. Ausgehend von den Schlussfolgerungen einer externen Ex-post-Bewertung des JfE-Programms ist die Kommission der Auffassung, dass das Programm das vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel der Förderung benachteiligter Jugendlicher erreicht hat. Was die dem OLAF gemeldeten Vorgänge angeht, so wird die Kommission zu gegebener Zeit die gebotenen Maßnahmen treffen.

4.72. Die Frage der Abstimmung des Bewertungszyklus auf den Programmzyklus wirft ein allgemeines Problem auf, zumal unter Berücksichtigung der Programmnachfolge und der Fristen für die Aushandlung der Rechtsgrundlagen; die effektiv eingetretene Verspätung von wenigen Monaten hat so gesehen keinerlei Folgen. Die Bewertung ist vielmehr als kontinuierlicher Prozess zu sehen, dessen Ergebnisse nicht nur für die Ausarbeitung eines neuen Vorschlags für eine Rechtsgrundlage, sondern auch für die Durchführung der Programme relevant sind. De facto gehen etliche Verbesserungen, die auf Initiative der Kommission bei der Verwaltung der neuen Programme vorgenommen werden, auf die zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführte Bewertung beider Programme zurück.

4.73. Die Kommission begrüßt die Feststellung des Hofes, dass die Haushaltsrechnung 2001 formal und inhaltlich weiter verbessert wurde.

Zweck der Haushaltsrechnung ist, einen Überblick über den Haushaltsvollzug in lesbarer Form mit einer vertretbaren Arbeitsbelastung für die Kommissionsdienststellen zu geben. Die vorgenannte Auswahl der Haushaltslinien und Programme bedeutet, dass in der Haushaltsrechnung nicht auf alle Haushaltslinien im Einzelnen eingegangen wird. Derartige Informationen werden jedoch in Sonderberichten der zuständigen Dienststellen oder auf der Grundlage von Ad-hoc-Aufforderungen zur Verfügung gestellt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.74. Im Zusammenhang mit dem TEN-V-Programm sollte die Kommission den Rechts- und Kontrollrahmen zum besseren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft stärken (z. B. indem schriftliche Angebote zwischen Mitgliedstaat und Endbegünstigtem zur Auflage gemacht und klarere Vorschriften für die Erstattungsfähigkeit der Kosten ausgearbeitet und umgesetzt werden). Die Bewertung von Vorschlägen sollte durch verstärkte Inanspruchnahme externer Sachverständiger verbessert und ordnungsgemäß dokumentiert werden. Die Verwaltungsverfahren und IT-Systeme sollten unter Berücksichtigung der spezifischen Erfordernisse des TEN-V-Programms geändert werden. Abgeschlossene TEN-V-Maßnahmen sollten systematisch geprüft werden.

4.75. Bezüglich der Rahmenprogramme für FTE-Aktivitäten sollte die Kommission das Kostenerstattungssystem grundlegend vereinfachen, und zwar durch Einführung eines einzigen Abrechnungsmodells mit drei Hauptkostenkategorien und durch Anwendung von Pauschalsätzen. Dadurch würde auch eine effizientere und wirtschaftlichere Gestaltung der externen Bescheinigungen der Kostennachweise möglich. Alternativ dazu könnte die Kommission auch feste Finanzbeiträge aushandeln. Musterverträge für indirekte FTE-Aktionen sollten vorsehen, dass die Teilnehmer unbegrenzt und solidarisch für die Verwendung des finanziellen Beitrags der Gemeinschaft haften. Die Kommission sollte auch die finanziellen Interessen der Gemeinschaft besser schützen, indem sie sichtbare und abschreckende Sanktionen verhängt.

4.76. Die Anstrengungen bezüglich der Wiedereinziehung zu viel gezahlter Gemeinschaftsmittel bei den Begünstigten sind zu intensivieren. Dies gilt insbesondere für die GD Forschung, die GD Informationsgesellschaft und die GD Energie und Verkehr.

4.77. In seinem Sonderbericht Nr. 2/2002 (Sokrates und Jugend für Europa) brachte der Hof eine Reihe von Empfehlungen vor, die im Hinblick auf die Verbesserung der Verwaltung dieser Programme berücksichtigt werden sollten. Dazu zählen u. a. die Ersetzung des TH-Büros durch eine Gemeinschaftsagentur, die klare Definition der Beziehungen zwischen der Kommission

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.74. *Wie in den Ziffern 4.18-4.36. dargelegt, hat die Kommission in einigen vom Rechnungshof genannten Punkten bereits gute Fortschritte erzielt.*

Durch die Überarbeitung der Standardtexte der Kommissionsentscheidungen und die Einführung zusätzlicher Anhänge mit detaillierteren Angaben, Definitionen und Bedingungen soll der derzeitige Stand verbessert werden.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs in Bezug auf die Bewertung der Vorschläge, die Verwaltungsverfahren und die IT-Systeme werden berücksichtigt.

Für TEN-Verkehrsprojekte sollen in den Prüfprogrammen für die Jahre 2002-2003 Ex-post-Prüfungen vorgesehen werden.

4.75. *Die Kommission hat den Vorschlag des Rechnungshofs bei der Ausarbeitung der Regeln für die Teilnahme am 6. Rahmenprogramm aufgegriffen. Aber der Rat und das Parlament haben ihn nicht akzeptiert. Sie sehen vor allem in dem Umstand, dass über die Kosten im Voraus verhandelt werden muss, einen Hemmschuh für die Autonomie und die Flexibilität der Teilnehmer. Ihrer Meinung nach ist der Vorschlag für den einzelnen Teilnehmer vor allem wegen der Anwendung von Pauschalsätzen finanziell „ungerecht“. Bezugsgrundlage müssten die tatsächlichen Kosten sein, Pauschalsätze stellten eine Abweichung von diesem Grundsatz dar und könnten nur mit Zustimmung der Teilnehmer angewandt werden.*

Die übrigen von der Kommission unterbreiteten Vorschläge des Rechnungshofs (externe Bestätigung der Kostennachweise, volle Solidarität der Partner und Festlegung von Sanktionen aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 2988/95) haben der Rat und das Parlament zum Teil mit Änderungen übernommen.

4.76. *Die Kommission wird ihre Bemühungen in Bezug auf die Einziehungen fortsetzen. Die erhöhten Auditanstrengungen haben bereits zu einer höheren Einziehungsrates geführt, und insbesondere im Fall des 5. Rahmenprogramms hat die Kommission ihre Einziehungsverfahren vereinfacht.*

4.77. *Mehrere Empfehlungen des Hofes entsprechen de facto Verbesserungen, die von der Kommission bereits beim Inkrafttreten der Nachfolgeprogramme zu Sokrates und Jugend für Europa beschlossen bzw. eingeführt wurden. Insbesondere hat die Kommission ihre Absicht angekündigt, für die künftige Verwaltung der Programme im Bereich Bildung und Jugend auf eine Exekutivagentur zurückzugreifen. Sie hat die gesamte*

BEMERKUNGEN DES HOFES

und den einzelstaatlichen Behörden, die Verbesserung der Kontrolle und Überwachung auf allen Ebenen und die Bereitstellung aussagekräftiger, zeitnaher Evaluierungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Regelung für den Rückgriff auf ein Netz nationaler Stellen nennenswert ausgebaut; die neuen „Bestimmungen über die Aufgaben der Mitgliedstaaten und der Kommission im Hinblick auf die nationalen Stellen“, die den Eckpfeiler der Regelung bilden, verpflichten die nationalen Behörden, den nationalen Stellen die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Kommission hat es bereits unternommen, die Kontrollen und die Überwachung der Programme zu verstärken, einschließlich durch Intensivierung der Kontrollen vor Ort. Für die Bewertung der Programme Sokrates II und Jugend wurden Rahmen festgelegt, die mit Indikatoren und Zeitplänen versehen sind; diese sollen eine effiziente Bewertung dieser Programme gewährleisten.

KAPITEL 5

Externe Politikbereiche

5.0. INHALT	Ziffer
Einleitung	5.1
Analyse der Haushaltsführung	5.2-5.13
Einleitung	5.2-5.4
Die Verlagerung des Projektmanagements auf die Delegationen hat begonnen, 2001 jedoch noch keine Wirkung gezeigt	5.5
Variable Verwendung der Zahlungsermächtigungen	5.6-5.8
Anstieg der fortbestehenden Mittelbindungen ältesten Datums	5.9-5.10
Die der Entlastungsbehörde vorzulegende Analyse der Haushaltsführung ist noch verbesserungsbedürftig	5.11-5.13
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	5.14-5.52
Einleitung	5.14-5.15
Die Reform der internen Kontrollsysteme muss noch vollendet werden	5.16-5.21
Verwendung der Arbeiten des Internen Auditdienstes	5.22-5.23
Vertiefte Prüfung im Bereich der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe	5.24-5.50
Umfang und Art der Prüfung	5.24
Ziele und Art der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe	5.25-5.29
Probleme und Sachzwänge für die Prüfung des Hofes	5.30-5.31
Prüfungsfeststellungen	5.32-5.46
Schlussfolgerungen	5.47-5.49
Empfehlungen	5.50
Spezifische Beurteilung — Zusammenfassung	5.51-5.52
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	5.53-5.78
Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungsaufträge im Rahmen des Tacis-Programms	5.53-5.68
Einleitung	5.53-5.57
Umsetzung der Empfehlungen des Hofes	5.58-5.64
Schlussfolgerung	5.65
Empfehlungen	5.66-5.68
Kofinanzierung der Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen (NRO)	5.69-5.78
Einleitung	5.69-5.71
Kommissionsinitiativen	5.72-5.77
Schlussfolgerung	5.78
Wichtigste Bemerkungen in Sonderberichten	5.79-5.85
Makrofinanzielle Hilfe an Drittländer und Strukturanpassungsfazilitäten in den Mittelmeerländern	5.79-5.85

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel behandelt die traditionellen Beihilfearten zulasten des Gesamthaushaltsplans sowie die vom Rat als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verabschiedeten Maßnahmen. Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds⁽¹⁾ gewährten Hilfen sind lediglich zur Erinnerung im Gesamthaushaltsplan erfasst, da sie getrennt davon finanziert werden. Neben der Analyse der Haushaltsführung und der spezifischen Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (mit Schwerpunkt auf den besonderen Ausgaben für die humanitäre Hilfe und die Nahrungsmittelhilfe) enthält dieses Kapitel Abschnitte über die Weiterverfolgung früherer Bemerkungen und über die wichtigsten in Sonderberichten enthaltenen Bemerkungen.

ANALYSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Einleitung

5.2. Die Rubrik 4 „Externe Politikbereiche“ der Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006 umfasst die Maßnahmen, die von den in **Tabelle 5.1** zur Ausführung des Haushaltsplans 2001 genannten Haushaltlinien abgedeckt werden.

5.3. Ganz wie im Jahr 2000 ist auch 2001 die scheinbare Überschreitung der Finanziellen Vorausschau in Bezug auf diese Rubrik einerseits darauf zurückzuführen, dass das Flexibilitätsinstrument in Anspruch genommen wurde, wodurch die Obergrenze einer Rubrik um 200 Millionen Euro überschritten werden kann, und andererseits darauf, dass die in der Rubrik 6 eingesetzte Reserve für Soforthilfen zugunsten der Rubrik 4 mobilisiert wurde. Aus **Tabelle 5.2** ist die Entwicklung der Ausgaben der Teileinzelpläne B7 und B8 im Verlauf der letzten fünf Haushaltsjahre zu ersehen.

5.3. Die scheinbare Überschreitung der Finanziellen Vorausschau ist in der Finanziellen Vorausschau und in der Interinstitutionellen Vereinbarung — Flexibilitätsinstrument und Reserve für Soforthilfen — vorgesehen. Diese Instrumente werden auf Vorschlag der Kommission in Anspruch genommen und speziell von der Haushaltsbehörde genehmigt.

⁽¹⁾ Siehe gesonderten Bericht zum EEF.

Tabelle 5.1 — Außenpolitische Maßnahmen — Ausführung des Haushaltsplans 2001

(Mio. EUR)

Haushaltslinie	Obergrenze der Finanziellen Vorausschau	Entwicklung des Haushaltsplans ⁽¹⁾		Ausführung des Haushaltsplans					
		Ursprüngliche Mittel ⁽²⁾	Endgültig verfügbare Mittel ⁽³⁾	Verwendete Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel	Auf 2002 übertragene Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel	Annullierte Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)	(g) = (b)-(c)-(e)	(h) = (g)/(b)
Verpflichtungsermächtigungen									
Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (B7-0 4 und B7-0 5) ⁽⁴⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe (B7-2)		928,0	978,0	974,7	99,7	2,3	0,2	1,0	0,1
Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien, Lateinamerika und im südlichen Afrika, einschließlich Südafrika (B7-3)		904,3	866,5	829,0	95,7	24,0	2,8	13,5	1,6
Zusammenarbeit mit den Drittländern im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten (B7-4)		896,3	912,7	909,1	99,6	0,0	0,0	3,5	0,4
Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten in Osteuropa und Zentralasien und den westlichen Balkanstaaten (B7-5)		1 308,3	1 344,8	1 269,6	94,4	67,4	5,0	7,7	0,6
Sonstige Kooperationsmaßnahmen (B7-6)		389,5	449,2	418,8	93,2	18,8	4,2	11,5	2,6
Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (B7-7)		102,0	105,4	104,7	99,4	0,0	0,0	0,7	0,6
Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft (B7-8)		345,3	267,3	263,8	98,7	0,0	0,0	3,5	1,3
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (B8)		36,0	36,0	30,1	83,6	2,8	7,8	3,1	8,6
Rubrik 4 insgesamt	4 735	4 928,7 ⁽⁵⁾	4 978,7 ⁽⁵⁾	4 818,9	96,8	115,4	2,3	44,4	0,9
Soforthilfereserve (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	158,0	0,0	0,0	0,0	0,0	158,0	100,0
Insgesamt		5 136,7	5 136,7	4 818,9	93,8	115,4	2,2	202,4	3,9
Zahlungsermächtigungen									
Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (B7-0 4 und B7-0 5) ⁽⁴⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	0,0	0,0	10,5	80,5
Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe (B7-2)		873,0	1 100,1	1 038,0	94,4	50,0	4,5	12,1	1,1
Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien, Lateinamerika und im südlichen Afrika, einschließlich Südafrika (B7-3)		757,0	734,5	633,7	86,3	0,0	0,0	100,8	13,7
Zusammenarbeit mit den Drittländern im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten (B7-4)		459,4	605,7	578,2	95,5	4,2	0,7	23,3	3,8
Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten in Osteuropa und Zentralasien und den westlichen Balkanstaaten (B7-5)		961,0	1 455,5	1 283,7	88,2	100,0	6,9	71,9	4,9
Sonstige Kooperationsmaßnahmen (B7-6)		381,0	421,7	297,4	70,5	65,0	15,4	59,3	14,1
Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (B7-7)		81,8	75,8	51,1	67,4	0,0	0,0	24,7	32,6
Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft (B7-8)		359,8	275,8	233,9	84,8	0,2	0,1	41,8	15,1
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (B8)		35,0	35,0	27,2	77,8	7,0	20,1	0,7	2,1
Rubrik 4 insgesamt		3 921,0	4 717,1	4 145,7	87,9	226,4	4,8	345,0	7,3
Soforthilfereserve (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	168,0	0,0	0,0	0,0	0,0	168,0	100,0
Insgesamt		4 129,0	4 885,1	4 145,7	84,9	226,4	4,6	513,0	10,5

⁽¹⁾ Die vorläufig eingesetzten Mittel (Kapitel B0-4 0) wurden auf die Haushaltslinien übertragen, für die sie bestimmt waren.⁽²⁾ Vom Europäischen Parlament am 14. Dezember 2000 endgültig festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 56 vom 26.2.2001).⁽³⁾ Nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien; nicht berücksichtigt wurden die aus dem Jahr 2000 übertragenen Mittel, die aufgrund der Wiederverwendung von Einnahmen verfügbare Mittel, die Einnahmen aus der Beteiligung Dritter, sonstige zweckgebundene Einnahmen sowie die wieder eingesetzten Einnahmen.⁽⁴⁾ Die anderen Beträge des Kapitels B7-0 fallen unter die Rubrik 7.⁽⁵⁾ Die Überschreitung der Finanziellen Vorausschau wird ausgeglichen durch Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments in Höhe von 200 Millionen Euro für das Kapitel B7-5 4 und der Reserve für Soforthilfen in Höhe von 50 Millionen Euro.⁽⁶⁾ Die Reserve für Soforthilfen unterliegt der Rubrik 6.

Quelle: Haushaltsrechnung 2001, für die Reserve B0-4 0 der Haushaltsplan und Data Ware House von Sincom 2.

Tabelle 5.2 — Außenpolitische Maßnahmen — Vergleich zwischen Ausführung der Mittelbindungen und Zahlungen von 1997 bis 2001 aus dem Haushalt des Haushaltsjahres

(Mio. EUR)

Rubrik	Titel	Beschreibung	1997		1998		1999		2000		2001	
			gebunden	gezahlt								
4	B7-0 4 + B7-0 5	Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer									19,0	3,0
	B7-2	Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe	1 013,5	891,9	1 057,8	819,7	1 231,5	954,6	943,2	856,4	974,7	1 038,0
	B7-3	Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien, Lateinamerika und im südlichen Afrika, einschließlich Südafrika	797,2	472,2	771,0	463,4	685,8	569,7	802,4	621,9	829,0	633,7
	B7-4	Zusammenarbeit mit den Drittländern im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten	1 075,9	403,9	1 068,7	421,5	1 027,4	333,5	1 005,7	472,9	909,1	578,2
	B7-5	Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten in Osteuropa und Zentralasien und den westlichen Balkanstaaten ⁽¹⁾	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	1 355,8	1 145,4	1 269,6	1 283,7
	B7-6	Sonstige Kooperationsmaßnahmen	370,5	297,4	337,0	281,6	343,8	302,0	337,4	272,9	418,8	297,4
	B7-7	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte	89,6	59,3	85,6	65,9	94,1	46,4	93,8	51,0	104,7	51,1
	B7-8	Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft	305,9	359,9	329,8	332,2	354,4	310,5	201,8	168,9	263,8	233,9
	B8-0	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	16,1	16,1	29,9	22,4	28,8	27,1	30,8	19,6	30,1	27,2
		Rubrik 4 insgesamt	5 442,9	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2
6	B7-9	Soforthilfereserve	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Insgesamt	5 448,2	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2

⁽¹⁾ Für Vergleichszwecke wurden die Haushaltslinien B7-5 und B7-0 3 für das Haushaltsjahr 2000 zusammengefasst.

	B7-5 + B7-0 3	Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten in Osteuropa und Zentralasien und den westlichen Balkanstaaten + Phare	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	2 922,8	2 346,3	2 886,1	2 443,5
--	---------------	--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.4. Mit ihrem Beschluss vom 16. Mai 2000 ⁽²⁾ legte die Kommission ein ehrgeiziges Reformprogramm fest, das auf lange Sicht wichtige Auswirkungen auf die Haushaltsführung haben wird. Der Aktionsplan umfasst folgende Komponenten:

- a) grundlegende Umgestaltung der Programmierung der Auslandshilfe,
- b) Integration des Projektzyklus innerhalb einer neuen Verwaltungsstruktur, dem Amt für Zusammenarbeit „Europe Aid“ (AIDCO), das ab dem 1. Januar 2001 einsatzfähig ist,
- c) Verlagerung des Projektmanagements auf die Delegationen der Kommission in den Drittländern (Dekonzentration).

Die Verlagerung des Projektmanagements auf die Delegationen hat begonnen, 2001 jedoch noch keine Wirkung gezeigt

5.5. Das Planziel der Kommission für die Dekonzentration im Jahre 2001 betraf 21 Delegationen, doch hatten die Ende 2001 erteilten 14 Befugnisübertragungen für die Ausführung des Haushaltsplans vor 2002 noch keine praktische Wirkung gezeigt. Außer früheren Initiativen im Zusammenhang mit der Rubrik 4, die sich hauptsächlich auf Bosnien bezogen, bestanden somit die einzigen vor Ort abgewickelten Zahlungen aus 10 Millionen Euro im Rahmen des Regionalen Wiederaufbauprogramms für Mittelamerika. Der ins Auge gefassten Verlagerung für die 21 Delegationen stehen Schwierigkeiten logistischer Art entgegen.

5.5. *Das Jahr 2001 war zugleich*

- *ein Jahr der Vorbereitung des Dekonzentrationsprozesses in seiner Gesamtheit und*
- *der Zeitraum, in dem sämtliche Hindernisse beseitigt werden sollten, damit bis Jahresende 21 Delegationen die Befugnisse übertragen werden konnten. Es ging nicht darum, den Haushalt 2001 dezentriert auszuführen.*

Die logistischen Elemente (Büroräume, EDV-Verbindungen) und die Mobilisierung des Personals sind die kritischen Punkte, die den Prozess verzögern können.

Die Zahlung über 10 Mio. EUR im Rahmen des Regionalen Wiederaufbauprogramms für Mittelamerika basiert auf einem Beschluss von 1999, der somit dem Beschluss über die Dekonzentration vorausging.

⁽²⁾ Dokument SEK(2000) 814/5 vom 15. Mai 2000 zur Reform der Verwaltung der Auslandshilfe.

Variable Verwendung der Zahlungsermächtigungen

5.6. Trotz der erfolgreichen Bemühungen, den Umfang der Zahlungen im Laufe des Haushaltsjahres 2001 zu erhöhen (Anstieg von 14,9 % gegenüber 2000), konnte mit dem bedeutenden Zuwachs an endgültigen Mitteln (Anstieg von 21,3 %) nicht Schritt gehalten werden. Deshalb ist der Verwendungsgrad der Zahlungsermächtigungen des Haushaltsjahres gegenüber 2000 rückläufig (87,9 % gegenüber 92,8 %). Die nicht verwendeten Restmittel verteilen sich auf die verschiedenen Haushaltslinien. Es ist eine bessere Verteilung der Zahlungen auf das Haushaltsjahr festzustellen, auch wenn der Prozentsatz der Zahlungen des Jahres, die im Dezember getätigt wurden, dem von 2000 vergleichbar ist (rund 23,5 %).

5.7. Im Falle der Europäischen Agentur für Wiederaufbau ist es erneut am Ende des Haushaltsjahres zu bedeutenden Vorauszahlungen gekommen (23,7 Millionen Euro für Serbien und 64,6 Millionen Euro für das Kosovo), welche den unmittelbaren Bedarf der Agentur zu Beginn des Jahres 2002 bei Weitem überschritten. Diese Vorgehensweise ist offensichtlich dadurch bedingt, dass es wegen der für die Einrichtung des neuen Haushaltsrahmens erforderlichen Zeit schwierig ist, die Mittel von 2002 sofort verwenden zu können.

5.8. Die Haushaltslinien für Verwaltungsausgaben in dem die operationellen Mittel betreffenden Teil des Haushaltsplans (B...A) werden nach wie vor nur äußerst spärlich ausgeschöpft, ohne dass die Kommission die Gründe hierfür in allen Fällen erläutert.

Anstieg der fortbestehenden Mittelbindungen ältesten Datums

5.9. Die am Ende des Haushaltsjahres 2001 fortbestehenden Mittelbindungen (12 674,1 Millionen Euro) sind gegenüber 2000 konstant geblieben. Charakteristisch für die Entwicklung im Laufe der letzten drei Jahre (1999-2001) ist ein Rückgang des Wertes der fortbestehenden Mittelbindungen, die weniger als drei Jahre zurückliegen, von 8 810,3 Millionen Euro Ende 1998 auf 8 309,4 Millionen Euro Ende 2001. Dies ist vor allem auf einen bedeutenden Anstieg der ab dem ersten Jahr der Mittelbindung gezahlten Beträge gegenüber dem im Laufe des Haushaltsjahres gebundenen Volumen zurückzuführen.

5.6. Der Umfang der Zahlungen ist ein aussagefähigerer Leistungsindikator als die Verwendungsrate der Zahlungsermächtigungen, denn diese werden letztlich von der Haushaltsbehörde festgelegt und beschlossen. Der Umfang der Zahlungen 2001 ist somit gemessen an den geleisteten Zahlungen ein absoluter Rekord.

Es ist zwar eine Verschlechterung der Verwendungsrate gegenüber 2000 festzustellen, doch wurden durch den BNH 4/2001 die ursprünglichen Mittel um 450 Mio. EUR aufgestockt und eine Einstellung der Zahlungen im Jahresverlauf vermieden. Alle Mittelaufstockungen zusammengenommen, lagen die verfügbaren Mittel somit um 796 Mio. EUR über den ursprünglichen Mitteln, und die geleisteten Zahlungen waren weit höher als diese. Darüber hinaus wurden zahlreiche Mittelaufstockungen am Jahresende vorgenommen, was eine Übertragung auf das folgende Jahr erforderlich machte, damit die Verpflichtungen erfüllt werden konnten.

5.7. Zahlungen wurden zugunsten der Agentur für Wiederaufbau am Jahresende geleistet, da die Konten der Agentur, deren Auszahlungen weiterhin kräftig steigen, aufgefüllt und die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden mussten, um die Zahlungen Anfang des Jahres tätigen zu können.

5.8. Bei den vom Amt verwalteten BA-Linien bezieht sich die Inanspruchnahme der Zahlungsermächtigungen auf rund 47 % der verfügbaren Mittel am Jahresende. Tatsächlich war ein Großteil dieser Mittel für die Finanzierung der Gehälter der im Zuge der Ersetzung der BAT bei den Delegationen eingestellten Bediensteten auf Zeit bzw. der am Verwaltungssitz eingestellten Hilfskräfte bestimmt. Da diese Einstellungen zumeist in der zweiten Jahreshälfte vorgenommen wurden, ist ein Teil der dafür vorgesehenen Zahlungsermächtigungen nicht in Anspruch genommen worden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.10. Demgegenüber ist trotz der ernsthaften Bemühungen der Kommission, die mehr als fünf Jahre zurückliegenden, fortbestehenden Mittelbindungen abzuschließen, deren Gesamtwert von 933,9 Millionen Euro Ende 1998 auf 1 589,6 Millionen Euro Ende 2001 angestiegen. Der Anstieg ist noch deutlicher bei den Mittelbindungen, die älter als drei Jahre sind, die von 2 758,0 Millionen Euro Ende 1998 auf 4 364,7 Millionen Euro Ende 2001 angestiegen sind, und deren Auszahlungsrhythmus sich nicht verbessert. Diese Entwicklungen unterstreichen die Notwendigkeit der fortlaufenden Überwachung der fortbestehenden Mittelbindungen, wenn diese nicht ausufern sollen. Die Kommission muss sich unbedingt zuverlässige und vollständige Rechnungsführungs- und Verwaltungsinformationen beschaffen, damit die mit den finanzierten Maßnahmen verbundene Verwaltungsarbeit erleichtert wird. Derartige Informationen müssten es gestatten, eingehende Analysen zur Entwicklung der fortbestehenden Mittelbindungen und zur Art der getätigten Zahlungen (Vorauszahlungen oder andere Zahlungsarten) durchzuführen, damit der Rhythmus der Auszahlung der Hilfen mit dem Stand ihrer Durchführung an Ort und Stelle verglichen werden kann.

Die der Entlastungsbehörde vorzulegende Analyse der Haushaltsführung⁽³⁾ ist noch verbesserungsbedürftig

5.11. Die von der Kommission für 2001 vorgelegten Haushaltsführungsdaten⁽⁴⁾ in Bezug auf die Rubrik 4 haben sich gegenüber 2000 deutlich verbessert⁽⁵⁾. Die neue Struktur ermöglicht es ausgehend von einer

5.10. *Der Anstieg des Umfangs der fünf Jahre und länger zurückliegenden, noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) ist darauf zurückzuführen, dass die VE in den Jahren 1994-1998 fortlaufend kräftig gestiegen sind, obgleich sich bei den von EuropeAid verwalteten Linien die Zahlungen in den Jahren 1998-2001 stets erhöht haben (ausgezahlt wurden 1998 2 258,67 Mio. EUR, 1999 2 522,10 Mio. EUR, 2000 2 992,50 Mio. EUR und 2001 3 266,60 Mio. EUR).*

Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass der Anteil der alten RAL an ihrem Portefeuille zur Verwaltung der Außenhilfe überwacht werden muss; sie pflichtet der Bemerkung des Hofes bei, dass die RAL fortlaufend überwacht werden müssen, wenn sie nicht ausufern sollen. Die mittelbewirtschaftenden Dienststellen betreiben seit 2000 eine aktive Politik der systematischen Prüfung und des Abschlusses alter oder ruhender Mittelbindungen für die Außenhilfe in allen Fällen, in denen dies möglich ist. Diese systematische Prüfung und die Abschlüsse hatten auch zur Folge, dass im Jahr 2001 in großem Umfang Mittelbindungen aufgehoben wurden (rund 629,7 Mio. EUR bei der Rubrik 4 insgesamt).

Was die Rechnungsführungs- und Verwaltungsinformationen angeht, die notwendig sind, damit die Analyse der Entwicklung der RAL nach Maßgabe des Stands der Ausführung insbesondere vor Ort und je nach Art der geleisteten Zahlungen vertieft werden kann, so sollen die CRIS-Datenerfassungsinstrumente (siehe Antwort zu Ziffer 5.5) und das an die neuen Erfordernisse der Haushaltsordnung in Bezug auf die Typologie der Zahlungen angepasste Rechnungsführungssystem ab 2003 eine solche Analyse ermöglichen.

5.11. *Die Kommission nimmt Kenntnis von den Bemerkungen des Hofes zu einer besseren Darstellung der Informationen über den Haushaltsvollzug; sie wird ihre diesbezüglichen Bemühungen, einschließlich derjenigen im Bereich der*

⁽³⁾ Der Hof hat die von der Kommission in Band I der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Dieser Band enthält Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu Abweichungen zwischen dem ursprünglichen genehmigten Haushaltsplan und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zwischen den endgültig verfügbaren Mitteln und den verwendeten Mitteln. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden und festzustellen, ob Erläuterungen möglicherweise irreführend zu sehen sind.

⁽⁴⁾ Band 1, Teil II der Haushaltsrechnung „Analyse der Haushaltsführung“.

⁽⁵⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 5.19-5.23.

BEMERKUNGEN DES HOFES

allgemeinen Darstellung, Einzelerläuterungen zur Verwaltung bestimmter anerkanntermaßen besonders wichtiger Haushaltslinien aufzufinden, insbesondere zu den Gründen für die Abweichungen zwischen Haushaltsansätzen und tatsächlich festgestellter Ausführung. Allerdings besteht noch Verbesserungsbedarf, insbesondere fehlen Erläuterungen zu den Gründen für Mittelübertragungen sowie die systematische Erstellung der Tabellen über die Ausführung („output implementation tables“), die einen Gesamtüberblick über die im Verlauf des Haushaltsjahres erzielten Ergebnisse geben und bei zahlreichen wichtigen Haushaltslinien immer noch fehlen.

5.12. Das Bemühen um eine verbesserte Transparenz kommt auch in der Entscheidung zum Ausdruck, einen Jahresbericht über die Durchführung der Außenhilfe der Europäischen Kommission zu veröffentlichen. Der Bericht für das Haushaltsjahr 2001 stand allerdings nicht rechtzeitig zur Verfügung, um vom Hof in seinem Jahresbericht ausgewertet zu werden⁽⁶⁾. Dieser Bericht unterscheidet sich deutlich von dem in der Maßnahme 82 des Weißbuchs vorgesehenen Bericht und soll es der Kommission erlauben, diversen verordnungsrechtlichen Pflichten nachzukommen⁽⁷⁾. Sein Ziel besteht darin, einen Gesamtüberblick zu geben, der über die reine haushalts- und buchungstechnische Information hinausgeht. Der mangelhafte Zustand der in den Managementinformationssystemen erfassten Daten stellt für dieses Haushaltsjahr eine ernst zu nehmende Störung dar.

5.13. Zu der bisherigen buchmäßigen Erfassung der Entscheidungen der Kommission, die als Mittelbindungen gelten, kam 2001 die Erfassung der sich daraus ergebenden Verträge hinzu, wie dies bereits beim EEF der Fall war. Dieses neue System gestattet es, den tatsächlichen Durchführungsstand der außenpolitischen Maßnahmen zumindest teilweise aufzuzeigen, dessen Ermittlung in diesem Bereich von jeher äußerst unzureichend gewesen ist. Für 2001 ist festzustellen, dass auf rund ein Drittel dieser Entscheidungen im gleichen Jahr entsprechende rechtliche Verpflichtungen folgen. Dennoch hat es die Kommission noch nicht für notwendig gehalten, weder in der Haushaltsrechnung oder Vermögensübersicht noch in der Analyse der Haushaltsführung entsprechende Informationen auszuweisen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Erläuterungen zu den Mittelübertragungen in der Analyse der Haushaltsführung, fortsetzen.

Die Möglichkeit, in diesem Bericht systematisch Tabellen über die Ausführung zu erstellen, hängt von der Aufstellung des Vorentwurfs des Gesamthaushaltsplans für das fragliche Haushaltsjahr und insbesondere davon ab, ob diese Tabellen in den „Arbeitsdokumenten, detaillierte Analyse nach Haushaltslinien“ vorliegen.

5.13. *Die Kommission wird der Bemerkung des Hofes Rechnung tragen und künftig Informationen über die Inanspruchnahme der vorläufigen Mittelbindungen in Band II der Jahresabschlüsse aufnehmen.*

⁽⁶⁾ Für das Haushaltsjahr 2000 ist ein solches Dokument Ende 2001 erschienen; der Jahresbericht 2001 der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklungspolitik der EU und die Durchführung der Auslandshilfe wurde im September 2002 veröffentlicht, (KOM(2002) 490 endg. vom 12.9.2002).

⁽⁷⁾ Beispielsweise Artikel 15 der Verordnung (Euratom, EWG) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 für das Tacis-Programm.

SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

Einleitung

5.14. Die spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung stützte sich in diesem Bereich in den letzten Jahren auf einen Zyklus vertiefter Prüfungen der verschiedenen Haushaltsbereiche (siehe **Tabelle 5.1** mit den betroffenen Haushaltslinien). In den Jahren 1999 und 2000 prüfte der Hof die dezentralen Phare-Ausgaben (zu jenem Zeitpunkt Teil der Rubrik 4), die von den NRO verwalteten Kofinanzierungsaktivitäten, die Ausgaben für Hilfsmaßnahmen zugunsten von Bosnien und das Tacis-Programm. Für das Jahr 2001 beschloss der Hof, den Schwerpunkt auf die humanitäre Hilfe und die Nahrungsmittelhilfe zu legen (Titel B7-2 des Haushaltsplans), auf die fast 25 % der gesamten Zahlungen im Rahmen der externen Politikbereiche (Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau) im Jahre 2001 entfallen (siehe Ziffern 5.24-5.49).

5.15. Außerdem hat die Untersuchung des Hofes in Bezug auf die internen Kontrollsysteme im Zusammenhang mit der Reform der Kommission und der Tätigkeit des Internen Auditdienstes der Kommission zu Feststellungen geführt, die für den Bereich der außenpolitischen Maßnahmen von besonderer Bedeutung sind (siehe Ziffer 5.16-5.23).

Die Reform der internen Kontrollsysteme muss noch vollendet werden

5.16. Die Einführung der 24 Normen für die interne Kontrolle zwecks Umsetzung der von der Kommission für ihre Finanzsysteme geplanten allgemeinen Reform ist im Bereich der externen Politikbereiche⁽⁸⁾ mit der Einrichtung einer neuen Verwaltungsstruktur (AIDCO) und der Ausarbeitung eines neuen Verwaltungsinstruments (Dekonzentration)⁽⁹⁾ zusammengefallen. Diese beiden Vorhaben wurden unter angemessener Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Reform und der damit einhergehenden Maßnahmen umgesetzt (verstärkte Formalisierung der Entscheidungen, klarere Definition der geteilten Zuständigkeiten mit gleichzeitiger Erhöhung der Sicherheit, Einführung eines verbesserten professionellen Know-hows für das mit der Verwaltung der Hilfen betraute Personal). Zahlreiche dieser Maßnahmen gelten indirekt auch für den EEF⁽¹⁰⁾.

5.16. Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes über die Einführung von 24 Normen für die interne Kontrolle.

⁽⁸⁾ Siehe Ziffern 9.51-9.94 des DAS-Kapitels für die allgemeine Darstellung der Einrichtung eines neuen internen Kontrollsystems.

⁽⁹⁾ Die Dekonzentration gilt im Wesentlichen für die Verwaltung der Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau.

⁽¹⁰⁾ Siehe Kapitel 2, Ziffer 23, des Berichts zum EEF.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.17. In diesem Stadium haben diese positiven Entwicklungen ein noch zu junges Datum, um sämtliche erhofften Verbesserungen der Verwaltungssysteme mit sich bringen zu können. Dennoch unterstreicht der Hof folgende Punkte:

- a) Die Interne Auditstelle, deren Aufgabe es ist, die erforderliche Sicherheit zu liefern, hat erst im Laufe von 2002 ihre Arbeit aufgenommen.
- b) Das Audit, das von oder im Auftrag der Kommission in Bezug auf die Maßnahmen, deren Verwaltung die Kommission Dritten übertragen hat, sowie in Bezug auf die Verwendung der Gemeinschaftsmittel durch die Endbegünstigten vorgenommen werden muss, ist weder Gegenstand einer Norm für die interne Kontrolle noch einer spezifischen Maßnahme des Weißbuchs.
- c) Es bleibt noch einiges zu tun, bis die praktischen Hilfsmittel (Checklisten, lokale Managementinformationssysteme) zur Fortführung der vom AIDCO bereits erstellten (finanztechnischen und sonstigen) Leitfäden entwickelt sind, und bis Maßnahmen verabschiedet werden, die den Entscheidungsträgern beim AIDCO Gewähr dafür bieten, dass die von ihnen beschlossenen Verfahren und Kriterien auch zur Anwendung kommen. Diese beiden Aspekte sind für den Erfolg der Verlagerung der Verwaltungszuständigkeiten auf die Delegationen von besonderer Bedeutung.

5.18. Überdies sind die EDV-gestützten Managementinformationssysteme noch nicht grundlegend umgestaltet worden. Die inhaltliche Anpassung der derzeitigen EDV-Hilfsmittel (im Wesentlichen das in Bezug auf Asien und Lateinamerika und die Mittelmeerländer benutzte System (MIS II)) und die Entwicklung neuer Systeme für den gesamten Bereich der außenpolitischen Maßnahmen (die verschiedenen Module des Gemeinschaftlichen RELEX-Informationssystems (CRIS)) stützen sich nicht mehr als in der Vergangenheit auch auf eine konsequente Analyse des Bedarfs und der Verfahren. Die Einführung von EDV-Systemen trägt noch nicht dazu bei, den Verwaltungsablauf abzusichern, indem beispielsweise die in Anbetracht des fehlenden angemessenen verfahrenstechnischen Rahmens unterschiedlichen Ansätze der mittelbewirtschaftenden Stellen aufgegeben werden und ihnen konkrete Hilfestellung für eine bessere Verwaltung gegeben wird.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.17. Die Einführung der Kontrollnormen erfolgt schrittweise nach einem genauen Zeitplan.

Die Gesamtheit aller Maßnahmen, die im Rahmen der Kontrollnormen vorgesehen sind, ist auf die Verbesserung und Stärkung der Rahmenbedingungen für die Kontrolle ausgerichtet.

Bei einem auf die Verbesserung der Verwaltungssysteme ausgerichteten Konzept muss das Zusammenspiel aller Bereiche berücksichtigt werden.

b) Die Kommission hat zusätzliche Mittel in beträchtlicher Höhe für die Rechnungsprüfung sowie für die Entwicklung und Verbesserung der einschlägigen Verfahren und Normen bereitgestellt. Dies wird sich zwangsläufig auch auf die Erwartungen und Anforderungen auswirken, die die Kommission an die von Dritten durchgeführten Audits stellt.

c) Die Kommission ist sich bewusst, dass noch viel zu tun bleibt und wird demnächst die Ausarbeitung der erforderlichen Anweisungen und Verfahren abschließen.

5.18. Die Analyse des Hofes beruht auf der Situation im Jahr 2001. Durch die Einführung des CRIS (Gemeinschaftliches RELEX-Informationssystem) im Jahr 2002 wurde jedoch eine deutliche Verbesserung erzielt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.19. Die Managementebene kann nur dann ein zuverlässiges Bild über ihren Bereich erlangen, wenn die Informationen, die ihr von den verschiedenen Referaten unter ihrer Zuständigkeit übermittelt werden, zusammengefasst werden, da deren Angaben weder homogen noch vollständig und zumindest teilweise nicht verlässlich sind.

5.20. Im Falle der Rubrik 4 (externe Politikbereiche) der Finanziellen Vorausschau kommen hierzu noch die Auswirkungen einer komplexen Aufgabenteilung innerhalb und außerhalb der Kommission in Bezug auf die Verwaltung der Haushaltslinien des Teileinzelplans B-7. In dieser Hinsicht haben mehrere Generaldirektionen, Gemeinschaftseinrichtungen und zahlreiche Dritte, die im Auftrag der Kommission handeln, die Aufgabe, Mittel zu programmieren, Ausgaben anzuweisen oder Mittel zu verwalten. Überdies unterliegt das Personal der Delegationen einschließlich der Mitarbeiter, denen das AIDCO Anweisungsbefugnis übertragen hat, der hierarchischen Zuständigkeit der GD Außenbeziehungen. Unter diesen Umständen gestaltet sich die Einrichtung einer internen Kontrolle, welche den Gesamtbedarf der Kommission im Bereich der außenpolitischen Maßnahmen abdeckt, recht schwierig.

5.21. Die Reform räumt dem von oder im Auftrag der Kommission vorgenommenen Audit der Gemeinschaftsmittel auf Ebene der zwischengeschalteten Stellen und der Endbegünstigten nicht genügend Raum ein (siehe Ziffer 5.17 b)). Überdies wurden diesem Aspekt im Jahre 2001 nur unzulängliche personelle und finanzielle Ressourcen zugewiesen — diese waren bereits in der Vergangenheit knapp bemessen —, was somit die Zahl der von oder im Auftrag der Kommission durchgeführten Audits einschränkte. Die Bedeutung dieser Audits ist beträchtlich, ganz besonders mit Blick auf den hohen Grad an externer Verwaltung bei der Kommission (siehe Ziffer 5.20). Die Kommission sollte diese Frage unverzüglich behandeln, um die Festlegung systematischer Auditprogramme sicherzustellen; ferner sollten klare Vorgaben für die innerhalb der Kommission erforderlichen Zuständigkeiten gemacht werden, damit die Schlussfolgerungen der Auditberichte auch zu konkreten Maßnahmen führen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.19. Die Kommission hat nie bestritten, dass die verschiedenen, bereits vor der Einrichtung von EuropeAid vorhandenen Systeme dringend in ein einheitliches und leistungsfähiges System umgewandelt werden müssen. 2001 und 2002 wurden entsprechende Maßnahmen getroffen, um eine umfassendere Erfassung und einheitlichere Kodierung der Daten zu erreichen. Mit der Einführung des CRIS geht eine „Aufbereitung“ der in den derzeitigen Systemen erfassten Daten einher, die größere Zuverlässigkeit gewährleisten soll.

5.20. Diese Frage wird durch die von der Kommission am 2. Juli 2002 genehmigte Mitteilung über die Reform der Verwaltung des einheitlichen Außendienstes geklärt, in der eine deutliche Abgrenzung der Aufgaben und Befugnisse und der internen Kontrollsysteme jedes einzelnen Dienstes im Rahmen von RELEX gegenüber den Delegationen vorgenommen wird.

5.21. Bis Ende 2002 soll ein integriertes Prüfprogramm für die Außenhilfe eingeführt werden, in dem alle externen Rechnungsprüfungen der Delegationen sowie der Dienststellen des Verwaltungssitzes zusammengefasst werden.

Um Audittätigkeiten unter der direkten Kontrolle seiner operativen Dienste stärker zu fördern, wird AIDCO ab September 2002 einen neuen Rahmenvertrag für die Vergabe von Aufträgen für Audits verwenden. Ein zweiter Rahmenvertrag für die vom EEF finanzierten Prüfungen wird eingeführt, wenn die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen.

Innerhalb der Kommission sind für die praktische Umsetzung der Auditergebnisse die anweisungsbefugten Dienststellen zuständig. Durch das mit der Schaffung von EuropeAid verbundene „line management“ wurden diese Befugnisse zwar noch klarer abgegrenzt, aber nicht grundsätzlich anders aufgeteilt. Was die Ausarbeitung von Anweisungen zur Umsetzung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Audits anbetrifft, so ist bereits vorgesehen, die vorhandenen Leitfäden anzupassen und ein neues Handbuch für die Bediensteten in den Delegationen und am Verwaltungssitz zu verfassen.

Für die humanitäre Hilfe hat die Kommission einen Vertrag mit einem externen Rechnungsprüfungsunternehmen geschlossen, das die Prüfungen im Auftrag von ECHO vornimmt. Die Partner von ECHO sollen alle zwei Jahre geprüft werden, ungefähr 50 Audits wurden bereits im Auftrag gegeben. ECHO hat im vergangenen Jahr Mittel in beträchtlicher Höhe für Prüfungen seiner Partner zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden von 1995 bis 2002 über 130 Rechnungsprüfungen durchgeführt. Die Zahl der für Direktkontrollen vor Ort und andere Audits zuständigen Mitarbeiter wurde verdreifacht.

Verwendung der Arbeiten des Internen Auditdienstes

5.22. Im Februar 2002 schloss der Interne Auditdienst seinen Bericht „Governance Review of Aid Management in the External Relations Family“ ab. Dieser Bericht enthält die Ergebnisse einer umfassenden Untersuchung der Verwaltung der Außenhilfe durch die Kommission, wobei Aspekte behandelt werden, welche die allgemeine Kontrollumgebung (Organisation, Aufgabenverteilung, personelle Ressourcen, Rechenschaftspflicht) ausmachen. Ferner wurden die internen Kontrollmechanismen betrachtet, einschließlich derjenigen Mechanismen, welche auf und durch die Partner der Kommission im Entwicklungshilfeprozess Anwendung finden (zwischen geschaltete Stellen, sonstige Geber und Empfängerländer).

5.23. Der Bericht macht die Notwendigkeit deutlich, die den Entwicklungshilfeprogrammen der Gemeinschaft inhärenten Risiken in aller Offenheit anzuerkennen, insbesondere da sie im Wesentlichen aus nicht rückzahlbaren Hilfen bestehen. Ferner werden im Bericht Themen angesprochen, die für den Hof im Zusammenhang mit seiner Prüfung im Bereich der Außenhilfe von besonderem Interesse sind, wie Managementinformationssysteme, Verlagerung der Verwaltungszuständigkeiten auf die Delegationen und Vielfalt der Finanzinstrumente.

Vertiefte Prüfung im Bereich der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe

Umfang und Art der Prüfung

5.24. Das Ziel der Prüfung des Hofes bestand darin, Schlüsse zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu ziehen und die Funktionsweise der internen Kontrollsysteme zweier Politikbereiche zu beurteilen. Im Rahmen der Prüfung wurde zunächst das in diesem Bereich eingesetzte System der Verfahren und Kontrollen untersucht, um deren Wirksamkeit bei Sicherstellung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu bewerten. Des Weiteren umfasste die Prüfung die Untersuchung einer repräsentativen Zufallsstichprobe von 183 in der Rechnungsführung der Kommission für 2001 erfassten Zahlungen. Die Prüfung stützte sich auf bei der Kommission in Brüssel verfügbare Belege; ferner fanden Prüfbesuche bei zwei zwischen geschalteten Stellen (Welt ernährungsprogramm der Vereinten Nationen in Rom und EuronAid⁽¹¹⁾ in Den Haag) sowie Vorortprüfungen der zugrunde liegenden Ausgaben und körperliche Kontrollen in sechs Empfängerländern (Bolivien, Osttimor, Kosovo, Nordkorea, Mosambik und Tansania) statt. Die

5.23. Die RELEX-Generaldirektionen haben eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit den Konsequenzen des IAS-Berichts befasst.

⁽¹¹⁾ Euronaid ist ein niederländisches europäisches Netzwerk von NRO, das nach niederländischem Recht als Gesellschaft eingerichtet wurde und im Auftrag der Kommission Nahrungsmittelankäufe tätigen soll.

auf zwischengeschalteter Ebene und vor Ort geprüften Vorgänge machen rund 30 % der Gesamtstichprobe aus.

Ziele und Art der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe

5.25. Die Hauptziele der EU-Nahrungsmittelhilfeprogramme bestehen darin, die Bereitstellung und Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln für die Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu fördern sowie diese in ihren Bemühungen zu unterstützen, ihre eigenen Lebensbedingungen zu verbessern, indem die Armut auf sämtlichen Ebenen gemildert wird. Die humanitären Hilfsprogramme umfassen Hilfs-, Rettungs- und Schutzmaßnahmen zugunsten der Bevölkerungsgruppen in Drittländern, die Opfer von Naturkatastrophen, von durch Menschen verursachte Krisen oder von außergewöhnlichen Umständen sind.

5.26. Die Verordnung über die humanitäre Hilfe ist am 20. Juni 1996 ⁽¹²⁾ verabschiedet worden, um Menschen in Notsituationen oder länger andauernden Krisensituationen zu unterstützen. Am 27. Juni 1996 wurde die Verordnung über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung sowie über spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit ⁽¹³⁾ angenommen, wobei die allgemeinen Durchführungsbestimmungen über die Bereitstellung von Waren am 16. Juni 1997 verabschiedet wurden ⁽¹⁴⁾.

5.27. Die meisten Projekte im Bereich der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe betreffen die Finanzierung von Projekten für die Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe oder sonstigen Waren zugunsten von Entwicklungsländern. Dieser Bereich birgt inhärent hohe Risiken, die noch durch die schwierigen Bedingungen verstärkt werden, welche in den von diesen Aktivitäten begünstigten Ländern herrschen. Die humanitäre Hilfe wird in der Regel angesichts ihres Dringlichkeitscharakters kurzfristig geplant und ausgeführt. Sowohl bei der Nahrungsmittelhilfe als auch bei der humanitären Hilfe ist es allem Anschein nach schwierig, stichhaltige Nachweise über die korrekte Verteilung der Nahrungsmittel zu erlangen (siehe Ziffer 5.30).

5.28. Die Programme im Bereich der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe werden in Brüssel jeweils durch das Amt der Europäischen Gemeinschaft für humanitäre Hilfe (ECHO) und durch AIDCO verwaltet. Diese beiden Ämter sind zuständig für sämtliche Durchführungsaspekte, Kontrollaufgaben und Bewertungen.

5.29. Die im Jahr 2001 gebundenen und ausgezahlten Beträge sind aus **Tabelle 5.3** ersichtlich.

5.28. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass sich die Anmerkungen des Hofes auf ECHO und AIDCO gleichzeitig beziehen. Aus praktischen Erwägungen und im Interesse der Klarheit wird die Kommission beide Programme je nach Finanzierungsquelle getrennt behandeln.

⁽¹²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates (ABl. L 163 vom 2.7.1996, s. 1).

⁽¹³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates (ABl. L 166 vom 5.7.1996, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 2519/97 der Kommission (ABl. L 346 vom 17.12.1997, s. 23).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Tabelle 5.3 — Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe — Mittelbindungen und Zahlungen für 2001 ⁽¹⁾

(Mio. EUR)

	Haushaltsbereich	Verpflichtungs- ermächtigungen	Mittelbindungen	Zahlungs- ermächtigungen	Zahlungen
Bereitstellung von Gütern	B7-2 0 0	151,0	150,8	160,0	160,0
Ernährungssicherheit	B7-2 0 1	157,9	157,5	150,0	149,6
Transport, usw.	B7-2 0 2	155,8	153,1	179,7	174,2
Nahrungsmittelhilfe insgesamt	B7-2 0	464,7	461,4	489,7	483,8
Humanitäre Hilfe	B7-2 1	523,0	523,0	620,1	561,1
Insgesamt		987,7	984,4	1 109,8	1 044,9

(¹) Einschließlich der Mittel des Haushaltsjahres und der zusätzlichen Mittel.

Quelle: Haushaltsrechnung der Kommission für 2001.

Probleme und Sachzwänge für die Prüfung des Hofes

5.30. Da die Vorortprüfungen des Hofes im Bereich der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe im Nachhinein stattfanden, musste die Prüfungstätigkeit häufig auf eine Untersuchung des Belegmaterials und auf interne Kontrollen auf lokaler Ebene beschränkt werden, weil sich bei abgeschlossenen Maßnahmen die Durchführung einer körperlichen Kontrolle im eigentlichen Sinne als unmöglich erweist, da die gelieferte Hilfe bereits aufgebraucht ist.

5.31. Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WEP) verwaltet einen erheblichen Anteil der Aktivitäten in diesem Bereich; infolgedessen bezog sich eine große Anzahl an Zahlungen in der Prüfungstichprobe auf vom WEP verwaltete Aktivitäten. Die Prüfung der zugrunde liegenden Vorgänge auf Ebene des Hauptsitzes des WEP in Rom war dadurch beeinträchtigt, dass der direkte Zugang des Hofes zu den Belegen Einschränkungen unterworfen war. Außerdem kam das WEP Anfragen des Hofes zur Vorlage von Buchführungsdaten nur mit großen Verzögerungen nach. Ferner war es innerhalb der begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich, eine Beurteilung der maßgeblichen internen Kontrollen des WEP auf zentraler Ebene vorzunehmen. Diese Einschränkungen sind auf die vom WEP vorgenommene Auslegung der zwischen Kommission und Vereinten Nationen am 29. Oktober 2001 geschlossenen Vereinbarung über eine Kontrollklausel zurückzuführen.

Prüfungsfeststellungen

Allgemein zufrieden stellende interne Kontrollen auf Kommissionsebene

5.32. Die im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe und der humanitären Hilfe bereitgestellte Unterstützung erfolgt

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

in Form von nicht rückzahlbaren Hilfen. Bei den für die Durchführung der Aktivitäten zuständigen Organisationen handelt es sich um NRO, internationale Organisationen und Einrichtungen oder im Fall der Ernährungssicherheit auch um die Regierungen der Empfängerländer.

5.33. Gewöhnlich wird die Nahrungsmittelhilfe direkt von der Kommission im Wege internationaler Ausschreibungen vergeben. Im Fall lokal oder im Dreiecksverkehr (regional) ausgeschriebener Nahrungsmittel oder sonstiger Waren können die Ankäufe über dritte Parteien (z. B. NRO) im Rahmen der an sie vergebenen allgemeinen Projekte abgewickelt werden. Auch der Transport und die Verteilung der Nahrungsmittel erfolgt über Dritte.

5.34. Ist eine dritte Partei beteiligt, werden die Aktivitäten durch einen mit der Kommission abgeschlossenen Vertrag abgedeckt. Dieser Vertrag regelt gewöhnlich die erste Vorauszahlung, eventuell Zwischenzahlungen je nach Verwendungsgrad der ersten Vorauszahlung gemäß dem Zwischenbericht und eine Abschlusszahlung, die nach Genehmigung des finanziellen und technischen Berichts erfolgt.

5.35. Anhand von Inspektionsberichten, die durch von der Kommission beauftragte Firmen erstellt werden, gewährleistet die Kommission, dass die Nahrungsmittel vereinbarungsgemäß an den endgültigen Bestimmungsort geliefert wurden. Diese Berichte enthalten Einzelangaben sowohl zu den Mengen als auch zur Qualität der Nahrungsmittel. Die Prüfung des Hofes brachte in Bezug auf dieses Verfahren keine Mängel zutage.

5.36. Projekte zur Bereitstellung von Nahrungsmitteln und humanitärer Hilfe werden in den Ländern, wo dies durch die Höhe der Finanzierung gerechtfertigt ist, vor Ort durch von der Kommission beauftragte technische Helfer überwacht. Die Rolle dieser technischen Helfer besteht darin, die Verbindung zu den Auftragnehmern aufrecht zu erhalten und die Projekte in regelmäßigen Abständen zu überwachen. Nicht zuständig sind sie jedoch dafür, die vom Auftragnehmer vorgenommenen Ausschreibungen oder das Belegmaterial über die Ausgaben der Projekte zu überprüfen.

5.37. Im Bereich der humanitären Hilfe nimmt ECHO Prüfungen an den europäischen Hauptsitzen derjenigen Organisationen vor, mit denen es Verträge unterzeichnet hat. Diese Prüfungen umfassen Untersuchungen der internen Kontrollen und Überprüfungen der Belegunterlagen einer Stichprobe aus durch ECHO finanzierten Projekten. In Bezug auf die Nahrungsmittelhilfe oder Maßnahmen zur Ernährungssicherheit nahm AIDCO lediglich eine geringe Zahl an Prüfungen der Projekte vor. Allerdings enthalten die meisten der ab 2001 mit den NRO geschlossenen Verträge Vorschriften für unabhängige Prüfungen in Bezug auf die Finanzberichte der Projekte.

5.36. *Die Kommission beauftragt Experten mit der Überwachung und Kontrolle dieser Projekte. Sie haben auch die Aufgabe, die Mitarbeiter und NRO bei der Durchführung der Projekte vor Ort zu beraten und unterstützen.*

5.37. *2001 waren 10 Audits und Evaluierungen der im Bereich der Nahrungsmittelhilfe tätigen NRO vorgesehen und durchgeführt worden (8 Länder, EuronAid und Mitch). Künftig werden unabhängige Rechnungsprüfer mit den Prüfungen der von NRO geleiteten Projekte beauftragt.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Interne Kontrollen auf der Ebene der durchführenden Partner müssen verstärkt werden

5.38. Je nach Größe und Ressourcen der für die Durchführung der Tätigkeiten zuständigen Organisationen weichen die internen Kontrollen erheblich voneinander ab. Dieser Faktor fand Berücksichtigung, als es darum ging zu bewerten, ob die internen Kontrollen auf zwischengeschalteter oder lokaler Ebene angemessen waren oder ganz fehlten.

5.39. Interne Kontrollen in Bezug auf die Führung des Belegmaterials vor Ort sind häufig unbefriedigend. Dies gilt insbesondere für kleinere Organisationen, bei denen Entscheidungen nicht angemessen dokumentiert werden, oder aber Belege verloren gehen oder zerstört werden. So war beispielsweise eine NRO, die ein Projekt zur Ernährungssicherheit in Mosambik durchführte, nicht in der Lage, zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs eine ordentlich geführte Auflistung der Ausgaben vorzulegen. In den meisten Fällen unzulänglicher Belegunterlagen jedoch konnten zum Ausgleich andere Nachweise erbracht werden, aus denen hervorging, dass keine Unregelmäßigkeiten vorlagen.

5.40. In einigen Fällen bieten die internen Kontrollen in Bezug auf die Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten keine Gewähr für die Transparenz und den offenen Wettbewerb, wie sie von der Kommission gefordert werden. In Tansania bestand die lokale Beschaffung von Nahrungsmitteln durch das WEP darin, Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten an mithilfe einer Datenbank ausgewählte Lieferfirmen zu schicken. Die Existenz der Datenbank ist jedoch niemals lokal bekannt gegeben und die Gründe für die Auswahl bestimmter Lieferfirmen sind nicht schriftlich erfasst worden. Es besteht ein Risiko, dass Lieferfirmen von den Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten in unfairer Weise ausgeschlossen werden. Im Zusammenhang mit einem humanitären Hilfsprojekt in Mosambik erfolgten die Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten durch die NRO telefonisch, da ein ordentliches Verfahren fehlte. Zudem ist das Ergebnis der Prüfung der eingegangenen Angebote nicht schriftlich festgehalten worden.

5.41. Aus Mangel an Erfahrung auf diesen Gebieten haben einige Organisationen Schwierigkeiten, die finanztechnischen Verfahren und Vergabeverfahren gebührend einzuhalten (siehe Beispiel in Ziffer 5.44). In Mosambik erwies es sich, nachdem ein Projekt zur Ernährungssicherheit privaten Firmen zugeteilt worden war, dass einer der Auftragnehmer finanzielle Probleme hatte, weswegen die erste Vorauszahlung an diesen Auftragnehmer zurückgehalten wurde. Eine derartige Situation hätte vermieden werden können, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit zu den Kriterien für die Teilnahme des Bewerbers gehört hätte.

5.39. Die bei einem Prüfbesuch in Mosambik vom Rechnungshof festgestellten Probleme während der Anlaufphase des Projekts sind auf die Unerfahrenheit der Mitarbeiter zurückzuführen, da das Projekt in einem entlegenen und nur schwer zugänglichen Gebiet durchgeführt wurde. Die Delegation in Mosambik, die Dienststellen am Verwaltungssitz und die beteiligten NRO werden dieses Problem lösen.

5.40. Die Partner von ECHO erhalten bestimmte Anweisungen für die Durchführung der Vergabeverfahren, die in Artikel 16 und Dokument 14 des Partnerschaftsrahmenvertrages festgelegt sind. Gemäß Artikel 16 Absatz 1 sind die Partner für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen zuständig. ECHO beabsichtigt, die Ausschreibungsunterlagen zu überarbeiten und zu vereinfachen, um eine ordnungsgemäße Abwicklung durch die Partnern zu gewährleisten.

Die Kommission nimmt die Anmerkungen des Rechnungshofes zu dem Projekt in Mosambik zur Kenntnis und wird mit den beteiligten Partnern entsprechende Maßnahmen ergreifen.

5.41. Bei der Vergabe von Aufträgen an Privatunternehmen wird diesem finanziellen Kriterium in Zukunft mehr Gewicht beigemessen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.42. Die auf Kommissionsebene in Brüssel erfolgte Prüfung der Belegunterlagen ergab bei den auf zentraler Ebene getätigten Zahlungen keine wesentlichen Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsfehler in signifikanter Höhe. Dies ist zum Teil auf den hohen Anteil an ersten Vorauszahlungen bei den Projekten zurückzuführen, die sich in der Regel auf 50-80 % des Auftragswertes belaufen. Das Risiko einer Unregelmäßigkeit bei derartigen Vorauszahlungen kann verglichen mit dem Risiko einer Zwischen- oder Abschlusszahlung vernachlässigt werden, da lediglich in den beiden letztgenannten Fällen der Empfänger bestimmte Bedingungen erfüllen muss, die in der Regel darin bestehen, einen technischen und einen finanziellen Bericht vorzulegen.

5.43. Die Prüfung der Belegunterlagen bei 27 vor Ort durchgeführten Maßnahmen durch den Hof ergab Unregelmäßigkeiten insbesondere im Hinblick auf die Vergabeverfahren für Projekte.

5.44. So schloss beispielsweise der Vergabeausschuss eines humanitären Hilfsprojekts in Osttimor wegen mangelnder Erfahrung in dieser Sache zu Unrecht eines der Angebote für Baumaterial mit der Begründung aus, es wäre zu spät eingereicht worden. Das Angebot, das in Wirklichkeit rechtzeitig eingegangen ist, war erheblich günstiger als das ausgewählte Angebot, und in einer ähnlichen Ausschreibung, die später für dasselbe Projekt durchgeführt wurde, erhielt jene Lieferfirma den Zuschlag, wobei das angekaufte Material von annehmbarer Güte war. Im Zusammenhang mit einem Nahrungsmittelhilfeprojekt war bei einer von der Kommission eingeleiteten Ausschreibung für den Ankauf von Düngemitteln für Nordkorea eine sachlich nicht begründete, unnötig kurze Frist für die Lieferung der Ware am Ankunftshafen festgesetzt worden, was die Anzahl der potenziellen Lieferfirmen erheblich einschränkte.

5.45. Welche Folgen Unregelmäßigkeiten in Vergabeverfahren auf die Zahlungen haben, kann unmöglich quantifiziert werden. Ein Beispiel für derartige Fälle bildet ein Projekt über Ernährungssicherheit in Bolivien, für das die zuständige Organisation eine Frist festsetzte, die kürzer war als die in den geltenden nationalen Gesetzen festgelegte Frist für die Einreichung der Angebote für ausgeschriebene Teileinheiten. In Anbetracht der Komplexität des Projekts war es äußerst schwierig, ein technisch stichhaltiges Angebot in der gegebenen Kürze der Zeit zu erstellen, so dass zum Zeitpunkt der Überprüfung der finanziellen Angebote für die drei größten Ausschreibungen durch den Vergabeausschuss lediglich jeweils ein gültiges Angebot für jede Ausschreibung — alle vom gleichen Auftragnehmer — übrig blieb. Die Mitglieder oder Beobachter des Ausschusses, von denen niemand unabhängig von dem letztendlich für die Projektdurchführung zuständigen lokalen Regierungsbeamten war, erhoben keinerlei Einwände.

5.44. Die Kommissionsdienststellen werden die an dem Projekt in Ost-Timor beteiligten Partner auf die Einzelheiten der Vergabeverfahren hinweisen.

Nach ausführlichen Gesprächen mit den nordkoreanischen Behörden wurde das Projekt im Oktober 2000 den Mitgliedstaaten vorgelegt und erst am 22. Januar 2001 von den Behörden des Empfängerlandes genehmigt. Die Ausschreibung für die (im April vor Ort anzuliefernden) Düngemittel konnte daher erst sehr spät stattfinden, wenn man die Anbauzeit und die Tatsache berücksichtigt, dass die Häfen im Januar, Februar und März nicht angelaufen werden können.

5.45. In der Regel werden die Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt.

Die bei der Festlegung der bolivianischen Kriterien (für Ausschreibungen) festgestellten Unregelmäßigkeiten werden weder von der Delegation noch vom Verwaltungssitz oder dem zuständigen nationalen Durchführungspartner, der das Programm für Ernährungssicherheit leitet, in Abrede gestellt. Seit 2001 hat diese nationale Organisation in enger Zusammenarbeit mit den für technische Hilfe zuständigen Mitarbeitern der EU das Monitoring und die Kontrolle der Verfahren für den gesamten Projektzyklus — und zwar bei mehr als 300 Mikroprojekten — verbessert. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die Anwendung der bolivianischen Kriterien mit zu vielen Einschränkungen und einem zu hohen Aufwand für Mikroprojekte verbunden ist. Auch in diesem Bereich muss auf der Grundlage der aus dem Projekt gewonnenen Erfahrungen der Dialog mit der Regierung fortgesetzt werden, um angemessenere Voraussetzungen und damit eine wirksamere Kontrolle zu gewährleisten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.46. Eine Zahlung im Rahmen der Ernährungssicherheit in Höhe von 5 Millionen Euro zugunsten der Regierung von Mosambik war zur Deckung der Ausgaben für 2000 in gewissen prioritären Ministerien und Einrichtungen bestimmt. Die Zahlung erfolgte jedoch erst im Mai 2001 und wurde der Staatskasse angewiesen, von wo aus es nicht möglich war, die Verwendung der Gelder nachzuweisen oder eine Verbindung zwischen dieser Zahlung und den Ausgaben der betroffenen Stellen herzustellen. Der Hof ist daher nicht in der Lage, ein Prüfungsurteil zur Verwendung dieser Zahlung abzugeben.

Schlussfolgerungen

5.47. Insgesamt betrachtet waren die von der Kommission getätigten Zahlungen auf der Grundlage der auf zentraler Ebene in Brüssel verfügbaren Belegunterlagen rechtmäßig und ordnungsgemäß. Auf der Ebene der ausführenden Organisationen jedoch ergab die Prüfung von 27 an Ort und Stelle geprüften Vorgängen in sechs Fällen Unregelmäßigkeiten insbesondere in Bezug auf die Ausschreibungsverfahren der Projekte, was ein Grund zur Besorgnis ist.

5.48. Die in Ziffer 5.31 beschriebene Einschränkung des Prüfungsumfangs beim WEP sowie der Meinungsreserve in Bezug auf das Projekt in Mosambik (Ziffer 5.46) betreffen jene Zahlungen, deren zugrunde liegende Vorgänge auf der Ebene der ausführenden Organisationen geprüft wurden.

5.49. Die fehlenden Anweisungen der Kommission an die ausführenden Partner, insbesondere die NRO, sind teilweise die Ursache für inadäquate interne Kontrollverfahren auf der Ebene dieser Organisationen (siehe Ziffern 5.40-5.41), deren Folgen unentdeckt bleiben, da es die Kommission in bestimmten Bereichen an Untersuchungen und Prüfungen fehlen lässt (siehe Ziffern 5.36-5.37).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.46. Die Zahlung sollte Anfang 2001 erfolgen (Mittelauszahlungen aus dem Haushalt 2000 waren bis 31. März 2001 möglich), verzögerte sich jedoch bis Mai 2001 aufgrund der verspäteten Vorlage von Einfuhrstatistiken durch die Zentralbank.

Trotz dieser Verzögerung hat die Regierung offensichtlich die vorgesehenen Ausgaben der öffentlichen Hand getätigt und diese — wie im Prüfbericht von 2001 dargelegt — vorfinanziert. Diese Haushaltszuschüsse sind das wichtigste Instrument zur finanziellen Unterstützung des öffentlichen Sektors (der Haushalt Mosambiks ist zu 50 % von ausländischer Unterstützung abhängig), um die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen während und nach dem durch das EG-Programm für Ernährungssicherheit geförderten Reformprozess zu gewährleisten.

5.47. Die Kommission nimmt die Anmerkung des Hofes zur Kenntnis und wird die genannten Fälle prüfen. Ihrer Ansicht nach dürften die aufgetretenen Probleme durch die im Rahmen der Reform der Finanzverwaltung vorgesehenen Maßnahmen beseitigt werden.

5.49. Die Kommission hat bereits entsprechende Maßnahmen getroffen, um häufiger Rechnungsprüfungen bei den Partnern, insbesondere den NRO, durchzuführen. Im Rahmen der neuen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ist eine systematische Rechnungsprüfung für jedes von NRO geleitete Projekt vorgesehen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Durchführungspartner im Bereich der humanitären Hilfe durch Leitlinien, Vorschriften, Sitzungen und Kontakte sowie Kontrollen und Rechnungsprüfungen umfassende konkrete Vorgaben erhalten. Dennoch werden von den Kommissionsdienststellen weitere Verbesserungen in dieser Hinsicht angestrebt.

Empfehlungen

5.50. Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:

a) Die Kommission sollte weitere Schritte ergreifen, um sicherzustellen, dass die für die Verwaltung der EU-Mittel zuständigen Einrichtungen ihre internen Kontrollsysteme verstärken, insbesondere um zu gewährleisten, dass die Belegunterlagen und die Vergabeverfahren angemessen sind. Die Kommission sollte die geforderten Mindeststandards konkreter festlegen.

b) Die Kommission sollte ferner dafür Sorge tragen, dass durch die Kommission selbst oder in ihrem Auftrag adäquate Untersuchungen und Prüfungen durchgeführt werden, damit sie beurteilen kann, ob die von ihren ausführenden Partnern angewandten internen Kontrollverfahren angemessen sind, und erforderlichenfalls Abhilfemaßnahmen ergreifen kann.

c) Die zwischen der Kommission und den Vereinten Nationen geschlossene Vereinbarung über eine Kontrollklausel sollte klargestellt werden, um eine angemessene und rechtzeitige Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftseinrichtungen und den betroffenen UN-Einrichtungen zu gewährleisten.

5.50.

a) 1. Nach Meinung der Kommission dürfte dieses Problem im Bereich der humanitären Hilfe nur in wenigen Fällen auftreten. Die ECHO-Partner erhalten im Rahmen von Prüfungen, Anweisungen, Mitteilungen, Dialogen, Evaluierungen, Kontrollen und Rechnungsprüfungen umfassende und relativ erschöpfende Informationen. Die Partner erhalten zwar die Mindeststandards als Vorgabe, diese müssen jedoch geändert und vereinfacht werden, um eine einheitlichere Anwendung zu erreichen.

In Zusammenhang mit der Reform werden neue Finanzvorschriften, Durchführungsbestimmungen und ein neuer Partnerschaftsrahmenvertrag ausgearbeitet.

2. Die Kommission hat folgende Maßnahmen getroffen, um im Bereich der Nahrungsmittelhilfe die ordnungsgemäße Durchführung der Verfahren zu überprüfen:

— Zuteilungen für EuronAid: Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Vergabeverfahren bei der offiziellen Vertragsvergabe und externes Audit der Organisation;

— Mittelzuteilungen für NRO: NRO müssen sich verpflichten, eine jährliche Rechnungsprüfung sowie eine Abschlussprüfung am Ende des Projekts durchzuführen und die entsprechenden Prüfberichte an die Kommission weiterzuleiten (Artikel 16 Absatz 4 der Allgemeinen Vertragsbedingungen). Diese Audits umfassen ebenfalls die Prüfung der Korrektheit der Ausgaben gemäß den Vergabebestimmungen;

— direkte Mittelzuteilungen an die öffentliche Hand (siehe Buchstabe b)).

b) 1. Im Bereich der humanitären Hilfe beauftragte die Kommission im Juni 2002 ein externes Rechnungsprüfungsunternehmen mit der Durchführung von Audits im Auftrag von ECHO, wodurch sich die Zahl der Rechnungsprüfungen deutlich erhöhen wird. Durch diese Maßnahme sollen die Partner von ECHO alle zwei Jahre geprüft werden. Das für Audits zur Verfügung gestellte Personal wurde verdreifacht.

2. Im Bereich der Nahrungsmittelhilfe finden regelmäßige Halbzugsprüfungen, Abschlussprüfungen und Audits statt; dies gilt für die direkte wie für die indirekte Hilfe.

Spezifische Beurteilung — Zusammenfassung

5.51. Auf dem Gebiet der externen Politikbereiche ist die Reform der internen Kontrollsysteme der Kommission gut angelaufen, und der Interne Auditdienst hat bei der Ermittlung der diesem Bereich inhärenten Risiken und der zu lösenden Probleme einen wertvollen Beitrag geleistet. Bestimmte Fragen jedoch, insbesondere die Einrichtung eines zufrieden stellenden systematischen Audits der Gemeinschaftsvorgänge auf Empfängerebene und die Aufrechterhaltung vollständiger und zuverlässiger Managementinformationen bedürfen noch beträchtlicher Bemühungen, bevor sie gelöst werden können. Darüber hinaus werden die zur Verbesserung des Finanzmanagements getroffenen Maßnahmen erst dann voll wirksam sein, wenn geeignete Instrumente entwickelt sind, welche die konsequente Anwendung der Leitfäden des AIDCO in allen ihm unterstehenden Bereichen gewährleisten.

5.52. Unter diesen Umständen kann sich der Hof noch nicht auf die Kontroll- und Überwachungssysteme der Kommission verlassen, um daraus einen Teil seiner Sicherheit zu ziehen, die er für das Gebiet der externen Politikbereiche erlangen muss. Für das Jahr 2001 untersuchte der Hof die internen Kontrollsysteme sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge im Bereich der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe. Der Hof kam zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen auf zentraler Kommissionsebene rechtmäßig und ordnungsgemäß waren, auch wenn Mängel in den internen Kontrollverfahren der durchführenden Partner bedeuteten, dass es auf lokaler Ebene zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist. Die Kommission sollte daher ihre Überwachung verbessern und ihren durchführenden Partnern in Bezug auf deren interne Kontrollverfahren bessere Anweisungen an die Hand geben (siehe Ziffern 5.47-5.50).

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungsaufträge im Rahmen des Tacis-Programms

Einleitung

Vorherige Prüfung des Hofes

5.53. Der Sonderbericht Nr. 16/2000 ⁽¹⁵⁾ befasste sich mit den Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungsaufträge im Rahmen der Phare- und Tacis-Programme.

5.51. *Die Kommission stimmt zu, dass bestimmte Punkte noch der Klärung bedürfen und wird entsprechende Schritte einleiten.*

5.52. *Die Kommission hat die Gesamtschlussfolgerung des Hofes zur Kenntnis genommen. Wie bereits vorstehend erwähnt, hat sie entsprechende Maßnahmen getroffen, um häufigere Kontrollen der Verfahren und der Rechnungsprüfungen bei den verschiedenen — insbesondere den von NRO durchgeführten — Projekten zu gewährleisten. Dieses Konzept wird bereits systematisch bei der Vergabe neuer Aufträge und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen umgesetzt.*

Nach Ansicht der Kommission sind die Vorgaben, die die Durchführungspartner im Bereich der humanitären Hilfe durch Leitlinien, Vorschriften, Sitzungen und Kontakte sowie Kontrollen und Rechnungsprüfungen erhalten, ausreichend. Dennoch werden von den Kommissionsdienststellen weitere Verbesserungen angestrebt.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 350 vom 6.12.2000.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Prüfung der zwischen 1996 und 1998 vergebenen Aufträge machte Risiken bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen sowie Mängel in den zum damaligen Zeitpunkt bei der Kommission eingesetzten Systemen deutlich, welche den Wettbewerb zwischen Bietern sowie die Transparenz und Effektivität der Verfahren beeinträchtigten.

5.54. Die wichtigsten Empfehlungen des Sonderberichts lauteten wie folgt:

- a) Die Verfahren für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen sollten innerhalb der Kommission vereinheitlicht werden.
- b) Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, dass Vorauswahl und Wertung einer gewissen Disziplin unterworfen sind. Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Bewerber stringent und unabhängig handeln (Vermeidung von Interessenkonflikten). Ferner sollte sie dafür Sorge tragen, dass die Wertungsausschüsse von den für die Wertung geltenden Kriterien und Regeln, wie sie den Bietern mitgeteilt wurden, nicht abweichen.
- c) Die Personalfuktuation bei Bediensteten, die mit Aufgaben betraut sind, die im Wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltung fallen, sollte vermindert werden; außerdem sollte eine hinreichende Kenntnis der Verfahren vorhanden sein.
- d) Es sollte eine Datenbank mit Angaben zu Experten und ihrer Leistung eingerichtet und unterhalten werden.
- e) Die Verfolgung von Beschwerden und Unregelmäßigkeiten sollte genauestens und umfassend dokumentiert werden.

5.55. Die Kommission wies in ihrer Antwort darauf hin, dass seit der Prüfung zahlreiche Maßnahmen ergriffen wurden, wie die Einführung des neuen Handbuchs der Vorschriften (Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge im Rahmen der Zusammenarbeit der Gemeinschaft zugunsten von Drittländern, von der Kommission im November 1999 genehmigt), die Standardisierung von Dokumenten und die Einrichtung einer Website.

Stand im Jahr 2002

5.56. Anlässlich der Erörterung des Sonderberichts Nr. 16/2000 forderte der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments den Hof auf, eine Weiterverfolgungsprüfung der neuen Ausschreibungsverfahren vorzunehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.57. Das Ziel dieser Weiterverfolgungsprüfung bestand darin zu untersuchen, ob die Kommission für das Tacis-Programm die vom Hof empfohlenen Maßnahmen eingeführt und effektiv umgesetzt hat und ob sich die Maßnahmen als wirksam erwiesen haben. Die Prüfungsnachweise wurden anhand der Aktendurchsicht sowie anhand von Gesprächen und der Untersuchung einer Stichprobe von 30 Aufträgen (rund 15 % der Gesamtzahl), die 2001 über das Tacis-Auftragsvergabesystem abgewickelt wurden, erlangt.

Umsetzung der Empfehlungen des Hofes

2001 wurden einheitliche Verfahren und Regeln eingeführt, ihre Umsetzung ist allerdings noch verbesserungsbedürftig

5.58. Das neue Handbuch der Vorschriften wurde im Januar 2001 durch einen Praktischen Leitfaden für die Vergabeverfahren im Bereich der EG-Außenhilfen ergänzt. Die Einführung von Maßnahmen wie die Verwendung von Checklisten, Standardformularen und standardisierten Aufträgen (einschließlich einer vereinfachten Aufteilung der Kostenarten), die Wertung unter Ausschluss der Öffentlichkeit (im Interesse der Sicherheit und Vertraulichkeit) und der eingeschränkte Rückgriff auf Gespräche im Verlauf von technischen Wertungen (nunmehr praktisch abgeschafft) trugen erheblich zur Verbesserung des Vergabesystems bei.

5.59. Obwohl die Kommission Buchführung und Ablagesystem noch weiter verbesserte, kann sich das für die Auftragsvergabe zuständige Personal noch immer nicht auf ein System zur Erfassung und Auswertung von Problemen und Beschwerden stützen. Ein solches System böte die Möglichkeit eines Feedbacks und könnte dazu beitragen, unbefriedigende Situationen dieser Art künftig zu verhindern.

5.60. Bei einem Drittel der untersuchten Aufträge haben lediglich eine oder zwei Firmen die Phase der technischen Wertung erfolgreich durchlaufen. Die mit der Einführung des Handbuchs der Vorschriften *expresis verbis* getroffene Entscheidung, den Schlüssel — nach dem technische Qualität und Preis der Angebote gewichtet werden — (von 70/30 auf 80/20) zu erhöhen, schränkte den Preiswettbewerb bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen noch weiter ein.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.57. Die vom Hof geprüften Verträge waren die ersten, die entsprechend dem Praktischen Leitfaden für die Vergabeverfahren im Bereich der EG-Außenhilfen ausgearbeitet wurden. Der Gemeinsame RELEX-Dienst wurde gerade aufgelöst. Das Personal der früheren Büros für technische Hilfe musste in das neu umstrukturierte Amt für Zusammenarbeit EuropeAid aufgenommen werden. Zwangsläufig bedurfte es einer Einarbeitungszeit, in der sich das Personal mit einer neuen Organisation und mit neuen Verfahren vertraut machte. Es war daher nicht eine Zeit normalen Dienstbetriebs für die betreffenden Dienststellen.

5.59. Das innerhalb des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid errichtete Netz der Finanz- und Vertragsverwaltungsreferate bietet ein regelmäßiges Forum, auf dem die Probleme erörtert werden, so dass gemeinsame Lösungen gefunden werden können. Damit spezielle Situationen nicht wieder auftreten, werden zweckdienliche Maßnahmen in Form von Anweisungen und/oder der Überarbeitung der Standarddokumente im Anhang zu dem Praktischen Leitfaden getroffen. Es bestehen auch Pläne, auf der EuropeAid-Website eine Seite „Häufig gestellte Fragen“ (FAQ) einzurichten.

5.60. Diese Regel wurde aufgestellt, um deutlich zu machen, dass für uns Qualität mehr zählt als der Preis. Sie wird von den Praktikern einschließlich der Mitgliedstaaten nachdrücklich befürwortet. Sie bewährt sich in der Praxis und gewährleistet, dass wir Aufträge nicht an Bieter unzulänglicher Qualität vergeben, nur weil sie billiger sind. Das maximale Budget wird in der Bekanntmachung der Ausschreibung veröffentlicht, so dass die Bieter gewöhnlich versuchen, finanzielle Angebote zu machen, die diesem Betrag so nah wie möglich

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.61. Die Wertungsausschüsse hielten sich streng an die den Bietern mitgeteilten Wertungskriterien, was eine Verbesserung gegenüber der vorher vorgefundenen Lage darstellt. Jedoch waren die Auswahl- und Zuschlagskriterien mitunter vague und schwer einzuschätzen.

5.62. Interessenkonflikte bilden nach wie vor einen Risikofaktor. Dies ist vor allem bei der Ernennung externer Bewerter von Bedeutung und in Fällen, wo ein Bieter einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil dadurch erlangt, dass er an der Abfassung der Leistungsbeschreibung beteiligt war. Ein derartiger Fall fand sich unter den untersuchten Aufträgen (ein und derselbe Sachverständige erstellte die Leistungsbeschreibung und trat dann als Bewerter auf; ferner bestand eine Verbindung zu einem staatlichen Wirtschaftsinstitut, das dem erfolgreichen Bieter angegliedert war). Laut Praktischem Leitfaden hätte der Bieter von einer Teilnahme an dieser Ausschreibung ausgeschlossen werden müssen. In einem anderen untersuchten Fall hatten der Task Manager, sämtliche Bewerter und der erfolgreiche Bieter (Firma und wichtigste Sachverständige) dieselbe Nationalität, was das Befangenheitsrisiko erhöhte. Auch wenn nicht bewiesen werden kann, dass in diesem Fall ein anderer Bieter den Zuschlag erhalten hätte, tragen solche Vorkommnisse dazu bei, das Vertrauen in die Fairness des Vergabesystems zu untergraben.

kommen. Daher besteht selten ein großer Unterschied zwischen ihnen. Es ist deshalb nicht angebracht, dem Vergleich der finanziellen Angebote bei der Entscheidung zwischen den technisch konformen Angeboten ein nennenswertes Gewicht beizumessen. Auf internationaler Ebene hat es viele Fälle gegeben, in denen kommerzielle Unternehmen von öffentlichen Ausschreibungsverfahren profitierten, bei denen die Bieter wegen ihrer Preise den Zuschlag erhielten, jedoch anschließend nicht in der Lage waren, hochwertige Dienstleistungen zu erbringen. Wir möchten sicherstellen, dass die Bieter sich darüber im Klaren sind, dass die technische Qualität ihrer Angebote für uns ausschlaggebend ist. Diese Gewichtung steht im Einklang mit der Praxis der Weltbank und anderer internationaler Geber.

5.61. In der Übergangsphase der Einführung der neuen Verfahren brauchte das Personal eine gewisse Zeit, um sich an die Festsetzung angemessener Auswahl- und Zuschlagskriterien zu gewöhnen. Die Situation hat sich in der Folge verbessert.

5.62. Was den ersten Fall anbetrifft, so hatten alle Mitglieder des Wertungsausschusses eine Standarderklärung zu Unparteilichkeit und Vertraulichkeit unterzeichnet, in der sie ihre Unabhängigkeit bescheinigten, unter Berücksichtigung direkter oder indirekter, finanzieller, fachlicher oder sonstiger Beziehungen, die bestanden haben oder noch bestehen. So wurde bei einem dem Wertungsausschuss angehörenden Mitarbeiter des Außenministeriums eines EU-Mitgliedstaates, der auch an der Ausarbeitung des Leistungsheftes der Ausschreibung beteiligt war, festgestellt, dass er — entgegen seiner Erklärung über die Verpflichtung zu Objektivität und Vertraulichkeit — für ein nationales Wirtschaftsinstitut tätig war, das zu dem erfolgreichen Bieter gehörte. Die Kommission untersuchte diesen Einzelfall und gelangte zu dem Ergebnis, dass die Objektivität der Bewertung nicht beeinträchtigt wurde, da der Bieter von diesem Bewerber die niedrigste Punktzahl erhalten hatte.

Die Bewerter werden aufgrund ihrer Fachkenntnisse ungeachtet ihrer Nationalität ausgewählt. Aus praktischen Gründen ist die Kommission darum bemüht, dass mindestens ein stimmberechtigtes Mitglied des Wertungsausschusses aus dem begünstigten Land stammt, was zwangsläufig bedeuten würde, dass unter den mindestens drei stimmberechtigten Mitgliedern wenigstens zwei unterschiedlicher Nationalität sein müssen. In dem zweiten vom Hof angeführten Fall, der außergewöhnlich ist, konnte der Vertreter des begünstigten Landes nicht teilnehmen und es wurde kurzfristig ein anderer Bewerber benannt. Die Kommission hat diesen Fall untersucht und kam zu dem Ergebnis, dass die Nationalität der Bewerber keinen Einfluss auf das Ergebnis der Bewertung hatte. In der Regel wäre eine Aufhebung des Ausschreibungsverfahrens aus dem alleinigen Grund, dass die einzigen hinreichend qualifizierten Bewerber dieselbe Nationalität besaßen, von den betreffenden Bietern und dem begünstigten Land beanstandet worden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Die Umstrukturierung bei der Kommission und die damit verbundenen Personalprobleme behinderten die Planung der Tacis-Auftragsvergabe

5.63. Das neue Amt für Zusammenarbeit „EuropeAid“ ist im Januar 2001 eingerichtet worden. Gleichzeitig wurden zahlreiche Büros für technische Hilfe (BTH) aufgelöst, einschließlich der Tacis-Beschaffungsstelle („Tacis Procurement Unit“), die ihre Tätigkeit Ende März 2001 aufgab. Mit diesen Änderungen sollte eigentlich die Personalfluktuations bei den mit Aufgaben des öffentlichen Dienstes betrauten Mitarbeitern gesenkt werden, tatsächlich aber wirkten sie sich nachteilig auf die Programmdurchführung und die Ausschreibungsverfahren im Rahmen des Tacis-Programms aus. Im Jahre 2001 verzögerten die anhaltend hohe Personalfluktuations und die späte Einstellung von für die Auftragsvergabe zuständigen Sachbearbeitern neue Ausschreibungen, was die Wirksamkeit des Auftragsvergabesystems beeinträchtigte.

5.64. Mitte 2001 wurde deutlich, dass bei einer Reihe von Ausschreibungen, die bereits auf den Weg gebracht waren oder kurz davor standen, die Fristen für die Auftragsvergabe und/oder Auszahlung nicht eingehalten werden konnten, weil die Leistungsbeschreibung überhaupt noch nicht vorbereitet oder vom Begünstigten genehmigt worden war. Bei einem Fünftel der untersuchten Projekte sind unter Beibehaltung desselben Budgets die Dauer erheblich gekürzt und die Leistungsbeschreibung abgeändert worden, entweder kurz vor Veröffentlichung der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots oder danach bei Aushandlung des Auftrags oder sogar nach Unterzeichnung desselben.

Schlussfolgerung

5.65. Das Auftragsvergabesystem des Tacis-Programms ist insbesondere mit der Einführung einheitlicher Verfahren und standardisierter Aufträge verstärkt worden. Es gibt aber noch einige Bereiche, wo weiterhin Verbesserungsbedarf besteht, damit diese Verfahren so angewandt werden, dass bei der Auftragsvergabe ein Höchstmaß an Transparenz und fairem Wettbewerb erreicht wird.

Empfehlungen

5.66. Der Hof unterstreicht seine frühere Empfehlung, wonach eine stabile Personalsituation von entscheidender Bedeutung ist und weiterhin angestrebt werden muss.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.63. Die Kommission stimmt den Bemerkungen des Hofes zur Personalsituation in der ersten Hälfte des Jahres 2001 zu. Das Personal der früheren Büros für technische Hilfe musste in die neue Struktur eingegliedert werden, was sich zwangsläufig auf das Programmmanagement auswirkte. Seit der zweiten Hälfte des Jahres 2001 sind Anstrengungen unternommen worden, um die Situation im Rahmen der begrenzten verfügbaren Mittel zu verbessern.

5.64. Die Kommission musste die Dauer einiger im Rahmen älterer Aktionsprogramme finanzierter Projekte verkürzen, damit die Projekte weiter durchgeführt werden konnten. Trotz der kürzeren Laufzeit wurden die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen (und daher der zur Verfügung stehende Höchstbetrag) in vollem Umfang beibehalten. Gleichwohl trug die Kommission dafür Sorge, dass die Projekte realisierbar blieben und der Wettbewerb nicht gefährdet wurde.

5.65. Die Kommission stellt erfreut fest, dass der Hof die Einführung des Praktischen Leitfadens begrüßt und anerkennt, dass bereits Verbesserungen erzielt wurden. Die Anwendung der neuen Verfahren wurde nach der anfänglichen Übergangsphase, die in dem Prüfungszeitraum des Hofes erfasst ist, verbessert.

5.66. Die Kommission hat Maßnahmen getroffen, um die Personalsituation im Rahmen der verfügbaren Mittel zu verbessern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.67. Es sollte ein Informations- und Managementsystem zur Erfassung der Daten über Experten und Auftragnehmer entwickelt werden.

5.68. Die Verfolgung von Beschwerden und Unregelmäßigkeiten zusammen mit der Beschreibung etwaiger im Verlauf der Ausschreibungsverfahren auftretender Probleme sollte erfasst und von allen für die Auftragsvergabe zuständigen Mitarbeitern regelmäßig überprüft werden.

Kofinanzierung der Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen (NRO)

Einleitung

5.69. Die im Jahr 1999 durchgeführte Prüfung der Kofinanzierung der NRO erstreckte sich auf die Verwaltung durch die Kommission als auch auf die Verwaltung und die internen Kontrollsysteme einer Stichprobe von NRO.

5.70. Die wichtigsten Bemerkungen des Hofes in seinem Jahresbericht 1999 ⁽¹⁶⁾ lauteten:

- a) Die von den NRO unterbreiteten Projektvorschläge enthielten in der Regel keine Hinweise darauf, wie die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt werden kann.
- b) Die Vertragsverfahren mit den NRO unterschieden sich je nach den unterschiedlichen Haushaltslinien.
- c) Die Frist zwischen den Beihilfeanträgen der NRO und den Kommissionsentscheidungen war zu lang.
- d) Die Ex-post-Kontrollen bezüglich der Durchführung der Maßnahmen der NRO sollten verbessert sowie regelmäßig Evaluierungen vorgenommen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.67. Der Praktische Leitfaden für die Vergabeverfahren im Bereich der EG-Außenhilfen enthält bereits Formblätter für die Bewertung der Auftragnehmer, die am Ende eines jeden Projekts vom Projektmanager der Auftrag gebenden Behörde auszufüllen sind. Damit werden den Finanz- und Vertragsverwaltungsreferaten des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid Informationen über die Leistung von Sachverständigen und Auftragnehmern an die Hand gegeben.

Obwohl die Daten derzeit noch nicht in einer rechnergestützten Datenbank erfasst werden, ist dies eindeutig beabsichtigt. Eine kommissionsweite Datenbank für Vertragsinformationen wird bereits aufgebaut.

5.68. Siehe Antwort zu Ziffer 5.59. Im Verlauf der Ausschreibungsverfahren auftretende wiederkehrende Probleme werden auf monatlichen Sitzungen eines Netzes von mit der Beschaffung betrauten Bediensteten in allen für Außenbeziehungen zuständigen GDs erörtert. Die Protokolle über diese Sitzungen werden intern in elektronischer Form zur Verfügung gestellt. Zu den Folgemaßnahmen gehörten interne Anweisungen und die Überarbeitung der Standarddokumente des Praktischen Leitfadens.

⁽¹⁶⁾ Ziffern 5.21-5.27 und 5.79-5.93.

5.71. Im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1999 kündigte die Kommission in ihrem Aktionsplan ⁽¹⁷⁾ Verbesserungen bei der Überwachung, den Ex-post-Kontrollen und der Vereinheitlichung der Vertragsverfahren mit den NRO an.

Kommissionsinitiativen

Vorschläge der NRO und Vertragsverfahren

5.72. Die Kommission hat das Problem der unklaren inhaltlichen Gestaltung der von den NRO eingereichten Vorschläge und der unterschiedlichen Verfahren gelöst, indem sie 2000 ein neues Verfahren für die „Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen“ einführte. Nach diesem Verfahren können die NRO Vorschläge für Maßnahmen einreichen, die von der Kommission (ko)finanziert werden. Die Vorschläge sollten genaue Angaben über die NRO enthalten (einschließlich Finanzlage und vorangehender Verträge mit der Kommission) sowie zur vorgeschlagenen Maßnahme, wobei auch Aspekte wie Art der Intervention, Begünstigte und Überwachung wie auch die Beziehungen zwischen Zielen, Tätigkeiten, Ergebnissen, Input und Leistungsindikatoren („logical framework“) und die Faktoren zur Bestimmung der Nachhaltigkeit zu behandeln sind.

5.73. Die Vorschläge für das Jahr 2000 wurden auf der Grundlage von Kriterien beurteilt, die sich auf die Relevanz der Maßnahmen (z. B. Zielgruppen, Bedürfnisse, Ziele), die vorgeschlagene Methodik (z. B. Projektkonzeption, Beteiligung von Partnern), Nachhaltigkeit und Budget sowie Verwaltungskapazität der NRO bezogen. Obgleich das Verfahren vorsah, dass den Delegationen eine wichtige Rolle beim Beurteilungsprozess zukommen sollte, war ihr Beitrag in der Praxis beschränkt, weil ihnen die zentralen Dienststellen nicht genügend Zeit für die Antwort einräumten. Infolgedessen fand der Hauptteil der Beurteilungstätigkeit in Brüssel statt. Ausgehend vom Ergebnis der Beurteilung und unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit der Mittel wurden von rund 1 100 Vorschlägen etwa 400 Projekte ausgewählt.

Verzögerungen

5.74. Die oben beschriebene Aktion hat zu einer Vereinheitlichung der Verfahren geführt, die für den Abschluss der Verträge mit den NRO gelten, und hat hinsichtlich des Auswahlprozesses mehr Transparenz

⁽¹⁷⁾ Mitteilung der Kommission SEK(2001) 246 endg. vom 5. März 2001.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

mit sich gebracht. Allerdings machte dieses intensive und gründliche Verfahren erhebliche Ressourcen und einen beträchtlichen Zeitaufwand aufseiten der zentralen Kommissionsdienststellen nötig. Als Folge hiervon war die Frist zwischen den Vorschlägen der NRO und dem Abschluss der Verträge mit ihnen in 66 % der untersuchten Fälle immer noch länger als ein Jahr.

5.75. Es ist unwahrscheinlich, dass die Anzahl der künftig zu bearbeitenden Vorschläge abnehmen wird, wobei das mit der Verwaltung der NRO-Verträge auf zentraler Ebene betraute Personal vermutlich gleich bleiben wird. So muss davon ausgegangen werden, dass sich die Fristen wohl kaum verkürzen, solange die bestehenden Verfahren Anwendung finden. Die Kommission sollte erwägen, den Delegationen auf der Basis klarer Anweisungen und Vorgaben seitens der zentralen Stellen einen größeren Teil der Beurteilungstätigkeit zu übertragen, deren Ergebnisse in der Folge überwacht würden.

Ex-post-Kontrollen und Überwachung

5.76. Die Kommission ist derzeit im Begriff, die Überwachung und Evaluierung der Projekte zu verstärken. Insbesondere die Verpflichtung der NRO, die Überwachung und die Evaluierungen wie in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen vorgesehen durchzuführen, müsste eine solide Grundlage für weitere Verbesserungen darstellen. Darüber hinaus entwickelt die Kommission zurzeit ein allgemeines Überwachungssystem für Entwicklungsprojekte, das zu einer systematischen Überwachung der Projekte auf der Basis von Kriterien wie Relevanz, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirkung und Nachhaltigkeit führen müsste. Die Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen sind in eine Datenbank aufzunehmen, auf die Kommissionsbedienstete leicht Zugriff haben.

5.77. Bei Einführung dieses Überwachungssystems wurden rund 500 Projekte überprüft. Die Beratungsgesellschaft, welche die Kommission bei der Umsetzung des Systems unterstützte, nahm eine Bewertung des derzeitigen Stands des Systems vor. Dieser Bericht kam zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungswerkzeuge wie Berichte und Kriterien für die Überwachung nunmehr gesichert seien. Doch obgleich das Überwachungssystem nunmehr Projektängel ermitteln kann, sind zusätzliche Bemühungen erforderlich, um die den Projektängeln zugrunde liegenden Ursachen zu ergründen. Außerdem sollten Qualität, Leistung und Methodik des Überwachungssystems von der Kommission regelmäßig bewertet werden.

5.75. Die bestehenden Verfahren sehen eine aktive Beteiligung der Delegationen an der Bewertung der Vorschläge vor; die Kommission wird sicherstellen, dass die Vorschläge so rechtzeitig bei ihnen eingehen, dass sie von ihnen bewertet werden können.

Die Kommission hat die Förderfähigkeitskriterien verschärft und die Bereiche prioritärer Finanzierung enger festgelegt, um die Zahl der Vorschläge bei jeder Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zu begrenzen. Dies dürfte eine Verkürzung der zur Durchführung der Bewertung benötigten Zeit und eine Verkürzung der Zeit zwischen der Einreichung von Vorschlägen und der Unterzeichnung der Verträge bewirken.

5.76. Es sind die vom Hof beschriebenen Verbesserungen der Überwachung zu verzeichnen. Die beiden Systeme (d. h. das in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen genannte Überwachungssystem und das globale System für ergebnisorientierte Überwachung) werden zurzeit einer Überprüfung unterzogen, aber für eine vollständige Bewertung ist es noch zu früh. Die interne Datenbank betreffend die Ergebnisse des ergebnisorientierten Überwachungssystems ist bereits in Betrieb.

5.77. Die Kommission beabsichtigt, die Methodik weiter zu verbessern und auszubauen. Außerdem bestehen Pläne, nach zwei- oder dreijähriger Inanspruchnahme des Systems die Nützlichkeit der Überwachungsberichte und ihre Anwendung in der Praxis zu bewerten.

Schlussfolgerung

5.78. Die Kommission hat eine Reihe wichtiger Maßnahmen getroffen, um die Verwaltung der Kofinanzierung von Maßnahmen der NRO zu verbessern. Den Delegationen sollte jedoch genügend Zeit eingeräumt werden, um zu den von den NRO unterbreiteten Vorschlägen Stellung nehmen zu können. Die Kommission sollte ferner alternative Verfahren prüfen, um die Zeitspanne zwischen der Einreichung der Vorschläge durch die NRO und der Vertragsunterzeichnung zu verkürzen.

5.78. Die Kommission begrüßt die Bemerkungen des Hofes zu den getroffenen Maßnahmen. Die Delegationen werden an dem Konsultationsprozess beteiligt, und es wird ihnen genügend Zeit eingeräumt, damit sie Stellung nehmen können.

WICHTIGSTE BEMERKUNGEN IN SONDERBERICHTEN

Makrofinanzielle Hilfe an Drittländer und Strukturanpassungsfazilitäten in den Mittelmeerländern

5.79. Der Hof hat die von der Europäischen Union auf makroökonomischer Ebene gewährte Hilfe zur Unterstützung des allgemeinen wirtschaftlichen Übergangs und der Strukturreformprozesse in ausgewählten Drittländern geprüft⁽¹⁸⁾. In den EU-Beitrittsländern, den westlichen Balkanländern und den Neuen Unabhängigen Staaten nimmt diese Hilfe in der Regel die Form einer „makrofinanziellen Hilfe“ (MFH) an, wohingegen sie in den Mittelmeerdrittländern (MEDA) in Form von „Strukturanpassungsfazilitäten“ (SAF) erfolgt⁽¹⁹⁾. Im Zeitraum 1998-2000 wurden zugunsten von neun Ländern Mittel im Gesamtbetrag von 822 Millionen Euro als MFH ausgezahlt, davon 704 Millionen Euro in Form von Darlehen. Zwischen 1996 und 2000 wurden im Rahmen der SAF-Programme an fünf Länder Zuschüsse in Höhe von 470 Millionen Euro gezahlt.

⁽¹⁸⁾ Sonderbericht Nr. 1/2002 über makrofinanzielle Hilfe (MFH) an Drittländer und Strukturanpassungsfazilitäten (SAF) in den Mittelmeerländern (Abl. C 121 vom 23.5.2002).

⁽¹⁹⁾ Die EU gewährt ferner Strukturanpassungshilfe zugunsten der Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums; siehe Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmitteln (7. und 8. EEF) (Abl. C 257 vom 14.9.2001).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.80. Die Prüfung verfolgte insbesondere folgende Ziele:

- a) Bewertung der dem Aufbau der Instrumente zugrunde liegenden Konzeption;
- b) Bewertung der Qualität der Kommissionsverfahren zur Genehmigung und Überwachung der Zahlungen;
- c) Überprüfung der Frage, inwieweit die Kommission ihrer Berichterstattungspflicht in angemessener Weise nachgekommen ist und umfassende Bewertungen erstellt hat.

5.81. Bei Gewährung der MFH durch die Kommission kamen die fünf vom Rat für Wirtschaft und Finanzen im Jahr 1995 festgelegten Grundsätze (außerordentlicher Charakter, Erfüllung politischer Vorbedingungen, komplementärer Charakter, Konditionalität und Finanzdisziplin) nicht immer zur Anwendung. Die Kommission führte im Fall der SAF-Programme keine Unterlagen, aus denen hervorgeht, was die Grundlage für wichtige Beschlüsse über die Höhe der Zuschüsse sowie über Zeitplan und Höhe der Tranchen war. Die in den Programmen genannten Bedingungen betrafen in erster Linie die Erläuterung der Rechtsvorschriften und Aktionspläne und weniger tatsächliche Ergebnisse.

5.82. Die Zuverlässigkeit der Haushalts- und Rechnungsführungsverfahren in den Empfängerländern der MFH und der SAF war nicht Gegenstand umfassender, spezifischer Bewertungen durch die Kommission. Dies stellt bei haushaltsunterstützenden Maßnahmen einen erheblichen Mangel dar, da die Mittel direkt in die Haushaltssysteme dieser Länder fließen und nicht von den übrigen Haushaltsmitteln unterschieden werden können.

5.83. Sicherlich besteht bei Instrumenten wie der MFH und den SAF die Notwendigkeit eines gewissen Ermessensspielraums, doch hat die Kommission nicht immer klar genug festgestellt, ob bestimmte Bedingungen erfüllt worden waren oder nicht. Insbesondere wurden die Gründe für den Verzicht auf die Erfüllung bestimmter Bedingungen nicht ausreichend dokumentiert.

5.81. Die vom Hof angeführten Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ haben inoffiziellen Charakter und sind nicht rechtsverbindlich; sie geben für die Konzipierung und Umsetzung der MFH eine allgemeine Richtschnur vor. Die große Mehrheit der MFH hält sich an diese Grundsätze. Es mag einige Ausnahmen geben, was angesichts der Art des Programms nicht überrascht, doch sind diese bekannt und werden einer angemessenen Überprüfung unterzogen.

Da die SAF die Reformprogramme der Mittelmeerpartner begleiten, ist ein genau festgelegter Zeitplan der Auszahlungen nicht erforderlich (die Tranchen werden erst bei Erfüllung der Bedingungen freigegeben). Grund hierfür ist, dass a) der Rhythmus der Reformen des Partnerlandes berücksichtigt werden sollte und b) die SAF nicht außerordentliche Instrumente sind, die zur sofortigen Finanzierung interner und externer Defizite eingesetzt werden sollen.

5.82. Alle Länder, die derartige Hilfen erhalten, werden regelmäßig der Überprüfung nach Artikel IV des IWF unterzogen, bei der der Haushaltsvollzug und die Qualität der Daten über die öffentlichen Finanzen geprüft und bewertet werden. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Beurteilung der Qualität der Haushalts- und Rechnungsführungsverfahren geleistet.

5.83. Die Mittelauszahlung kann auf eine Gesamtbewertung der Erreichung der gesetzten Ziele gestützt werden, wengleich alle einschlägigen verfügbaren Informationen geprüft werden sollten, um zu einer angemessenen Schlussfolgerung zu gelangen. Manche Maßnahmen, die in einer ursprünglichen Vereinbarung unter Umständen nicht vorgesehen worden sind, können bei der Erreichung des Gesamtziels wichtig sein.

Die Kommission ist in allen Fällen bestrebt, die Gründe für den Verzicht auf die Erfüllung bestimmter Bedingungen lückenlos zu belegen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.84. Die Bewertung der Maßnahmen durch die Kommission fehlte entweder ganz (MFH) oder hatte nur begrenzte Tragweite (SAF).

5.85. Der Hof sprach die folgenden Empfehlungen aus:

- a) Der zusätzliche Nutzen der Maßnahmen der Europäischen Union im Vergleich zu denen der Weltbank und des IWF sollte deutlicher aufgezeigt werden.
- b) Eine stärkere Harmonisierung des Ansatzes für die MFH und des Ansatzes für die SAF sollte erwogen werden, damit Länder in ähnlichen Situationen ähnlich behandelt werden.
- c) Die Kommission sollte ihre Beschlussfassung in den verschiedenen Phasen der Verwaltung der MFH transparenter gestalten; insbesondere sollte sie die Gründe für den Verzicht auf die Erfüllung bestimmter Bedingungen dokumentieren.
- d) Die Kommission sollte ihre Überwachung der Qualität der Finanzverwaltung in den Empfängerländern deutlich verbessern und alle betroffenen GDs an dieser Aufgabe beteiligen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.84. Die Kommission plant, ab 2003 unabhängige Bewertungen ausgewählter MFH-Programme einzuleiten. Damit wird die in den Jahresberichten über die Durchführung der MFH bereits niedergelegte Bewertung der Wirtschaftsangepassung und Reform in den Empfängerländern ergänzt.

Eine Bewertung der Unterstützung der makroökonomischen Politik ist für 2004-2005 geplant. Nicht geplant ist, auch die MFH zu erfassen. Sobald der Evaluierungsbericht abgeschlossen ist, wird er auf der Website der Kommission zur Verfügung gestellt.

5.85.

- a) Es werden systematische Anstrengungen unternommen, um eine angemessene Komplementarität mit den IWF-/Weltbank-Programmen zu gewährleisten. In der Regel wird der Einsatz der MFH und der SAF mit zusätzlichen Reformbemühungen verknüpft, die den Empfänger-Partnerländern abverlangt werden. Darüber hinaus orientieren sich die wirtschaftspolitischen Bedingungen (insbesondere für die Strukturreform), die mit der Umsetzung der EU-Hilfe verbunden sind, an dem in den Assoziations- bzw. Kooperationsabkommen festgelegten Zeitplan der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Empfängerland.
- b) Obgleich die MFH und SAF verschieden konzipiert sind und recht unterschiedliche Ziele verfolgen, sind Bemühungen im Gang, um die Kohärenz ihrer Durchführungsverfahren zu gewährleisten. Die Bemerkung des Hofes wird dabei berücksichtigt werden.
- c) Die Kommission wird in allen Fällen dafür Sorge tragen, dass die Gründe für die Genehmigung des Verzichts auf die Erfüllung bestimmter Bedingungen angemessen belegt werden.
- d) Die Kommissionsdienststellen, einschließlich der Delegationen, überwachen regelmäßig die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Empfängerländer. Die Kommission verstärkt die Fähigkeit der Delegationen, die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in den Empfängerländern zu überwachen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- e) Der Durchführung von Bewertungen ist größere Priorität einzuräumen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- e) *Eine stärkere Ausrichtung auf die Bewertung ist bereits Bestandteil der allgemeinen Reform. Bewertungen ausgewählter MFH-Programme sollen ab 2003 stattfinden, und alle seit 2000 genehmigten SAF enthalten eine Finanzvorschrift für eine unabhängige abschließende Bewertung.*

KAPITEL 6

Heranführungshilfe

	Ziffer
6.0. INHALT	
Einleitung	6.1
Analyse der Haushaltsführung	6.2-6.7
Die Verpflichtungsermächtigungen wurden vollständig ausgeschöpft	6.3
Die Zahlungsermächtigungen für die neuen Heranführungsinstrumente wurden nicht ausgeschöpft	6.4-6.6
Noch abzuwickelnde Beträge	6.7
Sapard	6.8-6.28
Einleitung	6.8-6.10
Verzögerungen bei der Durchführung in den Beitrittsländern	6.11-6.16
Schwachstellen bei der Kommissionsmethode zur Zulassung der nationalen Verwaltung von Sapard	6.17-6.24
Unzureichende Überprüfung des tatsächlichen Funktionierens der Systeme	6.25-6.28
Unzureichende Überwachung der Systeme	6.25-6.26
Unzulänglichkeiten bei der Berichterstattung nach Übertragung der Verwaltung	6.27-6.28
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	6.29-6.32
Verzögerungen bei der Durchführung in den Beitrittsländern	6.29-6.30
Schwachstellen bei der Kommissionsmethode zur Zulassung der nationalen Verwaltung von Sapard	6.31
Unzureichende Überprüfung des tatsächlichen Funktionierens der Systeme bei Sapard	6.32

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel betrifft die Instrumente zugunsten der Länder, die sich auf den Beitritt zur Europäischen Union vorbereiten. Es umfasst Bemerkungen zur Haushaltsführung bei den in Rubrik 7 der Finanziellen Vorausschau ausgewiesenen Mitteln sowie zum zweiten Durchführungsjahr des die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung betreffenden Sapard-Programms. Die Rubrik 7 der Finanziellen Vorausschau umfasst nur die Mittel für die Heranführungsinstrumente (Phare, ISPA und Sapard), aber nicht die Mittel für die Mittelmeerländer, die weiterhin der Rubrik 4 zugeordnet werden.

ANALYSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

6.2. **Tabelle 6.1** enthält eine Übersicht über die Ausführung des Haushaltsplans im Haushaltsjahr 2001 bei Titel B7-0 betreffend die Heranführungsinstrumente und die Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden vollständig ausgeschöpft

6.3. Die in Rubrik 7 eingesetzten Verpflichtungsermächtigungen wurden im Jahr 2001 vollständig verwendet. Die für die beiden neuen Instrumente (Sapard und ISPA) im betreffenden Haushaltsjahr getätigten Mittelbindungen beliefen sich auf 540,0 Millionen Euro bzw. auf 1 121,2 Millionen Euro ⁽¹⁾. Beim Sapard-Programm handelt es sich um Ausgabenbeschlüsse der Kommission (und nicht um konkrete Projekte), beim ISPA-Programm dagegen um für jedes Projekt in Form von Verträgen tatsächlich eingegangene, rechtliche Verpflichtungen.

6.2-6.3. Die Haushaltsmittel für die Heranführungshilfe wurden anhand einer Bewertung des Bedarfs in den Kandidatenländern festgelegt. Damit wurde den Forderungen des Europäischen Rates, die dieser insbesondere auf seiner Tagung in Berlin geäußert hat, sowie dem ausdrücklichen Wunsch des Rates und des Europäischen Parlaments entsprochen. Diese drängten auf eine frühzeitige Bereitstellung von Mitteln in ausreichender Höhe für die Kandidatenländer, damit sich die Vorbereitungsmaßnahmen für den Beitritt nicht aus finanziellen Gründen verzögern. Sapard ist vorrangig auf die Schaffung von Institutionen ausgerichtet, die den Ländern nach dem Beitritt die problemlose Übernahme der Gemeinschaftsverfahren ermöglichen. Über ISPA werden sehr spezifische Maßnahmen für den Umwelt- und den Verkehrssektor finanziert, die sich zum Teil auch auf die Vorbereitung auf die Teilnahme am Kohäsionsfonds erstrecken können.

⁽¹⁾ Einschließlich eines Betrags in Höhe von 41,2 Millionen Euro, der im Jahr 2001 zulasten von durch Kommissionsbeschluss auf 2001 übertragenen Mitteln des Jahres 2000 gebunden wurde.

Tabelle 6.1 — Heranführungshilfe — Ausführung des Haushaltsplans 2001

(Mio. EUR)

Haushaltslinie	Obergrenze der Finanziellen Vorausschau	Entwicklung des Haushaltsplans		Ausführung des Haushaltsplans ⁽⁴⁾			
		Ursprüngliche Mittel ⁽¹⁾	Endgültig verfügbare Mittel ⁽²⁾	Verwendete Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel	Annulierte Mittel	In % der endgültig verfügbaren Mittel
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)
Verpflichtungsermächtigungen							
Instrument zugunsten der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung (Sapard) — Heranführungshilfe (Kapitel B7-0 1)	540	540,0	540,0	540,0	100,0	0,0	0,0
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) (Kapitel B7-0 2)	1 080	1 080,0	1 080,0	1 079,9	100,0	0,0	0,0
Instrument Phare — Heranführungshilfe (Kapitel B7-0 3)	1 620	1 620,0	1 620,0	1 616,5	99,8	3,5	0,2
Rubrik 7 insgesamt	3 240	3 240,0	3 240,0	3 236,4	99,9	3,5	0,1
Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (Zypern und Malta) (Kapitel B7-0 4) ⁽³⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0
Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (Türkei) (Kapitel B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Heranführungsstrategie (Titel B7-0)		3 259,0	3 259,0	3 255,4	99,9	3,5	0,1
Zahlungsermächtigungen							
Instrument zugunsten der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung (Sapard) — Heranführungshilfe (Kapitel B7-0 1)		330,8	330,8	30,5	9,2	300,3	90,8
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) (Kapitel B7-0 2)		350,0	350,0	203,3	58,1	146,7	41,9
Instrument Phare — Heranführungshilfe (Kapitel B7-0 3)		1 420,4	1 420,4	1 159,8	81,6	260,6	18,4
Rubrik 7 insgesamt		2 101,2	2 101,2	1 393,6	66,3	707,7	33,7
Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (Zypern und Malta) (Kapitel B7-0 4) ⁽³⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	10,5	80,5
Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (Türkei) (Kapitel B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Heranführungsstrategie (Titel B7-0)		2 114,2	2 114,2	1 396,1	66,0	718,1	34,0

⁽¹⁾ Vom Europäischen Parlament am 14. Dezember 2000 endgültig festgestellter Haushaltsplan (ABl. L 56 vom 26.2.2001).

⁽²⁾ Nach Berücksichtigung der Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, aber ohne Berücksichtigung der aus dem Jahr 2000 übertragenen Mittel, der aufgrund der Wiederverwendung von Einnahmen verfügbaren Mittel, der Einnahmen aus Beiträgen Dritter, der sonstigen Einnahmen für festgelegte Zwecke und der wiederverwendeten Mittel.

⁽³⁾ Die Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer wird der Rubrik 4 zugeordnet.

⁽⁴⁾ Auf 2002 übertragene Mittel: 0,0 Mio. EUR außer bei Kapitel B7-0 2: 0,1 Mio. EUR.

Quelle: Haushaltsrechnung 2001.

Die Zahlungsermächtigungen für die neuen Heranführungsinstrumente wurden nicht ausgeschöpft

6.4. Betrachtet man das Kapitel B7-0 3, so war die Verwendungsrate der für das Haushaltsjahr eingesetzten Zahlungsermächtigungen beim Phare-Programm hoch (81,6 %).

6.5. Dagegen waren die Auszahlungen bei den neuen Instrumenten sehr niedrig. Von den Ende 2000 für das Sapard-Programm getätigten Mittelbindungen wurden 30,5 Millionen Euro, d. h. 9,2 % der für das Haushaltsjahr 2001 eingesetzten Mittel und 6,5 % der insgesamt verfügbaren Mittel, in Form von Vorschüssen an die Verwaltungen in den Beitrittsländern ausgezahlt, die ihrerseits 1 Million Euro an die Endbegünstigten überwiesen haben (siehe Ziffer 6.11). Da diese Mittelbindungen also bis Ende 2001 fast gar nicht verwendet wurden, besteht die Gefahr, dass die bereits verlängerte Frist für die Zahlungen wiederum nicht eingehalten werden kann (siehe Ziffer 6.10). Für das ISPA-Programm hat die Kommission Zahlungen in Höhe von 25,3 Millionen Euro zulasten der Mittelbindungen des Haushaltsjahres 2001 und in Höhe von 177,9 Millionen Euro zulasten der Ende 2000 noch abzuwickelnden Mittelbindungen getätigt; dies entspricht 58,1 % der Mittelanträge.

6.6. In beiden Fällen hat die Kommission die Aufnahmekapazität der Empfänger stark überschätzt und ihre Haushaltsansätze nicht auf eine realistische Beurteilung der für den Aufbau der Verwaltungssysteme erforderlichen Zeit gestützt. In Bezug auf das ISPA-Programm hat die Kommission darauf hingewiesen, dass es sich bei den Zahlungen ebenfalls um Vorschüsse handelt, die auf der Grundlage der Genehmigung der unterstützten Projekte gezahlt wurden.

6.4. Die hohe Verwendungsrate der Zahlungsermächtigungen zeigt, dass viele der im Haushalt veranschlagten Maßnahmen auch wie vorgesehen durchgeführt wurden. Dazu hat unter anderem auch die Tatsache beigetragen, dass das Programm Phare im Gegensatz zu anderen Heranführungsinstrumenten bereits gut eingeführt ist.

6.5. Aufgrund der völlig dezentralen Verwaltung von Sapard sind die Zahlungen der Kommission an die Schaffung entsprechender Strukturen für eine effiziente Finanzverwaltung der Gemeinschaftsmittel in den Kandidatenländern gebunden. Auf die fünf Länder, die Ende 2001 über solche Strukturen verfügten, entfiel jedoch weniger als ein Viertel der gesamten Mittelausstattung von Sapard. Ein weiterer Grund für die niedrige Auszahlungsrate ist die gängige Praxis der Kommission, die Vorauszahlung auf die Hälfte des zulässigen Höchstbetrags zu beschränken. Außerdem sind Zahlungen an die Endbegünstigten nur möglich, wenn diese erstattungsfähige Ausgaben nachweisen können. Dies ist — wie auch in den Mitgliedstaaten — zwangsläufig oft erst Monate nach der Genehmigung eines Projekts möglich.

6.6. Die Ausgabenprognosen für 2001 wurden vor Ende des Jahres 2000 abgegeben. Zu diesem Zeitpunkt fehlte jegliche Erfahrung mit der dezentralen Mittelverwaltung in den Drittländern. Die Schätzungen beruhten daher auf der Annahme, dass alle förderfähigen Länder das Instrument Ende 2000 zum Teil und 2001 in vollem Umfang in Anspruch nehmen können. Zum damaligen Zeitpunkt erschien diese Hypothese, auch für die betroffenen Länder, realistisch.

Was ISPA anbetrifft, so weist die Kommission darauf hin, dass — wie der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2000 angemerkt hat — die Kommission erst sehr spät ihre Beschlüsse über die Genehmigung der Projekte dieses Jahres gefasst hat. Außerdem musste die Finanzierungsvereinbarung anders als bei den Mitgliedstaaten vom begünstigten Land gegengezeichnet werden, was zusätzliche Zeit in Anspruch nahm und sich dem Einfluss der Kommission entzog. Daher erfolgten im Jahr 2000 keine Zahlungen, 2001 flossen jedoch bereits die ersten Mittel. Bestimmte Schwachstellen der Verwaltungsstruktur in den Kandidatenländern und Schwierigkeiten bei der Verwaltung von Mitteln für große Infrastrukturprojekte führten zu Verzögerungen während der Anlaufphase von ISPA.

Noch abzuwickelnde Beträge

6.7. Von den seit Schaffung der neuen Instrumente eingegangenen Mittelbindungen in Höhe von 3 206,5 Millionen Euro konnten bis Ende 2001 7,4 % abgewickelt werden (nämlich 2,9 % der insgesamt für Sapard gebundenen Mittel in Höhe von 1 069 Millionen Euro und 9,6 % der insgesamt für ISPA gebundenen Mittel in Höhe von 2 137,5 Millionen Euro). Der Umfang der im Rahmen des Phare-Programms noch abzuwickelnden Mittelbindungen steigt ebenfalls stetig an.

6.7. Die Durchführung großer Infrastrukturprojekte erfordert umfassende Vorbereitungsarbeiten, bevor die Verträge unterzeichnet werden und Zahlungen erfolgen können. Die Erfahrung zeigt, dass das Ausschreibungsverfahren für solche Projekte im günstigsten Fall neun Monate ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung bis zur Vertragsunterzeichnung in Anspruch nimmt. Aufgrund der bei der Durchführung erzielten Fortschritte konnten 2001 203 Mio. EUR ausgezahlt werden, und die Ergebnisse des ersten Halbjahres 2002 zeigen, dass sich die Zahlungen beschleunigen.

Die Zunahme der nicht ausgezahlten Mittelbindungen im Rahmen des Programms Phare ist auf die hohen neuen Mittelbindungen für den Zeitraum 2000-2001 zurückzuführen, die bis Ende 2001 noch nicht ausgezahlt worden waren. Dies steht mit dem dreijährigen Projektdurchführungszyklus in Zusammenhang, der vorsieht, dass den Kandidatenländern zwei Jahre für die Vertragsvergabe und ein weiteres Jahr für die Projektdurchführung zur Verfügung stehen.

SAPARD

Einleitung

6.8. Die Sapard-Verordnung ⁽²⁾ sieht als Datum für den Start des Sapard-Programms den 1. Januar 2000 vor. Im Jahr 2001 betraf die Durchführung des Sapard-Programms in erster Linie den Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Beitrittsländern ⁽³⁾ und die Überprüfung und Genehmigung dieser Systeme durch die Kommission. Die Bestimmungen für die Genehmigung der Systeme wurden von der Kommission am 29. November 2000 ⁽⁴⁾ auf der Grundlage ihrer Verordnung (EG) Nr. 2222/2000 der Kommission vom 7. Juni 2000 ⁽⁵⁾ angenommen. Da die Zahlungen an die Endbegünstigten sehr niedrig waren, prüfte der Hof bei Sapard in erster Linie, auf welche Art und Weise die Kommission den Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Beitrittsländern sowie das Funktionieren dieser Systeme analysiert und überwacht hat.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 87).

⁽³⁾ Bulgarien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Rumänien, Slowakei und Slowenien (das Sapard-Programm gilt nicht für Zypern, Malta und die Türkei).

⁽⁴⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 6.43 und 6.52.

⁽⁵⁾ ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 5.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.9. Sapard ist das erste im Rahmen der dezentralen Verwaltung durchgeführte EU-Außenhilfeprogramm. Dies bedeutet, dass die Entscheidungen über die Projektauswahl, die Ausschreibungsverfahren und die Auftragsvergabe⁽⁶⁾ nicht von der Kommission, sondern vom Beitrittsland getroffen werden, und dass sich die Ausgabenkontrolle durch die Kommission auf eine nachträgliche Kontrolle beschränkt. Gemäß der Rechtsgrundlage für Sapard ist Voraussetzung für die dezentrale Verwaltung der Finanzhilfe in einem Beitrittsland eine Entscheidung der Kommission, die auf der Grundlage einer Untersuchung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im jeweiligen Land zu treffen ist. Diese Untersuchung findet im Anschluss an die so genannte nationale Zulassung statt, d. h. nach Genehmigung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die zuständigen nationalen Behörden. **Tabelle 6.2** enthält eine Übersicht über den Zeitpunkt der nationalen Zulassung der Systeme in den zehn betroffenen Beitrittsländern und über den Zeitpunkt der Genehmigung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission (d. h. der Übertragung der Verwaltung).

6.10. Da bei Sapard dieselben Verfahren für die Aufhebung von Mittelbindungen gelten wie bei den Strukturfonds, die in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, müssten die im Haushaltsplan 2000 bereitgestellten und in den darauf folgenden zwei Jahren (d. h. bis Ende 2002) nicht verwendeten Mittel eigentlich annulliert werden. Gemäß der Haushaltsordnung kann die Kommission jedoch unter außergewöhnlichen Umständen die Frist für die Ausführung mehrjähriger Mittelbindungen verlängern. Da aufgrund der in Ziffer 6.8 erwähnten Verzögerungen im Jahr 2000 keine Entscheidungen zur Übertragung der Verwaltung der Finanzhilfe auf die Beitrittsländer getroffen wurden, hat die Kommission entschieden, dass es sich hierbei um außergewöhnliche Umstände handelt, und die Frist für die Verwendung der aus dem Haushaltsplan 2000 gewährten Haushaltsmittel von Ende 2002 auf Ende 2003 verlängert.

Verzögerungen bei der Durchführung in den Beitrittsländern

6.11. **Tabelle 6.2** vermittelt einen Überblick über den Stand der Sapard-Durchführung in den zehn Empfängerländern zum 31. Dezember 2001. Im Jahr 2001 genehmigte die Kommission die Verwaltungs- und Kontrollsysteme in fünf Beitrittsländern für etwas mehr als die

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.9. *Wie in der Grundverordnung des Rates dargelegt, stellt die dezentrale Verwaltung von Sapard das wirksamste Mittel dar, um die Kandidatenländer auf die Umsetzung des Besitzstands der Gemeinschaft vorzubereiten. Zum Zeitpunkt des Beitritts sind dann nur noch geringfügige Änderungen des für Sapard geschaffenen Systems erforderlich, um auch die mit den Strukturfonds und dem EAGFL-Fonds Garantie verbundenen Anforderungen zu erfüllen.*

6.11. *In der Startphase wurden nicht direkt alle Maßnahmen in die von der Kommission genehmigten Systeme einbezogen, damit sich der Abschluss der Beitrittsvorbereitungen in den jeweiligen begünstigten Länder nicht unnötig verzögert.*

⁽⁶⁾ Gemäß den Bestimmungen der Haushaltsordnung zum Bereich Außenhilfe übernimmt die Kommission diese wichtigen Aufgaben. Im Fall von Phare, ISPA und Sapard werden sie jedoch im Rahmen der dezentralen Verwaltung wahrgenommen.

Tabelle 6.2 — Stand der Sapard-Durchführung in den Beitrittsländern im Jahr 2001

(Mio. EUR)

	Datum der nationalen Zulassung ⁽¹⁾	Datum der Kommissionsentscheidung ⁽¹⁾	Im Jahr 2000 verfügbare EU-Mittel	Im Jahr 2001 verfügbare EU-Mittel	Verfügbare EU-Mittel insgesamt	Anzahl der genehmigten Projekte	Betrag der genehmigten Projekte ⁽³⁾	Durchführungsrate bei den Mittelbindungen (%)	Tatsächliche Ausgaben 31.12.2001 ⁽⁴⁾	Durchführungsrate bei den Zahlungen (%)
					(a)	(b)	(c)	(c)/(a)	(d)	(d)/(a)
Bulgarien	18/12/00	14/5/01	53,0	54,1	107,1	41	6,1 ⁽²⁾	5,7	0,7	0,7
Estland	15/6/01	15/6/01	12,3	12,6	24,9	130	5,9	23,7	0,3	1,2
Slowenien	11/9/01	19/11/01	6,5	6,6	13,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Litauen	26/11/01	26/11/01	30,3	31,0	61,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lettland	7/7/01	6/12/01	22,2	22,7	44,9	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tschechische Republik	13/11/01	15/4/02	22,4	22,9	45,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Slowakische Republik	7/1/02	15/4/02	18,6	19,0	37,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polen	21/9/01	2/7/02	171,6	175,1	346,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rumänien	12/6/02	31/7/02	153,2	156,3	309,5	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ungarn	—	—	38,7	39,5	78,2	0	0,0	0,0	0,0	0,0
INSGESAMT			528,9	539,7	1 068,6	171	12,0	1,1	1,0	0,1

NB: Stand zum 31. Dezember 2001, außer bei ⁽¹⁾ Stand zum 5. September 2002 und bei ⁽²⁾ Stand zum 10. Dezember 2001.⁽³⁾ EU-Anteil.⁽⁴⁾ An die Endbegünstigten gezahlt.

Quelle: Rechnungshof.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Hälfte der von diesen Ländern geplanten Maßnahmen ⁽⁷⁾, was 82 % der für diese Länder bereitgestellten Mittel entsprach. Lediglich in Bulgarien und Estland wurden auch Projekte genehmigt und durchgeführt, und die Zahlungen an die Endbegünstigten in diesen beiden Ländern beliefen sich auf 1 Million Euro. Zwei Jahre nach Schaffung des Programms waren somit lediglich 0,1 % der insgesamt verfügbaren Mittel verwendet worden.

6.12. Im Jahr 2001 zahlte die Kommission an die fünf Beitrittsländer, bei denen es im Jahr 2001 zur Übertragung der Verwaltung kam, Vorschüsse in Höhe von 30,5 Millionen Euro. Da sich die Zahlungen an die Endbegünstigten in diesen Ländern im Jahr 2001 lediglich auf 1 Million Euro beliefen, ruhte der Großteil der Mittel ungenutzt auf Bankkonten. Gemäß den zwischen der Kommission und den Beitrittsländern geschlossenen Vereinbarungen (den mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen) sind sämtliche Zinseinnahmen ausschließlich für das Programm zu verwenden und als zusätzlicher Gemeinschaftsbeitrag zu betrachten. Die Vereinbarungen sehen nicht vor, dass die Beitrittsländer ausdrücklich verpflichtet sind, über ihre Zinseinnahmen Bericht zu erstatten, was sie aber dennoch tun.

6.13. Gemäß den mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen, die rechtsverbindliche internationale Vereinbarungen darstellen, werden alle Zinserträge „als weiterer Beitrag der Gemeinschaft gerechnet“. Die diesbezüglichen Informationen sollten daher in der Rechnung der Kommission aufgeführt werden, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Für 2001 nennt die Kommission einen Betrag in Höhe von 289 562,55 Euro, und nach Schätzungen des Hofes könnte der betreffende Betrag im Jahr 2002 bei 2 Millionen Euro liegen (siehe auch Ziffer 9.28).

6.14. Die Übertragung der Verwaltung auf die fünf Länder, deren Verwaltungs- und Kontrollsysteme genehmigt wurden, ist vorläufig (siehe auch Ziffer 6.25) und betrifft nur etwa die Hälfte der in den Plänen für die ländliche Entwicklung vorgesehenen Maßnahmen. Überdies handelte es sich bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der betroffenen Länder, mit Ausnahme Estlands, zum Zeitpunkt der Zulassung durch die Kommission weitgehend oder ganz um manuelle Systeme. Die fünf Beitrittsländer sind also noch dabei, ihre Systeme weiterzuentwickeln, und die Kommission wird nach Informatisierung der Systeme bzw. nach Ausdehnung der Verfahren auf weitere Maßnahmen zusätzliche Prüfungen durchführen müssen.

⁽⁷⁾ Anzahl der von den Beitrittsländern in ihren Plänen für die ländliche Entwicklung ermittelten Maßnahmen: Bulgarien 11, Estland 8, Lettland 8, Litauen 8, Slowenien 5. Anzahl der Maßnahmen, bei denen die Kommission eine Übertragung der Verwaltung beschlossen hat: Bulgarien 3, Estland 4, Lettland 6, Litauen 5, Slowenien 4.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Absolute Priorität räumt die Kommission dem Aufbau von Verwaltungsstrukturen ein, die eine ordnungsgemäße Verwaltung der Finanzmittel in den Kandidatenländern gewährleisten. Zahlungen an die Endbegünstigten werden davon abhängig gemacht, dass sie förderfähige Ausgaben nachweisen können — oft erst einige Monate nach der Auswahl der Begünstigten. Ähnliche Voraussetzungen gelten für die Mitgliedstaaten im Rahmen der Strukturfonds.

6.12. *Die Zinseinnahmen der Sapard-Euro-Konten beliefen sich 2001 für die betreffenden Länder auf 289 562,55 EUR. Diese Zinseinnahmen können nur für Maßnahmen des Programms verwendet werden. Bis jetzt wurden keine entsprechenden Beschlüsse getroffen.*

6.13. *Die Kommission stimmt zu, dass über Höhe und Verwendung der Zinseinnahmen (siehe Antwort zu Punkt 6.12 oben) weiterhin Rechenschaft abzulegen ist. Dies wird nach dem Beschluss über ihre Verwendung geschehen. Die Kommission hat in dem neuen Entwurf der Durchführungsvorschriften für die ab 1. Januar 2003 geltende neue Haushaltsordnung vorgesehen, dass Zinseinnahmen aus der Vorfinanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Heranführungsinstrumente nicht als Eigentum der Gemeinschaft betrachtet werden können.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.15. **Tabelle 6.2** vermittelt einen Überblick über die wenigen in Bulgarien genehmigten Projekte, wobei es außerdem im Laufe des Jahres 2001 sowohl in Bezug auf die Anzahl der genehmigten Projekte als auch in Bezug auf deren Wert eine stark abnehmende Tendenz gab. In den ersten vier Monaten nach dem Programmstart (1. Juni) wurden nämlich 38 Projekte angenommen, im letzten Quartal 2001 dagegen nur noch 3. Wie aus einem Durchführungsbericht der Sapard-Stelle in Bulgarien hervorgeht, zeigte sich erst nach dem Programmstart, dass die Antragsteller erhebliche Probleme bei der Beschaffung der erforderlichen Unterlagen und der Sicherung der Vorschussfinanzierungen für die Projekte hatten. Da Bulgarien das erste Land war, in dem das dezentrale Verwaltungssystem Anwendung fand und den Beitrittsländern bis zu ihrem Beitritt nur noch eine begrenzte Zeit für die Umsetzung von Sapard verbleibt, hätte die Kommission die Probleme bei der Durchführung analysieren und allen Empfängerländern Orientierungshilfen an die Hand geben sollen.

6.16. Für Estland konnte der Hof keine entsprechende Analyse zur Entwicklung in Bezug auf Anzahl und Wert der Projekte vorlegen, da die Kommission nicht über entsprechende Angaben verfügte. Gegenwärtig erhält die Kommission ihre Informationen über Anzahl und Wert der Projekte bei den halbjährlichen Sitzungen des Begleitausschusses. Dieser Informationsrhythmus erlaubt es nicht, mögliche Tendenzen bei der Sapard-Durchführung frühzeitig zu erkennen. Die Dezentralisierung der Verwaltung ändert nichts daran, dass die Kommission letztendlich für die Programmdurchführung verantwortlich bleibt und informiert sein muss.

Schwachstellen bei der Kommissionsmethode zur Zulassung der nationalen Verwaltung von Sapard

6.17. Der erste Schritt auf dem Weg zur Dezentralisierung der Verwaltung ist die Zulassung der nationalen Verfahren auf der Grundlage einer Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Beitrittsländer selbst. Im Anschluss daran untersucht die Kommission diese Systeme nochmals, bevor sie eine Entscheidung über die dezentrale Verwaltung der Hilfe trifft. Die von Estland und Litauen im Hinblick auf die nationale Zulassung ausgearbeiteten Unterlagen enthielten jedoch eine Einschränkung, wonach diese Zulassung an eine Überprüfung der Systeme und deren positive Bewertung durch die Kommission geknüpft war. Nach Auffassung des Hofes hätte die Kommission diese beiden Länder auffordern müssen, ihre Zulassungsunterlagen nochmals ohne entsprechende Einschränkung vorzulegen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.15. Was den Sonderfall Bulgarien anbetrifft, so wurden die Schwierigkeiten bei der Projektgenehmigung bereits in der Sitzung des Monitoring-Ausschusses im Dezember 2001 erörtert. Die in der folgenden Sitzung im Juni 2002 vorgelegten Zahlen zeigten, dass 95 Projekte genehmigt und dafür insgesamt 14,6 Mio. EUR als EU-Beitrag bereitgestellt wurden. Die Zahlen des letzten Quartals 2001 lassen also keine Tendenz erkennen.

Die Kommission hat bereits im Stadium der Programmierung den begünstigten Ländern geraten, nach Möglichkeit einfache Verfahren festzulegen. Sie hat außerdem zwei Seminare finanziert, die Mitte 2001 und Mitte 2002 stattfanden und allen Kandidatenländern die Gelegenheit gaben, Themen in Zusammenhang mit der Projektdurchführung zu erörtern. Darüber hinaus ist die Kommission bestrebt, als beratendes Mitglied in den Monitoring-Ausschüssen Vorschläge zur Vereinfachung der Durchführung zu unterbreiten. Damit die Projektdurchführung nicht durch zu komplexe mehrjährige Finanzierungsvereinbarungen erschwert wird, hat die Kommission alle begünstigten Länder aufgefordert, Vorschläge zur Vereinfachung der Bestimmungen zu prüfen.

6.16. Nach Ansicht der Kommission sind die Informationen, die sie von dem halbjährlich tagenden Monitoring-Ausschuss erhält, in der Regel für die Wahrnehmung ihrer Verwaltungsaufgaben ausreichend.

6.17. Es ist richtig, dass diese beiden Länder ihre nationale Zulassung von einer vorherigen Überprüfung durch die Kommission abhängig gemacht haben. Dies hatte jedoch keine praktischen Auswirkungen, so dass es die Kommission nicht für erforderlich hielt, die Wiedervorlage des Zulassungsgesetzes zu verlangen. Monitoring und Prüfbesuche in beiden Ländern haben seit der Übertragung der Verwaltung der Finanzhilfe keine besonderen Auffälligkeiten in Bezug auf die Finanzkontrolle ergeben.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.18. Die Analyse der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission ist von entscheidender Bedeutung, da sie die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel gewährleisten soll. Der Hof hat sich auf eine Nachprüfung der in Form von Prüfungsakten vorliegenden Kommissionsanalysen konzentriert, welche die Grundlage für die Kommissionsentscheidungen zur Übertragung der Verwaltung bildeten. Als wesentliche Schwachpunkte wurden festgestellt: Es gab keine ausreichenden Unterlagen zur Art, zum zeitlichen Ablauf und zum Umfang der angewandten Prüfungsmethoden; die Prüfungsbelege, auf die sich ein Teil der Schlussfolgerungen zu den Systemen stützten, waren nicht umfassend bzw. nicht zuverlässig genug; schließlich gab es keine systematische Überprüfung der Akten durch die zuständige Dienstaufsicht. Aufgrund seiner Prüfung gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die allgemein anerkannten, internationalen Prüfungsnormen in diesen Bereichen nicht angemessen angewendet wurden, da einige Teilrubriken der Akten zwar diesen Normen entsprachen, einige andere aber nicht.

6.19. Gemäß der geltenden Ratsverordnung⁽⁸⁾ ist eines der Mindestkriterien für die dezentrale Verwaltung das Vorhandensein von entsprechendem Personal mit einschlägigen Erfahrungen. Welche Bedeutung der Erfüllung dieser Bedingung zukommt, zeigt auch die jährliche Analyse des Erweiterungsprozesses durch die Kommission. In den Schlussfolgerungen dieser Analyse wird nämlich auf die Notwendigkeit einer Stärkung der Verwaltungskapazität in den Bereichen öffentliche Kontrolle und Betrugsbekämpfung hingewiesen. Die Kommission gelangt in diesem Dokument zu dem Schluss, dass die meisten Beitrittsländer verstärkte Anstrengungen im Hinblick auf die wirtschaftliche, effiziente und überprüfbare Verwaltung der EU-Mittel machen müssen⁽⁹⁾. Obwohl es sich um einen Aspekt von großer Wichtigkeit handelt, enthalten die den Kommissionsentscheidungen zugrunde liegenden Prüfungsakten keine ausreichenden Nachweise über das Vorhandensein des entsprechenden Personals bzw. über dessen Berufserfahrung und Eignung.

⁽⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Koordinierung der Hilfe für die beitragswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 68).

⁽⁹⁾ Strategiedokumente der Kommission zur Erweiterung: Strategiepapier 2001, regelmäßige Berichte 2001, November 2001.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.18. Das umfangreiche Prüfprogramm umfasst auch einen Hinweis darauf, wie in jeder Phase die ordnungsgemäße Mittelverwendung gewährleistet werden kann. Dieser Nachweis kann oft durch den bloßen Querverweis auf ein Verfahren erbracht werden und bedarf keiner weiteren Erläuterungen. Die Kommission hält zusätzliche Unterlagen nicht für erforderlich, wenn die Prüfmethode so offensichtlich ist.

Die Titel der einzelnen Abschnitte des Prüfprogramms („Prüfung der Verfahren und Unterlagen“, „Überwachung“ und „Diskussionen mit dem zuständigen Personal“) verweisen auf die Anforderungen der jeweiligen Norm. Gegebenenfalls werden auch Berechnungen und Analysen durchgeführt. Die abschließenden Schlussfolgerungen (die die Grundlage für die Entscheidung zur Übertragung der Verwaltung bildeten) stützen sich auf die vorgelegten Prüfungsbelege, auch wenn diese nicht immer in den Prüfungsakten der Kommission dokumentiert sind.

Wie vorgesehen wurden die zuständigen Führungskräfte mit den künftigen Aufgaben und möglichen Problemen vertraut gemacht, und zwar im Rahmen von a) wöchentlichen Sitzungen mit dem Direktor und b) Sitzungen unter dem Vorsitz des Referatsleiters, die jeweils vor Abschluss des Prüfberichts stattfanden. Zusätzlich wurden, wie in der entsprechenden Norm vorgesehen, Analysen von gleichrangigen Sachverständigen („peer review“) innerhalb des Teams durchgeführt.

6.19. Die Eignung und Erfahrungen der Führungskräfte und anderer wichtiger Mitarbeiter der Sapard-Stelle und der Regionalbüros wurden in zahlreichen Gesprächen genau geprüft. Die Kommission gelangte daraufhin zu der Überzeugung, dass die Mitarbeiter ausreichend qualifiziert und insbesondere mit den von ihnen durchzuführenden Aufgaben und Verfahren vertraut sind (durch wiederholte Leistungskontrollen bei der Durchführung von Aufgaben). Es ist allerdings zutreffend, dass diese Prüfungen nicht systematisch dokumentiert wurden, und diesem Punkt wird in Zukunft Rechnung getragen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.20. Außer der Personalfrage deckte die Kommissionsprüfung folgende zentrale Risikobereiche nicht in ausreichendem Maß ab:

- a) Die Kommission hat nicht ausreichend geprüft, ob die geschaffenen Systeme einen Mechanismus zur Überprüfung der Sparsamkeit und der Kosten-Nutzen-Verhältnisse der Projekte beinhalten, weshalb die Gefahr besteht, dass Artikel 2 der Haushaltsordnung⁽¹⁰⁾ zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nicht beachtet wird.
- b) Die Kommission hat nicht ausreichend überprüft, ob die geschaffenen Systeme eine Doppelfinanzierung der Projekte verhindern. Zwar hat die Kommission überprüft, ob die Antragsformulare eine Bestimmung enthielten, wonach die Begünstigten andere Quellen der Projektfinanzierung angeben müssen, und ob dieser Punkt von der Sapard-Stelle kontrolliert wurde, sie hat aber nicht dafür gesorgt, dass die für die Prüfung der Antragsformulare zuständigen Personen ausreichende Informationen über andere Finanzierungsquellen hatten und es einen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen nationalen Programmen und den EU-Programmen gab. Überdies hat sie nicht sichergestellt, dass die von den Beitrittsländern durchgeführten Prüfungen diese Fragen abdeckten.

6.21. Der Hof hat bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000⁽¹¹⁾ auf die erwähnten Schwachstellen bei der Kommissionmethode hingewiesen. Dennoch hat die Kommission diese Punkte im Rahmen ihrer Methode nicht ausreichend berücksichtigt und es somit versäumt, diese Risiken schon bei der Planung der Systeme abzudecken.

6.22. Die oben angesprochenen Punkte waren teilweise darauf zurückzuführen, dass die mit der Prüfung der Systeme befassten Kommissionsbediensteten unter schwierigen Bedingungen tätig werden mussten. Insbesondere spielte auch eine Rolle, dass die bereits aufgetretenen Verzögerungen einen erheblichen Druck zur Zulassung der Systeme erzeugten und es zudem innerhalb der Kommission zahlreiche personelle Veränderungen gab.

⁽¹⁰⁾ „Die Haushaltsmittel sind nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung, insbesondere der Sparsamkeit und der Kosten-Nutzen-Verhältnisse, zu verwenden.“ Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 356 vom 31.12.1977, S. 1).

⁽¹¹⁾ Ziffer 6.50.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.20.

- a) Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Projekte erfolgt anhand von Geschäfts-/Entwicklungsplänen und muss zu einem zufrieden stellenden Ergebnis führen, damit der Antrag genehmigt wird.

Diese Punkte werden im Rahmen der anschließenden Audits genau geprüft.

- b) Die Verfahren sehen bei jedem Zahlungsantrag eine genaue Belegprüfung vor, bei der nur Originale zulässig sind, sowie genaue Kontrollen vor Ort.

Zu dem Fehlen eines Informationsaustauschs und dem dadurch erhöhten Risiko der Doppelfinanzierung ist anzumerken, dass sich dies bei den meisten genehmigten Maßnahmen, die im Rahmen von Sapard (hauptsächlich viele kleine Projekte) sowie ISPA und Phare (wenige große Projekte) finanziert werden, auf eine kleine Anzahl von Projekten beschränkt. Außerdem ist die Gefahr einer unmerkten Doppelfinanzierung noch geringer, wenn auch nationale Fördersysteme über die Sapard-Stelle abgewickelt werden. Diese Punkte werden im Rahmen der folgenden Audits genau geprüft.

6.21. Zu dem vorstehenden Punkt 6.20 b) ist anzumerken, dass im überarbeiteten Auditprogramm vom 14. September 2001 zusätzliche Prüfungen von Anträgen und Forderungen zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen vorgesehen wurden (diese Prüfung hatte gemäß der ursprünglichen Fassung bei der Antragstellung zu erfolgen). Was Punkt 6.20 a) anbetrifft, der sich auf die Wirtschaftlichkeit und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bezieht, so wird auf die dazugehörigen Anmerkungen der Kommission verwiesen werden. Wie bereits erwähnt, werden diese Punkte im Rahmen der Audits genau geprüft.

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.23. Die Entscheidungen der Kommission zur Übertragung der Verwaltung stützen sich auf ihre Prüfberichte, welche die Schlussfolgerungen zu der von ihr durchgeführten Untersuchung der Systeme enthalten. In den Prüfberichten der Kommission für drei Länder (Lettland, Slowenien und Litauen) werden eine Reihe von vor der Projektvorlage zu berichtenden Aspekten genannt. Diese Aspekte bzw. Einschränkungen werden in den Kommissionsentscheidungen jedoch nicht erwähnt. Die Kommission hat auch nicht systematisch überprüft, ob die betroffenen Länder die angemahnten Korrekturen tatsächlich vorgenommen haben.

6.24. Die Untersuchung der in den Beitrittsländern geschaffenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission beinhaltet umfassende und ausführliche Arbeiten. Das von der Kommission ausgearbeitete Konzept ermöglicht den Aufbau eines gut durchdachten Systems in den Beitrittsländern. Allerdings stützten sich die Kommissionsentscheidungen zur Übertragung der Verwaltung nicht auf genügend und ausreichend zuverlässige Belege, aus denen hervorgeht, dass die Systeme wie geplant funktionieren. Bei drei der fünf im Jahr 2001 getroffenen Kommissionsentscheidungen zur Übertragung der Verwaltung⁽¹²⁾ fehlten ausreichende Aktenbelege über das Vorhandensein des erforderlichen Personals bzw. über dessen Berufserfahrung und Eignung und somit für die angemessene Ausführung entscheidender Aufgaben, wie etwa der Projektauswahl, durch die zuständigen Bediensteten.

Unzureichende Überprüfung des tatsächlichen Funktionierens der Systeme

Unzureichende Überwachung der Systeme

6.25. Da das Sapard-Programm im Rahmen der dezentralen Verwaltung der Außenhilfe durchgeführt wird und die Systeme in den Beitrittsländern neu sind, sollte die Kommission das Funktionieren der Systeme in der Praxis kontinuierlich überprüfen. Die Kommission hat diese Notwendigkeit erkannt und beschlossen⁽¹³⁾, dass sie kontinuierlich überprüfen wird, ob die Systeme die Bedingungen und Voraussetzungen für die dezentrale Verwaltung erfüllen. Aus dieser Überlegung heraus hat die Kommission die Verwaltung zunächst auf vorläufiger Basis übertragen und eine Bedingung in die Entscheidungen aufgenommen, wonach die endgültige

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.23. *Die Prüfberichte enthalten Empfehlungen für Verbesserungen der Verfahren und Kontrollen, die künftig zu berücksichtigen sein werden. Welche Schwachstellen im Einzelnen im Rahmen der Audits festgestellt wurden, wird in den Kommissionsentscheidungen nicht erwähnt, da sie die ordnungsgemäße Funktion des Systems nicht beeinträchtigen.*

Einige Kandidatenländern haben der Kommission bereits zugesichert, dass sie die entsprechenden Verbesserungen vorgenommen haben. Inwiefern diese Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden, kann nur durch Konformitätsprüfungen vor Ort festgestellt werden. Diese finden bereits statt. Außerdem werden bis zur Beseitigung der Schwachstellen keine Erstattungszahlungen geleistet.

6.24. *Die Kommission überprüfte im Rahmen von Interviews oder Leistungskontrollen vor Ort die Kompetenz der Ortskräfte in Bezug auf die Gemeinschaftsverfahren, um so hinreichende Gewähr dafür zu erhalten, dass die zentralen Aufgaben angemessen durchgeführt werden. Weitere Einzelheiten sind den Anmerkungen der Kommission zu Punkt 6.19 zu entnehmen.*

6.25. *Die Kommission kann (z. B. gemäß Teil A Artikel 13 Absatz 3 der MFV) die Kandidatenländer auffordern, Informationen vorzulegen oder entsprechende Kontrollmaßnahmen zu treffen, um die ordnungsgemäße Programmdurchführung zu gewährleisten. Die Kommission macht Zahlungsgenehmigungen von diesen vorgelegten Informationen abhängig.*

⁽¹²⁾ Estland, Litauen und Lettland.

⁽¹³⁾ Verordnung (EG) Nr. 2222/2000 der Kommission vom 7. Juni 2000 mit finanziellen Durchführungsbestimmungen für die Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates (ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 5), Artikel 3 Absatz 3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Übertragung der Verwaltung erst nach einer weiteren Überprüfung des angemessenen Funktionierens der Systeme erfolgt. Diese neuerliche Überprüfung ist erforderlich, da die in den mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen vorgesehenen Prüfungen, die so genannten Rechnungsabschlussverfahren, aufgrund ihres zeitlichen Ablaufs und ihres Umfangs keine Gewähr für die frühzeitige Aufdeckung von Schwachstellen und Fehlern bieten.

6.26. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof (April 2002) hatte die Kommission aber noch keine weiteren systematischen Überprüfungen durchgeführt und keine diesbezügliche Methode ausgearbeitet. Hauptgrund dafür war die Tatsache, dass sie der Übertragung der Verwaltung in denjenigen Beitrittsländern Vorrang einräumte, deren Systeme noch nicht genehmigt worden sind. Für die Konformitätsprüfungen nach der vorläufigen Übertragung der Verwaltung wurden keine Ressourcen bereitgestellt. Die Kommission hat keinen Zeitplan und keine Methode für die endgültige Übertragung der Verwaltung ausgearbeitet, so dass die Beitrittsländer nicht über die von ihnen zu erfüllenden Bedingungen im Bilde sind.

Unzulänglichkeiten bei der Berichterstattung nach Übertragung der Verwaltung

6.27. Gemäß der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung sind die Beitrittsländer verpflichtet, der Kommission jährliche Durchführungsberichte sowie Berichte der bescheinigenden Stelle vorzulegen⁽¹⁴⁾, die Informationen enthalten über die bei der Verwirklichung der Prioritäten und der Maßnahmen insgesamt erzielten Fortschritte sowie über die Maßnahmen zur Gewährleistung von Qualität und Wirksamkeit bei der Koordinierung sämtlicher gemeinschaftlicher Heranführungsmaßnahmen. Die mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen sehen nicht vor, dass zeitnahe Berichte

6.26. Die Kommission bereitet derzeit das Ausschreibungsverfahren für die Vertragsvergabe an externe Rechnungsprüfer vor, die mit der Kontrolle der finanziellen Abwicklung von Sapard beauftragt werden; diese Maßnahme dient der Durchführung „weiterer systematischer Überprüfungen“ und wird aus der Sapard-Haushaltlinie für Technische Hilfe finanziert.

Zusätzlich zu den Inspektionen im Rahmen der Rechnungsabschlüsse hat die Kommission systematisch Überprüfungen der internen Auditberichte durchgeführt (Überprüfung der Funktionsweise des Systems nach Vorlage der ersten Projektreihe und Zahlungsanträge) und gegebenenfalls Kontrollen vor Ort vorgenommen (Kontrollmissionen in Bulgarien und Litauen). Die Kommission hat die Kandidatenländer (anlässlich eines Seminars im Juni 2002) aufgefordert, einen Zeitplan für das Verfahren zur nationalen Genehmigung der übrigen Maßnahmen vorzulegen.

Die endgültige Übertragung der Verwaltung wird derzeit jedoch weder von der Kommission noch von den Kandidatenländern als Priorität betrachtet.

6.27. Die Kommission wird nicht nur durch die jährlichen Durchführungsberichte sondern — wenn erforderlich — auch durch den Monitoring-Ausschuss (der mindestens zwei Sitzungen pro Jahr abhält) und die Arbeitsgruppen informiert. Anders als die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorzulegenden jährlichen Berichte bietet der Ausschuss die Möglichkeit, zeitnahe Überprüfungen und Ausarbeitung von Empfehlungen zu veranlassen. Außerdem bieten häufige Treffen zwischen den Kandidatenländern und der Kommission Gelegenheit, Probleme direkt, wenn sie auftreten, und nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu beheben.

⁽¹⁴⁾ Mehrjährige Finanzierungsvereinbarung, Teil B Artikel 8 Absatz 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

erstellt werden oder dass die Kommission zeitnahe Überprüfungen durchführt und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge vorbringt. Falls das Programm in den ersten Monaten eines Jahres beginnt, verfügt die Kommission erst zwei Jahre danach im Juni über Informationen zum ersten Durchführungsjahr des Programms. So wurde beispielsweise im Mai 2001 die Übertragung der Verwaltung an Bulgarien beschlossen, doch wird der Kommission der erste diesbezügliche Jahresbericht erst sechs Monate nach Ablauf des ersten vollständigen Kalenderjahrs vorliegen, also im Juni 2003, d. h. mehr als zwei Jahre nach dem Programmstart. Ergebnis sind unnötige Verzögerungen bei den Überprüfungen, Kommentaren und Empfehlungen der Kommission. Diese Situation ist beunruhigend, weil das erste Durchführungsjahr wegen der Anwendung neuer, noch nicht erprobter Systeme die meisten Risiken birgt.

6.28. Die Kommission hat erkannt, dass sie zusätzliche und aktuellere Informationen benötigt. Aus diesem Grund hat sie die Beitrittsländer aufgefordert, die Berichte darüber, ob die Sapard-Stelle wie geplant funktioniert, so früh wie möglich vorzulegen. Allerdings hat die Kommission die Anforderung zusätzlicher Informationen nicht systematisch weiterverfolgt mit dem Ergebnis, dass nicht alle angeforderten Informationen innerhalb der festgelegten Fristen eingingen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Verzögerungen bei der Durchführung in den Beitrittsländern

6.29. Der im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union enthaltene Zeitplan für die Zahlungen im Rahmen der neuen Heranführungsinstrumente war unrealistisch mit der Folge, dass während zwei aufeinander folgenden Jahren die Verwendungsrate der Zahlungsermächtigungen stetig niedrig war und Zahlungsermächtigungen in großem Umfang annulliert werden mussten.

6.30. Dies gilt insbesondere für das Sapard-Programm, dessen Durchführung sich im Jahr 2001 in erster Linie auf den Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Beitrittsländern und die Überprüfung dieser Systeme durch die Kommission konzentrierte. Zwei Jahre nach dem Programmstart waren nur in zwei Ländern Zahlungen an die Endbegünstigten getätigt worden, die sich auf 0,1 % der insgesamt verfügbaren Mittel beliefen.

6.28. *Die Kommission hat Berichte der Nachprüfungen erhalten und Missionen zur Kontrolle der Rechnungsab-schlüsse in Bulgarien und Estland (den einzigen Länder, die 2001 Zahlungen leisteten) sowie Konformitätsprüfungen durchgeführt. Dadurch wird nach Ansicht der Kommission eine angemessene Kontrolle gewährleistet.*

6.29. *Wie bereits in der Antwort zu Punkt 6.6 erläutert wurde, beruhte der Auszahlungszeitplan auf Annahmen, die nach dem damaligen Kenntnisstand für das Instrument Sapard als durchaus realistisch einzustufen waren.*

6.30. *Nach dem Jahr 2000 ist der Erfolg von Sapard weitgehend davon abhängig, welche Fortschritte die Kandidatenländer bei der Einrichtungen leistungsfähiger Zahl- und Durchführungsstellen für Sapard machen.*

Die dezentrale Verwaltung von Sapard setzt voraus, dass in den Kandidatenländern entsprechende Verwaltungsstrukturen geschaffen werden, um ein ordnungsgemäßes

BEMERKUNGEN DES HOFES

Obwohl die Durchführungsrate in einem dieser Länder (Bulgarien) niedriger war als ursprünglich erwartet und noch dazu eine rückläufige Tendenz aufwies, hat die Kommission keine Maßnahmen ergriffen. Zu den anderen Ländern lagen keine Informationen vor.

Empfehlung

- Da Sapard ein wichtiges Instrument für die Beitrittsländer ist, um ihre dringendsten Probleme in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung noch vor dem Beitritt in den Griff zu bekommen, und die aus dem Haushaltsplan 2000 bereitgestellten Mittel Ende 2003 verfallen, falls sie bis dahin nicht verwendet werden, ist der Hof der Auffassung, dass die Kommission die Gründe für die niedrige Durchführungsrate hinterfragen sollte. Sie sollte den Ländern geeignete Orientierungshilfen an die Hand geben, damit das Risiko weiterer Verzögerungen und ähnlicher Probleme in den anderen Beitrittsländern verringert wird.

Schwachstellen bei der Kommissionsmethode zur Zulassung der nationalen Verwaltung von Sapard

6.31. In Bezug auf die Analyse der in den Beitrittsländern geschaffenen Systeme durch die Kommission wurden Schwachstellen festgestellt. So waren die Kontrollen in den wichtigsten Risikobereichen nicht ausreichend; überdies gab es nicht genügend Belege über das Vorhandensein und die Berufserfahrung des erforderlichen Personals. In drei der fünf Beitrittsländer, bei denen es zur Übertragung der Verwaltung gekommen war, gibt es keine ausreichende Nachweise, aus denen hervorgeht, dass die Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel hinreichend gewährleistet ist. Die Kommission hat selbst auf bestimmte, vor Dezentralisierung der Verwaltung zu berichtende Punkte hingewiesen, ohne dass diese Punkte systematisch weiterverfolgt wurden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Finanzmanagement der Gemeinschaftsmittel zu gewährleisten. Einige Kandidatenländer konnten diese Arbeiten im Jahr 2000 (oder bis Januar 2001) im Wesentlichen abschließen. Bei anderen war dies erst 2001 möglich, so dass sie sich nun in der Startphase der Durchführung befinden. Bei manchen Ländern sind auch noch keine entsprechenden Fortschritte zu verzeichnen. Im Fall von Bulgarien war es nicht die Kommission, sondern der Monitoring-Ausschuss, der entsprechend seinem Mandat Änderungen zur Erleichterung der Programmdurchführung veranlasst hat.

Die Kommission kontrolliert regelmäßig die Durchführungsrate von Sapard in den jeweiligen Ländern. Mit wenigen Ausnahmen nehmen die Mittelbindungen für die Begünstigten im Laufe der Zeit den Erwartungen der Durchführungsstellen entsprechend zu. Einige Länder gehen nun davon aus, dass die Durchführungsrate von Sapard bis Ende 2002 den normalen jährlichen Stand erreicht. Jeder Monitoring-Ausschuss erhält Informationen über die Durchführungsrate in den Ländern, denen durch eine entsprechende Entscheidung die Verwaltung der Finanzhilfe übertragen wurde. Auf den Seminaren im Juli 2001 und Juni 2002 verwies die Kommission auf verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung der Programmdurchführung in den jeweiligen Ländern.

6.31. *Zu den wichtigsten vom Rechnungshof angeführten Risikobereichen (siehe Antwort zu Punkt 6.20), der ordnungsgemäßen Finanzverwaltung und der Doppelfinanzierung, ist anzumerken, dass die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel bereits bei der Entwicklung des Programms und der Zulassung der Systeme berücksichtigt wird, obwohl die Prüfung eines noch nicht in der Praxis erprobten Systems schwierig ist. Die etwaige Doppelfinanzierung wird im Rahmen der Auditprogramme der Kommission und der Überprüfung der Verfahren kontrolliert.*

Die Gewähr dafür, dass ausreichendes und qualifiziertes Personal vorhanden ist (Einzelheiten sind den Antworten zu den Punkten 6.19 und 6.24 zu entnehmen) und die Verfahren auch wie vorgesehen in die Praxis umgesetzt, d. h., die EU-Mittel ordnungsgemäß verwendet, werden, ist durch Gespräche mit dem Personal (zur Beurteilung ihrer Vertrautheit mit den Verfahren) und (wiederholte) Leistungskontrollen bei der Aufgabenerfüllung vor Ort gegeben (siehe Punkt 6.24).

Eine angemessene Kontrolle wird durch die von den Kandidatenländern vorzulegenden Erfolgsnachweise und (ständige) Kontrollbesuche vor Ort (Einzelheiten sind der Antwort zu Punkt 6.23 zu entnehmen) gewährleistet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlung

- Bei ihrer Überprüfung der vor Dezentralisierung der Verwaltung zu erfüllenden Bedingungen sollte die Kommission eine angemessene Berücksichtigung der vom Hof aufgezeigten Schwachstellen sicherstellen; ferner sollte sie dafür sorgen, dass die in ihren eigenen Prüfberichten angemahnten Korrekturen tatsächlich vorgenommen werden.

Unzureichende Überprüfung des tatsächlichen Funktionierens der Systeme bei Sapard

6.32. Im Jahr 2001 hat die Kommission noch nicht damit begonnen, die Sapard-Verwaltungs- und -Kontrollsysteme daraufhin zu testen, ob sie in der Praxis wie geplant funktionieren. Die Verwaltung wurde zunächst vorläufig übertragen. Die Kommission hat weder einen Zeitplan noch eine Methode für die vollständige Übertragung der Verwaltung ausgearbeitet, so dass die Beitrittsländer nicht wissen, welchen Anforderungen sie genügen müssen. Die mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen enthalten keine Verpflichtung zur Vorlage ausreichend aktueller Informationen.

Empfehlungen

- Die Kommission sollte die Sapard-Durchführung systematisch überwachen, um sicherzustellen, dass die Systeme tatsächlich funktionieren. Kurz nach der vorläufigen Übertragung der Verwaltung sollte sie Prüfungen durchführen und dabei alle Kontroll Ebenen von der Kommission bis zu den Endbegünstigten abdecken.
- Die Kommission sollte einen Zeitplan und eine Methode für die vollständige Übertragung der Verwaltung ausarbeiten und die Beitrittsländer entsprechend informieren.
- Die Kommission sollte die mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen ändern, damit sichergestellt wird, dass sie mit aktuelleren Jahres- und Prüfberichten sowie mit zeitnahen Informationen über Höhe und Verwendung der Zinseinnahmen versorgt wird.

Die Kommission stellt fest, dass als wichtigste Schwachstelle das Fehlen von Nachweisen für die Qualifikation des Personals angeführt wird, und wird entsprechende Maßnahmen ergreifen. Was die Kontrolle anbetrifft, so ist der von der Kommission eingesetzte Überwachungsmechanismus, wie unter Punkt 6.24 erläutert, ausreichend.

6.32. *Die Kommission hat Missionen in Bulgarien (im Februar 2002) und Litauen (im Juli 2002) durchgeführt, um die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu evaluieren. Die Kommission hat außerdem 2002 in Bulgarien und Estland die Rechnungsabschlüsse geprüft (siehe vorstehenden Punkt 6.30). Die Sapard-Stelle hat der Kommission auch interne Auditberichte mit den Ergebnissen der erneuten Durchführung der wichtigsten Verfahren vorgelegt, in denen keine besonderen Schwachstellen hervorgehoben wurden.*

Die Kommission hat die Funktion der Systeme anhand der Berichte über die wiederholte Durchführung von Verfahren geprüft, die von den für interne Audits zuständigen Abteilungen der Sapard-Stellen vorgelegt werden, und gegebenenfalls anschließend Kontrollen vor Ort durchgeführt (Kontrolle der Mittelverwendung oder Konformitätsprüfungen wie vorstehend und in den Finanzierungsvereinbarungen erläutert). Dies sind fortlaufende Kontrollen, die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Empfehlung bereits entsprechend umgesetzt wird.

Die Kandidatenländer wurden auf dem Seminar im Juni 2002 aufgefordert, einen Zeitplan für die nationale Zulassung der restlichen Systeme vorzulegen. Die vollständige Übertragung der Verwaltung ist derzeit kein vorrangiges Ziel der Kommission oder der Kandidatenländer.

Aus den in der Antwort zu Ziffer 6.29 angeführten Gründen hält die Kommission eine Änderung der Finanzierungsvereinbarungen zur Gewährleistung größerer Aktualität der Jahresberichte nicht für erforderlich, wird jedoch die Verpflichtung zur Vorlage vierteljährlicher Zwischenberichte über die Zinsen der Sapard-Konten in diese Vereinbarungen aufnehmen.

KAPITEL 7

Verwaltungsausgaben

7.0. INHALT	Ziffer
Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft	7.1-7.22
Einleitung	7.1
Analyse der Haushaltsführung	7.2-7.4
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	7.5-7.22
Prüfungsumfang	7.5
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	7.6-7.16
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	7.17-7.22
Prüfung der dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen	7.22-7.32
Einleitung	7.23
Ausführung des Haushaltsplans	7.24-7.25
Jahresabschlüsse und Rechnungsführung	7.26-7.29
Beschaffung von Waren und Leistungen	7.30-7.32
Prüfung der Europäischen Schulen	7.33-7.34

BEMERKUNGEN DES HOFES

VERWALTUNGS AUSGABEN DER ORGANE
UND EINRICHTUNGEN DER GEMEINSCHAFT*Einleitung*

7.1. Die Verwaltungsmittel der Organe sind in der Rubrik 5 „Verwaltungsausgaben“ der Finanziellen Vorausschau zusammengefasst (im Falle der Kommission Teil A des Haushaltsplans). Diese Mittel werden unmittelbar von den Organen verwaltet und dienen hauptsächlich zur Zahlung der Gehälter, Zulagen und Ruhegehälter ihrer Mitglieder und ihres Personals sowie zur Deckung der Mieten, des Erwerbs von Immobilien, von Anschaffungen und verschiedener Verwaltungsausgaben. Die Kommission kann mit diesen Mitteln auch Vereinigungen und Einrichtungen fördern, die zur Durchführung der verschiedenen Aspekte der Tätigkeiten der Europäischen Union beitragen.

Analyse der Haushaltsführung

7.2. Der Hof hat die in Band I bis IV der Haushaltsrechnung vorgelegten Angaben einer prüferischen Durchsicht unterzogen. Die Bände I und III enthalten Anmerkungen zur Haushaltsführung des Haushaltsjahres und insbesondere Erläuterungen zu den Abweichungen zwischen dem ursprünglich genehmigten Haushaltsplan und den endgültig verfügbaren Mitteln sowie zwischen den endgültig verfügbaren und den verwendeten Mitteln. Diese Durchsicht hatte nicht zum Ziel, die Zuverlässigkeit dieser Erläuterungen zu bestätigen. Vielmehr ging es darum, wesentliche Abweichungen zu ermitteln, zu denen keine Erläuterungen geliefert werden, und festzustellen, ob Erläuterungen womöglich als irreführend anzusehen sind. Bei dieser Durchsicht wurde kein solcher Fall festgestellt.

7.3. Infolge der Bemerkungen des Hofes in Ziffer 7.3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2000 ⁽¹⁾ haben die Kommission und das Parlament die Darstellung und Leserfreundlichkeit ihrer Analyse der Haushaltsführung verbessert. Die Kommission hat insbesondere einige allgemeine Analysen eingeführt und die einzelnen Kapitel logischer und kohärenter dargestellt. Das Parlament hat sachliche Informationen über die Ergebnisse der Verwendung der Haushaltsmittel aufgenommen. Die anderen Organe außer der Kommission konzentrieren sich weiterhin auf die Beschreibung der Entwicklung von Haushaltsansätzen im Jahresverlauf und auf die Mittelbindungen, nicht aber auf die Divergenzen zwischen gebundenen und gezahlten Mitteln. Nach Auffassung des Hofes wäre es noch immer wünschenswert, wenn

7.3. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament verweist auf die vom Hof festgestellte Verbesserung und wird seine Bemühungen in dem vom Hof gewünschten Sinne fortsetzen.

7.3. ANTWORT DES GERICHTSHOFES

Die Analyse der Haushaltsführung des Gerichtshofes im Haushaltsjahr 2001 nimmt insbesondere auf die Erläuterungen der wichtigsten Unterschiede zwischen den ursprünglichen Mittelansätzen und der endgültigen Verwendung dieser Mittel

⁽¹⁾ ABl. C 359 vom 15.12.2001.

BEMERKUNGEN DES HOFES

die Organe eine umfassendere Analyse ihrer Haushaltsführung vorlegen würden, in der auf die Entwicklungstendenzen bei den Ausgaben und die Finanzierung der größten Vermögenswerte eingegangen und Empfehlungen zu den im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit wichtigsten Maßnahmen vorgebracht würden. Ausreichende Erläuterungen liegen nunmehr vor zu dem in Ziffer 7.3 des Jahresberichts des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2000 angesprochenen spezifischen Hinweis auf die Übertragung von nicht ausgeschöpften Mitteln aus anderen Haushaltslinien auf die Haushaltslinie „Mieten und Erbpachtzahlungen“, die für Kapitalrückzahlungen für die Gebäude des Parlaments verwendet werden. Das Parlament erklärt darüber hinaus, dass für diese Art von Zahlungen über den Berichtigungs- und Ergänzungshaushaltsplan Nr. 5 für das Haushaltsjahr 2001 zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt wurden.

7.4. Beim Rat wurden 1,4 Millionen Euro aus dem Haushaltsposten 2 5 0 1 (Sitzungen und Einberufungen im Allgemeinen) zum Ausgleich von Ausgaben verwendet, die im Jahr 2000 angefallen, aber wegen Ausschöpfung der Haushaltsmittel für 2000 nicht gezahlt worden waren. Aus einem ähnlichen Grund wurde eine im Jahr 2001 fällige Ausgabe in Höhe von 1,84 Millionen Euro im Jahr 2002 aus Mitteln des Haushaltsjahres 2002 getätigt. Dies steht im Widerspruch zum Grundsatz der Jährlichkeit gemäß Artikel 6 Unterabsatz 4 der Haushaltsordnung. Wenn die ursprünglichen Haushaltsansätze nicht ausreichen, sollten sie im Wege von Mittelübertragungen oder von Nachtragshaushalten aufgestockt werden.

Bezug. Was den geäußerten Wunsch anbelangt, dass die Organe in Zukunft „eine umfassendere Analyse vorlegen ..., in der auf die Schlüsselindikatoren bei den Ausgaben und die größten Vermögenswerte sowie auf die im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit wichtigsten Maßnahmen eingegangen wird“⁽¹⁾, so ist der Gerichtshof der Auffassung, dass seine gesamte Haushaltsrechnung einschließlich der relevanten Tabellen und seiner Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2001 diesem Wunsch entspricht.

Die Dienststellen des Gerichtshofes sind jedoch bereit, sich an allen interinstitutionellen Maßnahmen zur Harmonisierung der Analyse der Haushaltsführung zu beteiligen.

7.3. ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

Der EWSA wird den Bemerkungen des Rechnungshofs hinsichtlich Darstellung und Leserfreundlichkeit seiner Analyse der Haushaltsführung künftig Rechnung tragen.

7.3. ANTWORT DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

Der Ausschuss der Regionen wird den Bemerkungen des Rechnungshofs hinsichtlich Darstellung und Leserfreundlichkeit seiner Analyse der Haushaltsführung künftig Rechnung tragen.

7.4. ANTWORT DES RATES

Hinsichtlich der Verwaltung des Haushaltspostens 2 5 0 1 (Sitzungen und Einberufungen im Allgemeinen) teilt der Rat die Einschätzung und die Empfehlungen des Hofes. Es ist geplant, vor Ende des Haushaltsjahres 2002 die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um künftig das Auftreten des vom Hof festgestellten Problems zu verhindern.

⁽¹⁾ Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 7.3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

*Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung***Prüfungsumfang**

7.5. Im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung wurden analytische und vertiefte Prüfungen bei allen für den konsolidierten Rechnungsabschluss maßgeblichen Abschlüssen durchgeführt. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit und der Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge stützte sich auf eine Durchsicht des Prüfungsfelds (Haushaltsplan, Rechnungsabschluss, Verwaltungspraxis usw.) und auf vertiefte Prüfungen von zugrunde liegenden Vorgängen zu Verwaltungsausgaben anhand einer aus der gesamten Haushaltsrechnung gezogenen Stichprobe. Darüber hinaus wurde eine spezifische Untersuchung der Gehaltszahlungen für Beamte und Zeitbedienstete der Kommission und des Parlaments durchgeführt. In diesem Bereich wurde das interne Kontrollsystem geprüft, und anhand einer Stichprobe von Vorgängen wurden vertiefte Prüfungen durchgeführt.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

7.6. Dieser Abschnitt enthält die wichtigsten Prüfungsfeststellungen und Bemerkungen zu der vom Hof durchgeführten Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der einzelnen Organe.

Parlament

7.7. Der Hof erhält seine Bemerkungen zum Gebäude Louise Weiss in Straßburg in Ziffer 7.8 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2000 aufrecht. In den Erläuterungen zur Vermögensübersicht wird noch immer nicht darauf hingewiesen, dass es sich bei dem ausgewiesenen Buchwert von 329,9 Millionen Euro um einen Schätzwert handelt, oder dass verschiedene Baukosten seitens des Parlaments umstritten sind. Überdies hat das Parlament erneut Abschreibungen für „Sonderausstattungen“ (Anschaffungswert: 80 Millionen Euro) zum Höchstsatz von 25 % vorgenommen, mit dem Ergebnis, dass die volle Abschreibung Ende des Haushaltsjahres 2001 erreicht sein wird. Die Art der einzelnen Ausstattungsposten hätte aufgeschlüsselt und den verschiedenen Abschreibungssätzen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission ⁽²⁾ zugeordnet werden müssen.

7.7. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Bei der Erstellung des Rechnungsabschlusses wurde in der Fußnote zur Vermögensübersicht versehentlich versäumt zu erwähnen, dass von einem Schätzwert ausgegangen wurde. Sollte der endgültige Wert des Gebäudes bis Ende 2002 nicht bekannt sein, wird in der entsprechenden Fußnote darauf hingewiesen werden, dass es sich um einen Schätzwert handelt. Da die Verhandlungen über die endgültigen Kosten der Gebäude noch laufen, wird es nicht für zweckmäßig erachtet, in den Fußnoten zur Vermögensübersicht einen angefochtenen Kostenbetrag anzugeben, da dies die Position des Europäischen Parlaments in den laufenden Verhandlungen schwächen könnte. Die genaue Art der Sonderausstattungen, auf die in dem diesbezüglichen Schreiben des Rechnungshofs hingewiesen wird, wird derzeit untersucht. Die SERS, der derzeitige Besitzer des Gebäudes, wurde um eine genaue Aufschlüsselung der hierunter fallenden Vermögenswerte gebeten. Als Ergebnis dieser Bemühungen sollte es dem Organ möglich sein festzustellen, ob es angebracht ist, den Abschreibungssatz von 25 % für die Sonderausstattungen entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs und gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission weiterhin anzuwenden.

⁽²⁾ Verordnung der Kommission (EG) Nr. 2909/2000 vom 29. Dezember 2000 über die rechnermäßige Verwaltung der nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 336 vom 30.12.2000, S. 75).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Rat

7.8. Der Rat hat seinen realen Bestand, wie in seiner Antwort auf die Bemerkung des Hofes im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000⁽³⁾ angekündigt, in vollem Umfang aufgenommen. Das Problem der Zuverlässigkeit der buchmäßigen Erfassung des Bestands wurde allerdings wider Erwarten nicht gelöst. Weiterhin bestehen nicht erklärte Abweichungen zwischen dem realen und dem buchmäßigem Bestand; der unter den Posten B, C und D bei Titel „Sachanlagen“ ausgewiesene Wert dürfte daher um rund 0,9 Millionen Euro zu hoch angesetzt sein.

Kommission

7.9. Die Kommission erwirbt — teilweise auch im Namen anderer Organe — über einen Vierjahreszeitraum Web-Lizenzen⁽⁴⁾ für einen Gesamtpreis von 3,3 Millionen Euro. In der konsolidierten Vermögensübersicht der Kommission ist lediglich der Wert für die Lizenzen ausgewiesen, die von der Kommission selbst genutzt werden. Der Wert der von anderen Organen genutzten Lizenzen taucht weder in den Vermögensübersichten der einzelnen Organe noch in der konsolidierten Vermögensübersicht auf.

7.10. Da Anzahlungen und Zahlungen für immaterielle Anlagewerte nicht in der Vermögensübersicht ausgewiesen werden, sobald die Zahlung getätigt wird, lässt sich aus einer buchmäßigen Übersicht kein gesicherter Gesamtbetrag ableiten. Dieser Wert wird aufgrund von Beträgen ermittelt, die am Jahresende von den verschiedenen betroffenen Verwaltungseinheiten festgesetzt werden, und ist daher nicht zuverlässig. Wie der Hof feststellen konnte, waren 1,4 Millionen Euro für den Erwerb von Sicherheitsausrüstungen für „Eurodac“ sowie ein Gesamtbetrag von rund 150 000 Euro für Instandsetzungsmaßnahmen an Gebäuden nicht im besagten Wert in der Vermögensübersicht enthalten.

7.8. ANTWORT DES RATES

Um die Zuverlässigkeit der buchmäßigen Erfassung besser prüfen zu können, hat der Rat beschlossen, der Erfassung des realen Bestands oberste Priorität einzuräumen.

Angesichts des Umfangs und der Kompliziertheit der derzeitigen Arbeiten zur Erfassung des realen Bestands und zur Kontenabstimmung ist damit zu rechnen, dass dieser Prozess, der parallel zu den Untersuchungen über eine Verbesserung der Bestandsverwaltungssysteme und -verfahren läuft, bis Ende 2002 weitergeht.

7.9. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission nimmt die jährliche Rechnung der Web-Lizenzen für sämtliche daran beteiligten Organe entgegen und begleicht sie. Ihren Anteil an den Web-Lizenzen weist sie im Teil „Immaterielle Anlagewerte“ ihrer jährlichen Vermögensübersicht aus. Die Anteile der anderen Organe an den Web-Lizenzen gibt sie nicht an. Sie hat die Organe, die an dem Rahmenvertrag über den Erwerb von Web-Lizenzen beteiligt sind, unlängst daran erinnert, dass sie verpflichtet sind, ihren Anteil im Teil „Immaterielle Anlagewerte“ ihrer Vermögensübersicht anzugeben.

Die Kommission kann diese Angaben in der konsolidierten Vermögensübersicht nur machen, wenn sie ihr seitens der anderen Organe vorliegen.

7.10. ANTWORT DER KOMMISSION

Das Rechnungsführungssystem der Kommission erlaubt es nicht, Vorschüsse und Abschlagszahlungen in der Vermögensübersicht in dem Zeitpunkt auszuweisen, in dem die Zahlungen getätigt werden. Dieses Problem wird im Rahmen des Entwurfs zur Modernisierung der Rechnungsführung gelöst werden, an dem zur Zeit gearbeitet wird.

Artikel 81 der unlängst angenommenen Haushaltsordnung sieht eine Unterscheidung dieser Zahlungen vor.

⁽³⁾ Ziffer 7.12, S. 316.

⁽⁴⁾ Gemäß Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission hat das Gemeinschaftsorgan für eine Webseitenlizenz ungeachtet der Benutzerzahl einen Pauschalbetrag zu entrichten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.11. In den Erläuterungen zur Vermögensübersicht wird nicht dargestellt, dass seit Oktober 1999 Mietzahlungen für ein Gebäude vorläufiger Natur sind, da die definitive Miethöhe mit dem Eigentümer noch nicht vereinbart ist.

Gerichtshof

7.12. Die Vermögensübersicht des Gerichtshofs ergab keinen Anlass für Bemerkungen.

Rechnungshof

7.13. Die Vermögensübersicht des Rechnungshofs ergab keinen Anlass für Bemerkungen.

Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen

7.14. Den allgemein anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen zufolge sollten Grundstücke nicht abgeschrieben werden. Im Widerspruch dazu wurde das Grundstück zum Montoyer-Gebäude beim Rechnungsabschluss berücksichtigt.

7.15. Die Zuverlässigkeit der „anderen Sachanlagen“ kann nicht bestätigt werden, da seit 1998 keine Aufnahme der realen Bestände mehr durchgeführt wurde. Dieser Titel enthält auch Posten, die ausgebucht wurden, bevor das entsprechende Abschreibungsverfahren ordnungsgemäß abgeschlossen war.

7.11. ANTWORT DER KOMMISSION

In den Verhandlungen mit dem Eigentümer strebt die Kommission das Ziel an, den Mietwert für die Zeit bis zur Anpassung des Gebäudes an die Normen auf eine Höhe festzusetzen, die den im derzeitigen Vereinbarungsprotokoll vorgesehenen Vorschuss nicht übersteigt.

7.14. ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

Die Abschreibung des Montoyer-Gebäudes begann 2001. Der Rechnungsabschluss wurde auf der Grundlage einer Abschreibung für den Gesamtwert der Immobilie einschließlich des Grundstücks vorgenommen. Der Wert der Gebäude Montoyer und Belliard wurde im April 2002 auf der Grundlage einer Bewertung durch einen externen Sachverständigen festgesetzt. Die Abschreibung wird entsprechend korrigiert und beim Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 2002 korrekt ausgewiesen.

7.14. ANTWORT DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

Die Abschreibung des Montoyer-Gebäudes begann 2001. Der Rechnungsabschluss wurde auf der Grundlage einer Abschreibung für den Gesamtwert der Immobilie einschließlich des Grundstücks vorgenommen. Der Wert der Gebäude Montoyer und Belliard wurde im April 2002 auf der Grundlage einer Bewertung durch einen externen Sachverständigen festgesetzt. Die Abschreibung wird entsprechend korrigiert und beim Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 2002 korrekt ausgewiesen.

7.15. ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

Die Ausschüsse bedauern, dass in diesem Zusammenhang die Bestimmungen nicht voll eingehalten wurden. Sie akzeptieren die Notwendigkeit einer künftigen strikten Einhaltung der Bestimmungen für die Führung der Bestandsverzeichnisse. Eine Erfassung der realen Bestände wird derzeit durchgeführt und ist bereits weit fortgeschritten. Sie wird vor Ende 2002 abgeschlossen sein.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Zum Teil wurde ausgemustertes EDV-Material trotz entsprechender Anweisungen nicht korrekt aus dem Bestandsverzeichnis gestrichen. Der Informatikdienst wird hierfür künftig eine Bestätigung verlangen.

7.15. ANTWORT DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

Die Ausschüsse bedauern, dass in diesem Zusammenhang die Bestimmungen nicht voll eingehalten wurden. Sie akzeptieren die Notwendigkeit einer künftigen strikten Einhaltung der Bestimmungen für die Führung der Bestandsverzeichnisse. Eine Erfassung der realen Bestände wird derzeit durchgeführt und ist bereits weit fortgeschritten. Sie wird vor Ende 2002 abgeschlossen sein.

Zum Teil wurde ausgemustertes EDV-Material trotz entsprechender Anweisungen nicht korrekt aus dem Bestandsverzeichnis gestrichen. Der Informatikdienst wird hierfür künftig eine Bestätigung verlangen.

Gesamtbestätigung

7.16. Abgesehen von den genannten geringfügigen Feststellungen ergab die Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung keine Hinweise auf Fehlaussagen, die für die konsolidierte Rechnung der Europäischen Union als wesentlich anzusehen sind.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

Rechtliche Problemstellungen im Zusammenhang mit einigen Maßnahmen im Gesamthaushaltsplan 2001 und den entsprechenden Ausgaben

7.17. Den Fußnoten im Stellenplan des Parlaments und des Rechnungshofs zufolge sind einige Planstellen einer bestimmten Laufbahngruppe einer höheren Laufbahngruppe zuzuordnen. Aus diesen Fußnoten lässt sich schließen, dass die beiden Organe dem Personal einer bestimmten Laufbahngruppe das Gehalt einer höheren Laufbahngruppe zahlen, was mit dem Statut nicht vereinbar ist. Dort steht in Artikel 45 Absatz 2: „Der Übergang eines Beamten von einer ... Laufbahngruppe in eine ... höhere Laufbahngruppe ist nur auf Grund eines Auswahlverfahrens zulässig“.

7.17. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die einzigen Beamten, auf deren Stellen sich die genannten Fußnoten beziehen, sind Beamte, die in den Genuss einer Ad-personam-Beförderung gekommen sind. Derartige Beförderungen werden einem sehr begrenzten Kreis von Beamten (in erster Linie in den unteren Laufbahngruppen), die eine lange Dienstzeit und außergewöhnliche Verdienste aufweisen, vom Präsidium des Parlaments im Einklang mit den internen Durchführungsbestimmungen des Organs zuerkannt und sind im Haushaltsvoranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Parlaments aufgeführt.

7.17. ANTWORT DES RECHNUNGSHOFES

Aufgrund des von der Haushaltsbehörde bewilligten Stellenplans für das Haushaltsjahr 2001 hat der Hof sechs Bedienstete ad personam in einer höheren Besoldungsgruppe ernannt.

Allerdings hat der Hof beschlossen, in Zukunft auf solche Ernennungen zu verzichten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.18. In den Anmerkungen zur Haushaltslinie 1 0 9 0 („Berichtigungskoeffizienten“) in den Einzelplänen der Kommission und des Gerichtshofs wird die Verfügbarkeit der Mittel zur Deckung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Überweisung der Gehaltsanteile von Mitgliedern des Organs in ein anderes als das Land des Dienstorts anzuwenden sind, bestätigt. Die Anmerkungen zu derselben Haushaltslinie im Teileinzelplan des Rechnungshofs sind nicht so eindeutig, lassen aber eine Auslegung zu — der sich der Rechnungshof auch anschließt —, wonach Mittel zur Deckung derselben Art von Berichtigungskoeffizienten bereit gestellt werden. Die Anwendung solcher Berichtigungskoeffizienten führt zu einer Erhöhung der ausbezahlten Bezüge. Die Regelungen für die Bezüge der Mitglieder der Organe enthalten keine spezifische Rechtsgrundlage für derartige Überweisungen. Über mehrere Jahre wurden einige Statutsbestimmungen analog auf die Mitglieder angewandt. Bis zur Klärung dieser Frage haben alle drei Organe beschlossen, die Berichtigungskoeffizienten für die betroffenen Mitglieder ab Juli 2002 auszusetzen.

7.18. ANTWORT DER KOMMISSION

Nach Auffassung der Kommission sind die Überweisungen eines Teils der Bezüge der Mitglieder der Kommission stets auf einer korrekten Grundlage erfolgt. Gleichwohl hat die Kommission angesichts der vom Rechnungshof eingenommenen Haltung beschlossen, diese Überweisungen auszusetzen.

7.18. ANTWORT DES GERICHTSHOFES

Der Gerichtshof bestätigt, dass sein Verwaltungsausschuss in der Sitzung vom 12. Juni 2002 beschlossen hat, in Anbetracht der vom Rechnungshof und von der Kommission getroffenen Entscheidungen ab Juli 2002 die Überweisung von Dienstbezügen der Mitglieder unter Anwendung der Berichtigungskoeffizienten auszusetzen, ohne die Berechtigung der bisherigen Praxis in Frage zu stellen.

Diese vorläufige Aussetzung bis zur Klärung der Situation sollte dem Verwaltungsausschuss eine eingehende Prüfung der Argumente ermöglichen, die den Rechnungshof veranlasst hatten, die Rechtmäßigkeit derartiger Überweisungen zu bezweifeln; diese Argumente lauten, dass es für die bisherige Praxis in Ermangelung einer ausdrücklichen Bestimmung in der vom Rat erlassenen Regelung der Amtsbezüge für die Mitglieder keine eindeutige Rechtsgrundlage gebe und dass der bloße Ausweis entsprechender Haushaltsmittel keine ausreichende Grundlage für diese Ausgaben darstellen könne, die darüber hinaus eines Basisrechtsakts des Verordnungsgebers bedürften.

Nach Abschluss der Prüfung, die am 25. September 2002 vorgenommen wurde, ist der Verwaltungsausschuss zu dem Ergebnis gelangt, dass die angeführten Argumente es aus folgenden Gründen nicht rechtfertigen können, den Mitgliedern künftig die Möglichkeit zu versagen, einen Teil ihrer Bezüge nach Anwendung der Berichtigungskoeffizienten zu überweisen:

- *Die seit langem bestehende Praxis beruht auf der Erwägung, dass Artikel 17 des Anhangs VII des Beamtenstatuts auf die Mitglieder analog anzuwenden ist; dies wird auch in den Erläuterungen zu der Haushaltslinie ausgeführt, in der die entsprechenden Mittel ausgewiesen sind.*
- *Eine solche analoge Anwendung entspricht dem mit der Überweisungsmöglichkeit eines Teils der Bezüge verfolgten Zweck, der für die Mitglieder offenkundig ebenso gilt wie für die Beamten.*
- *Sie wird durch Artikel 4a der Regelung der Amtsbezüge für die Mitglieder bestätigt, wonach auf die Grundgehälter, die Familienzulagen und die sonstigen Zulagen der Mitglieder der vom Rat für die in Belgien beschäftigten Beamten festgelegte Berichtigungskoeffizient angewendet*

BEMERKUNGEN DES HOFES

wird; diese Bestimmung wurde in die Regelung der Amtsbezüge durch die Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 1546/73 des Rates vom 4. Juni 1973 eingefügt, nach deren einziger Begründungserwägung diese Änderung angezeigt war, damit „weiterhin eine gewisse Rangordnung zwischen den Gehältern der Mitglieder ... des Gerichtshofes einerseits und den Gehältern der Beamten der Europäischen Gemeinschaften andererseits gewährleistet ist“. Der Wortlaut dieser Bestimmung und die vom Verordnungsgeber in der genannten Begründungserwägung zum Ausdruck gebrachte Absicht zwingen zu dem Schluss, dass das System der Berichtigungskoeffizienten auf die Mitglieder ebenso wie auf die Beamten anzuwenden ist.

Der Verwaltungsausschuss war deshalb der Ansicht, dass die fragliche Praxis ihre Rechtsgrundlage in Artikel 17 des Anhangs VII des Beamtenstatuts hat, der auf die Mitglieder analog anzuwenden ist, und dass der Gerichtshof verpflichtet ist, die am 12. Juni 2002 beschlossene Aussetzung zu beenden und die Überweisungen für die Mitglieder zu den gleichen Bedingungen und Modalitäten wie für die Beamten wieder aufzunehmen.

7.18. ANTWORT DES RECHNUNGSHOFES

Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass er die Anwendung der Berichtigungskoeffizienten ab 1. Juli 2002 ausgesetzt hat.

Parlament

7.19. Weder bei der Bewertung des internen Kontrollsystems noch beim Ergebnis der vertieften Prüfung einer Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit den Gehaltszahlungen an Beamte und Zeitbedienstete ergibt sich ein nennenswerter Anlass für Bemerkungen. Die Feststellungen in Ziffer 7.17 betreffen auch das Parlament.

7.20. Wie der Hof bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 ⁽⁵⁾ feststellte, werden für die Laufbahngruppen C und D höhere Dienstreisekosten erstattet als im Statut vorgesehen ⁽⁶⁾. Das Parlament hatte damals geantwortet, das Personal der Laufbahngruppen C und D erhalte dieselbe Erstattung wie das Personal der Laufbahngruppen A und B, weil die Verteilung seiner Dienststellen auf die drei Hauptarbeitsorte besondere Schwierigkeiten bereite und viele Sitzungen sogar außerhalb dieser Standorte stattfänden. Diese Argumente ändern nichts an der Tatsache, dass diese Praxis des Parlaments mit den Statutsbestimmungen nicht vereinbar ist.

7.20. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die Zahlung der Dienstreisekosten erfolgt gemäß dem Beschluss des Präsidiums vom 14. Mai 1992. In diesem Beschluss wird den besonderen Bedingungen Rechnung getragen, die dadurch gegeben sind, dass das Parlament seine Tätigkeit an drei Arbeitsorten ausübt und eine große Anzahl von Sitzungen an dem einen oder anderen dieser Arbeitsorte oder auch außerhalb dieser Arbeitsorte abhält. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des Statuts der Beamten die Unterscheidung zwischen den Laufbahngruppen sowohl hinsichtlich der Erstattung der Reisekosten als auch hinsichtlich der Höhe der Dienstreisegelder abgeschafft. Dieser Vorschlag entspricht den beim Parlament angewandten Bestimmungen.

⁽⁵⁾ Ziffer 6.18.

⁽⁶⁾ Beamtenstatut, Anhang VII, Artikel 12 und 13. In der Regel wird Beamten der Laufbahngruppe C und D für Bahnfahrten unter 800 km der Eisenbahnfahrpreis 2. Klasse erstattet. Bei den Tagegeldern macht die Differenz zwischen den Beamten der Laufbahngruppen A-B und C-D für die meisten Mitgliedstaaten 10 bis 15 Euro aus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kommission

7.21. Weder bei der Bewertung des internen Kontrollsystems noch beim Ergebnis der vertieften Prüfung einer Stichprobe von Vorgängen im Zusammenhang mit den Gehaltszahlungen an Beamte und Zeitbedienstete ergibt sich ein nennenswerter Anlass für Bemerkungen.

7.22. Die Prüfung eines Zahlungsvorgangs im Zusammenhang mit einem rechtsspezifischen Dienstleistungsvertrag ergab, dass die Leistung nicht auf der Grundlage eines schriftlichen Vertrags erbracht wurde, wie in Artikel 58 Absatz 1 der Haushaltsordnung vorgesehen. Überdies wurde der Vertrag als privatrechtlicher Einzelvertrag freihändig vergeben, obwohl das Auftragsvolumen über dem für die freihändige Vergabe erlaubten Höchstbetrag lag. Für das Vorliegen besonderer Umstände gemäß Artikel 59 der Haushaltsordnung, wonach der Verzicht auf eine Ausschreibung zu begründen ist, gab es keinerlei Hinweis. Den erhaltenen Informationen zufolge trifft diese Situation in der Regel auf alle nach außen vergebenen Aufträge des Juristischen Dienstes der Kommission zu.

7.22. ANTWORT DER KOMMISSION

Die vertragliche Vereinbarung zwischen der Kommission und der Anwaltskanzlei wurde zwar nicht in einem einzigen von beiden Parteien unterzeichneten Dokument festgehalten, doch wurde nach Auffassung der Kommission ein Vertrag im Einklang mit der Haushaltsordnung geschlossen. Die Kommission wird sich allerdings unverzüglich bemühen, den externen Anwälten die Unterzeichnung eines einzigen Vertragsdokuments vorzuschlagen, wenngleich formalisierte Dokumente dieser Art für Rechtsanwälte etwas ungewöhnlich sind. Die Kommission ist der Ansicht, dass die derzeitigen Auswahlverfahren für externe Anwälte mit dem Geist und dem Buchstaben von Artikel 59 der Haushaltsordnung, insbesondere den Buchstaben b, c und d, in Einklang stehen.

PRÜFUNG DER DEZENTRALEN
GEMEINSCHAFTSEINRICHTUNGEN

Einleitung

7.23. Die Prüfung der dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen (DGE) ist Gegenstand von jährlichen Besonderen Jahresberichten⁽⁷⁾. Die wichtigsten Merkmale der DGE werden in **Tabelle 7.1** dargelegt.

Ausführung des Haushaltsplans

7.24. Das Haushaltsvolumen der DGE insgesamt belief sich 2001 auf 1 060,1 Millionen Euro gegenüber 982 Millionen im Jahr 2000. Der Personalbestand der DGE insgesamt stieg von 1 634 Bediensteten im Jahr 2000 auf 1 919 im Jahr 2001 an. Diese Erhöhung ist im Wesentlichen auf die Schaffung der Europäischen Agentur für Wiederaufbau zurückzuführen.

⁽⁷⁾ Veröffentlichung im Amtsblatt ist eingeleitet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.25. Bei den meisten DGE ist die Ausführung des Haushaltsplans durch Mittelübertragungen gekennzeichnet, die trotz der bisherigen Bemühungen noch recht umfangreich sind. Diese Situation ist meist auf die Divergenz zwischen Entscheidungsfindungsrhythmus bzw. Durchführung der Arbeitsprogramme, für die sie verantwortlich sind, und dem Zeitplan für den Haushaltsvollzug zurückzuführen. Überlegungen müssen im Hinblick darauf angestellt werden, welche Ansätze verfolgt werden könnten, um eine bessere Annäherung zwischen Arbeitsplanung und dem Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsplans zu erreichen.

Tabelle 7.1 — Haushalts- und Stellenpläne 2000 und 2001 — Die dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen (DGE)

	Sitz	Gründungs- jahr	Haushaltsplan (Mio. EUR)		Planstellen	
			2000	2001	2000	2001
I. DGE der ersten Generation						
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop)	Thessaloniki	1975	13,3	13,5	81	81
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	Dublin	1975	15,0	15,3	85	78
II. DGE der zweiten Generation ohne Selbstfinanzierung						
Europäische Umweltagentur (EUA)	Kopenhagen	1990	18,9	21,7	76	87
Europäische Stiftung für Berufsbildung (ESB)	Turin	1990	16,2	16,8	130	130
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)	Lissabon	1993	8,2	9,2	48	71
Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG)	Bilbao	1995	7,0	12	26	26
Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Wien	1997	4,9	5,3	26	25
III. DGE der zweiten Generation mit voller oder teilweiser Selbstfinanzierung						
Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EABM)	London	1993	55,3	65,9	210	211
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM)	Alicante	1994	133,0	163,6	713	798
Gemeinschaftliches Sortenamt (OCVV)	Angers	1994	7,2	8,6	44	31
Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU)	Luxemburg	1994	20,7	27,2	144	140
IV. DGE mit gemeinschaftspolitischer Zielsetzung						
Europäische Agentur für Wiederaufbau	Thessaloniki	2000	682,3	701	51	241
Insgesamt			982,0	1 060,10	1 634	1 919

BEMERKUNGEN DES HOFES

Jahresabschlüsse und Rechnungsführung

7.26. Die Darstellung der Jahresabschlüsse der DGE sollte harmonisiert werden. Bei der Darstellung sollten auch die spezifischen Aufgaben der DGE berücksichtigt werden, damit ihr wirtschaftliches Ergebnis deutlicher herausgestellt werden kann.

7.27. Besonderes Augenmerk sollte auf die Kassenmittelverwaltung der DGE gelegt werden. Einige Einrichtungen sollten in Anbetracht der umfangreichen Finanzmittel, die sie verwalten, darauf achten, deren Rentabilität zu verbessern, indem sie gewisse Bankkonten zusammenfassen oder bei den Banken bessere Konditionen aushandeln.

7.28. Ende 2001 hatten alle betroffenen DGE das Rechnungsführungssystem für die Haushaltsführung SI2 eingeführt. Die Bemühungen um die Verknüpfung dieses Systems mit ihren Systemen der Hauptbuchhaltung müssen fortgesetzt werden.

7.29. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 ⁽⁸⁾ hatte der Hof den DGE empfohlen, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Führung ihrer Bestandsverzeichnisse zu verbessern und in ihre Finanzvorschriften mittels entsprechender Anpassungen die von der Kommission im Dezember 2000 ⁽⁹⁾ erlassenen Vorschriften über die rechnermäßige Verwaltung der nicht finanziellen Anlagewerte der Europäischen Gemeinschaften aufzunehmen. Die meisten DGE sind dieser Empfehlung nachgekommen, sollten aber die Führung ihrer Bestandsverzeichnisse weiter verbessern.

7.26. ANTWORT DER KOMMISSION

In der neuen Haushaltsordnung werden die dezentralen Einrichtungen in die Konsolidierung einbezogen, und es wird bestimmt, dass sie dieselben Rechnungsführungsregeln anzuwenden haben wie die europäischen Institutionen, damit ihre Rechnungen mit denen der Kommission spätestens bis zum Haushaltsjahr 2005 konsolidiert werden können.

Hierzu wird der Rechnungsführer der Kommission die Rechnungsführungsregeln und -methoden sowie den von allen Organen, Ämtern und dezentralen Einrichtungen anzunehmenden harmonisierten Kontenplan festlegen.

Die Darstellung der Jahresabschlüsse wird damit harmonisiert sein.

⁽⁸⁾ Ziffer 7.98.

⁽⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission vom 29. Dezember 2000.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beschaffung von Waren und Leistungen

7.30. Die Anschaffung von Waren und Leistungen wurden in fünf DGE geprüft (Europäische Umweltagentur, Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt). In der Anlaufphase konnten die DGE aufgrund des aufbaubedingten Drucks keine vernünftige Planung ihrer Anschaffungen erstellen und den Grundsatz der Ausschreibungspflicht nicht strikt befolgen. Im Laufe der letzten Jahre begannen die DGE, rationellere Systeme einzuführen, die über die Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans hinausgingen, was insbesondere auf die Anschaffung von Waren und Leistungen im EDV-Bereich zutrifft. Die Bemühungen müssen fortgesetzt und ausgebaut werden, damit weitere Fortschritte erzielt werden können.

7.31. Die Ausschreibungsverfahren müssen für die Auftragnehmer praktikabler gestaltet werden. In diesem Zusammenhang ist die Initiative einiger DGE zu erwähnen, die Ausschreibungen auf ihrer Webseite veröffentlichen und dort auch für mögliche Auftragnehmer nützliche Informationen über die einzuhaltenden Verfahren anbieten.

7.32. Auch die Auswertungsverfahren müssen weiterentwickelt werden, um die Vergleichbarkeit der Angebote besser zu gewährleisten, und die betrieblichen Verfahrensabläufe müssten genauer dargestellt werden, um ihre Objektivität zu gewährleisten.

PRÜFUNG DER EUROPÄISCHEN SCHULEN

7.33. Die Prüfung der europäischen Schulen ist Gegenstand eines nicht im Amtsblatt veröffentlichten Besonderen Jahresberichts, der dem Obersten Rat der Europäischen Schulen übermittelt wird. Im Rahmen seiner regelmäßigen Prüfungen der europäischen Schulen wurden im Jahr 2001 die Schulen von Culham und Varese geprüft. Zu Schulbeginn 2001 besuchten 16 985 Schüler, darunter 10 072 berechnete Schüler die europäischen Schulen. Dem Personal der Schulen gehörten 1 495,2 Personen an, u. a. 1 152 abgeordnete Lehrkräfte. Die Mittelausstattung der Schulen belief sich auf 194 Millionen Euro, die hauptsächlich über einen Zuschuss der Kommission (120,3 Millionen Euro) und Beiträge der Mitgliedstaaten (39,0 Millionen Euro) finanziert wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.34. Die Bemühungen der Schulen um eine homogenere Darstellung der Jahresabschlüsse sollten im Hinblick auf eine vereinfachte Konsolidierung dieser Abschlüsse fortgesetzt werden. Im Kontenplan der Schulen sind keine Anlagekonten vorgesehen, die in das Bestandsverzeichnis aufzunehmenden Vermögensteile werden in der Hauptbuchhaltung nicht erfasst. Die Anlagewerte werden also in die jeweiligen Vermögensübersichten der Schulen bzw. des Büros nicht aufgenommen. In seinem Bericht zum Haushaltsjahr 2000 hat der Hof darauf hingewiesen, dass das Bestandsverzeichnis nicht lückenlos geführt wird. In diesem Zusammenhang sind kaum Fortschritte zu verzeichnen.

7.34. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Europäischen Schulen werden sich weiterhin um eine homogenere Gestaltung der Jahresabschlüsse bemühen.

Die Europäischen Schulen veranlassen zur Zeit alles Erforderliche, um die Bestandsverzeichnisse so rasch wie möglich zu ergänzen. Das Büro des Vertreters des Obersten Rates und die Europäischen Schulen stellen derzeit Überlegungen an, wie die in das Bestandsverzeichnis aufzunehmenden Vermögensgegenstände in die Finanzbuchführung einbezogen werden können.

KAPITEL 8

Finanzinstrumente und Bankaktivitäten

8.0. INHALT	Ziffer
Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	8.1-8.5
Einleitung	8.1
Garantietransaktionen und Haushaltsführung	8.2
Bearbeitungsgebühr für verspätete Zahlungen	8.3
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	8.4-8.5
Europäischer Investitionsfonds (EIF) — Management der im Auftrag durchgeführten Maßnahmen	8.6-8.32
Unterstützung innovativer und Arbeitsplatz schaffender Klein- und Mittelunternehmen	8.6-8.9
Prüfung des Hofes	8.9
Die Verfügbarkeit von Wagniskapital erhöhen: die ETF-Startkapitalfazilität	8.10-8.21
Verzögerungen bei der Durchführung	8.11-8.12
Beim Programmstart wurden keine Indikatoren zur Bemessung der Programmwirksamkeit festgelegt	8.13
Probleme im Zusammenhang mit der Berichterstattung	8.14-8.17
Die angestrebte Verteilung der Investitionen wurde bislang nicht erreicht	8.18
Die Vergütung des EIF wurde nicht auf einer objektiven Grundlage berechnet	8.19-8.21
Die Abdeckung von Bürgschaftskosten in finanziellen Grenzen: die KMU-Bürgschaftsfazilität	8.22-8.29
Die angestrebte Verteilung auf alle Mitgliedstaaten wurde bislang nicht erreicht	8.23
Unzureichende Sichtbarkeit der Fazilität	8.24
Der Unterzeichnung von Verträgen mit öffentlichen Programmen wurde Priorität eingeräumt	8.25
Es wurde nicht überprüft, ob die Begünstigten staatliche Beihilfen erhalten	8.26
Späte Berichterstattung über die Beschäftigungszahlen	8.27
Keine ausreichende Bestimmung der bestmöglichen Praxis	8.28
Fehlen einer objektiven Grundlage für die an den EIF gezahlten Gebühren	8.29
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8.30-8.32

GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN AUSSENBEZIEHUNGEN

Einleitung

8.1. Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen wurde am 31. Oktober 1994 durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 ⁽¹⁾ des Rates eingerichtet und in den folgenden Jahren durch Einzahlungen aus dem EU-Haushaltsplan aufgebaut. Der Fonds wird bei Schuldnerausfall im Rahmen eines von der Gemeinschaft gewährten oder garantierten Darlehens zugunsten eines Drittlands oder in einem Drittland in Anspruch genommen. Für die administrative Verwaltung des Fonds ist die Kommission zuständig, für die Finanzverwaltung (Verwaltung der Kassenmittel) die Europäische Investitionsbank (EIB). Der Hof hat den Fonds für das am 31. Dezember 2001 abgeschlossene Haushaltsjahr geprüft.

Garantietransaktionen und Haushaltsführung

8.2. Am 31. Dezember 2001 beliefen sich die Kapitalverbindlichkeiten aus Darlehen und Darlehensgarantien zugunsten von Drittländern einschließlich der fälligen und noch nicht gezahlten Zinsen auf 15 577 Millionen Euro, während sich das Fondsguthaben auf 1 774 Millionen Euro belief ⁽²⁾ und somit 11,4 % des erwähnten Gesamtbetrags ausmachte. Gemäß der Ratsverordnung ⁽³⁾ ist der Fonds mit einer angemessenen Dotierung (Zielbetrag) auszustatten, die auf 9 % der gesamten Kapitalverbindlichkeiten festgesetzt wurde. Auf dieser Grundlage wurde der Zielbetrag Ende 2001 auf 1 402 Millionen Euro festgesetzt und der an den EU-Haushalt zurückzuführende Betrag auf 372,5 Millionen Euro.

Bearbeitungsgebühr für verspätete Zahlungen

8.3. Gemäß einer 1999 zwischen der Kommission und der EIB geschlossenen Durchführungsvereinbarung erhält die EIB eine zusätzliche „Bearbeitungsgebühr“ für Rückzahlungen auf Darlehen, bei denen die Garantien bereits abgerufen wurden. Diese Gebühr ist festgelegt mit 1 % jährlich für den Zeitraum ab Zahlung des vom

8.3. *Nach Verhandlungen, die sich bis weit in das Jahr 2002 hineinzogen, senkte die Europäische Investitionsbank (EIB) ihre Bearbeitungsgebühr auf 3 Mio. EUR, da die Kommissionsdienststellen in diesem besonderen Fall bei den Umschuldungsmaßnahmen eine führende Rolle gespielt hatten.*

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994 (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1149/99 des Rates vom 25. Mai 1999 (ABl. L 139 vom 2.6.1999, S. 1).

⁽²⁾ Jahresbericht der Kommission über die Situation und die Verwaltung des Garantiefonds im Haushaltsjahr 2001, KOM(2002) 305 endg. vom 13. Juni 2002.

⁽³⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1149/1999 des Rates, Artikel 1.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Schuldnerausfall betroffenen Darlehens durch die Kommission an die EIB bis zur Rückzahlung der Darlehenssumme durch den Schuldner an die EIB. Im Jahr 2001 hat die EIB einen Betrag in Höhe von 10,8 Millionen Euro als Bearbeitungsgebühr von der Rückzahlung für ein beträchtliches, teilweise den Garantiefonds betreffendes Darlehen abgezogen. Diese Rückzahlung war das Ergebnis von Darlehensumstrukturierungen, für deren Bearbeitung weitgehend die Kommission verantwortlich zeichnete. Nach Verhandlungen im Jahr 2002 erklärte sich die EIB bereit, die betreffende Bearbeitungsgebühr auf 3 Millionen Euro herabzusetzen. Der Hof empfiehlt der Kommission, Maßnahmen zur Überarbeitung der Durchführungsvereinbarung zu treffen, damit die Gebühren künftig in allen Situationen vorher bekannt sind.

Weiterverfolgung früherer Bemerkungen

8.4. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 empfahl der Hof, die Höhe der jährlichen Vergütung für die Verwaltung der veranlagten Beträge, die bei 0,05 % liegt, zu überprüfen. In ihrer Antwort auf den Jahresbericht teilte die Kommission mit, dass sie die EIB auffordern werde „einen Überblick über die angefallenen Kosten zu geben“⁽⁴⁾. Bisher wurde der Kommission kein entsprechender Überblick vorgelegt.

8.5. Im Mai 2002 wurden die Vergütungen im Rahmen einer neuen Vereinbarung zur Änderung der seit September 1996 geltenden Vereinbarung geändert. Diese neue Vereinbarung wurde rückwirkend auf das Jahr 2001 angewandt.

8.4. Die Kommission erhielt von der Bank einige diesbezügliche Informationen.

**EUROPÄISCHER INVESTITIONSFONDS (EIF) —
MANAGEMENT DER IM AUFTRAG
DURCHGEFÜHRTEN MASSNAHMEN***Unterstützung innovativer und Arbeitsplatz schaffender
Klein- und Mittelunternehmen*

8.6. In ihrer Mitteilung vom 31. März 1998 mit dem Titel „Risikokapital: ein Schlüssel zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Europäischen Union“⁽⁵⁾, stellt die Kommission Folgendes fest: „Viele Ideen, deren Entstehung in Europa mit umfangreichen öffentlichen Investitionen in Bildung und Forschung finanziert wurde,

⁽⁴⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1999, Antwort der Kommission zu Ziffer 7.8.

⁽⁵⁾ Mitteilung der Kommission vom 31. März 1998: Risikokapital: ein Schlüssel zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Europäischen Union, SEK(1998) 552 endg.

gelangen letztlich in die Vereinigten Staaten, weil dort hinsichtlich des für ihre Weiterentwicklung erforderlichen Kapitals, des Know-hows und des geschäftlichen Umfelds günstigere Bedingungen bestehen.“ Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss: „Die Entwicklung von Risikokapital in der Europäischen Union (...) ist für die Schaffung einer nennenswerten Zahl von Arbeitsplätzen von überragender Bedeutung“ und weiter: „Für die Politik liegt die wahre Herausforderung darin, Mittel, Technologien und Finanzinstrumente bereitzustellen, die geeignet sind, in Europa die Herausbildung einer neuen Generation erfolgreich tätiger Unternehmer zu fördern“.

8.7. Am 19. Mai 1998 nahm der Rat einen Beschluss an „über Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung innovativer und Arbeitsplatz schaffender kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) — Initiative für mehr Wachstum und Beschäftigung“⁽⁶⁾. Ziel dieses Programms ist es, „die Schaffung von Arbeitsplätzen anzuregen, indem Gründung und Wachstum innovativer KMU (...) erleichtert und intensiviert werden“⁽⁷⁾. Das Programm (dessen Grundlagen in **Anhang 8.1** dargestellt werden) umfasst drei sich gegenseitig ergänzende Fazilitäten⁽⁸⁾:

- a) ein vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) verwaltetes Risikokapitalprogramm (ETF⁽⁹⁾ — Startkapital);
- b) ein von der Kommission verwaltetes Programm zur finanziellen Förderung grenzüberschreitender Joint-ventures von KMU in der Gemeinschaft (Joint European Venture, „JEV“) und
- c) ein vom EIF verwaltetes Bürgschaftsprogramm (KMU-Bürgschaftsfazilität).

Die genauen Modalitäten und Bedingungen für die Umsetzung der ETF-Startkapitalfazilität und der KMU-Bürgschaftsfazilität durch den EIF, einschließlich Überwachung und Kontrolle, werden in Vereinbarungen zwischen der Kommission und dem EIF festgelegt⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates vom 19. Mai 1998 (ABL. L 155 vom 29.5.1998, S. 43).

⁽⁷⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Artikel 1.

⁽⁸⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Artikel 2.

⁽⁹⁾ European Technology Facility.

⁽¹⁰⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 4 sowie Anhänge I und III.

8.8. Für die beiden vom EIF durchgeführten Programme wurden im Zeitraum 1998 bis 2001 Haushaltsmittel im Gesamtbetrag von 433,2 Millionen Euro gebunden, davon 184,3 Millionen Euro für die ETF-Startkapitalfazilität und 248,9 Millionen Euro für die KMU-Bürgschaftsfazilität⁽¹¹⁾. Die Auszahlungen durch den EIF richten sich nach den Anforderungen der an den Programmen beteiligten Finanzinstitute.

Prüfung des Hofes

8.9. Im Jahr 2001 hat der Hof die Verwaltung der beiden Fazilitäten durch den EIF geprüft, und zwar insbesondere unter folgenden Aspekten: Wurden die mit den Fazilitäten verbundenen Ziele erreicht? Sind die Informationen über die Maßnahmendurchführung richtig und vollständig? Entspricht die Vergütung des EIF der allgemein üblichen Marktpraxis? Dabei wurden Vorortprüfungen beim EIF⁽¹²⁾ und den betroffenen Kommissionsdiensten durchgeführt sowie bei Wagniskapitalfonds (siehe **Anhang 8.2** mit einem Glossar der verwendeten Termini) in Deutschland, Frankreich und Luxemburg und bei Bürgschaftsinstituten (Finanzmittler) in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal und Vereinigtes Königreich). Überdies fanden Prüfbesuche bei 30 KMU als Endbegünstigten statt.

Die Verfügbarkeit von Wagniskapital erhöhen: die ETF-Startkapitalfazilität

8.10. Ziel der ETF-Startkapitalfazilität ist es, die Verfügbarkeit von Wagniskapital für innovative und Arbeitsplatz schaffende KMU bei ihrer Gründung und in der Markteinführungsphase zu erhöhen. Der EIF investiert Gemeinschaftsgelder, indem er Anteile an spezialisierten Wagniskapitalfonds erwirbt. Diese Fonds wiederum investieren in KMU. Die Fonds werden vom EIF ausgewählt, der seine Auswahl der Kommission zur Zustimmung vorlegt.

⁽¹¹⁾ Haushaltslinie B5-5 1 1 „Programm für Unternehmen: Verbesserung des finanziellen Umfelds der kleinen und mittleren Unternehmen“ und Haushaltslinie B5-5 1 2 „Abschluss der Beschäftigungsinitiative“ (1998 bis 2000) im Haushaltsplan 2001.

Der Haushaltsplan 2001 umfasste einen zusätzlichen Betrag in Höhe von 13,6 Millionen Euro für die bis Ende 2000 aus Investitionen und Zinsen erwirtschafteten Einnahmen.

⁽¹²⁾ Gemäß Artikel 248 des EG-Vertrags.

Verzögerungen bei der Durchführung

8.11. Wie im Anhang zum Ratsbeschluss mit Leitlinien für die Umsetzung des ETF-Startkapitalprogramms dargelegt, wird der EIF „die für die Fazilität vorgesehenen Mittel nach Möglichkeit in dem Kalenderjahr, das auf das Jahr der entsprechenden Haushaltszahlung folgt, vollständig binden“⁽¹³⁾.

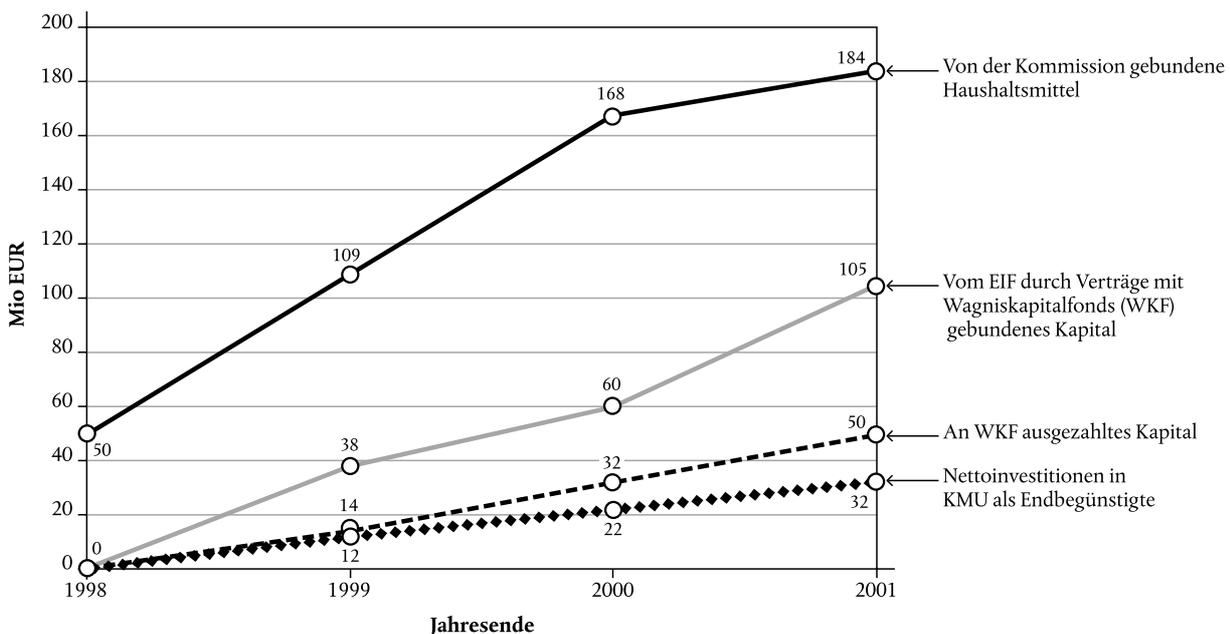
8.12. Von den im Zeitraum 1998-2001 insgesamt gebundenen Haushaltsmitteln im Betrag von 184,3 Millionen Euro hatte der EIF bis Ende 2001 105,3 Millionen Euro gegenüber Wagniskapitalfonds vertraglich zugesagt; davon waren 49,8 Millionen Euro an die Wagniskapitalfonds ausgezahlt worden, die wiederum einen Nettobetrag in Höhe von 32,2 Millionen Euro in die Endbegünstigten investiert hatten⁽¹⁴⁾ (**Abbildung 8.1** enthält eine vergleichende Darstellung dieser Zahlen). Die Kommission vertritt die Auffassung, dass zwischen den Überweisungen an den Treuhandfonds durch

8.11- 8.12. Was die Programmentwicklung der Fazilität Ende Mai 2002 betrifft, so waren vom Vorstand des Europäischen Investitionsfonds (EIF) und der Kommission für die Europäische Technologiefazilität (ETF) Startkapitalinvestitionen (einschließlich der für den EIF anfallenden Gebühren und Auslagen) im Betrag von 181 Mio. EUR vorgesehen worden. Von diesen 181 Mio. EUR wurden vom EIF Verträge mit Risikokapitalfonds im Betrag über insgesamt 105 Mio. EUR abgeschlossen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Programm erfolgreich ist und gut abläuft; dies gilt umso mehr angesichts der schwierigen makroökonomischen Bedingungen und der von US-amerikanischen und europäischen Risikokapitalgesellschaften vermeldeten allgemeinen Entwicklungstendenzen in der Risikokapitalbranche.

Hinzu kommt, dass für die ETF-Startkapitalfazilität recht spezifische Förderkriterien gelten (neue Risikokapitalteams,

Abbildung 8.1 — ETF-Startkapitalfazilität — Kumulierte Mittelbindungen und Investitionen



Quelle: Der Kommission vorgelegte EIF-Jahresberichte für 2001.

⁽¹³⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Anhang I, Ziffer 5.

⁽¹⁴⁾ Der in die Endbegünstigten investierte Nettobetrag in Höhe von 32,2 Millionen Euro ergibt sich wie folgt: ausgezahltes Kapital im Betrag von 49,8 Millionen Euro abzüglich der Kosten für realisierte Investitionen, abzüglich der von den Wagniskapitalfonds gehaltenen Barbeiträge und abzüglich der von den Fonds erhobenen Managementgebühren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

die Kommission und dem Mittelabruf durch den EIF für Investitionen in Wagniskapitalfonds zwangsläufig ein zeitlicher Abstand liegen muss, der sich nicht negativ auf den Haushalt auswirkt, da mit den Kassenmitteln Einnahmen erwirtschaftet werden. Der Hof stellt fest, dass die Durchführungsrates des Programms niedriger ist als vom Rat erwartet. Die Kommission sollte die Mittelüberweisungen auf das Kassenmittelkonto an den tatsächlichen Bedarf des EIF anpassen und dabei auch berücksichtigen, dass ein Netto-Gewinn in Höhe von 13,6 Millionen Euro aus realisierten Investitionen für Wiederverwendungszwecke verfügbar wurde.

Beim Programmstart wurden keine Indikatoren zur Bemessung der Programmwirksamkeit festgelegt

8.13. Im Ratsbeschluss heißt es: „Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat jährlich über die Umsetzung dieses Beschlusses und der verschiedenen darunter fallenden Programme, insbesondere über seine Auswirkung auf den Zugang von KMU zu Finanzmitteln, seine unmittelbaren Auswirkungen auf die Schaffung von Beschäftigung, die langfristigen Aussichten auf die Schaffung von Beschäftigung und die Entsprechung zwischen den Mittelansätzen für die verschiedenen Systeme und den Zielen des Programms“⁽¹⁵⁾. Die Kommission räumt ein, dass die Investition von Gemeinschaftsmitteln im Rahmen dieses Programms nicht mit spezifischen Zielen in Bezug auf seine Wirksamkeit verknüpft war. Dies stand nicht im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung, wonach die Verwendung von Gemeinschaftsmitteln für Programme von öffentlichem Interesse mit Indikatoren zur Bemessung der Wirksamkeit der betreffenden Ausgaben verbunden sein sollte. Der Hof stellt fest, dass die Entscheidung des Rates vom 20. Dezember 2000 über ein Mehrjahresprogramm für Unternehmen und unternehmerische Initiative⁽¹⁶⁾ die Annahme von Leistungsindikatoren zur Evaluierung der

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Investitionen in der Frühphase, benachteiligte geografische Regionen, 50 % aus privater Quelle, Gleichrangigkeit usw.), die nicht den herkömmlichen Investitionskriterien der „Mainstream-Fonds“ entsprechen. Dies wurde vom Rat bewusst so beschlossen, um dem festgestellten Marktversagen zu begegnen und die Tätigkeit am Mainstream-Risikokapitalmarkt zu berücksichtigen.

Bei den Überweisungen werden nach der am Risikokapitalmarkt üblichen Praxis von den Risikokapitalfonds entsprechend den geplanten Investitionen in KMU-Anlageunternehmen Mittel abgerufen. Der Ausgabenprozess richtet sich folglich nach den Aufwendungen der Risikokapitalfonds für die Fazilität; d.h., dass der Rhythmus und die zeitliche Abfolge des Mittelabrufs weder von der Kommission noch vom EIF, sondern vielmehr von den Aufwendungen der Risikokapitalgesellschaften für die Fazilität bestimmt wird.

Nach Ansicht der Kommission muss bei den Kassenmitteln eine hinreichende Liquidität gewährleistet sein, damit die Verpflichtungen von Kommission und EIF gegenüber den Risikokapitalgesellschaften abgedeckt sind und dem Mittelabruf der Risikokapitalgesellschaften entsprochen werden kann.

8.13. *Es trifft zu, dass der vor Einführung des G-&-E-Programms ausgearbeitete Finanzierungsvorschlag von 1998 keine detaillierten Performanzindikatoren enthält.*

In der Mitteilung der Kommission zur Bewertung vom Juli 2000⁽¹⁾ ist festgelegt, dass die zuständige(n) operative(n) Dienststelle(n) bei allen neuen Rechtsgrundlagenvorschlägen für eine mit Ausgaben zu Lasten des Gesamthaushaltsplans verbundene Maßnahme die Interventionslogik des vorgeschlagenen Programms aufzuzeigen hat (haben). Außerdem sollen die erwarteten Ergebnisse und Leistungen nach Möglichkeit mittels verifizierbarer Indikatoren dargestellt werden.

Nunmehr sind die operativen Dienststellen folglich verpflichtet, vor Anlaufen eines Programms verifizierbare Indikatoren aufzustellen und die Bewertungsverfahren in dem zusammen mit dem Vorschlag für die Rechtsgrundlage vorzulegenden Finanzbogen zu beschreiben.

Dementsprechend wurden für die ETF-Startkapitalinvestitionen im Rahmen des Mehrjahresprogramms für Unternehmen und Unternehmergeist entsprechende Indikatoren aufgestellt.

⁽¹⁵⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Artikel 7.

⁽¹⁶⁾ Entscheidung 2000/819/EG des Rates vom 20. Dezember 2000, Artikel 4 Absatz 1 (ABl. L 333 vom 29.12.2000, S. 84).

⁽¹⁾ SEK(2000) 1051.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Aktionen, die für die Verwirklichung der Programmziele erforderlich sind, vorsieht. Durch das Mehrjahresprogramm wird eine neue Rechtsgrundlage für die ETF-Startkapitalfazilität geschaffen, außerdem werden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt.

Probleme in Zusammenhang mit der Berichterstattung

8.14. Da es keine präzisen Zielvorgaben gibt, ist es besonders wichtig, dass die Berichterstattung über die Durchführung der Fazilität sowie über die Beschäftigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen zuverlässig ist, die betreffenden Zahlen korrekt sind und die Fazilität mit anderen, vom EIF verwalteten, parallel laufenden Programmen vereinbar ist.

8.15. Die Informationen über die Mittelbindungen und den Mittelabruf durch den EIF für Investitionen in Wagniskapitalfonds während des gesamten Jahres „n“ liegen im ersten Quartal des darauf folgenden Jahres („n + 1“) vor. Die Wagniskapitalfonds und der EIF leiten die ihnen von den KMU für das Jahr „n“ vorgelegten Informationen zur Beschäftigung im dritten Quartal des Jahres an die Kommission weiter. Die Kommission hält die Beibehaltung dieser Zeitvorgaben für sinnvoll und sieht keine Notwendigkeit, die KMU zur Änderung ihres Finanzberichterstattungszyklus oder zur Vorlage ihrer Berichte in zwei Teilen aufzufordern. Der Hof stellt fest, dass die Haushaltsbehörde keine Informationen über die Programmentwicklung hat, wenn sie im Jahr „n + 1“ die haushaltswirksamen Entscheidungen trifft.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission möchte betonen, dass die Berichterstattung an die Haushaltsbehörde über die ETF-Startkapitalinvestitionen im Rahmen der Initiative für Wachstum und Beschäftigung alle relevanten Indikatoren berücksichtigt, die im Zusammenhang mit dem Mehrjahresprogramm für Unternehmen und Unternehmergeist aufgestellt und formalisiert wurden; das bedeutet, dass sämtliche Angaben vorgelegt wurden, die für die Bewertung der Effizienz der Ausgaben entsprechend den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung erforderlich sind.

Diese Fragestellungen wurden zudem in Zusammenhang mit dem Bericht über die Bewertung der Initiative für Wachstum und Beschäftigung, der dem Jahresbericht 2002 der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat beigelegt ist, im Einzelnen erläutert.

Da die ETF-Startkapitalinvestitionen nach marktpolitischen Erwägungen erfolgen, werden keine Zuschüsse gewährt. Folglich ist es nicht möglich, die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Bedingung für die Förderfähigkeit zu machen. Allerdings wird die Entwicklung der Beteiligungsgesellschaften und die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze regelmäßig überprüft. Die finanzielle Leistung dieser Gesellschaften ist dabei ein zentraler Gegenstand der Überprüfung.

8.14. *Ebenso wie der Rechnungshof messen Kommission und EIF der Zuverlässigkeit der Daten über die Durchführung der Fazilität große Bedeutung zu. Die Daten betreffend Verpflichtungen, Vertragsunterzeichnung, Mittelabruf und Rückzahlungen werden vom EIF regelmäßig überprüft und von der Kommission überwacht.*

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Erhebung und Analyse der statistischen Daten einschließlich der Beschäftigungsdaten bei der Bewertung optimal berücksichtigt wird. Nach Maßgabe des Ratbeschlusses wurde unlängst eine Ex-post-Bewertung durchgeführt.

8.15. *Bis zum Inkrafttreten des neuen Treuhand- und Verwaltungsabkommens wurden vom EIF zweimal jährlich Angaben zu Mittelbindungen und Mittelabruf vorgelegt. Entsprechend dem neuen Rahmenabkommen werden diese Angaben nunmehr viermal jährlich vorgelegt.*

Nach Ansicht der Kommission wird die Haushaltsbehörde über die relevanten Entwicklungsparameter des Programms angemessen unterrichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.16. Für die vom EIF an die Kommission weitergeleiteten Finanzinformationen, und zwar sowohl für die Berichte als auch für die Konten, übernimmt der EIF die volle Verantwortung. Allerdings übernimmt der EIF keine Verantwortung für von den Wagniskapitalfonds und den Endbegünstigten im Zusammenhang mit entsprechenden Umfragen weitergegebene statistische Daten. Die Kommission überprüft ebenfalls nicht die Zuverlässigkeit dieser statistischen Daten ⁽¹⁷⁾.

8.17. Der EIF verwaltet (im Auftrag der EIB oder auf der Grundlage seiner eigenen Mittel) auch andere, ebenfalls die Wagniskapitalfonds betreffende Instrumente. Diese Instrumente liefen parallel zu den für die ETF-Startkapitalfazilität ausgewählten Fonds. Im Jahresbericht der Kommission über die Durchführung der ETF-Startkapitalfazilität wird die Frage, inwiefern diese Instrumente miteinander vereinbar sind oder sich gegenseitig ergänzen, nicht behandelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.16. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Überprüfung von betriebswirtschaftlichen Daten und Finanzinformationen, die anhand von Fragebögen ermittelt wurden, nicht zu den risikoanfälligen Bereichen gehört, die besondere Überprüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft erfordern.

Die Kommission möchte zudem darauf hinweisen, dass für ETF-Startkapitalinvestitionen keine besonderen Auflagen hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen gelten. Die Begünstigten, die die vom Rechnungshof geforderten Daten vorlegten, hatten folglich keinerlei Veranlassung, unrichtige Angaben zu machen.

8.17. Die spezifische Investitionspolitik für ETF-Startkapitalfazilität berücksichtigt in besonderem Maße Risikokapitalfonds, die ein erhöhtes Risiko aufweisen (neue Risikokapitalteams, Investitionen in der Frühphase, benachteiligte geografische Regionen).

Die ETF-Startkapitalfazilität zielt auf bestimmte Fonds ab, die ein höheres Risikoprofil aufweisen, als bei anderen EIF-Instrumenten der Fall ist, die wiederum ein breiteres Spektrum und somit einen breiteren Markt in den einzelnen Mitgliedstaaten abdecken. In der Anlaufphase der ETF-Startkapitalfazilität war es aufgrund der Marktgegebenheiten für neue Risikokapitalteams leichter, neue Anschubfinanzierungs-Fonds in Ländern anzubieten, in denen die Risikokapitalkultur stärker entwickelt ist.

Kommissionen und EIF sind überzeugt, dass die ETF-Startkapitalfazilität einem deutlichen Marktversagen begegnet und dass der Markt dieses Instrument benötigt.

Diese Überzeugung wird durch den Beschluss des Rates über das Mehrjahresprogramm bekräftigt, der besagt, dass die ETF-Startkapitalfazilität bereits im Vorfeld die übrigen EIF-Instrumente dadurch stärken wird, dass lediglich neu gegründete Unternehmen finanziert werden.

⁽¹⁷⁾ Die Informationen im letzten verfügbaren Kommissionsbericht (KOM(2001) 399 endg. vom 16. Juli 1997), wonach die zum Jahresende 2000 aus der Fazilität geförderten 133 Unternehmen insgesamt 4 796 Beschäftigte hatten, sind daher unter dem Vorbehalt der bei der Prüfung des Hofes in einigen Fällen deutlich gewordenen mangelnden Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Angaben zu betrachten.

Die angestrebte Verteilung der Investitionen wurde bislang nicht erreicht

8.18. Im Ratsbeschluss heißt es: „Der EIF wird die Investitionen gemeinschaftsweit nach Möglichkeit in (...) (tätigen)“⁽¹⁸⁾. Ungeachtet dessen kann der EIF gemäß der Verwaltungsvereinbarung bei der Beurteilung der einzelnen Investitionsvorschläge deren jeweilige Vorteile als Maßstab zugrunde legen. Ende 2001, d. h. nach dreieinhalb Jahren, waren Investitionen in Wagniskapitalfonds in acht Mitgliedstaaten⁽¹⁹⁾ getätigt worden (siehe **Tabelle 8.1**). Von den 181 begünstigten Unternehmen befanden sich 52 % in einem einzigen Mitgliedstaat⁽²⁰⁾. Es gibt keine Angaben darüber, ob und wann sich die Investitionen auf die gesamte Union verteilen werden.

8.18. Die Kommission hat vorläufige geografische Zielvorgaben aufgestellt. Diese Vorgaben haben vorläufigen Charakter, da sich die Kommission der in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Marktunterschiede und möglichen Schwierigkeiten, die Mittel zu „absorbieren“, voll und ganz bewusst war. Vom EIF wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine möglichst breite geografische Streuung zu erreichen, die dazu geführt haben, dass Risikokapitalfonds in zwölf Ländern eingerichtet werden konnten.

Aufgrund der Erfahrungen im Rahmen der Initiative für Wachstum und Beschäftigung und angesichts des unterschiedlichen Bedarfs in den einzelnen Mitgliedstaaten wurde es für

Tabelle 8.1 — Kumulierter Stand der ETF-Startkapitalinvestitionen und des EIF-Portfolios zum 31.12.2001

(Mio. EUR)

Mitgliedstaaten	Kumulierte Startkapital-Investitionen ⁽¹⁾		Kumuliertes EIF-Portfolio ⁽²⁾
	Anzahl der WKF	Investierte Beträge	Investierte Beträge
Belgien	1	2	33
Dänemark	1	3	31
Deutschland	2	11	235
Griechenland			20
Spanien			160
Frankreich	5	19	264
Irland			79
Italien			239
Luxemburg	1	5	19
Niederlande			41
Österreich			42
Portugal			22
Finnland	1	1	99
Schweden	1	4	60
Vereinigtes Königreich	1	5	296
INSGESAMT	13	50	1 640

⁽¹⁾ Quelle: EIF: Als Kapital angegeben.

⁽²⁾ Quelle: EIF: EIF Investitionen in Anteile - Kumuliertes Portfolio einschließlich ETF-Startkapitalinvestitionen.

⁽¹⁸⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Anhang I, Ziffer 2.

⁽¹⁹⁾ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Schweden, Vereinigtes Königreich.

⁽²⁰⁾ Frankreich.

Die Vergütung des EIF wurde nicht auf einer objektiven Grundlage berechnet

8.19. Im Ratsbeschluss heißt es: „Die dem EIF zu zahlenden Verwaltungsgebühren werden in Einklang mit den marktüblichen Grundsätzen festgesetzt“⁽²¹⁾. Es entspricht den marktüblichen Grundsätzen, dass eine eindeutige Verbindung hergestellt wird zwischen den Gebühren und der Programmentwicklung einerseits (auf der Grundlage der gebundenen Beträge und der Anzahl der vom EIF unterzeichneten Vereinbarungen) sowie zwischen den Gebühren und der Überwachung der getätigten Investitionen und der diesbezüglichen Berichterstattung andererseits (auf der Grundlage der noch abzuwickelnden Mittelbindungen). Bis Ende 2001 umfasste die Vergütung des EIF zwei getrennte Teile, nämlich eine feste jährliche Managementgebühr in Höhe von 1 Million Euro und eine vierteljährliche, variable, resultatsbezogene Vergütung. Im Jahr 2001 beliefen sich die Managementgebühr und die resultatsbezogene Vergütung zusammengenommen auf 1,4 Millionen Euro.

8.20. Weder im Treuhand- und Management-Abkommen noch in der Gebührenvereinbarung wird erläutert, wie die Höhe der Managementgebühr von 1 Million Euro jährlich zustande kam, welche Kosten sie abdeckt und welche Dienstleistungen damit vergütet werden sollen. Nach Angaben der Kommission entspricht die Managementgebühr einem Betrag von etwas weniger als 0,6 % der für die Startkapitalfazilität insgesamt bereitgestellten Haushaltsmittel. Ungeachtet dessen vertritt der Hof die Auffassung, dass die Höhe dieser Gebühr willkürlich festgelegt wurde, da sie sich nicht auf Analysen stützt. Überdies wurde für 1998 der vollständige Betrag gezahlt, obwohl die Verwaltung der Fazilität erst Ende Juli auf den EIF übertragen wurde.

angemessener gehalten, eine ausgewogene globale Streuung sämtlicher Finanzinstrumente, die vom EIF in Zusammenhang mit den Mehrjahresprogrammen verwaltet werden, anzustreben.

Im Zusammenhang mit der geografischen Verteilung der begünstigten KMU ist darauf hinzuweisen, dass bei der Fazilität zunächst nach dem Windhundverfahren vorgegangen wurde, was zwangsläufig eine unausgewogene Inanspruchnahme in der Anlaufphase zur Folge hatte.

8.19. *Die Bereitstellungsprovisionen des EIF für die ETF-Startkapitalfazilität sind mit einer Gesamtrate von 1,33 % gegenüber den marktüblichen Sätzen zwischen 0,75 % und 2 %, zu denen noch eine nennenswerte Beteiligung an den Anlageerträgen (Gewinnbeteiligung) zwischen 7,5 % und 15 % hinzukommt, vergleichsweise günstig.*

Die Vergütungen des EIF für die ETF-Startkapitalfazilität und die Verwaltung von Risikokapital im Auftrag lassen sich nicht auf Jahresbasis vergleichen. Anders als bei der ETF-Startkapitalfazilität bemisst sich die Vergütung für die Verwaltung von Risikokapital nach der Leistung der Risikokapitalfonds (Gewinnbeteiligung). Die Gewinnbeteiligung erfolgt in der Regel gegen Ende der Laufzeit der Risikokapitalfonds, in die der EIF investiert hat. Folglich ist ein Vergleich nur statthaft, wenn die Gesamtlaufzeit der jeweiligen Fazilitäten berücksichtigt wird.

8.20. *Nach Auffassung der Kommission entspricht die Höhe der EIF-Verwaltungsgebühr — wie im Basisrechtsakt der ETF-Startkapitalfazilität vorgesehen — der am Markt üblichen Praxis.*

Für die Aufwendungen in der Anlaufphase der Fazilität (u. a. für Vertragsabschlüsse, Produktentwicklung, Werbung, Reisekosten, Personaleinstellungen usw.) wurde eine Mindestjahresgebühr von 1 Mio. EUR für einen ersten Zeitraum von fünf Jahren vereinbart. Die Jahresgebühr beträgt damit weniger als 0,6 % der Gesamtmittelausstattung für die ETF-Startkapitalfazilität.

Um die Gebührenbelastung in der Anlaufphase auszugleichen und ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den für die Verwaltung der Fazilität bereitgestellten und den in die Risikokapitalfonds investierten Ressourcen zu wahren, wurde für die Verwaltungsgebühren in der 16-jährigen Laufzeit der Fazilität eine Gesamtbergrenze in Form eines prozentualen Anteils an der entgeltigen Gesamtmittelausstattung festgelegt. Die Verwaltungsgebühr für 1998 deckt die Ausgaben des EIF für die Vorarbeiten in der Verhandlungsphase mit der Kommission im Vorfeld des Ratsbeschlusses vom Mai 1998 und die Ausgaben für die Einführung der Fazilität. Sie deckt außerdem die Durchführungskosten für das betreffende Jahr einschließlich der dem EIF bis Juli 1998 entstandenen Kosten.

⁽²¹⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Artikel 6.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.21. Ab Januar 2002 wird ein neues System zur Berechnung der Gebühren in Kraft treten. Dieses neue System ist äußerst kompliziert und unklar.

Die Abdeckung von Bürgschaftskosten in finanziellen Grenzen: die KMU-Bürgschaftsfazilität

8.22. Ziel der KMU-Bürgschaftsfazilität ist die Deckung der Kosten für Bürgschaften und Rückbürgschaften des EIF, um eine Erhöhung der Kreditvergabe an innovative und Arbeitsplatz schaffende KMU zu fördern ⁽²²⁾. Im Rahmen der Fazilität wird die Kapazität der Bürgschaftsprogramme im öffentlichen oder privaten Sektor der Mitgliedstaaten erhöht. Dabei finden verschiedene Bürgschaftssysteme Anwendung. Im einfachsten Fall leistet der EIF direkt eine generelle Bürgschaft gegenüber dem Kreditinstitut, das Kredite an KMU vergibt. In der Mehrzahl der Fälle leistet der EIF Rückbürgschaften für von Finanzmittlern gegenüber Banken geleistete Bürgschaften. Falls das KMU als Endbegünstigter seinen Kredit nicht an die Bank zurückzahlt, übernimmt der Finanzmittler die Rückzahlungen an die Bank und erhält dann seinerseits eine Teilerstattung vom EIF. Mit dem Haushaltsansatz (siehe **Abbildung 8.2**) sollen die Kosten der Fazilität einschließlich der Bürgschaftsausfälle des EIF und sonstiger förderungsfähiger Kosten oder Ausgaben im Rahmen der Fazilität vollständig gedeckt werden. Für die zulasten des Gemeinschaftshaushalts

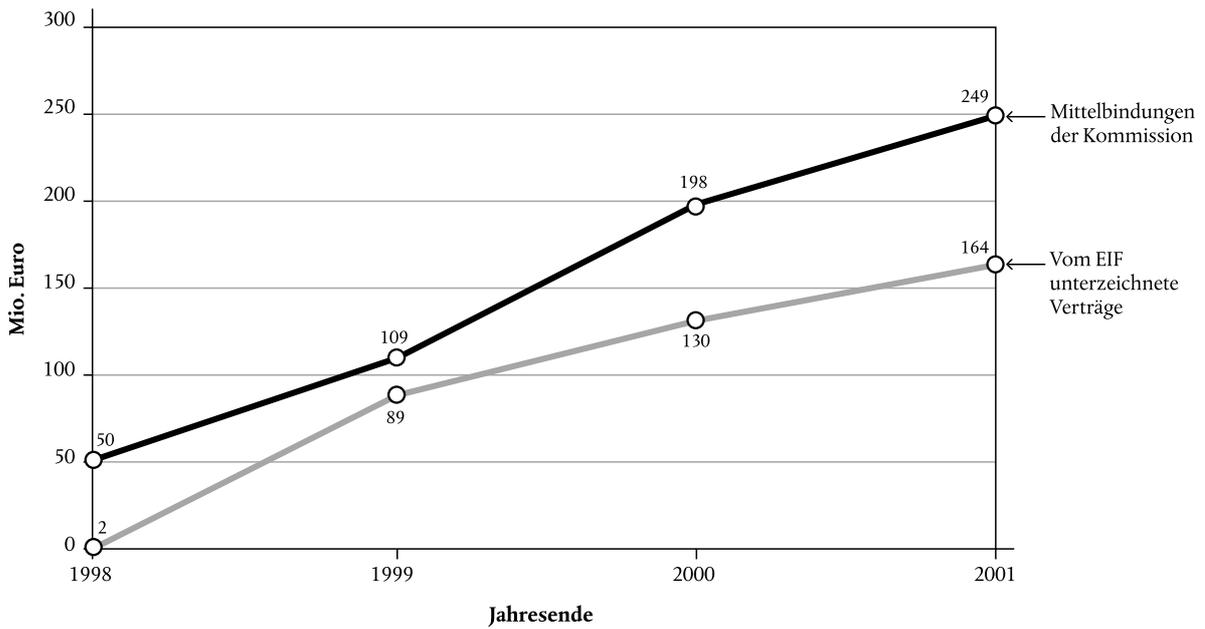
ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.21. Das neue Gebührenberechnungssystem berücksichtigt — entsprechend den Bemerkungen des Rechnungshofs — zum einen die Einführung der Regelung (auf der Grundlage der Mittelbindungen und der Zahl der vom EIF unterzeichneten Vereinbarungen) und zum anderen die Überwachung der getätigten Investitionen und die diesbezügliche Berichterstattung (auf der Grundlage der gebundenen, aber noch nicht ausgezahlten Mittel). Dies wirkt sich nicht auf den Höchstbetrag der an den EIF während der Gesamtlaufzeit der Fazilität zu entrichtenden Gebühren aus, lässt jedoch die Berechnung transparenter werden, wobei die Tätigkeit des EIF in stärkerem Maße berücksichtigt wird.

Die präziser gefassten Grundsätze, die die neue Gebührenstruktur bestimmen, machen die Berechnung der Gebühren zwangsläufig anspruchsvoller.

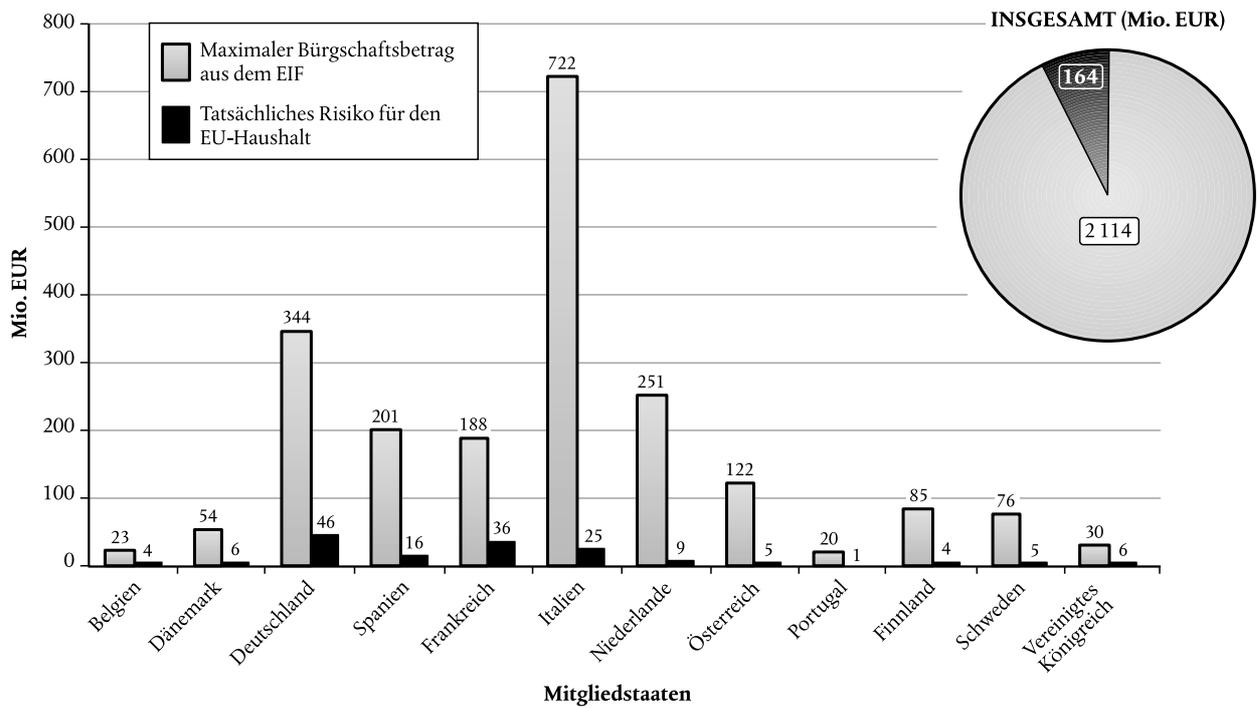
⁽²²⁾ In der Europäischen Union gibt es mehr als 19 Millionen KMU. Ende 2001 kamen 86 935 KMU in den Genuss der KMU-Bürgschaftsfazilität. Nach vorläufigen, im Februar 2002 vom EIF an die Kommission weitergeleiteten Angaben hatten diese 86 935 KMU Ende 2001 etwa 385 000 Beschäftigte.

Abbildung 8.2 — KMU-Bürgschaftsfazilität — Kumulierte Mittelbindungen und EIF-Verträge am 31.12.2001



Quelle: Kommission/EIF.

Abbildung 8.3 — Zugunsten von Finanzmittlern geleistete Bürgschaftsbeträge im Vergleich zu den tatsächlichen Risiken für den EU-Haushalt, Stand zum 31.12.2001



Quelle: EIF/Kommission.(.)

gehenden Kosten der Fazilität gilt jedoch eine Obergrenze⁽²³⁾ (siehe **Abbildung 8.3**), so dass sie auf keinen Fall die dem EIF für diese Maßnahme bereitgestellten Haushaltsmittel überschreiten⁽²⁴⁾.

Die angestrebte Verteilung auf alle Mitgliedstaaten wurde bislang nicht erreicht

8.23. Die von der Kommission im Zeitraum 1998 — 2001 gebundenen Mittel belaufen sich insgesamt auf 248,9 Millionen Euro. Davon hatte der EIF Ende 2001 einen Betrag in Höhe von 163,9 Millionen Euro in Verträge mit Finanzmittlern investiert. Für Griechenland, Irland und Luxemburg waren keine Verträge unterzeichnet worden. Im Falle des Vereinigten Königreichs gab es eine große Differenz zwischen der Zielvorgabe und der Mittelbindung, da bislang kein geeigneter Vertragsnehmer gefunden wurde.

Unzureichende Sichtbarkeit der Fazilität

8.24. Gemäß den zwischen dem EIF und den Finanzmittlern geschlossenen Verträgen sind letztere verpflichtet, in alle Werbebroschüren einen Hinweis auf die Förderung aus der EU-Fazilität aufzunehmen. Viele der im Rahmen der KMU-Bürgschaftsfazilität geförderten KMU waren jedoch weder über die EU-Unterstützung noch über das Recht des Hofes zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Garantievergabe informiert.

⁽²³⁾ Beispiel: Der Finanzmittler „X“ erhält eine Bürgschaft von 100 vom EIF und leistet 100 Bürgschaften über jeweils 1 Million Euro gegenüber 100 verschiedenen Banken. In diesem Fall legt der EIF fest, dass er nur einen Höchstbetrag von 5 Millionen Euro, d. h. den Betrag der Obergrenze, zahlen wird. Nach zwei Jahren hat „X“ Zahlungsansuchen in Höhe von 4 Millionen Euro beantragt und erhält eine Rückerstattung. Angenommen, „X“ muss in den folgenden Jahren nach weiteren Insolvenzen weitere 20 Millionen Euro zahlen, so erhält er dennoch nur eine Rückerstattung in Höhe von 1 Million Euro, weil dann die Obergrenze von 5 Millionen Euro erreicht ist.

Aufgrund des künftig geltenden Abkommens von Basel II wird nur der niedrige Betrag der Obergrenze als tatsächliche Bürgschaft gegenüber den Finanzmittlern angerechnet werden. Mehr Informationen zum betreffenden Abkommen und zum Komitee von Basel erhalten sie über die Website der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich:

<http://www.bis.org/publ/bcbsa.htm>.

⁽²⁴⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Artikel 5.

8.23. Bei der ETF-Startkapitalfazilität wurden vom EIF nachhaltige Anstrengungen unternommen, um eine möglichst breite geografische Streuung zu erreichen, die dazu geführt haben, dass in zwölf Mitgliedstaaten geeignete Finanzmittler gefunden werden konnten.

Was das Vereinigte Königreich betrifft, so haben die Gespräche mit der British Banking Association und einigen führenden Kreditinstituten nicht zu nennenswerten Ergebnissen geführt. Die Auswahl des Finanzmittlers im Vereinigten Königreich erfolgte nach Anhörung der zuständigen nationalen Behörden.

Die Kommission verweist auf ihre Antwort zur geografischen Verteilung in Ziffer 8.18, die ebenfalls für die KMU-Bürgschaftsfazilität gilt.

8.24. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Finanzmittler die Bekanntmachung der EU-Unterstützung gewährleisten müssen.

Nach den neuen Leitlinien für die Mehrjahresprogramme der Fazilität sind die Finanzmittler verpflichtet, die Begünstigten schriftlich über die Herkunft der Fördermittel zu unterrichten.

Was die Überprüfungsklausel betrifft, so haben alle vom Rechnungshof ausgewählten Finanzmittler und KMU die geforderten Angaben vorgelegt. Der EIF hat die Verpflichtung betreffend die Überprüfungsklausel in die allgemeinen Bedingungen aufgenommen, die mit den Finanzmittlern unterzeichnet wurden. Die Kommission räumt jedoch ein, dass die Überprüfungsklausel in einige Vereinbarungen zwischen Finanzmittlern und KMU nicht aufgenommen wurde.

Der EIF hat folglich Erinnerungsschreiben an Finanzmittler übersandt, die diese beiden Punkte betreffen.

Der EIF wurde aufgefordert, die weitere Entwicklung zu überwachen.

Der Unterzeichnung von Verträgen mit öffentlichen Programmen wurde Priorität eingeräumt

8.25. Einer der wichtigsten Punkte des Ratsbeschlusses war das Ziel, den Zugang der KMU zu Finanzmitteln zu verbessern (durch Abbau des Widerstands der Banken gegenüber der Finanzierung von KMU). Bei der Maßnahmendurchführung konzentrierten sich die Kommission und der EIF in erster Linie darauf, das Volumen der bestehenden Bürgschaftsprogramme aufzustocken. Wann immer die Möglichkeit bestand⁽²⁵⁾, räumte der EIF der Unterzeichnung von Verträgen mit öffentlichen Bürgschaftssystemen, die auch Mittel aus den nationalen Haushalten erhalten können, Vorrang ein. Für diese öffentlichen Bürgschaftssysteme stellen die EU-Mittel zwar einen willkommenen, aber keinen substanziellen Beitrag dar. Gemäß dem Ratsbeschluss⁽²⁴⁾ können jedoch auch andere Risikoteilungsprogramme zugunsten von KMU gefördert werden, die die EIB oder sonstige geeignete Finanzinstitute anbieten.

Es wurde nicht überprüft, ob die Begünstigten staatliche Beihilfen erhalten

8.26. Weder die Kommission noch der EIF waren darüber informiert, dass einige KMU⁽²⁶⁾ sowohl Mittel aus der KMU-Bürgschaftsfazilität als auch aus den Europäischen Strukturfonds (EFRE) erhielten.

8.25. *Der Ratsbeschluss bezieht sich auf bestehende Bürgschaftssysteme, die vom EIF einer Analyse unterzogen wurden. Diese Analyse und Gespräche mit einzelstaatlichen Stellen haben ergeben, dass die Fazilität am effizientesten über die bestehenden, überwiegend nationalen Bürgschaftseinrichtungen durchgeführt werden kann.*

Entsprechend dem Wunsch des Rates zog der EIF vor der Auswahl der Finanzmittler nationale Stellen zu Rate. In Ländern wie in Italien und Griechenland, in denen keine nationalen öffentlichen Bürgschaftssysteme operativ sind, führte der EIF eine Aufforderung zur Interessensbekundung durch, um geeignete Finanzmittler zu finden. In den meisten Ländern sind die nationalen Bürgschaftssysteme öffentliche Systeme.

8.26. *Nach den Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen ist es Sache der Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass bei der Beihilfevergabe an Einzelbegünstigte im Rahmen der verschiedenen öffentlichen Beihilfesysteme die in den Beihilfenvorschriften und den einschlägigen Genehmigungsbeschlüssen der Kommission festgelegten Förderkriterien und Beihilfeobergrenzen berücksichtigt werden. In der Mehrzahl der Fälle kann die Durchsetzung der Bestimmungen ausschließlich auf Ebene des Mitgliedstaats erfolgen, da die für die Berechnung der Beihilfe innerhalb der Obergrenze prozentual oder als (de minimis) Betrag berücksichtigten Mittel durchaus aus verschiedenen Quellen zu verschiedenen Zeitpunkten bereitgestellt werden können. Bei der Umsetzung von Maßnahmen, die teilweise aus Gemeinschaftsmitteln finanziert werden, hat die Kommission in erster Linie die Aufgabe zu gewährleisten, dass die erforderlichen Systeme zur Überwachung der Höhe der für Einzelprojekte gewährten Beihilfen vorhanden sind und zufrieden stellend arbeiten. Selbstverständlich nimmt die Kommission auch Prüfungen von Einzelfällen vor, die im Zuge von Audit-Prüfungen oder aufgrund von Beschwerden durchgeführt werden. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Antwort zu den Ziffern 3.86-3.88 zum Jahresbericht des Rechnungshofs für das Jahr 2000.*

⁽²⁵⁾ Deutschland, Spanien, Frankreich.

⁽²⁶⁾ Dies betraf zwei der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten (Österreich und Portugal).

Späte Berichterstattung über die Beschäftigungszahlen

8.27. Das Treuhand- und Managementabkommen sieht vor, dass der EIF seinen Jahresbericht einschließlich der tatsächlichen Zahlen und der Vorausschätzungen zur Beschäftigung bis spätestens 30. September vorlegt. Dies führt dazu, dass die jährlichen Berichte des EIF an die Kommission zu spät vorgelegt werden, um in den Kommissionsberichten an den Rat und das Parlament berücksichtigt zu werden.

8.27. Die Kette der an der Durchführung dieser Programme (nach Genehmigung durch die Haushaltsbehörde) Beteiligten ist sehr lang und reicht von der Kommission über den EIF und die Finanzmittler bis hin zu den endbegünstigten KMU. Das bedeutet, dass die Berichterstattung über die Tätigkeiten von EIF und Finanzmittlern (z. B. haushaltsrelevante Informationen wie Mittelbindungen und Zahlungen, geografische Verteilung der Verträge mit Finanzmittlern, Verwendungsraten der Finanzmittler) in einem betreffenden Jahr erst im Folgejahr möglich ist.

Damit der Jahresbericht ausführliche Angaben zu den Entbünstigten enthalten kann, muss er Daten berücksichtigen, die von den Finanzmittlern im Berichtsjahr erhoben wurden und die sich auf das Vorjahr beziehen. Dies gilt für die beschäftigungs- und KMU-relevanten Angaben.

Die Kommission ist der Auffassung, dass nur eine Gesamtbewertung (die derzeit durchgeführt wird) aussagekräftige Angaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Gemeinschaft liefern kann.

Keine ausreichende Bestimmung der bestmöglichen Praxis

8.28. Die Vorschriften, Programme und Verfahren der Finanzmittler in den einzelnen Mitgliedstaaten zeichnen sich durch unterschiedliche Stärken und Schwächen aus. Es wurde keine angemessene Marktanalyse durchgeführt, um die bestmögliche Praxis zu bestimmen, obwohl der Rat festgelegt hat, dass die Intermediäre nach kaufmännischen und marktüblichen Grundsätzen auf faire und transparente Weise auszuwählen sind ⁽²⁷⁾, wobei Folgendes zu berücksichtigen ist:

- a) die Auswirkungen auf das für KMU zur Verfügung stehende Fremdfinanzierungsvolumen und/oder
- b) die Auswirkungen auf den Zugang der KMU zu Fremdfinanzierungen und/oder
- c) die Auswirkungen auf vom jeweiligen Intermediär durch Kredite an KMU übernommene Risiken.

8.28. Der EIF führte Ende und Anfang 1998 eine sorgfältige Prüfung der Bürgschaftssysteme in den Mitgliedstaaten durch. Der EIF nahm umfangreiche Marktforschungen vor und führte Gespräche mit den nationalen Stellen, die am besten geeignet sind, in Fragen der nationalen Bürgschaftssysteme beratend tätig zu werden und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten. Außerdem nahm der EIF Fühlung mit allen wichtigen Bürgschaftseinrichtungen in den Mitgliedstaaten auf und besuchte diese. Ausgehend von den geführten Gesprächen wurden Standardinformationsblätter erstellt. In einer zweiten Phase wurden detailliertere Projektblätter ausgearbeitet.

Der EIF konnte zwei Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Einführung neuer Bürgschaftssysteme beraten.

Der EIF führte außerdem eine Konferenz durch, bei der die Finanzmittler Gelegenheit hatten, Informationen über bewährte Marktpraktiken auszutauschen.

⁽²⁷⁾ Beschluss 98/347/EG des Rates, Anhang III, Ziffer 2.

Fehlen einer objektiven Grundlage für die an den EIF gezahlten Gebühren

8.29. Im Jahr 2001 wurden Gebühren in Höhe von 1,97 Millionen Euro gezahlt; dies ist weniger als 0,1 % (10 Basispunkte) des theoretischen EIF-Bürgschaftsbetrags, entspricht aber 1,2 % (120 Basispunkte) der Obergrenze für die Mittelbindungen zugunsten der Finanzmittler, die sich auf 164 Millionen Euro belaufen (siehe **Abbildung 8.3** und Fußnote 23). Diese Gebühren betreffen lediglich die Verwaltung, da der EIF — anders als die Banken — kein Kreditrisiko trägt. Der Hof wiederholt seine bereits in Ziffer 8.20 vorgebrachte Bemerkung, wonach die Gebühren nicht auf der Grundlage von Analysen festgesetzt wurden.

8.29. Der mit dem EIF ausgehandelte Gebührensatz ist aus folgenden Gründen gerechtfertigt:

- Die Einführung einer Reihe neuer Instrumente in einer größeren Anzahl förderfähiger Länder (EWR/EFTA und Kandidatenländer) ist eine anspruchsvolle Aufgabe;
- die Vielzahl der Bürgschaften (u. a. mit neuen Finanzmittlern in den Teilnehmerländern) ist in allen Durchführungsphasen mit einer hohen Arbeitsbelastung verbunden (Marktstudien, Sichtung, Auswahl geeigneter Finanzmittler, Verhandlungen, Vertragsabschlüsse).

Diese Arbeitsbelastung geht über die herkömmliche Tätigkeit der nationalen Bürgschaftssysteme hinaus.

Das Bürgschaftsportfolio umfasst bereits mehr als 100 000 Darlehen, was sich auf die Kosten für das Portfolio (Betrieb der Datenbank, Berichterstattung) als auch auf das Risikomanagement (Auszahlungsanträge, Überwachung usw.) auswirkt. 2001 waren die Gebühren um 10 Basispunkte niedriger (1,971 Mio. EUR in Relation zum EIF-Garantiebetrag).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.30. Der Hof ist sich der mit der Durchführung der geprüften Systeme verbundenen Schwierigkeiten bewusst. Es ist ein angemessenes Gleichgewicht herzustellen zwischen den potenziell gewinnbringenden Verwendungsmöglichkeiten der Mittel und dem mit dem spezifischen Charakter dieser Mittel als öffentliche Mittel zusammenhängenden Erfordernis, sie für Ziele von öffentlichem Interesse einzusetzen. Der Hof fasst dennoch zusammen:

- a) Die Ausführung der ETF-Startkapitalfazilität ist nach wie vor langsam.
- b) Schwierigkeiten verbleiben bei der gleichmäßigen Anwendung der ETF-Startkapitalfazilität in der gesamten Gemeinschaft, was in geringerem Maße auch für die KMU-Bürgschaftsfazilität gilt.

8.31. Angesichts der vorstehenden Bemerkungen empfiehlt der Hof der Kommission und dem EIF, gemeinsam nach Wegen zu suchen, wie die vom Hof festgestellten Schwachstellen in Bezug auf das Tempo und die Ausbreitung der Programme behoben werden können.

8.30- 8.31. Auch wenn die Programmdurchführung als fortlaufender Prozess stets Raum für Verbesserungen bietet, sind Kommission und EIF der Auffassung, dass die Verfahren zur Einführung der ETF-Startkapitalfazilität und der KMU-Bürgschaftsfazilität durchaus angemessen sind und sich in der Praxis bewährt haben.

Die Zusammenarbeit mit Treuhändern wie dem EIF erfordert nicht nur, dass die im Auftrag durchgeführten Maßnahmen professionell verwaltet werden, sondern eröffnet der Kommission zugleich die Möglichkeit, ihre Kenntnisse bezüglich des Marktbedarfs im Hinblick auf weitere Maßnahmen zu vertiefen.

Der EIF wiederum überträgt die Investitions- und Kreditbewertung der endbegünstigten KMU Finanzmittlern (Risikokapitalfonds, Inkubatoren und Bürgschaftseinrichtungen). Dadurch haben Kommission und EIF die Möglichkeit, die umfangreichen Erfahrungen dieser Marktakteure zu nutzen.

Die KMU-Bürgschaftsfazilität hat sich als effizientes Instrument erwiesen, das eine Vielzahl von KMU aus den verschiedensten Bereichen erreicht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

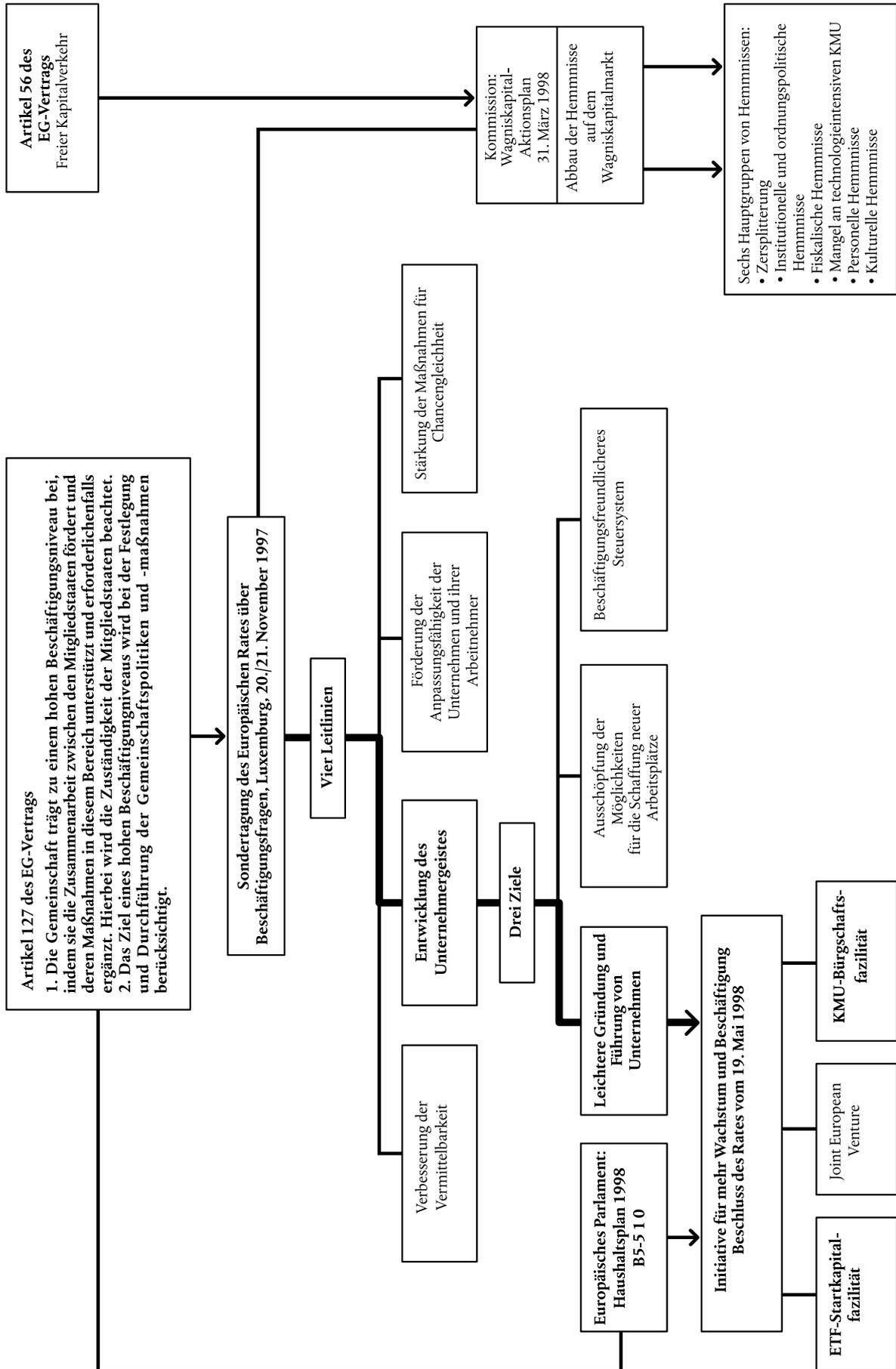
8.32. Ferner weist der Hof darauf hin, dass die an den EIF gezahlte Managementgebühr klar sein und den erbrachten Dienstleistungen entsprechen sollte.

Die Unterschiede bei der Programmentwicklung der Fazilitäten wurden von der Kommission frühzeitig festgestellt und bei der Festsetzung des Rahmens für die Durchführung des Mehrjahresprogramms weitgehend berücksichtigt. Im neuen Mehrjahresprogramm sind Änderungen und Erweiterungen der ETF-Startkapitalfazilität und der KMU-Bürgschaftsfazilität sowie eine neue Fazilität, die Startkapitalaktion, vorgesehen. Die drei Aktionen, die vom EIF verwaltet werden sollen, sind auf anerkanntes Marktversagen ausgerichtet und zielen darauf ab, den Kapitalzugang der KMU zu verbessern.

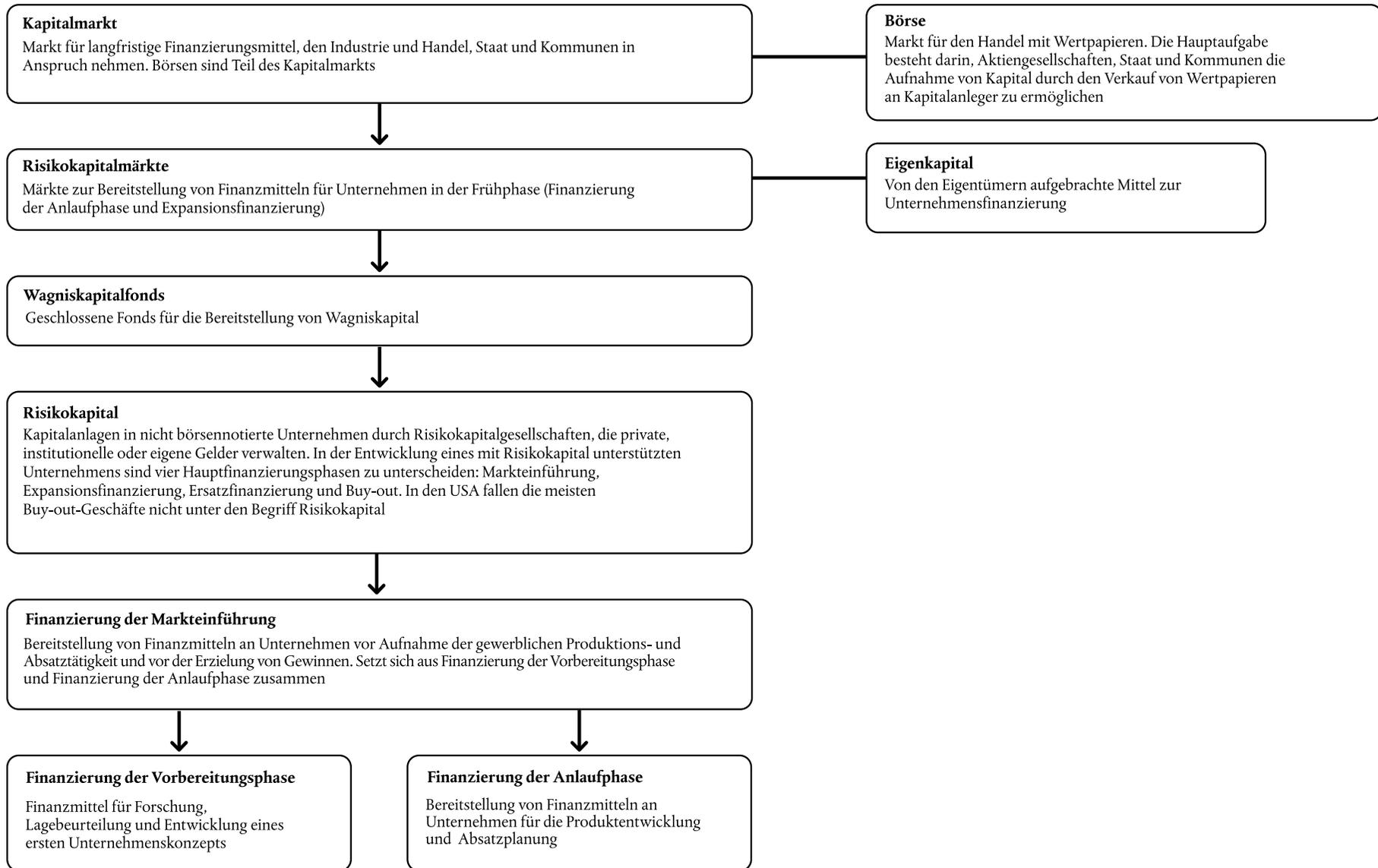
In Bezug auf die geografische Verteilung der Instrumente hält es die Kommission für angemessen, innerhalb des Mehrjahresprogramms für die drei Instrumente insgesamt eine ausgewogene geografische globale Streuung anzustreben, die den Spezifika der verschiedenen Märkte Rechnung trägt.

8.32. *Was die ETF-Startkapitalfazilität betrifft, so hat die Kommission im Dezember 2001 mit dem EIF eine Neuordnung der Gebührenstruktur ausgehandelt. Die Gebühren sind nunmehr zum einen an die Programmdurchführung (Mittelbindungen und Anzahl der vom EIF unterzeichneten Vereinbarungen) und zum anderen an die Überwachung der getätigten Investitionen (gebundene, aber noch nicht ausgezahlte Mittel) und die diesbezügliche Berichterstattung gebunden.*

Anhang 8.1



Anhang 8.2 — Glossar der verwendeten Termini



Quelle: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Fortschritte bei der Umsetzung des Risikokapital-Aktionsplans (KOM (2000) 658 endg., Anhang III).

KAPITEL 9

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

9.0. INHALT	Ziffer
Zuverlässigkeitserklärung	I-V
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	III-IV
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	V
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	9.1-9.100
Einleitung	9.1-9.5
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	9.6-9.35
Rechnungsführungsgrundsätze und -praktiken	9.6-9.8
Konsolidierungskreis	9.9
Bemerkungen zu den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug	9.10-9.16
Bereitstellung der Eigenmittel	9.10
Negative Ausgaben (Einnahmen)	9.11
Ausgaben (Mittelbindungen und Zahlungen)	9.12-9.16
Bemerkungen zu den Posten der konsolidierten Vermögensübersicht	9.17-9.35
Anlagevermögen	9.18-9.19
Beteiligungen und Darlehen aus Haushaltsmitteln	9.20-9.22
Forderungen	9.23-9.26
Erträge aus an Dritte geleisteten Vorschuss- und Abschlagszahlungen	9.27
Barvermögen	9.28-9.29
Rückstellungen für zweifelhafte Forderungen und Eventualverbindlichkeiten	9.30-9.31
Verpflichtungen unter dem Strich	9.32-9.35
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	9.36-9.47
Eigenmittel	9.37
Gemeinsame Agrarpolitik	9.38
Strukturmaßnahmen	9.39-9.41
Interne Politikbereiche	9.42-9.44
Externe Politikbereiche	9.45-9.46
Verwaltungsausgaben	9.47
Reform des internen Kontrollsystems der Kommission	9.48-9.100
Hauptaspekte der Reform	9.49-9.51
Fragen bezüglich einiger Modalitäten der Reform	9.52-9.62
Zeitplan für die Vorlage der Erklärungen und Berichte	9.53-9.54
Auditbegleitausschuss	9.55-9.56
Berücksichtigung der Systeme von Mitgliedstaaten und Drittstaaten	9.57-9.62
Stand der Umsetzung der Reform	9.63-9.70
Ursprünglicher Zeitplan	9.63
Termingerecht umgesetzte Maßnahmen	9.64
Verzögerungen bei der Umsetzung	9.65-9.67
Kontrollfunktionen	9.68-9.70
Synthesebericht der Kommission (24. Juli 2002)	9.71-9.100
Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren	9.71-9.91
Schlussfolgerungen des Internen Auditdienstes	9.92-9.93
Synthese der Kommission	9.94-9.100

ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG

I. Der Europäische Rechnungshof („der Hof“) hat die konsolidierte Rechnung der Europäischen Gemeinschaften für das am 31. Dezember 2001 abgeschlossene Haushaltsjahr geprüft. Diese Rechnung, die die konsolidierte Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht sowie die zugehörigen Erläuterungen ⁽¹⁾ umfasst, wurde unter der Verantwortung der Kommission erstellt. Gemäß den Verträgen ⁽²⁾ hat der Hof dem Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Rechnung zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen.

II. Der Hof führte die Prüfung gemäß seinen Prüfungsstrategien und -richtlinien durch, mit denen allgemein anerkannte internationale Prüfungsnormen auf den Gemeinschaftsbereich angewandt werden. Die Prüfung umfasste eine angemessene Bandbreite von Verfahren, mit denen stichprobenweise Nachweise sowohl zu den in der konsolidierten Rechnung ausgewiesenen Beträgen und sonstigen Angaben als auch zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge untersucht werden konnten. Die Prüfung beinhaltete auch eine Bewertung der angewandten Rechnungsführungsgrundsätze und signifikanten Berechnungen auf Leitungsebene sowie die Darstellung der Rechnung. Aus der Prüfung ergibt sich für den Hof eine angemessene Grundlage für die Erteilung seines nachstehenden Bestätigungsvermerks. Der Geltungsbereich des Bestätigungsvermerks ist im Falle der Eigenmittel (siehe Ziffern 1.23, 1.35 und 1.37) und der externen Politikbereiche (siehe Ziffer 5.14) eingeschränkt.

*
* *

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

III. Abgesehen von den Auswirkungen der in den Buchstaben a) bis d) dargelegten Sachverhalte und der in Ziffer IV formulierten Bemerkung vermittelt der im Amtsblatt veröffentlichte Jahresabschluss des am 31. Dezember 2001 abgeschlossenen Haushaltsjahres nach Ansicht des Hofes ein wahrheitsgetreues Bild der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende:

- a) Überbewertung der an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen für Wertberichtigungen landwirtschaftlicher Interventionsbestände um 148,7 Millionen Euro (siehe Ziffer 9.12);
- b) Verbuchung ohne hinreichende Begründung von Barüberweisungen in Drittländer in Höhe von 980 Millionen Euro bei den verschiedenen Schuldner (siehe Ziffer 9.25);
- c) Vornahme einer Rückstellung in Höhe von 564 Millionen Euro auf ungewisser Grundlage für die Kosten für den Rückbau der kerntechnischen Anlagen der Gemeinsamen Forschungsstelle (siehe Ziffer 9.31);
- d) Überbewertung der fortbestehenden Mittelbindungen um rund 1 318 Millionen Euro (siehe Ziffer 9.32).

⁽¹⁾ Die Kommission übermittelte Band IV der Dokumente am vorgeschriebenen Stichtag 1. Mai 2002 dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof (SEK(2000) 406-FR).

⁽²⁾ Artikel 248 EG-Vertrag, Artikel 160 C EAG-Vertrag und Artikel 45 C EGKS-Vertrag in Bezug auf den vormaligen Verwaltungshaushalt der EGKS, der mit dem Fusionsvertrag vom 8. April 1965 in den Gesamthaushaltsplan integriert wurde.

IV. Der Hof weist darauf hin, dass die meisten seiner Vorbehalte und Bemerkungen bereits seit längerem bestehen. Die beanstandeten Unzulänglichkeiten ergeben sich großenteils aus dem Rechnungsführungssystem der Gemeinschaft, das nicht für eine Überprüfung der vollständigen Erfassung der Vermögensbestandteile konzipiert ist. Nach Ansicht des Hofes sind in den Dienststellen der Kommission dringend tiefgreifende Maßnahmen zur Beseitigung der mit den Unzulänglichkeiten des Rechnungsführungssystems verbundenen Risiken geboten (siehe Ziffern 9.6-9.8).

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

V. Im Bereich der Einnahmen sind die im Rahmen der Prüfung festgestellten Fehler, die die Eigenmittel betreffen, unerheblich (siehe Ziffer 9.37).

Außer im Bereich der Verwaltungsausgaben (siehe Ziffer 9.47) ergab die Prüfung in Bezug auf die Zahlungen Fehler hinsichtlich des Betrags, der Realität oder der Zulässigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (siehe Ziffern 9.38-9.46).

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

10. Oktober 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

BEMERKUNGEN DES HOFES

AUSFÜHRUNGEN ZUR
ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG*Einleitung*

9.1. Gemäß Artikel 248 EG-Vertrag hat der Rechnungshof dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu liefern.

9.2. Anhand der Arbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften soll eine angemessene Gewähr dafür erlangt werden, dass sämtliche Einnahmen, Ausgaben, Aktiva und Passiva richtig und genau erfasst wurden und der Jahresabschluss ein wahrheitsgetreues Bild der Finanzlage am Jahresende vermittelt.

9.3. Anhand der Arbeiten zur Ermittlung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sollen genügend Anhaltspunkte direkter und indirekter Art dafür erlangt werden, dass die zugrunde liegenden Vorgänge im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen gehandhabt und die entsprechenden Gemeinschaftsmittel richtig berechnet wurden.

9.4. In Bezug auf das Haushaltsjahr 2001 wurde hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge besonderes Augenmerk gerichtet auf

- a) den Reformprozess der Kommission, insbesondere die Aspekte des Finanzmanagements (siehe Ziffern 9.48 ff.);
- b) die Analyse von Transaktionen (siehe Ziffern 9.36-9.47).

9.5. Diese Untersuchung wurde durch die Analyse mehrerer sektorspezifischer Verwaltungssysteme ergänzt, wobei die jeweiligen Schlussfolgerungen in den vorstehenden Kapiteln zu den einzelnen Rubriken der finanziellen Vorausschau dargelegt wurden.

*Zuverlässigkeit der Rechnungsführung***Rechnungsführungsgrundsätze und -praktiken**

9.6. Seit der ersten Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 1994 hat der Hof seine Vorbehalte bezüglich der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung ständig wiederholt. Diese Vorbehalte sind in den meisten Fällen

9.6-9.8. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission erkennt die vom Rechnungshof hervorgehobenen Buchhaltungsprobleme an. Sie wird unverzüglich eine

BEMERKUNGEN DES HOFES

auf Unzulänglichkeiten des Rechnungsführungssystems und auf die unzureichende Sensibilisierung der operativen Generaldirektionen der Kommission für Fragen der Aufzeichnung und Kontrolle von Rechnungsführungsvorgängen zurückzuführen. Die Vorbehalte in der Erklärung des Generaldirektors für Haushalt bestätigen die Feststellungen des Hofes, ohne dass jedoch ein genauer Aktionsplan mit einem realistischen Zeitplan zur Einleitung von Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen wird.

9.7. In Ermangelung eines integrierten Rechnungsführungssystems beruht die Erstellung der Jahresabschlüsse weitgehend auf außerbuchhalterischen Aufzeichnungen (siehe Ziffern 9.22, 9.24, 9.27 und 9.29). Die dabei vorgenommenen Bewertungen stützen sich nicht auf die zugehörigen haushaltsmäßigen Verbuchungen, und die zentralen Rechnungsführungsdienststellen können deren Genauigkeit nicht immer gewährleisten⁽³⁾. Außerdem ermöglicht das Rechnungsführungssystem, das weitgehend auf Grundsätzen der Kassenbuchführung beruht, keine Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Investitionsausgaben bzw. zwischen endgültigen Zahlungen und Abschlags- und Vorschusszahlungen und nicht einmal die Ermittlung des Gesamtbetrags der Forderungen und Verbindlichkeiten.

9.8. Die Kommission, die sich dieser zahlreichen Mängel bewusst ist, entwickelt seit mehreren Jahren einen neuen Kontenrahmen, der den Grundsätzen der periodengerechten Buchführung entspricht. In der neuen Haushaltsordnung⁽⁴⁾ wird allerdings präzisiert, dass das neue Rechnungsführungssystem nur schrittweise eingeführt wird und erst im Haushaltsjahr 2005 voll funktionsfähig sein wird. Im Juni 2001 wurde ein Entwurf für einen Aktionsplan vorgelegt⁽⁵⁾. Mit den darin vorgesehenen Maßnahmen dürften sich die gravierendsten der vom Hof seit mehreren Jahren beanstandeten Mängel beheben lassen. Dieser Aktionsplan befindetet sich weiterhin im Entwurfsstadium, und bis Ende Mai 2002 war noch nicht mit seiner Umsetzung begonnen worden. Die Tatsache, dass die neue Haushaltsordnung noch

grundlegende Reform ihres Rechnungswesens veranlassen. Die Kommission hat den festen Willen, das Buchhaltungssystem zu modernisieren. Bis Ende 2002 wird die Kommission über die Optionen für die Entwicklung, den vorgeschlagenen Zeitplan für die Durchführung, die veranschlagten Kosten sowie die Mittelzuteilung beschließen.

Da die neue Haushaltsordnung ab 2005 die Vorlage der Jahresabschlüsse nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung („accrual accounting“) vorschreibt, sind außerdem dringend weitreichende Maßnahmen zu ergreifen, um der Kommission den hierfür erforderlichen Vorschriften- und Verfahrensrahmen an die Hand zu geben.

Die Kommission benötigt einen neuen Rechnungsführungsrahmen, sowohl um den Anforderungen der neugefassten Haushaltsordnung gerecht zu werden, als auch mit Blick auf die Anpassung ihrer Methoden an geltende optimale Verfahrenspraktiken. Die derzeitigen Rahmenvorgaben müssen in verschiedener Hinsicht überarbeitet werden:

- *Entwicklung hin zu einem integrierten Rechnungsführungssystem, das alle für die Erstellung der Jahresabschlüsse notwendigen Daten umfasst und aus dem alle Rechnungsführungsdaten unmittelbar abgerufen werden können;*
- *Beachtung der allgemein anerkannten Rechnungsführungsgrundsätze; die Kommission erfüllt nunmehr voll die auf dem Kassenprinzip basierenden Rechnungsführungsstandards, die zu den herkömmlichen Rechnungsführungsstandards der öffentlichen Verwaltung zählen; der neue Rechnungsführungsrahmen muss mit den allgemein anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen für die Vorlage der Jahresabschlüsse nach dem Prinzip der Periodenrechnung in Einklang stehen;*
- *Verbesserung der formalen Darstellung der Rechnungsabschlüsse, so dass diese ein wirklichkeitstreuendes Bild der Forderungen und Verbindlichkeiten, der Finanzlage, des Haushaltsvollzugs, der wirtschaftlichen Ergebnisse und des Cash flow für das betreffende Haushaltsjahr vermitteln.*

Die Reform der Rechnungsführung ist ein größeres Unterfangen, das viel Zeit in Anspruch nehmen wird und beträchtliche Anstrengungen sowie die Mobilisierung einschlägigen Fachwissens und hinlänglicher Finanzmittel erforderlich macht. Ziel ist es, mit der detaillierten Ausarbeitung des Rechnungsführungsrahmens und des entsprechenden Systems im Jahre 2003 zu beginnen; die Erprobungs- bzw. Anwendungsphase soll dann im Prinzip im Laufe des Jahres 2004 anlaufen. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, wie die Grundsätze der periodengerechten Buchführung praktisch umzusetzen sind, um die geeignete buchmäßige Behandlung für jede einzelne Transaktion auf Ebene der verschiedenen Dienste oder Tätigkeitsbereiche zu ermitteln.

⁽³⁾ Siehe Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht der Europäischen Gemeinschaften, Band IV, S. 5, Entwicklung der Rechnungsführung der Europäischen Gemeinschaften, und den Vorbehalt in der Erklärung zum Jahresbericht der GD Haushalt.

⁽⁴⁾ Siehe Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1).

⁽⁵⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 9.32.

BEMERKUNGEN DES HOFES

nicht angenommen wurde, rechtfertigt nicht die Verzögerungen bei der Umsetzung. Ferner werden die Bestimmungen der Haushaltsordnung allein nicht ausreichen, um die derzeit bestehenden Mängel im Rechnungsführungssystem zu beheben, und es sind noch zahlreiche praktische Anwendungsvorschriften erforderlich.

Konsolidierungskreis

9.9. Die Kommission beabsichtigt, den Konsolidierungskreis an internationale Normen anzupassen⁽⁶⁾. Für das Haushaltsjahr 2001 umfasst der Konsolidierungskreis nicht die Wiederaufbauagentur und die Europäische Stiftung für Berufsbildung, die alle beide Hilfsprogramme der Kommission in den externen Politikbereichen durchführen. Durch den Ausschluss dieser Einrichtungen wird das Gesamtbild der konsolidierten Finanzlage beeinträchtigt. Wäre nämlich die Agentur in die Konsolidierung einbezogen worden, wären die bei den verschiedenen Schuldner erfassten 105 Millionen Euro als Kassenmittel ausgewiesen worden.

Bemerkungen zu den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug

Bereitstellung der Eigenmittel

9.10. Der Hof macht zu einem Betrag in Höhe von rund 1 230 Millionen Euro, der im Jahr 2001 in Deutschland im Wege des Zahlungsaufschubs vereinbarten Eingangsabgaben entspricht, einen Bestätigungsvorbehalt geltend (siehe Ziffer 1.35). Wegen Unzulänglichkeiten des IT-Systems und der internen Kontrollverfahren sowie des Fehlens eines Prüfpfads konnte er keine Gewähr dafür erlangen, dass die Eigenmittel der Kommission ordnungsgemäß und in voller Höhe bereitgestellt wurden (siehe Ziffer 1.24).

Zur Unterstützung der Umstellung auf die Periodenrechnung wird parallel eine entsprechende Entwicklung und Anpassung der Funktionsweise des elektronischen Rechnungsführungssystems stattfinden. Mehrere Optionen werden erwogen. Welche Lösung letztendlich auch gewählt wird, fest steht, dass ihr Ziel und Zweck darin zu sehen ist, Qualität und Zuverlässigkeit der Finanzdaten zu gewährleisten und diese gegen unerlaubten Zugriff oder externe Manipulation zu sichern.

Die Kommission wird die Entlastungsbehörde und den Europäischen Rechnungshof regelmäßig über die diesbezüglichen Fortschritte unterrichten.

9.9. ANTWORT DER KOMMISSION

Die im Juni 2002 verabschiedete neue Haushaltsordnung verpflichtet die Kommission, auch die Agenturen in die Konsolidierung einzubeziehen.

9.10. ANTWORT DER KOMMISSION

In ihren vom Rechnungshof zitierten Antworten zu den Absätzen des Berichts verpflichtet sich die Kommission, im Rahmen des Kontrollprogramms für 2003 das in Deutschland eingeführte neue computergestützte System zu prüfen. Die Ergebnisse dieser Kontrolle werden dazu dienen, die Glaubwürdigkeit der zuvor bereitgestellten Angaben zu den Eigenmitteln weiter zu prüfen; gegebenenfalls werden finanzielle Berichtigungen folgen.

⁽⁶⁾ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht der Europäischen Gemeinschaften, Haushaltsjahr 2001, Band IV (SEK(2002) 406-FR, S. 6).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Negative Ausgaben (Einnahmen)

9.11. Die negativen Ausgaben im Agrarbereich belieben sich im Haushaltsjahr 2001 auf 2 804 Millionen Euro (gegenüber 3 798 Millionen Euro im Jahr 2000 ⁽⁷⁾ und 3 058 Millionen Euro im Jahr 1999 ⁽⁷⁾). Der Hof vertritt, wie bereits in seiner Stellungnahme Nr. 1/2001 ⁽⁸⁾ dargelegt, die Auffassung, dass die im Haushaltsplan als negative Ausgaben eingesetzten Agrareinnahmen in den allgemeinen Voranschlag der Einnahmen eingesetzt werden müssten.

Ausgaben (Mittelbindungen und Zahlungen)

Agrarausgaben

9.12. Im Zuge jedes Jahresabschlusses nimmt die Kommission eine zusätzliche Wertberichtigung der Agrarlagerbestände auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme (30. September ⁽⁹⁾) voraussichtlich auf dem Markt zu erzielenden Absatzpreise vor. Wie der Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 ⁽¹⁰⁾ dargelegt hat, lässt sich diese zweite Wertberichtigung kaum rechtfertigen. Nach Angaben der Kommission sind die bei den Verpflichtungen unter dem Strich ausgewiesenen, an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen für Wertberichtigungen zum 31. Dezember 2001 um rund 148,72 Millionen Euro zu hoch bemessen.

⁽⁷⁾ Siehe:

- Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 2.12,
- Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 2.10.

⁽⁸⁾ Stellungnahme Nr. 1/2001, Ziffer 29 (Abl. C 55 vom 21.2.2001).

⁽⁹⁾ Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1883/78 des Rates, der als Grundlage für die Wertberichtigung der öffentlichen Lagerhaltungsbestände dient, darf die Wertminderung höchstens der Differenz zwischen dem Ankaufspreis und dem voraussichtlichen Absatzpreis entsprechen. Die Wertberichtigung kann in eine Wertminderung beim Ankauf (erste Wertberichtigung) und eine zusätzliche Wertberichtigung aufgespalten werden.

⁽¹⁰⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 8.9.

9.11. ANTWORT DER KOMMISSION

Der geltende Rechtsrahmen für die negativen Agrarausgaben erlaubt es nicht, diese Einnahmen als „Sonstige Einnahmen“ zu behandeln (vgl. insbesondere Artikel 102 Absätze 4 und 5 der Haushaltsordnung von 1977).

In der neuen, vom Rat am 25. Juni 2002 verabschiedeten Haushaltsordnung, die am 1. Januar 2003 in Kraft tritt, werden die negativen Agrarausgaben bis 31. Dezember 2006 beibehalten.

9.12. ANTWORT DER KOMMISSION

Die zusätzliche Wertberichtigung der Agrarlagerbestände beruht, wie vom Rechnungshof ausgeführt, auf einer Schätzung der voraussichtlichen Absatzpreise auf dem Weltmarkt.

Bei dieser von den Kommissionsdienststellen im September vorgenommene Schätzung werden alle zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Beurteilungsfaktoren zur Entwicklung der Agrarmärkte berücksichtigt.

Die Unterlagen für den Abschluss zum 31. Dezember 2001 enthalten dagegen bereits die verfügbaren Marktprognosen für Februar 2002. In der Realität liegen sechs Monate zwischen den beiden Prognosen der Absatzpreise.

Innerhalb dieses Zeitraums kann es bei bestimmten Erzeugnissen (zum Beispiel: Getreide, Milcherzeugnisse) aufgrund der Entwicklung an den selten stabilen Weltmärkten zu starken Schwankungen der voraussichtlichen Verkaufspreise kommen.

Es handelt sich um die gleichen Bezugspreise, die die Kommission in vollständiger Transparenz bei der Abfassung des Berichtigungsschreibens zum Haushaltsvorentwurf (HVE) heranzieht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Strukturmaßnahmen

9.13. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 ⁽¹¹⁾ machte der Hof darauf aufmerksam, dass im Bereich der Strukturmaßnahmen zu Entscheidungen bezüglich der Programme für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 keine Mittelbindungen vorgenommen worden waren (1 034 Millionen Euro bezogen auf die Tranche für 2000 von 16 Programmen). Diese Mittelbindungen wurden im Haushaltsjahr 2001 zulasten aus dem Vorjahr übertragener Mittel verbucht. In gleicher Weise sind im Dezember 2001 getroffene Entscheidungen mit einem Gesamtvolumen von 8,2 Millionen Euro als Verpflichtungen unter dem Strich erfasst, weil zu ihnen keine Mittelbindungen zulasten des Haushaltsjahres 2001 vorgenommen wurden.

9.14. Gemäß den Rechtsvorschriften entsprechen die Mittelbindungen im Bereich der Strukturmaßnahmen nur bereits fälligen oder in der Durchführung befindlichen Jahrestanchen. Rechtliche Verpflichtungen zu späteren Jahrestanchen (rund 170,2 Milliarden Euro bei den Strukturmaßnahmen und 1,83 Milliarden Euro bei ISPA) werden als Verpflichtungen unter dem Strich ausgewiesen. In allen anderen Ausgabenbereichen sehen die Rechtsvorschriften keinerlei Unterscheidung zwischen Verpflichtungen und Mittelbindungen vor. Durch diese methodischen Unterschiede bei der buchmäßigen Erfassung der Verpflichtungen bzw. Mittelbindungen, die im Übrigen in den Erläuterungen zu den Übersichten über den Haushaltsvollzug nicht klar dargelegt sind, wird die Kohärenz der Jahresabschlüsse beeinträchtigt. Wie der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 2/2001 zur Änderung der Haushaltsordnung ⁽¹²⁾ dargelegt hat, ist die Aufteilung der Mittelbindungen in Jahrestanchen mit der Definition der nicht getrennten Mittel im Rahmen mehrjähriger Maßnahmen unvereinbar und ermöglicht keine vollständige Erfassung sämtlicher tatsächlich getroffener Ausgabenbeschlüsse.

9.13. ANTWORT DER KOMMISSION

Der Rechnungshof stellt fest, dass rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, ohne dass die entsprechenden Mittelbindung vorgenommen wurde. Dies ist auf unterschiedliche Praktiken zur Annahme der Programme zurückzuführen.

Unter diesen Umständen versteht es sich von selbst, dass derartige Verpflichtungen, für die in der Rechnungsführung noch keine Mittelbindungen vorgenommen wurden, in die Verpflichtungen unter dem Strich einbezogen werden.

Da gewisse rechtliche Verpflichtungen am Ende des Haushaltsjahres nicht durch Mittelbindungen gedeckt waren, wären die einzigen Alternativen zu den Mittelübertragungen gewesen, die rechtlichen Verpflichtungen ohne Deckung durch Mittelbindungen zu lassen — was inakzeptabel gewesen wäre — oder eine Änderung der Finanziellen Vorausschau vorzunehmen.

9.14. ANTWORT DER KOMMISSION

Die neue Haushaltsordnung sieht ausdrücklich das System der Mittelbindungen in Tranchen vor.

Nach Ansicht der Kommission ist dieses System sehr geeignet, um eine bessere Finanz- und Haushaltsverwaltung der Mehrjahresaktionen zu gewährleisten, bei denen es um bedeutende Beträge geht und bei deren Durchführung Anpassungsbedarf bestehen kann, wie es zum Beispiel bei den Strukturfondsprogrammen oder den aus dem Kohäsionsfonds oder von ISPA geförderten Vorhaben der Fall ist.

⁽¹¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 3.28 und 9.16.

⁽¹²⁾ Stellungnahme Nr. 2/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Ziffern 6, 29 und 30 (ABl. C 162 vom 5.6.2001).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Externe Politikbereiche

9.15. Im Bereich der internationalen Fischereiabkommen überstiegen die eingegangenen Verpflichtungen die für das Haushaltsjahr 2001 verfügbaren Mittel um 610 Millionen Euro. Gleichmaßen überstiegen die innerhalb der übrigen externen Politikbereiche eingegangenen Verpflichtungen die verfügbaren Mittel um 239 Millionen Euro. Die entsprechenden Beträge sind als Verpflichtungen unter dem Strich ausgewiesen.

9.16. Die Verpflichtungen im Rahmen der Finanzprotokolle mit Drittländern des Mittelmeerraums belaufen sich auf 159 Millionen Euro⁽¹³⁾. Einige dieser Protokolle wurden vor mehr als 20 Jahren abgeschlossen⁽¹⁴⁾, und die betreffenden Haushaltslinien enthalten keine Verpflichtungsermächtigungen mehr. Deshalb sollte die Kommission das Verhandlungsverfahren zur Aufhebung dieser Protokolle und der noch nicht abgewickelten Mittelbindungen einleiten.

9.15. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Fischereiabkommen und bestimmte Übereinkommen auf dem Gebiet der Außenbeziehungen stellen rechtliche Rahmen dar, die sich zwar über mehrere Haushaltsjahre erstrecken, aber für jedes einzelne Jahr die Pflichten jeder Partei (Gemeinschaft — Drittländer) festlegen. So werden im Basisrechtsakt (Finanzprotokoll) die finanziellen Verbindlichkeiten der Gemeinschaft in jährlich zu zahlende Tranchen aufgeteilt. Die Kommission bindet daher in jedem Haushaltsjahr nur die Mittel für die betreffende Jahrestranche.

Um den wiederholten Beanstandungen des Hofes Rechnung zu tragen und aus Gründen der Transparenz bezieht die Kommission jedoch seit 1997 in die Verpflichtungen unter dem Strich alle noch nicht gebundenen Mittel ein, die den rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen geltender Abkommen entsprechen.

Die neue Haushaltsordnung sieht in Titel I „Allgemeine Bestimmungen“ und Titel II „Haushaltsvollzug“ die Möglichkeit vor, die Mittelbindungen, deren Abwicklung sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckt, in jährlichen Tranchen vorzunehmen; Voraussetzung ist, dass dies im Basisrechtsakt vorgesehen ist, was bei den internationalen Fischereiabkommen der Fall ist.

9.16. ANTWORT DER KOMMISSION

Die vom Rechnungshof genannten 159 Millionen Euro entsprechen der Differenz zwischen dem Gesamtbetrag für alle Protokolle (2 112 Millionen Euro) und dem Betrag der seit 1978 durchgeführten Mittelbindungen (1 953 Millionen Euro).

Die Haushaltslinien für die Finanzprotokolle sind nur mit Zahlungsermächtigungen ausgestattet, um die Abwicklung noch laufender Mittelbindungen zu ermöglichen. Die progressive Abwicklung der im Rahmen dieser Protokolle finanzierten Vorhaben setzt sich Jahr für Jahr zufrieden stellend fort, und der zeitliche Ablauf des Abschlusses hat sich im Verlauf des Jahres 2001 leicht beschleunigt (27 Vorhaben über einen Betrag von 31 Millionen Euro wurden abgeschlossen).

⁽¹³⁾ Kapitel B7-4 O.

⁽¹⁴⁾ Mittelbindungen der 1970er und 1980er Jahre.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Bemerkungen zu den Posten der konsolidierten Vermögensübersicht

9.17. Das Volumen der konsolidierten Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2001 liegt um 76 % über dem Vorjahresniveau. Dieser Anstieg beruht im Wesentlichen auf einer Änderung der Verbuchungspolitik der Kommission bezüglich der Ruhegehaltsansprüche. Diese Methodenänderung geht auf eine Bemerkung des Hofes ⁽¹⁵⁾ zurück, wonach der den im Laufe des Haushaltsjahres erworbenen Ruhegehaltsansprüchen entsprechende Jahresaufwand vom Rechnungsergebnis abgezogen werden sollte. Die Kommission lässt diesen Aufwand allerdings unberücksichtigt, denn sie hat den Gesamtbetrag der potenziellen Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit den Versorgungsbezügen im Abschluss eines einzigen Haushaltsjahres ausgewiesen und im Gegenzug eine Einnahme in gleicher Höhe erfasst, wodurch die ergebnisrelevante Wirkung aufgehoben wird. Diese Verfahrensweise entspricht nicht der Forderung des Hofes. Im Übrigen hatte die Kommission seinerzeit eine umfassende buchmäßige Analyse für angezeigt gehalten ⁽¹⁶⁾. Nach Ansicht des Hofes wäre es folglich sinnvoll, dass die Kommission ihre Analyse bezüglich der buchmäßigen Handhabung der Versorgungsordnung unter Berücksichtigung des gemeinschaftlichen Umfelds fortsetzt.

Anlagevermögen

9.18. Bezüglich der Sachanlagen hatte die Kommission in ihrer Antwort auf eine Bemerkung im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 ⁽¹⁷⁾ darauf hingewiesen, dass das Rechnungsführungs- und Konsolidierungshandbuch „zur Festlegung einheitlicher Vorschriften für die Verbuchung und Darstellung der Rechnung der Organe der Europäischen Gemeinschaften“ dient. Bei der Prüfung der Rechnungsabschlüsse am Ende des Haushaltsjahres 2001 zeigte sich mehrfach, dass die in der Vergangenheit beanstandeten Mängel trotz der festgestellten Verbesserungen weiterbestehen.

⁽¹⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 7.6.

⁽¹⁶⁾ Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 7.6 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2000.

⁽¹⁷⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 9.28.

9.17. ANTWORT DER KOMMISSION

Seit mehreren Jahren hat sich die Kommission um genaue Angaben zu den Ruhegehaltsansprüchen im Anhang der Jahresrechnung (bei den Verpflichtungen unter dem Strich) bemüht. Ein großer Fortschritt wurde erzielt bei der Jahresrechnung 2001, da der Betrag der Ruhegehaltsansprüche erstmals als Rückstellung bei den Passiva eingesetzt wurde, obgleich bislang kein IPSAS-Standard ⁽¹⁾ existiert.

Nach Ansicht der Kommission ist die verwendete Methode ordnungsgemäß; sie ist gleichwohl bereit, gemeinsam mit dem Rechnungshof zu prüfen, auf welche Weise die Ruhegehaltsansprüche am besten in der Finanzübersicht erfasst werden können. Wie in den Erläuterungen zur Vermögensübersicht angegeben, hat die Kommission durch Anpassungen eine Zuweisung an die Rückstellungen für die Ruhegehaltsansprüche verbucht, die dem geschätzten Betrag der vom Personal bis zum 31. Dezember 2001 erworbenen Ansprüche (15,3 Milliarden Euro) entspricht.

Parallel zu dieser Übernahme hat sie ferner durch Anpassungen eine Forderung gegenüber den Mitgliedstaaten festgestellt, da die Mitgliedstaaten gemeinsam die Zahlung dieser Leistungen garantieren. Außerdem werden die Überschussbeiträge für die jährlichen Ausgaben jedes Jahr an die Mitgliedstaaten rückerstattet.

Die Kommission hat anlässlich der Reform mehrere Maßnahmen betreffend die Versorgungsordnung getroffen, insbesondere eine Durchführbarkeitsstudie zur Möglichkeit der Schaffung eines Pensionsfonds. Im Rahmen dieser derzeit laufenden Studie werden unter anderem die finanziellen Auswirkungen dieses Übergangs geschätzt; sie ermöglicht ferner eine Bewertung der möglichen Auswirkungen auf die Rechnungsführung der Organe.

9.18. ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Bei der Erstellung des Rechnungsabschlusses wurde in der Fußnote zur Vermögensübersicht versehentlich versäumt zu erwähnen, dass von einem Schätzwert ausgegangen wurde. Sollte der endgültige Wert des Gebäudes bis Ende 2002 nicht bekannt sein, wird in der entsprechenden Fußnote darauf hingewiesen werden, dass es sich um einen Schätzwert handelt. Da die Verhandlungen über die endgültigen Kosten der Gebäude noch laufen, wird es nicht für zweckmäßig erachtet, in den Fußnoten zur Vermögensübersicht einen angefochtenen

⁽¹⁾ IPSAS: Internationaler Standard für das öffentliche Rechnungswesen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.19. Diese Mängel betreffen die Nichtbereinigung der festgestellten Diskrepanzen zwischen dem Bestandsverzeichnis und den Verzeichnissen über das Anlagevermögen des Rates, die weiterhin unvollständige körperliche Kontrolle der beweglichen Vermögensgegenstände an den verschiedenen Standorten der Gemeinsamen Forschungsstelle mit Ausnahme Ispras und das Fehlen körperlicher Kontrollen beim Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie beim Ausschuss der Regionen, wo veräußerte Vermögensbestandteile ausgewiesen sind (siehe Ziffern 7.8 und 7.15). Im Falle des Europäischen Parlaments geht aus den Erläuterungen zur Vermögensübersicht nicht hervor, dass der Wert eines seiner Gebäude umstritten ist und die Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission bei der Berechnung der Abschreibungen von Sonderausstattungen nicht angewandt wird (siehe Ziffer 7.7). Durch all diese Praktiken verringert sich die Genauigkeit der Buchungseinträge, die in die konsolidierte Vermögensübersicht der Gemeinschaften eingehen.

Kostenbetrag anzugeben, da dies die Position des Europäischen Parlaments in den laufenden Verhandlungen schwächen könnte. Die genaue Art der Sonderausstattungen, auf die in dem diesbezüglichen Schreiben des Rechnungshofs hingewiesen wird, wird derzeit untersucht. Die SERS, der derzeitige Besitzer des Gebäudes, wurde um eine genaue Aufschlüsselung der hierunter fallenden Vermögenswerte gebeten. Als Ergebnis dieser Bemühungen sollte es dem Organ möglich sein festzustellen, ob es angebracht ist, den Abschreibungssatz von 25 % für die Sonderausstattungen entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs und gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2909/2000 der Kommission weiterhin anzuwenden.

9.18. ANTWORT DER KOMMISSION

Das Rechnungsführungs- und Konsolidierungshandbuch und die Verordnung betreffend die Rechnungsführung über die nicht finanziellen Anlagewerte haben durch eine Harmonisierung der verwendeten Bewertungsregeln und Rechnungsführungsmethoden eine größere Zuverlässigkeit der Angaben zu den Anlagewerten bewirkt, auch wenn einige Divergenzen fortbestehen, die in den kommenden Jahren berichtigt werden.

9.18. ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES

Siehe Kommentar zu Ziffer 7.15.

9.18. ANTWORT DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN

Siehe Kommentar zu Ziffer 7.15.

9.19. ANTWORT DER KOMMISSION

- Der Rat hat beschlossen, der Führung eines Bestandsverzeichnisses äußersten Vorrang einzuräumen, um die Zuverlässigkeit der Konten zu verbessern. Angesichts ihres Umfangs und ihrer Komplexität werden die Zählung und die laufenden Anpassungsarbeiten bis Ende 2002 fortgesetzt, parallel zu den Studien zur Verbesserung der Inventarisierungssysteme und -verfahren. Die nach der Prüfung des Rechnungshofs ausgeführten zusätzlichen Arbeiten haben bereits dazu geführt, dass die Diskrepanz zwischen Bestandsverzeichnis und Rechnungsführung deutlich verringert werden konnte.
- Die körperliche Kontrolle der Vermögenswerte wurde in der Tat, mit Ausnahme von Ispra, im Jahr 2001 nicht durchgeführt. Für andere Standorte (Brüssel, Geel, Petten, Karlsruhe und Sevilla) wird diese Kontrolle bis Ende 2002 durchgeführt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen akzeptieren die Notwendigkeit sicherzustellen, dass die für die Inventarisierung geltenden Regeln in Zukunft streng angewandt werden. Eine körperliche Bestandsaufnahme läuft derzeit und wird vor Ende 2002 abgeschlossen.
- Das Europäische Parlament erkennt an, dass es bei der Vorbereitung der Finanzübersicht versäumt hat, in den Erläuterungen zur Vermögensübersicht klarzustellen, dass es sich beim Wert des betreffenden Gebäudes um einen Schätzwert handelt. Falls der Wert des Gebäudes am 31. Dezember 2002 noch nicht feststeht, wird das Parlament dies in den Erläuterungen zur Jahresrechnung 2002 klar angeben.

Was die Abschreibung der Sonderausstattungen betrifft, so wird zurzeit beim derzeitigen Eigentümer des Gebäudes nachgeforscht, um welche Gegenstände es sich genau handelt. Sobald die Angaben vorliegen, müsste das Organ bestimmen können, ob es angezeigt ist, den Abschreibungssatz von 25 % weiterhin anzuwenden.

Beteiligungen und Darlehen aus Haushaltsmitteln

9.20. ECIP (European Community Investment Partners) ist ein im Laufe der 1980er Jahre geschaffenes Finanzinstrument zur Unterstützung von Joint Ventures zwischen Gemeinschaftsunternehmen und Unternehmen in Entwicklungsländern (AKP⁽¹⁸⁾, Lateinamerika und Asien). Nach Ansicht des Hofes ist die Situation dieses Finanzinstruments in der Rechnungslegung der Kommission aus folgenden Gründen nicht wahrheitsgetreu wiedergegeben:

- a) Die Beteiligungen an Joint Ventures (22,9 Millionen Euro) wurden von der Kommission, die die tatsächliche Situation der einzelnen Unternehmungen nicht kennt, nicht bewertet.
- b) Es wurde eine Rückstellung in Höhe von 49 Millionen Euro für die Wertminderung lang- und kurzfristiger Darlehen vorgenommen, ohne dass die Kommission Erläuterungen zu dem Bruttobetrag von 67,6 Millionen Euro abgeben könnte, auf den sich diese am 31. Dezember 2001 buchmäßig erfasste Rückstellung bezieht.

9.20. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hat bei der buchmäßigen Erfassung der Daten und der Berichterstattung Fortschritte gemacht, auch wenn noch einige Mängel korrigiert werden müssen.

Hervorzuheben ist, dass die meisten Aktivitäten von ECIP (European Community Investment Partners) vor Ende 2002 abgeschlossen, eingezogen oder in einen endgültigen Zuschuss umgewandelt sein werden. Endgültig abgeschlossen werden kann das Programm erst, wenn alle Joint Ventures beendet sind.

Die Kommission wird die Lage dieses Finanzinstruments sowie die Einziehungsanordnungen zu diesem Programm eingehender untersuchen.

⁽¹⁸⁾ Afrika, Karibik, Pazifik.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.21. In den Jahren 2000 und 2001 wurden Einziehungsanordnungen in Höhe von 21,3 Millionen Euro ausgestellt, doch die Kommission hat keinen genauen Überblick über den Stand der Rückzahlungen der von ihr gewährten Darlehen. Ein Teil der Rückzahlungen ging im Jahr 2000 ein, wurde jedoch erst im Jahr 2001 verbucht. Zu anderen im Jahr 2001 ausgestellten Einziehungsanordnungen gingen die Zahlungen erst im Jahr 2002 ein, und im Falle der übrigen Einziehungsanordnungen lässt sich nicht ermitteln, ob die entsprechenden Rückzahlungen erfolgt sind oder nicht.

9.22. Ferner besteht bei einigen Gemeinschaftsprogrammen und -maßnahmen in den externen Politikbereichen die Möglichkeit der Kofinanzierung oder der Unterstützung durch Darlehen oder Beteiligungen an Unternehmens- oder Fondskapital. Die Kommission war nicht in der Lage, eine vollständige Aufstellung derartiger Vorgänge zu liefern, die grundsätzlich in den Rechnungsabschlüssen auszuweisen wären.

Forderungen

Traditionelle Eigenmittel

9.23. Zum 31. Dezember 2001 betrug der Gesamtsaldo der als B-Buchführung bezeichneten gesonderten Buchführung (siehe Ziffern 1.25 und 1.26) abzüglich der Erhebungskosten⁽¹⁹⁾ 2 119,4 Millionen Euro. Der in der Vermögensübersicht der Kommission ausgewiesene Nettobetrag beläuft sich nach einer Wertberichtigung in Höhe von 1 581,4 Millionen Euro auf 538 Millionen Euro. Mit der Wertberichtigung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Zweifel bezüglich der vollständigen Einbringlichkeit zahlreicher in der B-Buchführung erfassener Forderungen bestehen. Wegen des Fehlens ausführlicher Angaben zu den betreffenden Beträgen lässt sich die Begründetheit dieser Wertberichtigung nicht bestätigen.

EAGFL-Garantie

9.24. Mehrere bescheinigende Stellen haben Zweifel bezüglich der Vollständigkeit und Genauigkeit der von den Zahlstellen gemeldeten Forderungsbeträge bekundet. Das Gesamtvolumen der festgestellten Forderungen belief sich am Ende des Haushaltsjahres 2001 auf 2 263 Millionen Euro. Die Kommission nahm eine Rückstellung für zweifelhafte Forderungen in Höhe von 1 641 Millionen Euro vor. Dieser Betrag liegt deutlich über dem von den Zahlstellen der Mitgliedstaaten gemeldeten Betrag.

⁽¹⁹⁾ 10 % gemäß Artikel 2 Absatz 3 des Beschlusses 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften.

9.22. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission erstellt derzeit eine vollständige Aufstellung dieser Programme. Der im September 2002 im Rahmen des Vorhabens zur Modernisierung der Rechnungsführung an alle Dienststellen verschickte Fragebogen enthält auch eine Frage zu diesem Thema.

9.23. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Einziehung der in die gesonderte Buchführung (sogenannte B-Buchführung) aufgenommenen Beträge ist vollkommen unsicher, aber nicht unmöglich.

Nach einer Bemerkung des Rechnungshofs legt die Kommission selbst in Anwendung des Grundsatzes der Vorsicht den Betrag der Wertberichtigung fest, wobei sie sich auf zwei Prozentsätze der Einziehung stützt: einen auf der Grundlage der Einziehungsstatistiken der vorangegangenen fünf Jahre gebildeten Pauschalsatz und einen auf der Grundlage einer individuellen Analyse bestimmter laufender Vorgänge berechneten Satz.

9.24. ANTWORT DER KOMMISSION

In Bezug auf die Vollständigkeit und Genauigkeit der Forderungen verbessert sich die Lage von Jahr zu Jahr. Die Kommission setzt ihre Bemühungen fort um sicherzustellen, dass Forderungen ordnungsgemäß verwaltet und eingezogen werden.

Wo die Kommission auf der Grundlage ihrer eigenen Nachfragen und Erfahrung nicht der Ansicht war, dass die von den Zahlstellen gemeldeten Beträge ausreichend waren, hat sie die Höhe der Beträge nach eigener Einschätzung beurteilt. Sie hat vor allem den Buchführungsgrundsatz der Vorsicht beachtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Externe Politikbereiche

9.25. Zum 31. Dezember 2001 beruhte der in der Vermögensübersicht bei den verschiedenen Schuldern ausgewiesene Betrag, der den von Finanzmittlern gehaltenen Beträgen entspricht (980 Millionen Euro, davon 73 Millionen Euro Zinsen), auf einer außerbuchhalterischen Aufzeichnung. Wegen dieser Verfahrensweise ist die Kommission nicht in der Lage, die Begründetheit der ausgewiesenen Beträge nachzuweisen. Außerdem enthalten die Erklärungen der Generaldirektoren für Erweiterung und Entwicklungszusammenarbeit Vorbehalte bezüglich der Zuverlässigkeit der sie betreffenden Schätzungen in Höhe von 685 Millionen Euro. Diese Ungewissheiten sind durch das Fehlen eines Rechnungsführungssystems bedingt, das die Verfolgung der von der Kommission an die Finanzmittler gezahlten Beträge nach Maßgabe ihrer tatsächlichen Verwendung im Rahmen der jeweiligen Projekte und Maßnahmen ermöglicht. Um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, muss die Kommission ein solches Rechnungsführungssystem einführen. Außerdem sollte sie einen unabhängigen Prüfer mit der Bescheinigung der am Jahresende von den Finanzmittlern übermittelten Angaben beauftragen.

9.26. Im März 1999 sah die Kommission sich dazu veranlasst, eine Einziehungsanordnung in Höhe von 3,05 Millionen Euro gegenüber einer Bank auszustellen, die die einem Partner der Kommission im Bereich der Außenhilfen (Balkanregion) geschuldeten Zahlungen nicht wie vorgesehen ausgeführt hatte. Obwohl die Forderung einredefrei, eintreibbar und fällig ist, hat die Kommission seither keinerlei Schritte gegen die Bank unternommen, mit der die Kommission und die Wiederaufbauagentur weiterhin umfangreiche Geschäftsbeziehungen unterhalten.

Erträge aus an Dritte geleisteten Vorschuss- und Abschlagszahlungen

9.27. Die Kommission erhält von den Finanzmittlern nicht immer Mitteilungen über die durch Vorschuss- und Abschlagszahlungen anfallenden Zinsen. Wenn derartige Angaben geliefert werden, werden die entsprechenden Beträge nicht immer als Haushaltseinnahmen verbucht. Zum 31. Dezember 2001 belaufen sich die Zinsen aus den von auf zentraler Ebene bekannten Finanzmittlern gehaltenen Beträgen (siehe Ziffer 9.25)

9.25. ANTWORT DER KOMMISSION

Wie der Rechnungshof feststellt, ist die außerbuchhalterische Aufzeichnung Bestandteil des derzeitigen Rechnungsführungssystems der Kommission und derzeit für die Erstellung der Jahresrechnung erforderlich.

Die Kommission weist auf die umfangreiche Arbeit hin, die von den einzelnen Generaldirektionen im Hinblick auf die Vervollständigung der Aufzeichnung der von den Finanzmittlern gehaltenen Mittel zu erledigen ist. Dies ist von Vorteil für den Übergang zur integrierten Rechnungsführung, da so viele Angaben wie möglich gesammelt werden können. Ab diesem Zeitpunkt wird auf die Zahlungen voraussichtlich kaum noch zurückgegriffen, da gemäß der kürzlich verabschiedeten Haushaltsordnung die Vorfinanzierungszahlungen genau anzugeben sind.

Die von den nationalen Behörden übermittelten Bilanzen werden von ihnen zertifiziert und sind daher einigermaßen zuverlässig. Die Kommission wird gleichwohl eine Verstärkung der Kontrollen in diesem Bereich in Erwägung ziehen.

9.26. ANTWORT DER KOMMISSION

Mehrere Zahlungen der Kommission zugunsten einer Nichtregierungsorganisation im Bereich der Außenhilfen haben in der Tat den Begünstigten nicht erreicht, wie der Rechnungshof feststellt. Die Kommission hat damals, um die Mittel zurückzuerlangen, gegenüber der Bank, die die Zahlungsanweisungen erhalten hatte, eine Einziehungsanordnung ausgestellt. Die Bank hat den Standpunkt der Kommission angefochten. Da die Einziehung nicht erfolgt ist, bemüht sich die Kommission seither, vor Ort (in Bosnien) Informationen zu sammeln, die Auskunft über die jeweiligen Zuständigkeiten geben (NGO/Bank). Im Anschluss an die Bemerkungen des Rechnungshofs hat die Kommission bei der Bank entsprechende Schritte eingeleitet und wird diese in angemessener Weise weiterverfolgen.

9.27. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass diese Zinsen regelmäßig verbucht werden, und wird die Lage in Bezug auf den vorangegangenen Zeitraum in Ordnung bringen.

Die neue Haushaltsordnung sieht bei Vorschusszahlungen die Erstellung von Forderungsvorausschätzungen vor und die aus

BEMERKUNGEN DES HOFES

auf 73 Millionen Euro, von denen nur 28 Millionen Euro als Haushaltseinnahmen verbucht wurden. Wenn die auf diesem Weg eingenommenen Beträge Maßnahmen oder Programmen zugewiesen werden, werden sie nicht systematisch als Haushaltsausgaben verbucht. Somit ist in der Rechnungslegung nicht die Gesamthöhe des Gemeinschaftsbeitrags ausgewiesen.

Barvermögen

Zahlstellen für die Mittelmeerprotokolle

9.28. Der Bestand auf den Bankkonten der Zahlstellen für die Finanzprotokolle mit den Drittländern des Mittelmeerraums (21,4 Millionen Euro zum 31. Dezember 2001) ist um 11,2 Millionen Euro zu hoch ausgewiesen, denn vor dem 31. Dezember 2001 getätigte Ausgaben wurden nicht verbucht.

Bankkonten

9.29. Im Jahr 2000 eröffnete die Kommission drei Bankkonten bei der jordanischen Zentralbank. Diese Konten sollen den Bedürfnissen von drei MEDA-Programmen gerecht werden. Die Auffüllung dieser Konten wurde von der zuständigen anweisungsbefugten Dienststelle der Kommission als Ausgabe behandelt. Zum 31. Dezember 2001 beliefen sich die auf diesen Konten deponierten Beträge auf insgesamt 639 927 Euro. Davon abgesehen, dass diese Beträge vorzeitig als Haushaltsausgaben in gleicher Höhe behandelt worden waren, waren sie in der Vermögensübersicht der Kommission nicht als Barvermögen ausgewiesen, da der Rechnungsführer keine Kenntnis von der Eröffnung dieser Konten erhalten hatte. Derartige Praktiken stellen einen Verstoß gegen die elementarsten Grundsätze der internen Kontrolle dar, und die Kommission sollte ihren nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten verbieten, davon Gebrauch zu machen.

Mitteln, die Dritten gewährt wurden, aber noch stets Eigentum der Europäischen Gemeinschaften sind, anfallenden Zinsen werden als „Sonstige Einnahmen“ in den Haushalt eingesetzt.

Diese neue Bestimmung gewährleistet eine strengere buchmäßige Erfassung der Zinsen auf gewährte Mittel ab 1. Januar 2003.

Darüber hinaus wird die Kommission in den neuen Durchführungsbestimmungen für die neue Haushaltsordnung, die ab 1. Januar 2003 gelten, präzisieren, dass Zinsen aus Vorschusszahlungen für Maßnahmen im Rahmen der Heranführungsinstrumente nicht als Eigentum der Kommission gelten.

9.28. ANTWORT DER KOMMISSION

Der zu hoch ausgewiesene Betrag in Höhe von 11,2 Millionen Euro entspricht den am 31. Dezember 2001 noch zu regulierenden Beträgen. Der überwiegende Teil dieses Betrags betrifft die Dekonzentrationsländer der ersten Welle. Da die Dekonzentration Anfang Januar 2002 begonnen hat, wurde zunächst den zu leistenden Zahlungen Vorrang eingeräumt (Einhaltung der Zahlungsfristen), die Berichtigungen kamen erst an zweiter Stelle. Dies wurde seither korrigiert.

Bis auf einen Betrag von 0,3 Millionen Euro wurde die vom Rechnungshof beschriebene Lage Anfang September 2002 reguliert. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die meisten der im betreffenden Jahr ausgeführten Zahlungen berichtigt werden.

9.29. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission wird die notwendigen Schritte einleiten, um die ordnungsgemäße Anwendung der Haushaltsordnung zu gewährleisten, damit diese Lage nicht wieder eintritt.

Die Auffüllung dieser Konten wurde als Ausgabe eingestuft, da es sich um Beträge handelt, die an Begünstigte überwiesen werden sollten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Rückstellungen für zweifelhafte Forderungen und Eventualverbindlichkeiten

9.30. In der konsolidierten Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2001 ⁽²⁰⁾ ist für die Ruhegehaltsansprüche der Bediensteten der Gemeinschaftsorgane eine Rückstellung für Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 15,3 Milliarden Euro ausgewiesen. Der Betrag beruht auf einer versicherungsmathematischen Studie aus dem Jahr 1997. In ihrem Bericht empfahl die mit der Studie beauftragte Firma seinerzeit, wegen des Ausmaßes der Angelegenheit in regelmäßigen Zeitabschnitten eine vollständige Neubewertung der Verbindlichkeiten vorzunehmen. Seit 1997 haben die Kommissionsdienststellen die Verbindlichkeiten anhand eines vereinfachten Modells selbst neu bewertet. In Ermangelung einer aktuellen, vollständigen versicherungsmathematischen Bewertung kann keine Gewähr für die Zuverlässigkeit des Betrags gegeben werden (siehe Ziffer 9.17).

9.31. In der konsolidierten Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2001 ist eine Rückstellung für zweifelhafte Forderungen und Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 564 Millionen Euro im Zusammenhang mit den Kosten für den Rückbau der Anlagen der GFS ausgewiesen, deren Betrieb eingestellt wurde (374 Millionen Euro) oder die noch in Betrieb sind (190 Millionen Euro). Davon abgesehen, dass die Kosten für den Einsatz des Eigenpersonals der GFS (schätzungsweise zwischen 75 und 100 Millionen Euro) in der Rückstellung nicht berücksichtigt wurden, beruht ihre Höhe auf einer internen Bewertung der GFS. Solange die zugrunde liegende technische Bewertung nicht einer unabhängigen kontradiktorischen Untersuchung unterzogen wurde, bleibt ihre Beweiskraft eingeschränkt.

Verpflichtungen unter dem Strich

9.32. Zum 31. Dezember 2001 beliefen sich die noch abzuwickelnden Mittelbindungen zulasten getrennter Mittel auf 86,76 Milliarden Euro. Davon bestanden Mittelbindungen in Höhe von 28,84 Milliarden Euro seit mehr als zwei Jahren, und zu Mittelbindungen in Höhe von 9,79 Milliarden Euro war im Laufe der letzten zwei Jahre keinerlei Zahlung geleistet worden. Bezogen auf diesen Betrag schätzt der Hof, dass rund 1 318,2 Millionen Euro (13 %) keine Zahlungsverpflichtung mehr gegenübersteht.

9.30. ANTWORT DER KOMMISSION

Für die Berechnung der Ruhegehaltsansprüche hat die Kommission auf einen Sachverständigen zurückgegriffen, der alle fünf Jahre eine vollständige versicherungsmathematische Analyse durchführt. Die nächste Analyse ist für 2003 vorgesehen. Abgesehen von dieser Fünfjahresfrist werden die Zahlen jedes Jahr nach der vom Sachverständigen vorgeschlagenen Methode auf der Grundlage der Zinsentwicklung angepasst.

9.31. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hat einen ersten Schritt unternommen mit der Verbuchung einer Rückstellung für Risiken und Aufwendungen in der Vermögensübersicht 2001 im Hinblick auf die Kosten der Stilllegung aller Anlagen der GFS, die nach einer von der Kommission durchgeführten Studie anfallen werden.

Ein Vertrag mit einem externen Evaluator wird geschlossen. Der erste Entwurf des Evaluierungsberichts wird voraussichtlich Ende Januar 2003 vorliegen.

⁽²⁰⁾ Den langfristigen Forderungen steht auf der Aktivseite der Vermögensübersicht ein gleich lautender Betrag gegenüber, womit zum Ausdruck kommt, dass die Verbindlichkeiten in Wirklichkeit zulasten der Mitgliedstaaten bestehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.33. Der Aktionsplan zur Beseitigung der außergewöhnlichen Altlasten allein für die im Anhang zur gemeinsamen Erklärung⁽²¹⁾ aufgeführten Haushaltslinien (schätzungsweise 3,5 Milliarden Euro zum 31. Dezember 2001 bezogen auf potenziell außergewöhnliche Altlasten in einer Gesamthöhe von 11,6 Milliarden Euro) veranlasste die Kommission in den ersten vier Monaten des Haushaltsjahres 2002 zur Aufhebung von Mittelbindungen in Höhe von lediglich rund 97 Millionen Euro (bezogen auf geprüfte Mittelbindungen in einer Gesamthöhe von rund 1 Milliarde Euro).

9.34. Im Bereich des EFRE, des EAGFL-Ausrichtung, des FIAF und des ESF stellte der Hof erneut fest, dass noch abzuwickelnde Mittelbindungen aus dem Programmplanungszeitraum 1994-1999 und vorangegangenen Zeiträumen keine Daseinsberechtigung mehr hatten, denn sie entsprachen

- a) bereits abgeschlossenen Vorgängen, bei denen die Mittelbindung für den nicht ausgeschöpften Restbetrag nicht aufgehoben worden war;
- b) Fällen, in denen der Abschluss noch aussteht, aber erkennbar ist, dass ein Teil der Mittelbindung nicht mehr benötigt wird, insbesondere wenn die Auszahlungsanträge unter den abzuwickelnden Restbeträgen liegen;
- c) vor 1994 beschlossenen Interventionen, zu denen bis zum 31. März 2001 kein Antrag auf Restzahlung eingegangen war und zu denen die Mittelbindungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1260/99 von Amts wegen zum 30. September 2001 hätten aufgehoben werden müssen. Dies betrifft 11 % der zum 31. Dezember noch abzuwickelnden Mittelbindungen in einer Gesamthöhe von 532,5 Millionen Euro, d. h. 56,1 Millionen Euro (siehe Ziffern 3.53-3.55);
- d) Interventionen, deren Abschluss wegen laufender Rechtsverfahren zu dem Teil, der Gegenstand eines Teilabschlusses hätte sein können, ausgesetzt ist.

9.33. ANTWORT DER KOMMISSION

Bei den in der Erklärung aufgeführten Haushaltslinien geben 97 Mio. EUR lediglich einen Teil der Bemühungen der Kommission zur Prüfung der ausstehenden Mittelbindungen bei diesen Haushaltslinien wieder. Während des vom Rechnungshof genannten Zeitraums hat die Kommission bezogen auf diese ausstehenden Mittelbindungen Zahlungen in Höhe von rund 147 Mio. EUR geleistet; weitere Mittelbindungen in Höhe von 745 Mio. EUR wurden geprüft, aber nach Ansicht der Kommissionsdienststellen sollten sie aus mehreren Gründen aufrecht erhalten werden (Vertrag noch gültig, Schlussbericht liegt noch nicht vor, Rechtsstreitigkeit anhängig usw.). Ende April 2002 hatte die Kommission ein Viertel aller zu prüfenden Mittelbindungen überprüft. Aus dem Bericht geht auch hervor, dass die Prüfungsrate bis Ende 2002 beschleunigt werden soll. Ziel des Aktionsplans ist die Prüfung aller potenziellen Altlasten bis Ende 2003.

9.34. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission nimmt allgemein auf ihre Antworten zu den Ziffern 3.27 bis 3.29, 3.53 und 3.55 Bezug.

- a) Die vom Rechnungshof genannten Fälle werden so unverzüglich berichtet.
- b) Die Kommission ist bestrebt, die Beträge der noch bestehenden Mittelbindungen systematisch an den Höchstbetrag der Zahlungen, die sie möglicherweise noch durchführen müsste, anzupassen. Sie weist jedoch darauf hin, dass die meisten Vorgänge aus den Jahren vor 1994 Gegenstand von Streitsachen oder Gerichtsverfahren sind, die es nicht erlauben, mit Sicherheit die vom Rechnungshof gewünschten Aufhebungen der Mittelbindungen vorzunehmen.
- c) Zu diesem speziellen Punkt verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Ziffer 3.55.
- d) Die Kommission passt die Beträge der Mittelbindungen aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands nicht systematisch nach und nach entsprechend der Regelung einzelner Vorgänge an.

⁽²¹⁾ Gemeinsame Erklärung des Parlaments, des Rates und der Kommission vom 20. November 2001 bezüglich eines Aktionsplans zur Beseitigung der außergewöhnlichen Altlasten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.35. Ein finanzielles Risiko im Zusammenhang mit einem Mietvertrag ist weder bei den Verpflichtungen unter dem Strich ausgewiesen noch in den Erläuterungen zur Vermögensübersicht erwähnt (siehe Ziffer 7.11).

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

9.36. Die Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Union ist durch die Koexistenz mehrerer sehr unterschiedlicher Verwaltungsformen gekennzeichnet. Sie erstreckt sich von der zentralen Verwaltung durch die Anweisungsbefugten der Kommission bis zu der Vielzahl lokaler Empfänger, die geografisch weit verstreut sind und auch hinsichtlich ihrer Funktion große Unterschiede aufweisen. Zwischen diesen beiden Extremen liegen mehrere Formen dezentraler Verwaltung auf regionaler und nationaler Ebene. In den Bereichen Agrarpolitik und Strukturmaßnahmen, auf die im Jahr 2001 mehr als 80 % der Haushaltsausgaben (Zahlungen) entfielen, werden die Gemeinschaftsmaßnahmen vor Ort von nationalen und regionalen Dienststellen und Einrichtungen verwaltet. Im Falle der internen und der externen Politikbereiche (14 % ⁽²²⁾) verwalten die Kommissionsdienststellen die Mittel mithilfe zahlreicher zwischengeschalteter Einrichtungen in Europa oder weltweit direkt. Alle Gemeinschaftsorgane verwalten ihre eigenen Verwaltungsausgaben (6 %) direkt.

Eigenmittel

9.37. Im Bereich der Eigenmittel befindet der Hof die den getätigten Einnahmen zugrunde liegenden Vorgänge wie in den vorangegangenen Haushaltsjahren unter Berücksichtigung der zwei Einschränkungen des Prüfungsbereichs (siehe Ziffern 1.23, 1.24 und 1.37) für rechtmäßig und ordnungsmäßig. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel sollten die Mitgliedstaaten allerdings ihre Kontrollbestimmungen für das Zollagungsverfahren verschärfen. Zu den MwSt.- und BSP-Salden sollte die Kommission in der Haushaltsrechnung Ist-Angaben ausweisen. Bezüglich der Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs sollte die Kommission die maßgeblichen Angaben zu den Ausgangsdaten und den Rechenvorgängen liefern (siehe Ziffern 1.19, 1.20 und 1.38-1.40).

9.35. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Verhandlungen mit dem Eigentümer laufen derzeit noch. Falls diese Lage beim Abschluss des Haushaltsjahres 2002 fortbesteht, wird die Kommission dieses finanzielle Risiko in ihrer Finanzübersicht aufnehmen.

9.37. ANTWORT DER KOMMISSION

In ihren Antworten zu Kapitel 1 dieses Berichts hat die Kommission ihre Tätigkeiten im Rahmen des Zoll-2002-Projekts umrissen, das dazu beitragen dürfte, dass die Mitgliedstaaten die vom Rechnungshof empfohlenen Verbesserungen vornehmen. Die Kommission hat ferner erklärt, dass sie beabsichtigt, die für die MwSt./BSP-Salden empfohlenen Änderungen in der nächsten Darstellung der Rechnung vorzunehmen und nach Möglichkeit mehr Daten zur Berichtigung zugunsten des Vereinigten Königreichs in die Buchungsübersichten aufzunehmen.

⁽²²⁾ Einschließlich Heranführungshilfe (2 %).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Gemeinsame Agrarpolitik

9.38. Die Bemerkungen in Kapitel 2 zeigen, dass in den Meldungen der Landwirte und sonstigen Beihilfempfänger Fehler auftreten. Die Überwachungssysteme decken zahlreiche Fehler auf und berichtigen sie. Dennoch ist das Ausmaß der Fehler, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge beeinträchtigen, weiterhin erheblich. Aus einem Vergleich zwischen den Prüfungsergebnissen des Hofes und den Ergebnissen der von den Mitgliedstaaten vorgelegten InVeKoS-Kontrollberichte geht hervor, dass die Mitgliedstaaten die Gesamtfehlerquote unterschätzen (siehe Ziffer 2.19). In den konsolidierten Inhaltsverzeichnissen der InVeKoS-Kontrollberichte, die bereits ein wichtiges Informationsinstrument darstellen, wird nicht nach Ergebnissen risikoorientierter Kontrollen und Ergebnissen von Zufallskontrollen differenziert (siehe Ziffer 2.44). Andererseits gehört die Überprüfung der Realität der von den Begünstigten in ihren Zahlungsanträgen gemeldeten Sachverhalte nicht zu den Aufgaben der bescheinigenden Stellen (siehe Ziffer 2.54).

Strukturmaßnahmen

9.39. Bei der Prüfung der Vorgänge zeigte sich, dass die Kommission zu dem Teil des Mittelbewirtschaftungsprozesses, der außerhalb der Kommission abläuft, noch keine hinreichend stichhaltigen und genauen Gesamtangaben besaß, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge in den Mitgliedstaaten bewerten zu können.

9.38. ANTWORT DER KOMMISSION

Nach den geltenden Rechtsvorschriften müssen die bescheinigenden Stellen Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der Rechnungen sowie das interne Kontrollsystem prüfen. Dies ist integraler Bestandteil der Reform des Rechnungsabschlussverfahrens, die im übrigen vom Rechnungshof positiv aufgenommen wurde (Sonderbericht 22/2000). Die Prüfung der Realität der von den Begünstigten in ihren Zahlungsanträgen gemeldeten Sachverhalte ist ausdrücklich von den Aufgaben dieser Organe ausgenommen.

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 und Artikel 52 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission spätestens bis zum 31. März (für Ackerkulturen) bzw. 31. August (für Tierprämien) jeden Jahres einen Bericht über das vorangegangene Kalenderjahr übermitteln. Zu diesem Zweck haben die Kommissionsdienststellen Fragebogen entwickelt, in denen die Mitgliedstaaten für Ackerkulturen getrennt über die Ergebnisse in nach dem Zufallsprinzip bzw. risikobezogen ausgewählten Fällen Bericht erstatten müssen. Bei den Tierprämien wurde dies regelmäßig in angemessener Weise im Rahmen von Rechnungsprüfungen geprüft, obgleich die Mitgliedstaaten nicht zwischen Prüfungen nach dem Zufallsprinzip und risikobezogenen Überprüfungen unterscheiden müssen. In Bezug auf beide Sektoren soll sichergestellt werden, dass die Auswahl der Landwirte für Vor-Ort-Kontrollen repräsentativ ist, wie in der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 vorgeschrieben.

Darüber hinaus ist in Artikel 19 Absatz 1 der ab 1. Januar 2002 geltenden Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten „20 % und 25 % der Mindestanzahl der einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehenden Betriebsinhaber nach dem Zufallsprinzip auswählen“. Durch diese Anforderung wird weiter sichergestellt, dass die Schlussfolgerungen der Rechnungsprüfung auf ausreichender Grundlage gezogen werden.

9.39. ANTWORT DER KOMMISSION

Angesichts der dezentralisierten Verwaltung der Strukturfonds durch die Mitgliedstaaten möchte die Kommission sicherstellen, dass die geltenden Systeme ausreichende Angaben liefern, damit sie über angemessene Sicherheit in Bezug auf die Zuschussfähigkeit der erklärten Ausgaben verfügt.

Beim Abschluss der Programme von 1994-1999 werden die Abschlussvermerke, die die Kommissionsdienststellen sorgfältig prüfen, die Grundlage für die Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der kofinanzierten Vorgänge darstellen. Für den Zeitraum 2000-2006 werden neben den Abschlussvermerken und den Erkenntnissen der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 durchzuführenden Rechnungsprüfung die von den Zahlstellen bescheinigten Ausgabenerklärungen der Kommission diese Gewähr bieten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.40. Bei der Prüfung der Vorgänge auf Kommissions-ebene zeigte sich auch, dass häufig Fehler ohne direkte haushaltsmäßige Auswirkungen auftreten. Dazu gehören verspätete Zahlungen ⁽²³⁾ und die verspätete Genehmigung von Programmen.

9.41. Aus den Bemerkungen in Kapitel 3 geht hervor, dass noch immer Fehler in den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Ausgabenmeldungen auftreten, die sich auf Zwischenzahlungen des Programmplanungszeitraums 1994-1999 (siehe Ziffer 3.59-3.61), auf die Abschlüsse des Programmplanungszeitraums 1994-1996 zu Ziel 2 (siehe Ziffer 3.64) oder auf Zwischenzahlungen des neuen Programmplanungszeitraums 2000-2006 (siehe Ziffer 3.76) beziehen. In Bezug auf den letztgenannten Zeitraum wurden trotz der Verstärkung des Verwaltungs- und Kontrollrahmens ähnliche nicht zuschussfähige Ausgaben festgestellt wie in den vorangegangenen Zeiträumen (siehe Ziffer 9.91).

Interne Politikbereiche

9.42. Bei der Prüfung der Vorgänge zeigte sich, dass die Kommission nur in wenigen Fällen über hinreichende Anhaltspunkte für die Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge verfügte.

9.40. ANTWORT DER KOMMISSION

Die vom Rechnungshof festgestellten verspäteten Zahlungen sind zuweilen auf objektive Umstände zurückzuführen. Gleichwohl wurden im Hinblick auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Fristen im Jahr 2002 bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung der für die Zahlungen zuständigen Verwaltungsstruktur eingeführt.

Die Verspätungen bei der Genehmigung von Programmen sind größtenteils auf gesteigerte Anforderungen zurückzuführen, die zur Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften oder zur Verbesserung der Qualität dieser Interventionen gestellt werden mussten. Dadurch verlängerte sich die in Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1260/99 für die Entscheidung gesetzte Frist von fünf Monaten. Der Artikel schreibt diese Frist nur vor, sofern „alle Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllt (sind)“.

9.41. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die vom Rechnungshof festgestellten und von der Kommission akzeptierten Fehler unverzüglich berichtigt werden.

9.42. ANTWORT DER KOMMISSION

In Bezug auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unterscheidet die Kommission zwischen den Kontrollen auf Kommissionsebene und der Ebene der Endbegünstigten. Auf Kommissionsebene, beispielsweise im Bereich Forschung, gibt es umfassende finanzielle und operationelle Verfahren; Überwachungsmechanismen und Checklisten, Berichterstattung usw. werden in großem Umfang eingesetzt, und bei der Bewertung der zugrunde liegenden Vorgänge werden Kontrollmechanismen streng angewandt. Außerdem wurde die Prüfungstätigkeit bei den Begünstigten zur Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge erhöht und wird weiterhin erhöht werden.

⁽²³⁾ Trotz der Tatsache, dass im Weißbuch über die Reform der Kommission diesbezüglich eine spezifische Maßnahme vorgesehen ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.43. Die Bemerkungen in Kapitel 4 zu den indirekten Aktionen des Fünften Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung (42 % der Ausgaben für interne Politikbereiche) lassen erkennen, dass die von den Vertragspartnern vorgelegten Kostennachweise noch immer Fehler enthalten (siehe Ziffern 4.41 und 4.44). Die von externen Prüfern im Rahmen des Vierten Rahmenprogramms vorgenommenen nachgängigen Kontrollen bestätigen diese Schlussfolgerung (siehe Ziffer 4.59). Was das Programm TEN-T (8 % der Ausgaben für interne Politikbereiche) betrifft, sind die den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge außer bei den Studien rechtmäßig und ordnungsmäßig (siehe Ziffer 4.27 und 4.29).

9.44. Obwohl im Weißbuch diesbezüglich eine spezifische Maßnahme vorgesehen ist, wird auf Kommissionsebene eine erhebliche Anzahl von Zahlungen verspätet geleistet.

Externe Politikbereiche

9.45. Die Prüfung der Vorgänge hat gezeigt, dass die Kommission zu dem Teil des Verfahrens, das außerhalb der Kommission abläuft, nicht immer über genügend Anhaltspunkte für die Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge verfügte.

9.46. Aus den Bemerkungen in Kapitel 5 zur humanitären und Nahrungsmittelhilfe (25 % der Ausgaben für diesen Bereich, siehe Ziffer 5.14) geht hervor, dass Fehler auf lokaler Ebene sowie Probleme bei der Anwendung der Kontrollverfahren durch die zwischengeschalteten Stellen auftreten, auf die zur Verwaltung der Hilfsgelder zurückgegriffen wird (siehe Ziffern 5.50-5.52).

9.43. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission pflichtet dem Rechnungshof bei, dass Fehler bei den Kostennachweisen weiterhin ein wichtiges Thema sind, auch wenn die neue, im Jahr 2000 eingeführte Rechnungsprüfungsstrategie es noch nicht erlaubt, die Entwicklung der Lage zu messen. Die Kommission wird ihre Bemühungen zum Abbau dieser Fehler sowohl bei der Durchführung des Fünften Rahmenprogramms als auch mit Blick auf das Sechste Rahmenprogramm (siehe Antworten 4.47-4.50) fortsetzen.

Bei der TEN-T-Studie betreffen die vom Rechnungshof festgestellten Probleme eine unterschiedliche Auslegung der Begriffsbestimmung der förderfähigen Kosten. Die Kommission hat sich verpflichtet, die Begriffsbestimmungen stärker zu präzisieren, um diese Unstimmigkeiten in Zukunft zu vermeiden (siehe 4.29).

9.44. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt zu, dass die Ziele in Bezug auf die Zahlungsfristen nicht immer erreicht werden. Um diese Lage zu verbessern hat die Kommission jedoch eine Initiative geschaffen, die unter anderem eine detaillierte Überwachung und Berichterstattung zu den Zahlungsverzögerungen umfasst.

Eine wichtige Verbesserung im Hinblick auf die Verkürzung der Zeit bis zur Zahlung dürften die den Kostenaufstellungen beizufügenden Prüfbescheinigungen bewirken, die sich noch in einer Pilotphase befinden, aber für das Sechste Rahmenprogramm voraussichtlich in großem Umfang eingesetzt werden.

9.45. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission akzeptiert, dass bestimmten Fragen noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, und hat bereits die erforderlichen Maßnahmen getroffen. Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 5.50-5.52.

9.46. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hat bereits die erforderlichen Maßnahmen getroffen, um die Kontrolle der Verfahren und Rechnungen/Konten der verschiedenen Projekte, vor allem mit den Nichtregierungsorganisationen, zu verstärken. Diese Verfahrensweise wurde für alle neuen Verträge oder Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen bereits systematisiert.

In Bezug auf die humanitäre Hilfe nimmt die Kommission die Schlussfolgerung des Rechnungshofs zur Kenntnis und wird die genannten Fälle prüfen. Ihrer Ansicht nach werden die im Rahmen der Reform der Finanzverwaltung getroffenen Maßnahmen die festgestellten Probleme beseitigen (siehe auch Antworten zu 5.50 bis 5.52).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Verwaltungsausgaben

9.47. Im Bereich der Verwaltungsausgaben wurde zusätzlich zu einer Prüfung, die unter anderem auf einer Gesamtdurchsicht des Gesamthaushaltsplans beruhte, eine spezifische Prüfung der vom Europäischen Parlament und der Kommission gezahlten Dienstbezüge vorgenommen, auf die rund 38 % der Zahlungen in diesem Bereich entfallen. Die Bewertung des internen Kontrollsystems und die Ergebnisse der vertieften Prüfungen ließen keine Schwierigkeiten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge erkennen (siehe Kapitel 7).

Reform des internen Kontrollsystems der Kommission

9.48. Im Januar 2000 ersuchte das Europäische Parlament ⁽²⁴⁾ die Kommission, eine Reform ihrer Verwaltung vorzunehmen. Daraufhin wurde am 5. April 2000 das Weißbuch „Reform der Kommission“ ⁽²⁵⁾ vorgelegt, in dem einer der strategischen Schwerpunkte sich auf eine Neuorganisation der Innenrevision, des Finanzmanagements und der Finanzkontrolle bezieht. Diesen Aspekt prüfte der Hof im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2001. Für das Haushaltsjahr 2001 konnte die Reform sich noch nicht auf den Prüfungsansatz des Hofes auswirken, weil mit ihrer Umsetzung gerade erst begonnen wurde (siehe Ziffer 9.70).

Hauptaspekte der Reform

9.49. In Kapitel V „Audit, Finanzmanagement und Kontrolle“ des Weißbuchs ist der neue interne Kontrollrahmen umrissen. Er umfasst insbesondere

- a) die Einrichtung eines Zentralen Dienstes für wirtschaftliche Haushaltsführung innerhalb der Generaldirektion Haushalt;
- b) die Einrichtung eines dem Vizepräsidenten für Reform unterstellten und von einem Auditbegleitausschuss unterstützten Internen Auditdienstes;
- c) die Einrichtung interner Auditstellen (*audit capabilities*) innerhalb der einzelnen Generaldirektionen;
- d) die vorübergehende Beibehaltung des Ex-ante-Sichtvermerks des Finanzkontrolleurs bis zur Neufassung der Haushaltsordnung.

⁽²⁴⁾ Entschließung vom 19. Januar 2000.

⁽²⁵⁾ KOM(2000) 200 endg. vom 5.4.2000.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.50. Die von der Kommission eingeleitete Reform ist tiefgreifend und stützt sich auf die COSO-Ziele⁽²⁶⁾. Sie dürfte in den kommenden Jahren Früchte tragen. Dreh- und Angelpunkt ist dabei der Grundsatz der Verantwortlichkeit der Generaldirektoren der Kommission. Letztere müssen künftig wirksame interne Kontrollsysteme einrichten, die vom Zentralen Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung definierte Mindestnormen erfüllen.

9.51. Im Rahmen der Maßnahme 82 des Weißbuchs hat jeder Generaldirektor einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen und eine Erklärung u. a. darüber zu unterzeichnen, dass die von seinen Dienststellen angewandten internen Kontrollverfahren ihm hinreichend Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge liefern.

Fragen bezüglich einiger Modalitäten der Reform

9.52. Im gegenwärtigen Stadium bedürfen drei Aspekte leichter Änderungen zur Verstärkung der praktischen Kohärenz des Gesamtrahmens.

Zeitplan für die Vorlage der Erklärungen und Berichte

9.53. Die Erklärungen der Generaldirektoren sowie der zusammenfassende Bericht der Kommission stellen spontane Stellungnahmen dar⁽²⁷⁾, die der externe Prüfer (der Hof) im Rahmen seiner Zuverlässigkeitserklärung nicht unberücksichtigt lassen kann. Die von der Kommission für die Vorlage dieser Erklärungen festgelegten Termine sind jedoch mit dem in der Haushaltsordnung festgelegten Zeitplan für den Jahresbericht unvereinbar. Die Berichte der Generaldirektoren bilden die Grundlage für den Synthesebericht, den die Kommission Ende Juli dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Hof zu übermitteln hat (siehe Ziffern 9.94-9.100), während der Hof gemäß Artikel 88 Absatz 1 der Haushaltsordnung der Kommission spätestens am 15. Juli die Bemerkungen vorzulegen hat, die ihm zur Aufnahme in seinen Jahresbericht geeignet erscheinen⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ COSO ist eine privatwirtschaftliche Freiwilligeneinrichtung zur Verbesserung der Finanzberichterstattung mithilfe von Unternehmensethik, wirksamen internen Kontrollen und Unternehmensführung.

⁽²⁷⁾ Erklärungen der Leitung der geprüften Stelle.

⁽²⁸⁾ Gemäß Artikel 88a in Verbindung mit Artikel 88 der Haushaltsordnung hat der Hof die Zuverlässigkeitserklärung dem Europäischen Parlament und dem Rat gleichzeitig mit dem Jahresbericht (spätestens am 30. November) vorzulegen. Aus praktischen Gründen bildet die Zuverlässigkeitserklärung seit 1994 einen festen Bestandteil des Jahresberichts.

9.53- 9.54. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission erkennt an, dass es im ersten Jahr der Durchführung der Jahresberichte und Erklärungen unmöglich war, den ursprünglich in der Charta der bevollmächtigten Anweisungsbefugten vorgesehenen Zeitplan einzuhalten (Mitteilung vom 27. Juni 2001). Die Kommission hat außerdem im Rahmen der Maßnahme 10 des zusammenfassenden Berichts⁽²⁾ eine Prüfung der Methodik und der Leitlinien für das folgende Haushaltsjahr vorgesehen und wird anlässlich dieser Prüfung bereits erste Schritte zur Festsetzung dieses Zeitplans unternehmen.

⁽²⁾ Maßnahme 10: Das Generalsekretariat wird in Zusammenarbeit mit der GD Haushalt, der GD Personal und Verwaltung und dem Internen Auditdienst bis Ende 2002 die Methodik und die Leitlinien zur Erstellung der Jahresberichte für das Jahr 2002 überarbeiten und optimieren. Besondere Aufmerksamkeit muss dabei der Frage der Erheblichkeit gelten, der Definition der Relevanz potenzieller Vorbehalte in den begleitenden Erklärungen und der Handhabung von Kreuz-Bevollmächtigungen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.54. Dieser Zeitrahmen ermöglicht es dem Hof folglich nicht, unter zumutbaren Bedingungen eine eingehende Prüfung der von den Anweisungsbefugten bzw. der Kommission selbst vorgelegten Erklärungen und Berichte vorzunehmen. Der in der Charta der bevollmächtigten Anweisungsbefugten festgelegte Termin für die Vorlage der Jahresberichte (15. März) wäre angemessener. Die in der neuen Haushaltsordnung vorgesehenen Änderungen des Zeitrahmens verstärken noch die Dringlichkeit einer Änderung der Termine für die Vorlage der Erklärungen und Berichte der Kommissionsdienststellen.

Auditbegleitausschuss

9.55. Der Auditbegleitausschuss prüft die Berichte des Internen Auditdienstes und soll die Umsetzung seiner Empfehlungen überwachen. Als Garant für die Unabhängigkeit des Internen Auditdienstes besteht er aus fünf Mitgliedern, von denen vier Mitglieder der Kommission sind. Das externe Mitglied wurde von der Kommission auf Vorschlag der vier übrigen Mitglieder des Auditbegleitausschusses ernannt.

9.56. Den Vorsitz des Auditbegleitausschusses führt der für den Haushalt zuständige Kommissar, was den üblichen Regeln zuwiderläuft, wonach ausgeschlossen ist, dass der Vorsitzende eines Auditausschusses in der betreffenden Organisation eine Funktion ausübt, die Anlass zu einem Interessenkonflikt geben kann.

Berücksichtigung der Systeme von Mitgliedstaaten und Drittstaaten

9.57. Der Haushalt der Europäischen Union wird fallweise nach mehr oder weniger dezentralen Modalitäten ausgeführt (siehe Ziffer 9.36).

9.56. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Befugnisse des Auditbegleitausschusses sind nicht dieselben wie die eines „Auditausschusses“ im öffentlichen oder privaten Sektor. In der Startphase wird sich der Ausschuss hauptsächlich auf die Arbeit des internen Auditdienstes konzentrieren, vor allem um sicherzustellen, dass die Berichte des Dienstes von den geprüften Dienststellen angemessen weiterverfolgt werden. Der Ausschuss ist zum Beispiel nicht an der Prüfung der Finanzausweise der Kommission beteiligt — eine Aufgabe, die ein „herkömmlicher“ Auditausschuss im privaten Sektor hätte.

Die Kommission hat den Vorsitz und den stellvertretenden Vorsitz im Ausschuss ausdrücklich den für den Haushalt bzw. für die Reform zuständigen Kommissionsmitgliedern zugewiesen, da diese beiden entsprechend ihren Portfolios das stärkste Interesse an der Verbesserung des Finanzmanagements haben. In den Fällen, in denen eine Prüfung eine Generaldirektion betrifft, die unmittelbar der Zuständigkeit eines Ausschussmitglieds untersteht, führt das Mitglied zu diesem Punkt nicht den Vorsitz.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.58. Durch die Aufsplitterung des Haushaltsvollzugs wird die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sehr komplex. Folglich ist die Kommission, die gemäß Artikel 274 des EG-Vertrags für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich ist, auf die bereitwillige Zusammenarbeit der Dritten, auf die sie zurückgreift, angewiesen.

9.59. Wenngleich es im Weißbuch heißt, „da ihre finanziellen Transaktionen hohe Beträge umfassen und äußerst komplex sind, muss die Kommission die Gewähr haben, dass finanzielle Risiken angemessen gehandhabt (...) werden“, wird der Komplexität der dezentralen Mittelbewirtschaftung im Rahmen der Reform in der Praxis unzureichend Rechnung getragen. Während im Weißbuch präzisiert wird, dass die Kommission „über eine Gesamtstrategie für die laufende Überwachung der Tätigkeiten ihrer internen Kontrollsysteme und der Kontrollen der aus dem EU-Haushaltsplan, den Einnahmen oder den eigenen Mitteln geleisteten Zahlungen verfügen (muss)“⁽²⁹⁾, erstrecken sich die zu diesem Zweck vorgesehenen Maßnahmen im Wesentlichen auf Aspekte der internen Verwaltung der Kommission.

9.60. Im Falle dezentraler Verwaltungsformen wird in der Charta der bevollmächtigten Anweisungsbefugten verlangt⁽³⁰⁾, dass die Tätigkeitsberichte eine Beschreibung enthalten der eingeleiteten Maßnahmen

- a) zur Ermittlung, inwieweit die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die hinreichend Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge liefern;
- b) zur Kontrolle der Begründetheit der gemeldeten Beträge;
- c) zur Veranlassung finanzieller Berichtigungen in Fällen, in denen sich die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten als lückenhaft erweisen.

⁽²⁹⁾ KOM(2000) 200 endg. vom 5.4.2000, S. 64.

⁽³⁰⁾ SEK(2000) 2203/5 vom 13.12.2000. Siehe auch die Charta der Aufgaben und Zuständigkeiten der nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten.

9.59- 9.60. ANTWORT DER KOMMISSION

Nach Ansicht der Kommission sind die derzeitigen Bestimmungen zur Zuständigkeit für die dezentrale Mittelbewirtschaftung nicht zufrieden stellend. Im Rahmen ihres zusammenfassenden Berichts hat die Kommission daher zwei spezifische Maßnahmen in diesem Bereich vorgesehen. Maßnahme 4⁽³⁾ sieht vor, die jeweiligen Zuständigkeiten und Befugnisse der Kommission und des Rates in Bezug auf die Verwaltung, Kontrolle und Überwachung der Strukturfonds zu präzisieren. Durch Maßnahme 12 des zusammenfassenden Berichts⁽⁴⁾ soll der Umfang der Zuständigkeit der Anweisungsbefugten für diese Bereiche genauer festgelegt werden, damit die Generaldirektoren bei Unsicherheiten oder auftretenden Problemen die geeigneten Maßnahmen treffen können.

⁽³⁾ Maßnahme 4: Die Kommission wird sich bemühen, zusammen mit dem Rat zu klären, welchen Teil der Verantwortung sie bei der Realisierung der für die gemeinsame Verwaltung der Strukturfonds festgelegten Ziele trägt. Sie wird ferner Vorschläge vorlegen, die dazu dienen sollen, ihre Überwachungs- und Kontrollbefugnisse ihren Verantwortlichkeiten anzupassen.

⁽⁴⁾ Maßnahme 12: Die GD Haushalt wird in Zusammenarbeit mit der GD Personal und Verwaltung und den betroffenen Dienststellen bis März 2003 die aus der gemeinsamen Verwaltung resultierenden Probleme analysieren. Sie wird der Kommission einen Vorschlag unterbreiten zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der Anweisungsbefugten in jedem gemeinsam verwalteten Bereich. Dies sollte es den Generaldirektoren ermöglichen, geeignete Maßnahmen für den Fall zu ergreifen, dass Unsicherheiten bestehen oder Probleme auftreten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.61. Etwaige Vorbehalte, die die Anweisungsbefugten in ihren Erklärungen geltend machen, müssen sich allerdings auf innerhalb der jeweiligen Generaldirektion festgestellte Unzulänglichkeiten beziehen. Nur in Ausnahmefällen dürfen externe Faktoren genannt werden. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass der Generaldirektor immer für interne Maßnahmen zur Minimierung des Einflusses externer Sachzwänge verantwortlich ist ⁽³¹⁾.

9.62. Unklarheiten bezüglich der Berücksichtigung besonderer Aspekte der dezentralen Mittelbewirtschaftung bestehen auch in den Normen für die interne Kontrolle. So schreibt etwa die Norm 17 den einzelnen Generaldirektionen Überwachungsmaßnahmen vor, insbesondere eine nachgängige Kontrolle anhand einer Stichprobe von Vorgängen. Es fehlt jedoch ein Verweis auf die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten. Außerdem wird darin die Frage der von der Kommission in Auftrag gegebenen externen Prüfungen, insbesondere in den externen Politikbereichen, nicht behandelt.

Stand der Umsetzung der Reform

Ursprünglicher Zeitplan

9.63. Ursprünglich sollten die Maßnahmen aus Kapitel V des Weißbuchs bis Juli 2001 ⁽³²⁾ umgesetzt werden, und der Interne Auditdienst sollte in der Zeit von April 2001 bis Dezember 2002 eine Reihe von Überprüfungen in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den einzelnen Generaldirektionen vornehmen.

Termingerecht umgesetzte Maßnahmen

9.64. In einer ersten Reformphase führte die Kommission (im Mai 2000) eine Änderung der Haushaltsordnung zur Trennung von Innenrevision und Finanzkontrolle herbei. Außerdem nahm sie eine allgemeine Neufassung der Haushaltsordnung in Angriff. Letztere tritt Anfang 2003 in Kraft. Darüber hinaus wurden im

9.61- 9.62. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Norm 17 schreibt interne Überwachungsmaßnahmen der Generaldirektion vor und betrifft ebenfalls die Anpassung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten an den Bedarf der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften. In diesem Sinne wird in der Charta erklärt, dass der Anweisungsbefugte auch die außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs durchgeführten Maßnahmen überwachen muss. Aufgrund dieser Tatsache haben einige Generaldirektoren besondere Vorbehalte in Bezug auf die Verwaltung der Mittel durch Dritte zum Ausdruck gebracht. Es handelt sich also nicht um eine zweideutige Erklärung.

⁽³¹⁾ Diese zwiespältige Erklärung wurde von der Arbeitsgruppe für Methodik in den „Leitlinien für die Erklärung und die Vorbehalte des bevollmächtigten Anweisungsbefugten im Rahmen des Tätigkeitsberichts“ abgegeben.

⁽³²⁾ Die Maßnahme 91 zur Fortbildung des nicht mit Finanzmanagement- und Kontrollaufgaben betrauten Personals soll in der Zeit von September 2001 bis Juli 2002 durchgeführt werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

letzten Quartal 2000 mehrere wichtige Dokumente zur Erläuterung der Funktion der verschiedenen Finanzakteure⁽³³⁾ angenommen. Ferner haben die Generaldirektionen der Kommission eine Selbstevaluierung der Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle vorgenommen. Die diesbezüglichen Ergebnisse wurden zur Umgestaltung der Finanzabläufe und zur Verstärkung der Finanzmanagement-, Kontroll- und Auditkapazitäten genutzt.

Verzögerungen bei der Umsetzung

Einrichtung der neuen Dienststellen

9.65. Wegen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierten Personals und verwaltungsbedingter Komplikationen waren einige der neuen Dienststellen Ende 2001 noch nicht vollkommen operationell. Dies gilt für den Zentralen Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung, den Internen Auditdienst und die internen Auditstellen⁽³⁴⁾ der verschiedenen Generaldirektionen.

Normen für die Interne Kontrolle

9.66. Die ursprünglich für Ende 2001 festgesetzten Fristen für die Umsetzung einiger Normen für die interne Kontrolle wurden bis zu Terminen verlängert, die in der Regel zwischen März und Dezember 2002 liegen⁽³⁵⁾. Wegen der Verlängerung der Frist für die Einrichtung der internen Auditstellen bis Ende 2002 wird möglicherweise der Gültigkeitsbereich der Erklärungen der Generaldirektoren zu den kommenden Haushaltsjahren eingeschränkt.

⁽³³⁾ Charta des Internen Auditdienstes (Maßnahme 68); Charta des Auditbegleitausschusses (Maßnahme 71); Mitteilung über die Bedingungen der Einführung einer internen Auditstelle in jeder Dienststelle der Kommission (Maßnahme 81); Charta der bevollmächtigten Anweisungsbefugten und Charta der nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten (Maßnahme 63); Anleitungsvermerk zur Trennung von Aufgaben und Finanzabläufen (Maßnahme 79). Die Charta des Rechnungsführers und der unterstellten Rechnungsführer (Maßnahme 63) wurde erst im November 2001 angenommen.

⁽³⁴⁾ So genannte *Audit capabilities*.

⁽³⁵⁾ Beispielsweise Norm 3: „Befähigung des Personals“; Norm 4: „Leistung des Personals“; Norm 5: „Sicherheitsempfindliche Aufgaben“; Norm 11: „Risikoanalyse und -management“; Norm 22: „Interne Auditstelle“.

9.65. ANTWORT DER KOMMISSION

Der Personalbestand des Internen Auditdienstes stieg zwar im Verlauf des Jahres 2001 stetig an, hatte jedoch Ende 2001 nicht den geplanten Umfang erreicht, was vor allem auf den Mangel an Bewerbern für Rechnungsprüferposten mit geeignetem beruflichem Hintergrund zurückzuführen ist. Dies konnte auch bei den internen Auditstellen beobachtet werden, da aufgrund fehlender Ressourcen im Jahr 2001 die meisten Abteilungen noch mit der Einrichtung ihrer internen Kontrollsysteme beschäftigt waren. Die Kommission startete zwei offene Auswahlverfahren zur Einstellung von Beamten der Laufbahnen A 4/A 5 und A 6/A 7 beim Internen Auditdienst und den internen Auditstellen.

9.66. ANTWORT DER KOMMISSION

Die internen Kontrollnormen werden seit 2000 schrittweise eingeführt. Für die anweisungsbefugten Dienststellen war der 30. Juni 2001 Stichtag für die vorrangigen Normen der Finanzverwaltung.

Die Auswirkungen dieser späten Einrichtung der internen Audit-Stellen muss jedoch relativiert werden. Sie stellen nämlich dem Generaldirektor nur eine von vielen Angaben bereit; außerdem haben viele dieser Stellen in diesem Jahr ihre Ratschläge und Erfahrungen in die Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte eingebracht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Einziehungen

9.67. Die Frist für die Maßnahme 96 des Weißbuchs bezüglich einer wirksameren Handhabung der Einziehung zu unrecht ausgezahlter Mittel (siehe Ziffer 9.26) war auf Juli 2000 festgesetzt worden. Im Dezember 2000 nahm die Kommission eine Mitteilung ⁽³⁶⁾ an, in der die Grundsätze einer Reform ihrer Verfahren und ein diesbezüglicher Aktionsplan dargelegt wurden. Darin waren eine Dezentralisierung operativer Aufgaben und eine verstärkte Unterstützung durch den juristischen Dienst vorgesehen. Wegen verwaltungsbedingter Schwierigkeiten wurde der Termin auf den 30. Juni 2002 verschoben.

Kontrollfunktionen

9.68. Im Rahmen der Maßnahme 78 des Weißbuchs wird unterstrichen, dass die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Generaldirektionen sowie die Berichte der internen Auditstellen und des Internen Auditdienstes dem Zentralen Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung die für die Überwachung der Anwendung der Mindestnormen für die interne Kontrolle der Kommission notwendigen Angaben liefern. Es obliegt dem Zentralen Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung, diese Normen bei Bedarf anzupassen.

9.67. ANTWORT DER KOMMISSION

Im Hinblick auf eine wirksamere Handhabung der Einziehung zu unrecht ausgezahlter Mittel im Bereich der direkt von der Kommission verwalteten Mittel wurde in der Mitteilung der Kommission vom Dezember 2000 die Rolle der einzelnen Beteiligten neu festgelegt und die Verbesserungen bei der Datenverarbeitung und den Verfahren klargestellt.

Die operative Dezentralisierung der Belastungsanzeige an die anweisungsbefugten Dienststellen gilt ab 1. Januar 2003, dem Datum des Inkrafttretens der neuen Haushaltsordnung, der Durchführungsbestimmungen und der Internen Verfahrensvorschriften für die Einziehung.

Im Jahr 2002 wurden bereits weitere Verbesserungen vorgenommen:

- *im Bereich der Datenverarbeitung wurde die erste Phase der verbesserten Überwachung durchgeführt;*
- *das mit der Einziehung befasste Personal wurde aufgestockt, außerdem wurde die Koordinierung der Vorgänge im Stadium der Beitreibung zentralisiert;*
- *OLAF hat ein neues Referat für die finanziellen Folgemaßnahmen in Fällen von Unregelmäßigkeiten geschaffen.*

Eine neue Mitteilung der Kommission zur Verbesserung der Einziehung der aus der direkten und indirekten Verwaltung der Gemeinschaftsausgaben entstandenen Forderungen wird voraussichtlich vor Ende 2002 von der Kommission gebilligt.

⁽³⁶⁾ SEK(2000) 2204/3 vom 12.12.2000.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.69. Wegen der verzögerten Umsetzung einiger Aspekte der Reform liegen bisher nur wenige Prüfberichte vor. Bis Ende 2001 hatten weder der Interne Auditdienst noch die internen Auditstellen eingehende Prüfungen bezüglich der Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle vorgenommen. Ende 2001 war der Zentrale Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung, der selbst keine Kontrollen durchführt, noch nicht in der Lage, seine Überwachungsfunktion bezüglich der Anwendung der Mindestnormen für die interne Kontrolle vollständig wahrzunehmen.

9.70. Insgesamt sind die eingetretenen Verzögerungen nicht außergewöhnlich. In den meisten Fällen sind sie auf eine unrealistische Zeitplanung und eine erhebliche Unterschätzung von durchaus vorhersehbaren Schwierigkeiten wie etwa administrativen und technischen Sachzwängen zurückzuführen.

Synthesebericht der Kommission (24. July 2002)

Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren

9.71. Die Erklärungen der Generaldirektoren stellen eine Neuerung dar, die möglicherweise Auswirkungen auf den Prüfungsansatz des Hofes haben wird. Deshalb ist es wichtig, dass keinerlei Unklarheiten bezüglich des Gültigkeitsbereichs dieser Erklärungen bestehen, insbesondere was die Behandlung der erheblichen Mängel auf der Ebene der Mitgliedstaaten, der Drittstaaten sowie der Endempfänger betrifft (siehe Ziffern 9.57-9.62 und 9.86), und dass die zugrunde liegenden Verfahren hinreichend transparent sind, um eine Prüfung ihrer Begründetheit seitens des externen Prüfers zu ermöglichen. Dies ist noch nicht der Fall. Die Vorlage der Tätigkeitsberichte und der Erklärungen der Generaldirektoren

9.69. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Umsetzung der Kontrollnormen erfolgt schrittweise. Der Zentrale Finanzdienst unterstützt die Kommissionsdienststellen und überwacht diese Umsetzung. Dies hat vor allem zur Überarbeitung der von der Kommission angenommenen Normen Ende 2001 geführt.

Die internen Kontrollnormen, die jährlichen Tätigkeitsberichte und die Erklärungen der Abteilungen bildeten die erforderliche Grundlage, auf der der Interne Auditdienst eingehende Prüfungen durchführt. Bis sie vorlagen, befasste sich der Interne Auditdienst zunächst mit dem Reformprozess selbst, danach mit besonderen Risikobereichen oder -themen, für die die Verwaltung um eine Überarbeitung gebeten hatte. Bei der Durchführung der Prüfung und Überarbeitung konnte der Auditdienst Erfahrungen sammeln, eine vorläufige Erhebung zur Kommission und ihrem Kontrollumfelds durchführen und die wichtigsten systemimmanenten Fragen und Risiken bestimmen.

9.70. ANTWORT DER KOMMISSION

Die ursprünglichen Ziele waren sehr ehrgeizig, vor allem angesichts des Mangels an auf Rechnungsprüfung und Kontrolle spezialisiertem Personal. Die Kommission hat in ihrem zusammenfassenden Bericht (siehe Maßnahme 14) ⁽⁵⁾ anerkannt, dass diese spezialisierten Profile nicht rechtzeitig verfügbar waren.

9.71. ANTWORT DER KOMMISSION

In ihrem zusammenfassenden Bericht hat die Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte vorgesehen, insbesondere in Bezug auf die Aspekte der gemeinsamen Verwaltung der Gemeinschaftsmittel und methodische Aspekte der Hilfe beim Erstellen dieser Berichte.

⁽⁵⁾ Maßnahme 14: Die GD Personal und Verwaltung wird so bald wie möglich im Jahr 2002 die Anforderungsprofile für den Personalbedarf der für das Finanzmanagement und verwandte Bereiche zuständigen GDs überprüfen, die Ergebnisse mit den gegenwärtigen Programmen für einschlägige Auswahlverfahren vergleichen und gegebenenfalls zusätzliche allgemeine Auswahlverfahren einleiten. Zu diesem Zweck wird die GD Personal und Verwaltung einen Plan ausarbeiten, der vom neuen Amt für Personalauswahl (EPSO) ab Anfang 2003 umzusetzen sein wird. Zur Überbrückung wird die Besetzung freier Planstellen durch Zeitbedienstete so lange fortgesetzt, bis ausreichend lange Reservelisten aus entsprechenden Auswahlverfahren verfügbar sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

zum Haushaltsjahr 2001 entspricht einem Versuchsballon, wobei mehrere Aspekte verbesserungsbedürftig sind. Erst ab dem Haushaltsjahr 2002 können diese Berichte und Erklärungen gegebenenfalls eine der Grundlagen für die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes bilden.

Ausarbeitungsverfahren

Unzureichende Begleitung

9.72. Für das Haushaltsjahr 2001 wurden die Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren vorgelegt, ohne dass man sich auf vollständig funktionsstüchtige reformierte Strukturen stützen konnte. Die anzuwendenden Verfahren, die einzuhaltenden Normen sowie die zu verwendende Terminologie waren gerade erst festgelegt worden⁽³⁷⁾, und den zentralen Dienststellen war es nicht immer möglich, die Arbeit der 36 Generaldirektionen zu begleiten.

9.73. Wegen dieser verspäteten Vorbereitung konnten die Leitlinien nicht immer einheitlich ausgelegt werden. Außerdem war es nicht möglich, eine erste Analyse der erstellten Entwürfe vorzunehmen, um Fehler, Unstimmigkeiten und Widersprüche zwischen den Erklärungen der einzelnen Generaldirektoren zu ermitteln und wünschenswerte Änderungen vorzunehmen. Der einjährige Aufschub der Vorlage der ersten vollständigen Berichte und Erklärungen wurde nicht hinreichend genutzt, um den bevollmächtigten Anweisungsbefugten der Kommission die notwendige Begleitung und Unterstützung zukommen zu lassen.

⁽³⁷⁾ Am 27. Juni 2001 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung über die jährlichen Berichte und Erklärungen der Generaldirektoren, in der die Vorlage der jährlichen Tätigkeitsberichte für 2001 bis spätestens 1. Mai 2002 vorgesehen ist. Am 9. Januar 2002 wurden in einem Rundschreiben zu den jährlichen Tätigkeitsberichten für 2001 die Systeme zur Sammlung der notwendigen Angaben definiert. Erst am 9. April 2002, d. h. drei Wochen vor dem Abgabetermin, wurden Leitlinien zur Unterstützung der Generaldirektionen bei der Ausarbeitung ihrer gegebenenfalls mit Vorbehalten versehenen Erklärungen und zur Erläuterung der Begriffe, der Terminologie und des Gültigkeitsbereichs der Erklärung und der vorläufigen Vorbehalte erlassen.

Außerdem stellen diese Berichte und Erklärungen keine Zuverlässigkeitserklärung im Sinne des Rechnungshofs dar und sie folgen daher nicht der gleichen Methodik. Sie wurden mit dem Ziel der stärkeren Übernahme von Verantwortung („accountability“) für Verwaltungsmaßnahmen durch die Generaldirektoren, aber auch durch die Kommission entwickelt.

9.72. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hat große Anstrengungen im Hinblick auf die Reform der Verwaltungsstrukturen unternommen. Es handelt sich um die erste Runde für alle Kommissionsdienststellen im Rahmen der Einführung des neuen aktivitätsbezogenen Managements (ABM). Die Kommission vertritt gleichwohl die Ansicht, dass die in ihrem zusammenfassenden Bericht eingeleiteten Berichtigungsmaßnahmen bereits in großem Maß dazu beitragen können, dass die festgestellten Mängel abgebaut werden.

Die Überarbeitung der Methodik (siehe Maßnahme 10) und insbesondere die in dieser Runde gesammelten Erfahrungen dürften eine Harmonisierung der Verfahren ermöglichen. Gleichwohl werden die Erklärungen niemals vollständig harmonisiert sein, da die Besonderheiten der Kommissionsdienststellen respektiert werden sollen.

9.73. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hat den einjährigen Aufschub der „vollständigen“ Vorlage der Berichte genutzt, um für jede Generaldirektion Berichte über die Umsetzung der internen Kontrollnormen, insbesondere der Finanzverwaltung bis zum 30. Juni 2001, zu erstellen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Mangelnde Präzision der Normen

9.74. Gemäß den Leitlinien liefern die Generaldirektoren in ihren Erklärungen hinreichend Gewähr dafür, dass weder systematische Schwachstellen im internen Kontrollsystem noch punktuelle Probleme bestehen, die erhebliche Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge des Haushaltsjahres haben könnten.

9.75. Erheblichkeit wird in den Leitlinien definiert als jeder Umstand, der Fehler, Ineffizienz, Unregelmäßigkeiten, Betrügereien oder andere negative Folgen in einem Ausmaß verursacht hat oder verursachen könnte, das die zuständigen mittelbewirtschaftenden Stellen zur Einleitung sofortiger Abhilfemaßnahmen verpflichtet, um das Risiko potenzieller Verluste zulasten der Organisation zu vermindern. In solchen Fällen sollte die Erklärung mit Vorbehalten versehen sein.

9.76. Anhand mehrerer Beispiele im Anhang der Leitlinien sollten die Definitionen veranschaulicht werden. Mangels ausreichender Erfahrung hätten allerdings nur eine eingehende Analyse der zu behandelnden Phänomene und eine gründliche Diskussion ihrer Einstufung eine kohärente Handhabung in sämtlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen gewährleisten können. Wegen der verspäteten Vorlage der praktischen Leitlinien konnten solche Harmonisierungsmaßnahmen nicht veranlasst werden.

Inhalt der jährlichen Erklärungen und Tätigkeitsberichte

Vorbehalte, die die positive Zuverlässigkeitsgewähr abschwächen

9.77. Für das Haushaltsjahr 2001 behaupten alle 36 betroffenen Generaldirektoren, über angemessene Sicherheit dafür zu verfügen, dass die eingerichteten Kontrollverfahren hinreichend Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten. 22 dieser Erklärungen enthalten jedoch Vorbehalte, die sich auf so schwerwiegende Sachverhalte beziehen, dass die Kommission selbst mithilfe eines Aktionsplan Abhilfe zu schaffen beabsichtigt (siehe Ziffer 9.96). Durch das sehr breite Spektrum der geplanten Maßnahmen wird die mit den Erklärungen der Generaldirektoren gelieferte Zuverlässigkeitsgewähr abgeschwächt.

9.78. Siebzehn Generaldirektoren behaupten, über angemessene Sicherheit dafür zu verfügen, dass die eingerichteten Kontrollverfahren ihnen hinreichend Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit

9.75- 9.76. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hat in ihrem zusammenfassenden Bericht mehrere Probleme angesprochen, vor allem in Bezug auf die methodischen Aspekte und die Leitlinien für die Ausarbeitung der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen. Um die Probleme zu beheben, hat die Kommission eine Sondermaßnahme (siehe Maßnahme 10) eingeleitet, die auf die Präzisierung der Begriffsbestimmung und der Relevanz der Vorbehalte (Konzept der Erheblichkeit) abzielt.

9.77- 9.79. ANTWORT DER KOMMISSION

Nach Ansicht der Kommission liefern die von den einzelnen Generaldirektoren abgegebenen Erklärungen von ihrer Seite angemessene Sicherheit, selbst wenn sie eine Reihe von Vorbehalten enthalten.

Die Tatsache, dass im Rahmen dieser Runde Vorbehalte geäußert wurden zeigt, dass das Problem erkannt wurde und die Generaldirektion sich verpflichtet, es mit Hilfe der Aktionspläne zu beseitigen. Oft handelt es sich um Bedenken oder Unsicherheiten in Bezug auf bestimmte Transaktionen oder Systeme, die überprüft werden müssen; das bedeutet, dass der Vorbehalt nicht notwendigerweise für alle zugrunde liegenden Vorgänge gilt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

der zugrunde liegenden Vorgänge liefern, erklären jedoch, nicht über die notwendigen Informationen über die Funktionsweise der Systeme zu verfügen. In einigen Fällen erklären sie sogar, dass die eingerichteten Systeme erhebliche Mängel aufweisen.

9.79. Diese Problematik lässt sich durch folgende Beispiele veranschaulichen:

a) Im Falle des Sozialfonds behauptet die Generaldirektion Beschäftigung, sie besitze in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge keine hinreichende Gewähr für das einwandfreie Funktionieren der von den Mitgliedstaaten für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 eingerichteten Systeme.

b) Die Generaldirektionen Landwirtschaft, Informationsgesellschaft sowie Verkehr und Energie machen in ihrer Erklärung mehrere erhebliche Vorbehalte geltend, ohne jedoch den jeweils betroffenen Ausgabenanteil zu präzisieren.

Unzulängliche oder unklare Vorbehalte

9.80. In sechs jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen wird überhaupt nicht zwischen Vorbehalten und Bemerkungen⁽³⁸⁾ unterschieden, und die in einigen Erklärungen enthaltenen Bemerkungen stellen in Wirklichkeit Vorbehalte dar. Im Falle der Generaldirektion Regionalpolitik heißt es beispielsweise, dass die laufenden Prüfungsarbeiten in Bezug auf den Programmplanungszeitraum 2000-2006 des EFRE, des Kohäsionsfonds und von ISPA nur eine beschränkte und ungewisse Gewähr liefern, ohne dass diese Angabe einen Vorbehalt darstellt. Außerdem ist die Bewertung der Relevanz der Vorbehalte bzw. Bemerkungen wegen des Fehlens von Angaben zu den tatsächlichen oder geschätzten Auswirkungen der angesprochenen Probleme entweder unmöglich oder sehr schwierig (siehe Ziffer 9.79 Buchstabe b)).

a) Die geplante Anzahl der vorbeugenden Kontrollen bei der GD Beschäftigung und Soziales betreffend die erste Evaluierung der Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001) musste wegen fehlender Beschreibungen oder später Übermittlung dieser Beschreibungen verringert werden.

Darüber hinaus wird in der Erklärung des bevollmächtigten Anweisungsbefugten zum jährlichen Tätigkeitsbericht 2001 klargestellt, dass diese Lage auch auf Schwierigkeiten mit der Arbeitsweise und den Einstellungen bei der Kontroll- und Prüfstelle der GD Beschäftigung und Soziales zurückzuführen ist. Berücksichtigt man die Verbesserung dieser Lage, so waren alle Mitgliedstaaten im Jahr 2002 Gegenstand mindestens einer vorbeugenden Kontrolle durch die GD Beschäftigung und Soziales.

b) Die Feststellung des Rechnungshofs lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass die Generaldirektoren erstmals derartige Erklärungen abzugeben hatten. In ihrem zusammenfassenden Bericht erkennt die Kommission außerdem an, dass angesichts der Ergebnisse dieser ersten Runde ein stärker harmonisierter Ansatz erforderlich ist, vor allem in Bezug auf den Umfang der Vorbehalte. Die Maßnahme 10 ermöglicht diesen Ansatz.

9.80. ANTWORT DER KOMMISSION

Die GD Regionalpolitik akzeptiert, dass die Bemerkung, auf die der Rechnungshof Bezug nimmt, in Form eines Vorbehalts abgegeben wurde, wie aus den Erläuterungen im Hauptteil des Tätigkeitsberichts klar hervorgeht. Das Gewicht des „Vorbehalts“ wird durch die Zuversicht, dass der Mangel an angemessener Sicherheit eine vorübergehende Erscheinung ist, relativiert. Die Höhe der betreffenden Fördermittel wird in den Erläuterungen zur Erklärung des Generaldirektors grob angegeben durch die Anzahl der von der Verwaltung und vor Ort geprüften Programme (beim EFRE) und von durchgeführten Prüfungen (beim Kohäsionsfonds und bei ISPA), wobei die Annahme zugrunde gelegt wird, dass für Programme und Länder, die nicht geprüft wurden, nur begrenzte Sicherheit bestehen kann.

⁽³⁸⁾ Während ein Vorbehalt die Gewähr für einen punktuellen Aspekt der Haushaltsführung abschwächt, dienen Bemerkungen zur besonderen Erläuterung eines Aspekts der Haushaltsführung, der hervorgehoben werden soll.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.81. Ferner enthalten die jährlichen Tätigkeitsberichte häufig Informationen zu Risiken außer Kontrolle, zu denen in der Erklärung keinerlei Vorbehalt geltend gemacht wurde. Im jährlichen Tätigkeitsbericht des Amtes für Humanitäre Hilfe (ECHO) ist beispielsweise die Rede von verbesserungsbedürftigen Bereichen (Aus-schreibungsverfahren, Qualität der Rechnungsführung und der Kontrollen der Partner-NRO). Diese verschiedenen Aspekte sind in den Vorbehalten nicht berücksichtigt.

Unstimmigkeiten

9.82. Einige Aspekte, die die meisten General-direktionen betreffen, wurden nicht einheitlich behan-delt. So führten beispielsweise der Mangel an qualifizier-tem Personal, die Tatsache, dass die Auditstellen keine Zuverlässigkeitsgewähr liefern, und die Nichteinhaltung der Normen für die interne Kontrolle bisweilen zu einem Vorbehalt, bisweilen jedoch nur zu einer Bemerkung oder Erläuterung im Tätigkeitsbericht, ohne dass Unter-schiede im Ausmaß der aufgezeigten Schwierigkeiten erkennbar wären.

9.83. Zu den Rahmenprogrammen für Forschung und technologische Entwicklung machte die General-direktion Energie und Verkehr einen Vorbehalt bezüg-lich der Eignung der derzeitigen Kontrollen in Bezug auf die Ausgabenmeldungen zur zufriedenstellenden Ver-minderung des Risikos überhöhter Zahlungen geltend und betonte dabei, dass diese Angelegenheit bisher von den verschiedenen betroffenen Generaldirektionen kei-ner gemeinsamen Lösung zugeführt wurde. Diese Ange-legenheit wird auch in einem von den General-direktionen Informationsgesellschaft und Unternehmen geltend gemachten Vorbehalt aufgegriffen. Die General-direktion Forschung und technologische Entwicklung behauptet jedoch in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht, dass hinsichtlich des Vierten Rahmenprogramms die Ergebnisse ihrer Audits bestätigen, dass das System hin-reichend zuverlässig ist. Bei 155 der 232 durchgeführ-ten Audits zeigte sich allerdings, dass die Vertragspart-ner überhöhte Kostennachweise vorgelegt hatten (siehe Tabelle 4.8).

9.81. ANTWORT DER KOMMISSION

Gemäß den Leitlinien für die Erklärung des bevollmächtigten Anweisungsbefugten und die Vorbehalte im Jahresbericht beziehen sich die Vorbehalte auf Mängel bei der internen Kontrolle innerhalb der GD/Dienststelle, die es dem bevoll-mächtigten Anweisungsbefugten verwehren könnten, die in der Erklärung geforderte angemessene Gewähr in vollem Umfang zu geben. Wenn ECHO darauf hinweist, dass viele humanitäre Organisationen (NRO) die Qualität der Rech-nungsführung und der Kontrollen verbessern könnten und dass die Partner-NRO zuweilen Schwierigkeiten mit der Ein-haltung der EG-Regeln für das Beschaffungswesen haben, da diese nicht an die Umstände der humanitären Hilfe angepasst sind, so bezieht sich dies auf Kontrollen, die von den für die Durchführung der Operationen zuständigen Stellen durchge-führt werden und nicht auf die internen Kontrollen innerhalb der Generaldirektion.

9.82. ANTWORT DER KOMMISSION

Nach Ansicht der Kommission dürften die Überarbeitung der Methodik (siehe Maßnahme 10) und insbesondere die in die-ser Runde gesammelten Erfahrungen eine Harmonisierung der Verfahren ermöglichen. Dagegen werden die Erklärungen niemals vollständig harmonisiert sein, da die Besonderheiten der Kommissionsdienststellen respektiert werden sollen.

9.83. ANTWORT DER KOMMISSION

In den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen Forschung, Informationsgesellschaft, Verkehr und Energie sowie Unternehmen wurden vergleichbare Schwierigkeiten ver-zeichnet, was das Problem der Anwendung der vertraglichen Bestimmungen durch die Begünstigten bei der Vorlage der Kostennachweise betrifft. Um diesen Problemen zu begegnen, wurden die Kontrollmechanismen verstärkt, eine Auditstrategie eingeführt mit dem Ziel, rund 10 % der Auftragnehmer eines Rahmenprogramms zu prüfen, und die Möglichkeiten einer Bestätigung der Kosten untersucht. Um weitere Verbesserun-gen zu erzielen, hat die Kommission im zusammenfassenden Bericht zu den jährlichen Tätigkeitsberichten eine Sonder-maßnahme verabschiedet.

Die Kommission verpflichtet sich, den Ansatz in Bezug auf die Jahresberichte und die Erklärungen der Generaldirektoren weiter zu harmonisieren, sofern die Lage vergleichbar ist. Die vom Rechnungshof festgestellten Divergenzen im Bereich For-schung erklären sich auch dadurch, dass die Umstände nicht vollständig vergleichbar sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.84. Die Generaldirektion Haushalt machte ihrerseits Vorbehalte zu den Finanzinformationssystemen, zur Rechnungsführung und zu den Finanzausweisen sowie zum Verfahren zur Einziehung von Forderungen geltend, die sich auch auf die in den übrigen Generaldirektionen aufgetretenen Probleme erstrecken dürften. Damit wollte die Generaldirektion Haushalt die Verantwortung für die Rechnungsführungsangaben in der Anlage zu den Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen übernehmen.

9.85. In den meisten Tätigkeitsberichten und Erklärungen wird beispielsweise nicht auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Rechnungsführungsangaben, insbesondere bezüglich der Erfassung der Aktiva und Passiva der Gemeinschaft, hingewiesen. Dieser Sachverhalt kann Anlass zu Missverständnissen geben, denn die Leser der verschiedenen Tätigkeitsberichte und Erklärungen erhalten nicht systematisch Kenntnis von dem allgemeinen Vorbehalt der Generaldirektion Haushalt. Dieser Sachverhalt wird dadurch weiter kompliziert, dass einige Tätigkeitsberichte und Erklärungen Vorbehalte, Bemerkungen oder Erläuterungen zu den fraglichen Problemen enthalten.

Unzureichende Behandlung externer Schwierigkeiten

9.86. Gemäß den in den Ziffern 9.57-9.62 beschriebenen Grundsätzen erstrecken sich die meisten Erklärungen ausschließlich auf die der direkten Verantwortung der Kommission unterliegenden Bereiche, ohne dass dies in der Erklärung selbst erläutert wird. Es besteht beispielsweise eine unklare Sachlage dadurch, dass die Erklärung bezüglich der Generaldirektion Landwirtschaft sich auf den gesamten Haushaltsbereich zu erstrecken scheint, während der Generaldirektor in seiner Erklärung auf seinen Bericht verweist, in dem er präzisiert, dass er sich schwerpunktmäßig mit den Bereichen befasst, die direkt seiner Kontrolle unterstehen (siehe Ziffer 9.79 Buchstabe b)).

So hat die GD Forschung den Vorbehalt bezüglich der genannten Schwierigkeiten nicht übernommen und dabei betont, dass sie ihre Tätigkeit in einem repräsentativen Kontroll- und Prüfungsumfeld ausführt, das ein zuverlässiges Bild der Lage vermittelt.

9.84- 9.85. ANTWORT DER KOMMISSION

Von den drei von der GD Haushalt erhobenen Vorbehalten hatte nur der Vorbehalt betreffend die Kohärenz der Rechnungsführungsdaten Auswirkungen auf die Erklärung der übrigen Generaldirektoren. Die Generaldirektoren selbst gelangten bei der Ausarbeitung der Erklärungen zu der Einschätzung, dass es angesichts der einschlägigen Zuständigkeit der GD Haushalt sachdienlicher ist, dieses Problem im Rahmen eines allgemeinen Vorbehalts der GD Haushalt zu behandeln.

- *Der Vorbehalt zur Finanzübersicht ist von großem Interesse für die Kommission als Ganzes, fällt aber nicht in die Zuständigkeit der Generaldirektionen. Daher gibt es keinen Grund, ihn in den Erklärungen der übrigen Generaldirektoren (außer Haushalt) zu erwähnen.*
- *Der Vorbehalt in Bezug auf das Verfahren zur Einziehung von Forderungen betrifft die internen Verfahrensschritte innerhalb der GD Haushalt. Er betrifft daher nicht die übrigen Generaldirektionen.*

9.86. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Erklärung des Generaldirektors AGRI enthält die Verpflichtung in Bezug auf eine ordnungsgemäße Arbeitsweise dieser Dienststellen und insbesondere auf die Zuverlässigkeit ihres internen Kontrollsystems. Es umfasst die von der Direktion „Audit der Agrarausgaben“ durchgeführten Kontrollen der von den Mitgliedstaaten und Beitrittsländer verwalteten Ausgaben, der sogenannten „indirekten Ausgaben“. Die Erklärung betrifft also sehr wohl den gesamten Haushalt.

Die Erklärung bezieht sich auf die dem Generaldirektor unterstehenden Kontrollbereiche. Die Erklärung deckt mit anderen Worten bei den indirekten Ausgaben nicht die den Mitgliedstaaten gemäß der geltenden Regelungen zukommenden Verwaltungs- und Kontrollbefugnisse ab.

Nach Ansicht der GD Landwirtschaft besteht keine unklare Sachlage.

Die Gliederung der Zuständigkeiten des Generaldirektors und der begünstigten Länder bei der gemeinsamen Verwaltung sind in den spezifischen Rechtsvorschriften beschrieben und wurden in die Charta des bevollmächtigten Anweisungsbefugten übernommen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.87. Im jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Entwicklungszusammenarbeit wird zwar betont, dass die externe Auditfunktion umgehend und massiv verstärkt werden muss, um eine verbesserte Kontrolle der Vorgänge sowohl am Sitz der Kommission als auch in den Delegationen zu erzielen, doch die Erklärung enthält diesbezüglich keinerlei Vorbehalt.

Fehlen von Angaben zu den Aktionsplänen

9.88. Gemäß den praktischen Leitlinien sollen die Erklärungen eine knappe Beschreibung der Art der Vorbehalte und eine Zusammenfassung der Lösungsvorschläge enthalten. Detailliertere Angaben zu den Vorbehalten (Probleme, Auswirkungen und Aktionsplan) sind in Kapitel 4 des jährlichen Tätigkeitsberichts aufzuführen. Für das Jahr 2001 enthalten nur sehr wenige Erklärungen einen Aktionsplan mit den geplanten Abhilfemaßnahmen zu den einzelnen festgestellten Problemen.

9.89. Die Vorlage jährlicher Tätigkeitsberichte und Erklärungen wird in dem Maße zur Verbesserung der internen Kontrollsysteme beitragen, wie die Kommissionsdienststellen die verschiedenen angekündigten Aktionspläne in die Tat umsetzen (siehe Ziffern 9.96-9.97).

Kohärenz mit den Prüfungsergebnissen des Hofes

9.90. In der Standardformel der Erklärung wird erläutert, dass die angemessene Gewähr unter anderem auf Erkenntnissen beruht, die aus den Berichten des Rechnungshofes zu den der jeweiligen Erklärung vorangegangenen Jahren gewonnen wurden. Nur in sehr wenigen Fällen waren die Hauptfeststellungen des Hofes zu spezifischen Bereichen Gegenstand eines Vorbehalts.

9.91. In seinem Sonderbericht Nr. 10/2001 ⁽³⁹⁾ über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 ⁽⁴⁰⁾ seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten vertrat der Hof beispielsweise die Ansicht, dass ohne die umgehende Einleitung von Maßnahmen zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Anwendung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten die Kommission nicht über hinreichende und zuverlässige Angaben zum Abschluss der verschiedenen Interventionsformen verfügt. Diese Bemerkungen wurden im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 erneut vorgebracht ⁽⁴¹⁾. Trotz dieser Bemerkungen machten die für die Verwaltung der Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen diesbezüglich keine Vorbehalte geltend.

⁽³⁹⁾ ABl. C 314 vom 8.11.2001.

⁽⁴⁰⁾ ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 1.

⁽⁴¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 3.44-3.56.

9.87. ANTWORT DER KOMMISSION

Ein Aktionsprogramm zur Stärkung der Tätigkeiten und Verfahren der externen Kontrolle wurde von AIDCO verabschiedet.

9.88. ANTWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hat in ihrem zusammenfassenden Bericht Maßnahmen mit einem festen Zeitplan genannt, die die mehreren Generaldirektionen gemeinsamen Vorbehalte oder bei der Erstellung des zusammenfassenden Berichts festgestellte Schwachpunkte betreffen.

Die letzte Maßnahme (Nr. 18)⁽⁶⁾ fordert, dass die Kommissionsdienststellen die Aktionspläne bis September 2002 in ihre Jährlichen Managementpläne für 2002 aufnehmen, wobei ein Überwachungsverfahren ausdrücklich vorgesehen ist.

9.91. ANTWORT DER KOMMISSION

Ein umfassendes Audit wurde im Jahr 2001 in Bezug auf die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2064/97 durch die Mitgliedstaaten durchgeführt um sicherzustellen, dass eine angemessene Grundlage für den Abschluss der Interventionsformen im Zeitraum 1994-1999 besteht.

⁽⁶⁾ Maßnahme 18: Die fehlenden oder lückenhaften Aktionspläne werden bis September 2002 in die Jährlichen Managementpläne für 2002 aufgenommen und — nach dem Beispiel der übrigen Aktionspläne — gegebenenfalls in die Jährlichen Managementpläne für 2003 übernommen. Die Fortschritte werden vom zuständigen Kommissionsmitglied überwacht und in der nächsten Runde von Jahresberichten analysiert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Schlussfolgerungen des Internen Auditdienstes

9.92. Der Interne Auditdienst legte Ende Juli 2002 eine Bewertung der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten der Kommission vor. Diese Bewertung erstreckt sich nicht auf den Gehalt der Erklärungen, sondern auf die Anwendung der von der Kommission festgelegten Methoden seitens der Dienststellen. Deshalb wäre es falsch, die bisweilen kritischen Schlussfolgerungen als ein Prüfungsgutachten über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge der Kommission insgesamt zu interpretieren. Zahlreiche Empfehlungen aus diesem Bericht (der vor allem durch das Streben nach Transparenz geprägt ist) finden sich in der Synthese der Erklärungen wieder, die die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt hat ⁽⁴²⁾.

9.93. Grundsätzlich sind drei Bemerkungen des Berichts hervorzuheben:

- a) Die Kommission hätte ein Interesse daran, zur Ausarbeitung der Erklärungen ein stufenförmiges Verfahren einzuführen, wobei jeder Verantwortliche gegenüber der unmittelbar übergeordneten Hierarchieebene eine Erklärung über den jeweiligen Zuständigkeitsbereich abzugeben hätte.
- b) Die Erklärungen sind sehr uneinheitlich gegliedert, und sowohl die Bemerkungen als auch die Vorbehalte sind vor allem inhaltlich sehr unterschiedlich. Dadurch wird eine strukturierte Zusammenfassung der Schlussfolgerungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten erschwert.
- c) Die Erklärungen zu Bereichen, in denen die Mittelbewirtschaftung mit den Mitgliedstaaten geteilt wird, sind mehrdeutig und lassen erkennen, dass die bevollmächtigten Anweisungsbefugten es vermeiden, zu Vorgängen Stellung zu beziehen, für die sie keine vollständige Handhabe zu besitzen glauben.

9.93. ANTWORT DER KOMMISSION

- a) *Die von der Kommission für die Ausarbeitung der Erklärungen verwendete Methode beruht auf dem Prinzip der Zentralisierung der Informationen auf höchster Hierarchieebene. Der Generaldirektor erstellt seine persönliche Einschätzung anhand der Angaben, die ihm unmittelbar zur Verfügung stehen, aber selbstverständlich auch auf der Grundlage der ihm von seinen Dienststellen übermittelten Angaben. In dieser ersten Runde wurde jedoch das stufenförmige Verfahren nicht eingesetzt.*
- b) *Die Kommission ist sich einer gewissen Heterogenität bewusst, die vor allem darauf zurückzuführen ist, dass dieses System noch ganz neu ist und erst kürzlich eingeführt wurde. Deshalb enthält der zusammenfassende Bericht der Kommission die Maßnahme 10, die vorsieht, „die Methodik und die Leitlinien zur Erstellung der Jahresberichte für das Jahr 2002 zu optimieren, wobei besondere Aufmerksamkeit dabei der Frage der Erheblichkeit und der Definition der Relevanz potenzieller Vorbehalte in den begleitenden Erklärungen gelten muss“.*

Was die Konsolidierung der vorgelegten Schlussfolgerungen betrifft, so betont die Kommission, dass genau dies die Aufgabe ihres zusammenfassenden Berichts ist: darin werden die wichtigsten Errungenschaften und Lücken der Kommissionsarbeit offen gelegt, der Stand der Reform analysiert und 18 durchzuführende Maßnahmen festgelegt.

- c) *Die Charta für die bevollmächtigten Anweisungsbefugten besagt klar, dass der Anweisungsbefugte auch die außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs durchgeführten Maßnahmen überwachen muss. In einigen Erklärungen wurden Vorbehalte in Bezug auf die Verwaltung der Mittel durch Dritte klar zum Ausdruck gebracht. Außerdem gehen die Maßnahmen 4 und 12 des zusammenfassenden Berichts hier viel weiter.*

⁽⁴²⁾ Synthese der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren und Dienstleiter (KOM(2002) 426 endg. vom 24.7.2002).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Synthese der Kommission

9.94. Der Bericht der Kommission erstreckt sich auf sämtliche Reformthemen, die seit der Vorlage des Weißbuchs in Angriff genommen wurden. Die nachstehenden Bemerkungen beschränken sich auf Aspekte im Zusammenhang mit dem Finanzmanagement im weiteren Sinne.

9.95. Die Kommission unterstreicht zwar, dass die Einführung der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren eine deutliche Verbesserung in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht bewirkt, stellt jedoch auch fest, dass zur dauerhaften Verbesserung des Finanzmanagements ungeachtet signifikanter Fortschritte „noch viel zu tun (bleibt)“⁽⁴³⁾.

9.96. Der Klarheit halber bekundet die Kommission ihre Absicht, einige der festgestellten Schwierigkeiten mithilfe eines 18-teiligen Aktionsplans als Ergänzung zu den von den Generaldirektoren in ihren Jahresberichten angekündigten Aktionsplänen zu beheben. Von den Punkten, die dringend in Angriff genommen werden sollten, sind insbesondere zu nennen:

- a) die Rationalisierung der Finanzierungsmechanismen für indirekte Aktionen (Maßnahme 1);
- b) die Klärung der Zuständigkeiten bei geteilter Mittelbewirtschaftung im Bereich der Strukturfonds (Maßnahmen 4 und 12);
- c) die Optimierung der Methodik und Klärung der Relevanz der Erklärungen der Generaldirektoren⁽⁴⁴⁾ (Maßnahme 10);
- d) die Erhöhung der Effizienz der Überwachungsfunktionen der internen Kontrolle auf den verschiedenen Managementebenen (Maßnahmen 8 und 13);
- e) die Modernisierung des Kontenrahmens (Maßnahme 16).

⁽⁴³⁾ Synthesebericht, S. 16.

⁽⁴⁴⁾ In diesem Zusammenhang liefert Teil 5 des Syntheseberichts im Gegensatz zu den Schlussfolgerungen, die bezüglich der Relevanz der Erklärungen zwiespältig bleiben, einen wahrheitsgetreuen Überblick über die Sachlage.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.97. Von den Punkten, auf die im Bericht nicht hinreichend ausführlich eingegangen wird, sind zu nennen:

- a) Im Rahmen der Maßnahmen 6 und 18 bezüglich der Begleitung der operativen Dienststellen durch die zentralen Dienste wäre eine zentrale Überwachung der Aktionspläne im Hinblick auf die Einhaltung der Mindeststandards für die interne Kontrolle sowohl auf der Ebene der Generaldirektionen als auch auf Institutionsebene notwendig ⁽⁴⁵⁾.
- b) Im Rahmen der Maßnahme 7 hinsichtlich der Interoperabilität der Informationssysteme und der Maßnahme 17 bezüglich der künftigen zentralen Finanzinformationssysteme hätte der Stellenwert des zentralen Rechnungsführungssystems Sincom II hervorgehoben werden müssen. Die Kommission kann nämlich nur dann ordnungsgemäß über ihre Vorgänge Rechenschaft ablegen, wenn sie Gewähr hat, dass die einschlägigen Angaben aus den zahlreichen Verwaltungssystemen ihrer bevollmächtigten Anweisungsbefugten im zentralen Rechnungsführungssystem korrekt wiedergegeben werden.
- c) Der Bezug zwischen der Risikoanalyse und der Relevanz der Erklärungen ließe sich dadurch festigen, dass innerhalb der Bereiche nach Verwaltungsmodus (direkte oder geteilte Mittelbewirtschaftung) differenziert wird. Da die Kommission präzisiert, dass in den Berichten der Generaldirektoren „Unsicherheit besteht in der Bewertung und dem Management von Risiken und auch in deren Einschätzung im Kontext der Gesamterklärung“ ⁽⁴⁶⁾, wäre zusätzlich zu den Maßnahmen 4 und 10 ⁽⁴⁷⁾ eine spezifische Maßnahme zweckmäßig gewesen.

9.97. ANTWORT DER KOMMISSION

- a) *Die letzte Maßnahme (Nr. 18) des zusammenfassenden Berichts fordert, dass die Kommissionsdienststellen die Aktionspläne bis September 2002 in ihren Jährlichen Managementplan für 2002 aufnehmen. Darin ist ferner festgelegt, dass die Fortschritte vom zuständigen Kommissionsmitglied überwacht und die Ergebnisse in der nächsten Runde von Jahresberichten analysiert werden. Der zusammenfassende Bericht für das Haushaltsjahr 2002 zieht ferner eine Bilanz der Durchführung der Maßnahmen im Bericht für 2001.*
- b) *Die Kommission hat eine Reform des Rechnungsführungssystems gestartet, wobei untersucht wird, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Anforderungen der neuen Haushaltsordnung zu erfüllen. Als Teil dieser Arbeit stellt die Kommission auch Überlegungen an hinsichtlich der Optionen für ein Computersystem zur Unterstützung dieser Entwicklung. Die Kommission hat die Kohärenz der Untersysteme des zentralen Rechnungsführungssystems geprüft. Sie wird untersuchen, wie die daraus gezogenen Lehren bei der Prüfung der Kohärenz zwischen den zentralen und den lokalen Systemen genutzt werden können.*
- c) *Nach Einschätzung der Kommission werden die Maßnahmen 4 und 10 den Bemerkungen des Rechnungshofs gerecht, da sie die Aspekte der Risikobewertung und der Relevanz der Erklärungen behandeln.*

⁽⁴⁵⁾ Siehe hierzu Ziffer 4.2. des Syntheseberichts.

⁽⁴⁶⁾ KOM(2002) 426 endg. vom 24.7.2002, Ziffer 4.1.2, S. 21.

⁽⁴⁷⁾ Im Zuge der Maßnahme 4 sollen die jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten für die geteilte Mittelbewirtschaftung im Bereich der Strukturfonds geklärt werden, während im Zuge der Maßnahme 10 besonderes Augenmerk auf die Relevanz der in die Erklärungen der Generaldirektoren aufzunehmenden Vorbehalte gerichtet werden soll.

BEMERKUNGEN DES HOFES

d) In Ermangelung eines kohärenten Ansatzes auf der Ebene der Dienststellen kam es zu einer Vermischung von Vorbehalten und Bemerkungen⁽⁴⁸⁾. Durch diese Vermischung bleiben nicht nur Umgeheimheiten ungeklärt, sondern wird auch die Relevanz der Schlussfolgerungen verschleiert, denn Aspekten höchst unterschiedlicher Art und unterschiedlichen Ausmaßes wird scheinbar die gleiche Bedeutung beigemessen. Dabei besteht die Gefahr, dass die gelieferten statistischen Angaben nicht nur falsch interpretiert werden, sondern auch den Eindruck von der Sachlage verfälschen.

d) *In ihrem zusammenfassenden Bericht hat die Kommission festgestellt, dass es Probleme bei der Methodik gibt. Die unterschiedlichen Ansätze oder Auslegungen durch die Dienststellen bei der Ausarbeitung ihrer Erklärungen zeigen, dass im methodischen Bereich noch Handlungsbedarf besteht. Nach Ansicht der Kommission wird die Maßnahme 10 hier gute Ergebnisse zeitigen. So ist eine Präzisierung der Begriffsbestimmung und der Relevanz der Vorbehalte (Konzept der Erheblichkeit) vorgesehen.*

Allgemeine Schlussfolgerung

9.98. Der Synthesebericht der Kommission stellt bezüglich der Rechenschaftspflicht offenkundig eine beispiellose Bemühung um Transparenz dar. Die Tatsache, dass bei den meisten der im vorliegenden Bericht beanstandete Mängel die Absicht besteht, Aktionspläne für Abhilfemaßnahmen zu erstellen und umzusetzen, zeugt vom Engagement der Kommission für einen verstärkten Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.

9.99. Im Hinblick auf künftige Entlastungen sind die Mehrdeutigkeiten in den Erklärungen der Generaldirektionen zu beseitigen, denn die am Prozess beteiligten Parteien haben ihre Rolle nicht alle gleich aufgefasst. In der Tat verknüpften einige bevollmächtigte Anweisungsbefugte ihre Erklärungen unmittelbar mit der erhöhten Verantwortung, die ihnen im Zuge der Reform zugewiesen wurde, und versuchten durch die Geltendmachung ihrer Vorbehalte ihre Verantwortlichkeit auf Managementaspekte zu beschränken, für die sie eine direkte Handhabe besitzen, insbesondere in Bereichen mit geteilter Mittelbewirtschaftung⁽⁴⁹⁾.

9.99. ANTWORT DER KOMMISSION

Nach Ansicht der Kommission sind die Generaldirektoren ihrer Verantwortung im Hinblick auf das Aufdecken bestehender Schwachpunkte gerecht geworden und haben Aktionspläne vorgeschlagen, um diese zu beseitigen⁽⁷⁾.

Die Kommission wird sich bemühen, in Zukunft Zweideutigkeiten und Schwächen ihres zusammenfassenden Berichts durch die geschaffenen Aktionspläne (vgl. Ziffer 9.100) zu begrenzen.

⁽⁴⁸⁾ Ziffer 5.1 des Syntheseberichts. Der Kommission zufolge „ist (...) ein kohärenterer Ansatz erforderlich und (...) gilt (es) sicherzustellen, dass die Erklärungen die tatsächliche Situation so exakt wie möglich wiedergeben“.

⁽⁴⁹⁾ In diesem Zusammenhang unterstrichen mehrere Generaldirektoren, dass sie nicht während des gesamten Haushaltsjahres 2001 für ihre Dienststellen zuständig waren und keine Gewähr für ihre Vorgänger übernehmen konnten.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sie, selbst wenn sie die nachgeordneten Verwaltungsverfahren wie etwa im Falle des EAGFL-Rechnungsabschlusses direkt überwachen, keine Zuverlässigkeitsgewähr liefern.

⁽⁷⁾ Die Erklärung des Generaldirektors Landwirtschaft bezieht sich auch auf den Kontenabschluss des EAGFL, wie aus der Antwort zu Ziffer 9.89 hervorgeht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

9.100. In Bezug auf das Haushaltsjahr 2001 erschwert die starke Vermehrung der risikobedingten Vorbehalte ungeklärten Ausmaßes (siehe Ziffer 9.79 Buchstabe b)) eine ausgewogene Gesamtbeurteilung des Finanzmanagements der Kommission. Deshalb bleiben die Schlussfolgerungen der Kommission zwiespältig⁽⁵⁰⁾ und ermöglichen es dem Hof nicht, sie als eine der Grundlagen für seine eigene Zuverlässigkeitserklärung zu verwenden (siehe Ziffer 9.71).

9.100. ANTWORT DER KOMMISSION

In ihren Erklärungen haben die Anweisungsbefugten angemessene Gewähr dafür geboten, dass die geschaffenen Kontrollverfahren die erforderliche Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge geben, indem sie diesen Erklärungen Vorbehalte beigefügt haben:

- *Einige sind auf Unzulänglichkeiten der Kontrollsysteme zurückzuführen;*
- *andere auf Probleme beim Anlaufen des Systems der Erklärungen;*
- *wieder andere heben lediglich reale Risiken hervor (eindeutig die mit den Außenhilfen verbundenen, in geringerem Maße diejenigen in Bezug auf die anderen Bereiche der dezentralisierten Verwaltung).*

Die Kommission ist entschlossen, die aufgetretenen Probleme zu lösen und die Risiken auf ein annehmbares Maß zu reduzieren, wie die Aktionspläne zeigen.

⁽⁵⁰⁾ Obwohl in den meisten Bereichen eine starke Vermehrung der Risiken und Unzulänglichkeiten zu verzeichnen ist, heißt es in Kapitel 6 des Berichts, dass die allgemeinen Schlussfolgerungen „positiv“ sind.

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

BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEITEN IM RAHMEN DES SECHSTEN, SIEBTEN UND
ACHTEN EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSFONDS (EEF)

INHALT	Ziffer
Einleitung	1-4
Kapitel I — Ausführung des sechsten, siebten und achten EEF	
Analyse der Haushaltsführung	5-17
Darstellung der Finanzausweise und Analyse der Rechnungsführung	5-6
Langsamer Durchführungsrhythmus	7-13
Schwierigkeiten beim Übergang vom achten zum neunten EEF	14-16
Schlussfolgerung	17
Kapitel II — Zuverlässigkeitserklärung zu den EEF	
Zuverlässigkeitserklärung zum sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2001	I-IV
Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung	18-38
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	18-21
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	22-38
Kapitel III — Weiterverfolgung früherer Bemerkungen	
Wiedereinziehungen beim AKP-Sekretariat	39-45
Zusammenfassung der früheren Bemerkungen	39-40
Maßnahmen im Anschluss an die früheren Bemerkungen: Erleichterung der Wiedereinziehungen durch Vorhandensein eines Kassenmittelüberschusses	41-44
Empfehlungen	45
Beteiligung der Obersten Rechnungskontrollbehörden der AKP-Staaten an der Kontrolle des EEF	46-47
Verwaltung des Zentrums für Unternehmensentwicklung (ZUE)	48-49
Zusammenfassung der früheren Bemerkungen	48
Weiterverfolgung der früheren Bemerkungen	49

EINLEITUNG

1. Die Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) beruhen zum einen auf internationalen Abkommen ⁽¹⁾, die zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) ⁽²⁾ geschlossen wurden, und zum anderen auf Beschlüssen des Rates über die Assoziierung von 24 überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Für die Verwaltung der EEF ist die Kommission gemeinsam mit den AKP-Staaten zuständig, unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Investitionsbank (EIB) bei der Durchführung bestimmter Formen der Hilfe ⁽³⁾. Die Dauer der AKP-EU-Abkommen entspricht weder der ursprünglich vorgesehenen noch der tatsächlichen Durchführungsdauer der mit diesen Abkommen geschaffenen EEF. Grundsätzlich ist zu beobachten, dass sich das Inkrafttreten der Abkommen immer mehr verzögert mit entsprechenden Verzögerungen beim Start der EEF als Konsequenz, und dass die EEF eine sehr lange Durchführungszeit haben. Die drei noch in der Durchführung befindlichen EEF, nämlich der sechste, siebte und achte EEF, traten im Haushaltsjahr 2001 in ihr sechzehntes bzw. elftes und viertes Durchführungsjahr ein (siehe **Tabelle 1**).

Tabelle 1 — Dauer der AKP-EU-Abkommen und der EEF

AKP-EU-Abkommen	EEF	Tatsächliche Durchführung zum 31.12.2001
Drittes Abkommen von Lomé (ABl. L 86 vom 31.3.1986)	Sechster EEF	Nicht abgeschlossen ⁽¹⁾
Fünf Jahre ab 1. März 1985 (Artikel 291)	Fünf Jahre ab 1. März 1985 (Artikel 194)	Fünfzehn Jahre ab 24. März 1986 ⁽²⁾
Viertes Abkommen von Lomé (ABl. L 229 vom 17.8.1991), geändert auf Mauritius am 4. November 1995 (ABl. L 156 vom 29.5.1998)	Siebter EEF	Nicht abgeschlossen ⁽¹⁾
	Fünf Jahre ab 1. März 1990 (Finanzprotokoll, Artikel 1)	Zehn Jahre ab 1. September 1991 ⁽²⁾
Zehn Jahre ab 1. März 1990 (Artikel 366 Absatz 1)	Achter EEF	Nicht abgeschlossen ⁽¹⁾
	Fünf Jahre ab 1. März 1995 (zweites Finanzprotokoll, Artikel 1)	Drei Jahre ab 1. Juni 1998 ⁽²⁾
AKP-EU-Partnerschaftsabkommen (unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000), Ratifizierung läuft noch	Neunter EEF	Durchführung hat noch nicht begonnen
	Zwanzig Jahre ab 1. März 2000 (Artikel 95)	

⁽¹⁾ Die AKP-EU-Abkommen, mit denen die EEF geschaffen werden, enthalten einen Artikel, in dem es heißt: „Die Mittel, die am Ende des letzten Jahres der Geltungsdauer dieses [...] Abkommens nicht gebunden oder ausgezahlt sind, werden unter denselben wie den in diesem [...] Abkommen vorgesehenen Bedingungen verwendet, bis sie erschöpft sind“ (Artikel 216 des Abkommens von Lomé III sowie Artikel 284 Absatz 2 des Abkommens von Lomé IV und Artikel 4 des zweiten Finanzprotokolls zum überarbeiteten Abkommen von Lomé IV).

⁽²⁾ Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens.

⁽¹⁾ Das erste dieser Abkommen, nämlich das Abkommen von Yaunde I, wurde 1964 geschlossen.

⁽²⁾ Im Rahmen des achten EEF waren dies 71 Staaten und im Rahmen des neunten EEF 77 Staaten.

⁽³⁾ Risikokapitaloperationen und Zinszuschüsse.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2. Mit der Durchführung des neunten EEF kann begonnen werden, nachdem das Abkommen von Cotonou in Kraft getreten ist, was die Ratifizierung durch die 15 Mitgliedstaaten und zwei Drittel der unterzeichnenden AKP-Staaten voraussetzt, und nachdem die entsprechende Finanzregelung angenommen worden ist. Am 1. August 2002 war das Abkommen von Cotonou zwar von mehr als zwei Dritteln der unterzeichnenden AKP-Staaten ratifiziert worden (61 von 77), aber nur von zehn EU-Mitgliedstaaten ⁽⁴⁾.

3. Im Haushaltsjahr 2001 verteilte sich die Mittelausstattung bei den drei in der Durchführung befindlichen EEF auf folgende Bereiche:

- a) die programmierbare Hilfe zur Finanzierung von Entwicklungshilfeprojekten im Rahmen der mit den AKP-Staaten geschlossenen nationalen bzw. regionalen Richtprogramme (NRP bzw. RRP);
- b) die nicht programmierbare Hilfe zugunsten spezifischer Bereiche der Zusammenarbeit, wie Unterstützung für Agrar- und Bergbauerzeugnisse (Stabex bzw. Sysmin) oder für Finanztransaktionen, wie beispielsweise Risikokapitaloperationen und aus dem achten EEF finanzierte Hilfe beim Schuldenabbau;
- c) die Strukturanpassungshilfe in Form von Hilfen zur Stützung der Haushalte und der Zahlungsbilanzen der Empfängerländer;
- d) eine im Haushaltsjahr 2000 geschaffene, alle noch zuzuweisenden Mittel umfassende allgemeine Reserve.

4. Die EEF-Mittel werden im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens, an dem die Kommission und die begünstigten AKP-Staaten beteiligt sind, mobilisiert. Zunächst trifft die Kommission nach positiver Stellungnahme des aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden EEF-Ausschusses ⁽⁵⁾ allein verantwortlich als Hauptanweisungsbefugte die Finanzierungsbeschlüsse (primäre Mittelbindungen). Anschließend überträgt sie die Zuständigkeit für die Durchführung dieser Finanzierungsbeschlüsse im Rahmen von Finanzierungsabkommen auf die nationalen Anweisungsbefugten ⁽⁶⁾ der betreffenden Länder. Der nationale Anweisungsbefugte schließt die Verträge ab (sekundäre Mittelbindungen) und ordnet in Absprache mit der Kommissionsdelegation die Ausgaben an.

⁽⁴⁾ Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Österreich, Spanien, Portugal, Schweden und Vereinigtes Königreich.

⁽⁵⁾ Bei Beträgen von weniger als 2 Millionen Euro ist keine positive Stellungnahme des EEF-Ausschusses erforderlich.

⁽⁶⁾ Die Funktion des nationalen Anweisungsbefugten wird im Allgemeinen vom Finanzminister des jeweiligen AKP-Staates wahrgenommen.

KAPITEL I — AUSFÜHRUNG DES SECHSTEN, SIEBTEN UND ACHTEN EEF

Analyse der Haushaltsführung

Darstellung der Finanzausweise und Analyse der Rechnungsführung

Unzureichende Verbesserungen bei der Darstellung der Finanzausweise

5. Der Hof ist der Ansicht, dass die Bemühungen um eine verbesserte Darstellung der EEF-Finanzausweise fortgesetzt und intensiviert werden sollten. Für 2001 hat die Kommission die EEF-Finanzausweise durch eine konsolidierte Vermögensübersicht für den sechsten, siebten und achten EEF ergänzt. Allerdings sind die Darstellung dieser konsolidierten Vermögensübersicht und die der Vermögensübersichten für die einzelnen EEF nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, und der informative Wert der Finanzausweise ist weiterhin schwach (siehe Ziffern 19-21). Überdies sollten die Finanzausweise entsprechend der für Finanzinformationen geltenden Gemeinschaftspraxis im Amtsblatt veröffentlicht werden.

5. Die Kommission ist sich der Notwendigkeit bewusst, die Darstellungsweise ihres Jahresberichts zu verbessern und zu vereinfachen, um ihn insgesamt lesbarer zu gestalten und dabei gleichzeitig ihrer Verpflichtung gemäß der Haushaltsordnung nachzukommen, ein möglichst breites Informationsvolumen zu veröffentlichen, jedoch unter Berücksichtigung der spezifischen Eigenheiten jedes einzelnen EEF. Zu diesem Zweck wurde 2001 von einer externen Beraterfirma eine Studie durchgeführt, deren Ergebnisse allerdings erst im letzten Quartal 2001 vorlagen, so dass die bereits erfolgten Buchungen nicht mehr geändert werden konnten.

In dieser Studie wurde u.a. die Veröffentlichung einer konsolidierten Vermögensübersicht der drei derzeit laufenden EEF empfohlen: ein entsprechendes Dokument ist im Jahresbericht für 2001 enthalten und gibt einen Gesamtüberblick über die jeweiligen Beträge der verfügbaren Kassenmittel, der ausstehenden Forderungen und der verbuchten Zahlungen.

Wie in Artikel 68 der Haushaltsordnung vorgeschrieben, hat die Kommission die Finanzausweise für das Jahr 2001 am 29. April 2002 dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof übermittelt (KOM(2002) 211 endg.).

Unvollständige Analyse der Rechnungsführung

6. Ergänzend zu den EEF-Finanzausweisen für das Haushaltsjahr 2001 hat die Kommission eine Analyse ihrer Rechnungsführung vorgelegt⁽⁷⁾. Dieses Dokument ist ausführlicher als das entsprechende Dokument für das Haushaltsjahr 2000, auf dessen Schwachstellen der Hof in seinem letzten Jahresbericht hingewiesen hat⁽⁸⁾. Dennoch sind weitere Verbesserungen erforderlich, insbesondere bei der Erläuterung der Gründe für die langsame Durchführung der EEF. So sollte die Kommission die kumulierten Durchführungsraten für die einzelnen EEF angeben und kommentieren und die

6. Bei ihrer Analyse der Rechnungsführung im Haushaltsjahr 2001 ist die Kommission den Anregungen des Rechnungshofberichts zum vergangenen Haushaltsjahr gefolgt; die Analyse ist bereits deutlich ausführlicher geworden und soll in den kommenden Jahren weiter verbessert werden. Sie befasst sich inhaltlich mit den einzelnen EEF und den verschiedenen Finanzinstrumenten. Anstelle der bisherigen kurzen Anmerkungen zu den kumulierten Durchführungsraten für die einzelnen EEF wird die Kommission künftig, wie vom Rechnungshof empfohlen, umfassendere, fundiertere Angaben machen und diese entsprechend kommentieren.

⁽⁷⁾ Im Einklang mit Artikel 67 Absatz 2 der Finanzregelung für den achten EEF.

⁽⁸⁾ Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten EEF für das Haushaltsjahr 2000, Ziffern 4 und 5.

Ursachen der hinter den Zielvorgaben zurückbleibenden Durchführung gründlich analysieren, anstatt sie nur kurz zu erwähnen und auf die im Zuge der Dekonzentration zu erwartenden Verbesserungen hinzuweisen.

Langsamer Durchführungsrhythmus

7. Der Durchführungsrhythmus der EEF war im Jahr 2001 gekennzeichnet durch eine Verlangsamung auf der Ebene der Finanzierungsbeschlüsse und eine Beschleunigung auf der Ebene der Zahlungen⁽⁹⁾. Der für neue Beschlüsse verfügbare Saldo beläuft sich noch auf 14 % der Mittelausstattung insgesamt gegenüber 19 % Ende 2000. Der Umfang der zum Jahresende noch abzuwickelnden Mittelbindungen ist von 8 982 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 8 469 Millionen Euro im Jahr 2001 gesunken (siehe **Tabelle 2**).

8. Im Haushaltsjahr 2001 war der Gesamtbetrag der Finanzierungsbeschlüsse (mit einem Nettosaldo von 1 554 Millionen Euro) deutlich niedriger als in den Jahren 2000 (3 757 Millionen Euro) und 1999 (2 692 Millionen Euro) (siehe **Abbildung 1**). Das Jahr 2000 war gekennzeichnet durch die Durchführung der Entschuldungsinitiative zugunsten armer, hoch verschuldeter Länder (HIPC-Initiative) (1 000 Millionen Euro).

9. Bei der nicht programmierbaren Hilfe machten die im Jahr 2001 getroffenen Beschlüsse weniger als ein Viertel der 2000 getroffenen Beschlüsse aus und bei der programmierbaren Hilfe die Hälfte der 2000 getroffenen Beschlüsse (siehe **Abbildung 2**). Im Jahr 2000 war der Programmierungszyklus für den achten EEF in der Mitte angelangt, womit nach Auskunft der Kommission der Zeitpunkt erreicht ist, zu dem die Beschlüsse für die programmierbare Hilfe ihren Höchststand erreichen. Darüber hinaus gab die Kommission an, dass sie frühere Beschlüsse im Betrag von 366 Millionen Euro annulliert habe, wodurch sich der Nettosaldo der 2001 getroffenen Beschlüsse entsprechend verringert habe.

10. Die Instrumente der raschen Auszahlung, zu denen die nicht programmierbare Hilfe und die Strukturpassungshilfe zählen und auf die ein großer Teil der 2000 getroffenen Beschlüsse entfiel, wirkten sich auf die im Jahr 2001 getätigten Zahlungen aus. Die Zahlungen im Jahr 2001 betrafen in erster Linie die Entschuldungsinitiative (HIPC-Initiative), das Stabex-Instrument und das Risikokapital. Auf diese drei Instrumente entfielen 51 % der aus dem achten EEF getätigten Zahlungen und 42,6 % der aus dem sechsten, siebten und achten EEF insgesamt getätigten Zahlungen.

7- 11. Die vom Hof beanstandete Verlangsamung des Durchführungsrhythmus ist im Wesentlichen als Folge des außergewöhnlich hohen Haushaltsvollzugsniveaus im Jahr 2000 zu sehen, als gezielt das Schuldenerleichterungsprojekt für arme Länder vorangetrieben wurde, wie der Hof dies empfohlen hatte. Die Disponibilitäten für neue Mittelbindungen sind geringer als erwartet: So wurde ein beträchtlicher Teil der Restmittel des 6. und 7. EEF für Länder in Krisensituationen zugewiesen; außerdem können die Reservemittel des 8. EEF im Betrag von 1,2 Mrd. EUR erst nach Unterzeichnung der Länderstrategiepapiere für den 9. EEF mobilisiert werden.

Im Verlauf des Haushaltsjahres 2001 verzeichnete die Kommission eine erhebliche Leistungssteigerung bei den Zahlungen (mit 2,1 Mrd. EUR das höchste jemals erreichte Auszahlungsniveau).

⁽⁹⁾ Wie der Hof hervorhebt, handelt es sich bei diesen Zahlungen zum Teil um einfache Auszahlungen oder Mittelüberweisungen (siehe Ziffer 19).

Tabelle 2 — Kumulierte Verwendung der EEF-Mittel zum 31. Dezember 2001

(Mio. EUR)

	Stand Ende 2000		Ausführung des Haushaltsplans im Haushaltsjahr 2001				Stand Ende 2001				
	Gesamt- betrag	Durch- führungs- rate (%) ⁽²⁾	sechster EEF	siebter EEF	achter EEF	Gesamt- betrag	sechster EEF	siebter EEF	achter EEF	Gesamt- betrag	Durch- führungs- rate (%) ⁽²⁾
A — MITTEL ⁽¹⁾	32 598,7						7 829,1	11 503,3	13 465,0	32 797,3	
B — VERWENDUNG											
1. Primäre Mittelbindungen	26 598,7	81,2	- 14,2	48,2	1 520,2	1 554,2	7 481,9	10 802,7	9 868,2	28 152,8	85,8
— programmierbare Hilfe	14 783,6		- 17,2	72,1	810,0	865,0	4 874,2	5 603,4	5 170,9	15 648,6	
— nicht programmierbare Hilfe	8 847,0		2,9	- 19,4	494,0	477,5	2 512,3	3 683,0	3 129,2	9 324,5	
— Strukturanpassung	2 510,7		0,0	- 0,6	216,1	215,5	6,0	1 152,0	1 568,1	2 726,1	
— zulasten von Mittelübertragungen aus früheren EEF	457,4		0,1	- 3,9	0,0	- 3,8	89,3	364,3	0,0	453,6	
2. Sekundäre Mittelbindungen	20 417,9	62,4	26,9	294,1	1 942,3	2 263,4	7 285,4	9 657,2	5 738,6	22 681,3	69,2
— programmierbare Hilfe	10 175,2		23,9	199,1	884,4	1 107,4	4 705,5	4 761,1	1 816,1	11 282,7	
— nicht programmierbare Hilfe	7 863,8		2,2	87,8	763,2	853,1	2 487,3	3 450,2	2 779,4	8 716,9	
— Strukturanpassung	2 003,7		0,0	0,3	294,7	295,0	6,0	1 149,6	1 143,1	2 298,7	
— zulasten von Mittelübertragungen aus früheren EEF	375,2		0,8	7,0	0,0	7,8	86,7	296,3	0,0	383,0	
3. Zahlungen	17 615,8	53,8	50,5	406,9	1 610,5	2 067,9	7 186,6	8 906,3	3 590,8	19 683,7	60,0
— programmierbare Hilfe	8 985,8		44,4	295,4	413,9	753,7	4 622,7	4 248,9	867,8	9 739,4	
— nicht programmierbare Hilfe	6 521,8		5,1	90,8	894,9	990,8	2 473,8	3 259,4	1 779,4	7 512,6	
— Strukturanpassung	1 784,8		0,0	2,1	301,7	303,8	5,4	1 139,5	943,6	2 088,5	
— zulasten von Mittelübertragungen aus früheren EEF	323,4		1,0	18,6	0,0	19,6	84,6	258,5	0,0	343,1	
C — ZULASTEN VON PRIMÄREN MITTELBINDUNGEN NOCH ZU ZAHLENDER BETRAG (B1-B3)	8 982,9	27,4					295,3	1 896,4	6 277,5	8 469,2	25,8
D — FÜR PRIMÄRE MITTELBINDUNGEN VERFÜGBARE MITTEL (A-B1)	6 147,3	18,8					347,2	700,6	3 596,7	4 644,5	14,2

⁽¹⁾ Ursprüngliche Mittelausstattung des sechsten, siebten und achten EEF (davon 60 Millionen Euro aus dem besonderen Beitrag der EIB), Zinsen, verschiedene Mittel und Mittelübertragungen aus früheren EEF.

⁽²⁾ In Prozent der Mittel.

Quelle: Rechnungshof auf der Grundlage der EEF-Finanzausweise zum 31. Dezember 2001.

Abbildung 1 — Mittelbindungen und Zahlungen im Rahmen der EEF während der letzten fünf Jahre

(Mio. EUR)

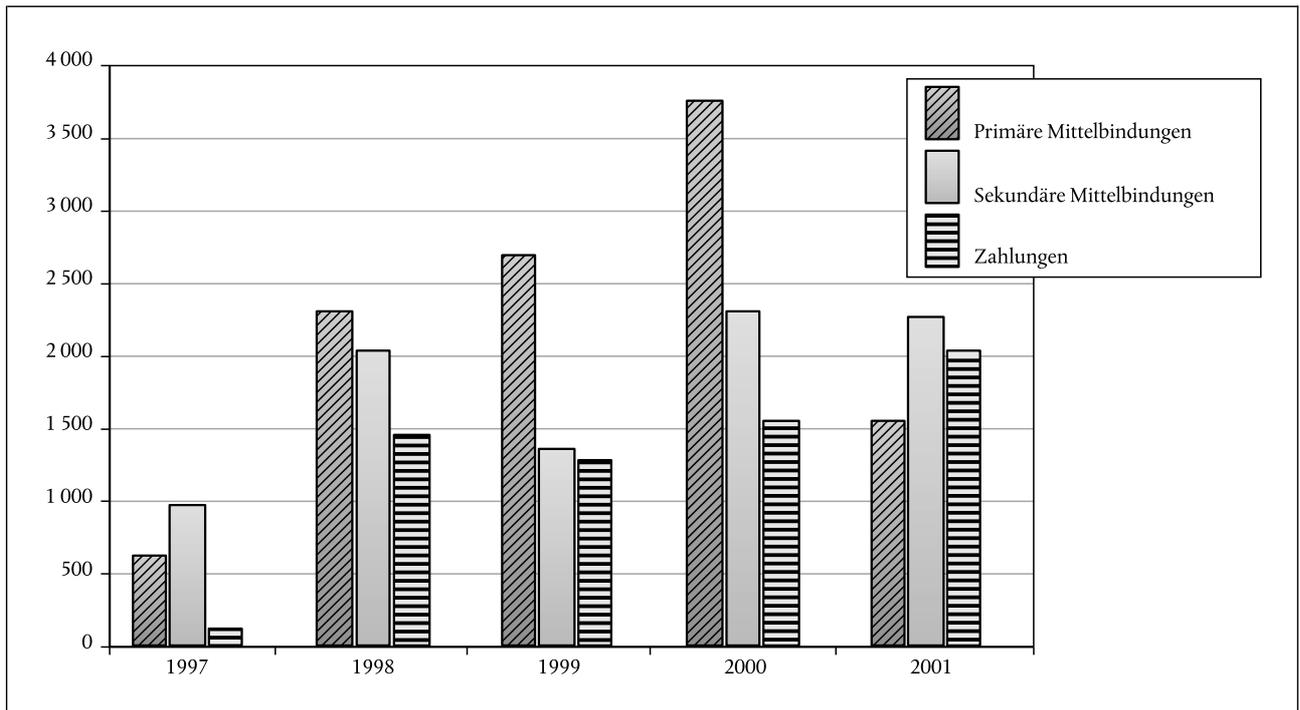
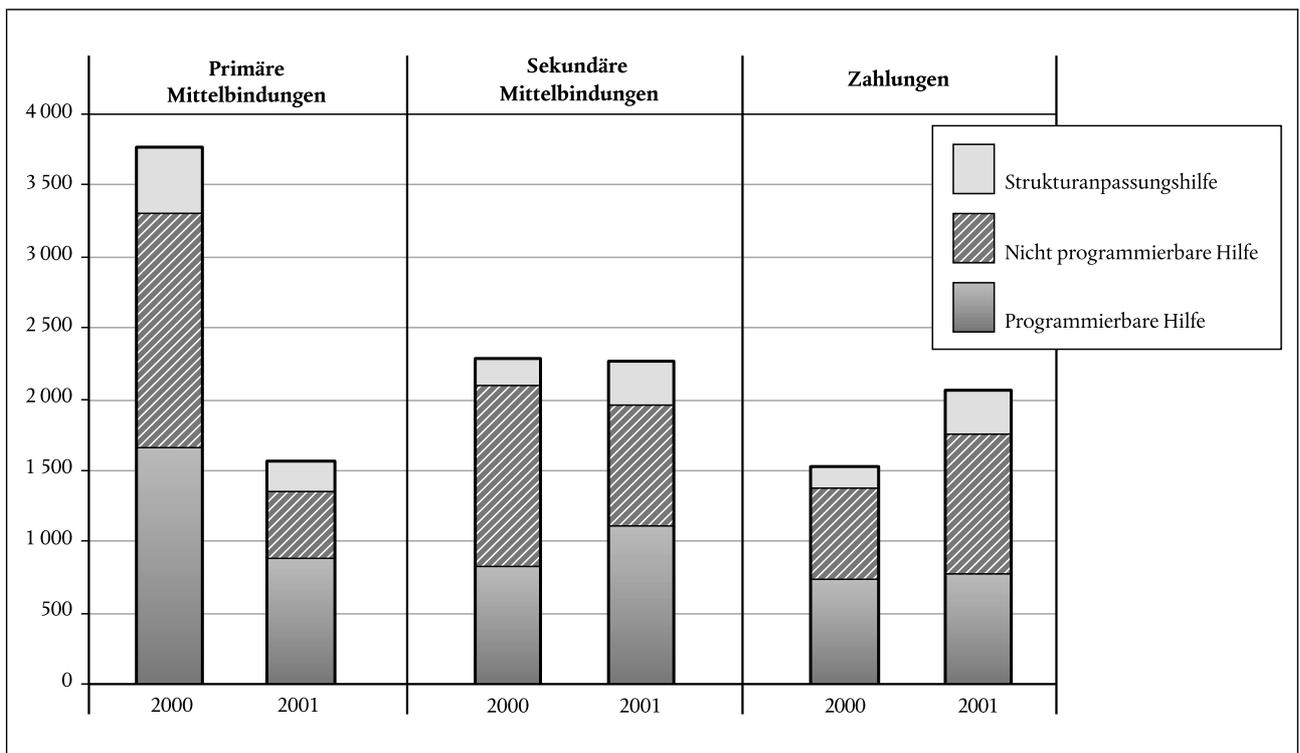


Abbildung 2 — Vergleichende Darstellung der EEF-Durchführung in den Jahren 2000-2001

(Mio. EUR)



BEMERKUNGEN DES HOFES

11. Vergleicht man die Ausführung des Haushaltsplans im Jahr 2001 mit dem von der Kommission Ende 2000 veranschlagten Kassenmittelbedarf⁽¹⁰⁾, so ist Folgendes festzustellen:

- a) Beim achten EEF bleiben die Zahlungen hinter den Zielvorgaben zurück (sie lagen bei 84 % des veranschlagten Volumens); die Finanzierungsbeschlüsse bleiben sogar deutlich hinter den Zielvorgaben zurück (sie lagen lediglich bei 47 % des veranschlagten Volumens).
- b) Die im Jahr 2001 für sämtliche EEF getätigten Zahlungen beliefen sich auf 80 % des veranschlagten Volumens, die Beschlüsse machten lediglich 38 % des veranschlagten Volumens aus.

12. Obwohl sich der Rhythmus der Zahlungen im Laufe des Haushaltsjahres beschleunigt hat, dauert die bereits vom Hof festgestellte, zu langsame Durchführung der EEF⁽¹¹⁾ auch im Jahr 2001 an. Zum Ende des vierten Durchführungsjahres des achten EEF waren weniger als 75 % seiner Mittel gebunden (Beschlüsse) und weniger als 30 % ausgezahlt (siehe **Tabelle 2**).

13. Die langsame Durchführung der EEF hat zum Teil aktuelle Ursachen, wie Verringerung oder sogar Aussetzung der Hilfe aufgrund von Unruhen in den Empfängerländern (Togo, Sudan, Demokratische Republik Kongo, Burundi, Ruanda, Kenia, Haiti, Sierra Leone, Liberia, Simbabwe usw.). Andererseits gibt es jedoch strukturelle Ursachen, wie zu große Streuung der Hilfe, unzulängliche Vorbereitung der Projekte, Schwerfälligkeit der Verfahren und Unzulänglichkeiten auf der Ebene der nationalen Verwaltungen in den Empfängerländern. Abgesehen von den Instrumenten der raschen Auszahlung können die Reformen der Kommission, welche auf die Verbesserung der Programmierung, die Vereinfachung der Verfahren für die öffentlichen Aufträge, die Dekonzentration der Verwaltung der Hilfe und den institutionellen Auf- und Ausbau in den AKP-Staaten abzielen, erst mittelfristig voll wirksam werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

11. Die Kommission räumt ein, dass ihre Prognosen vom Dezember 2000 sich als etwas zu optimistisch erwiesen haben. Sie hat daher ab März 2001 entsprechende Korrekturen veranlasst. Erklärtes Ziel der Kommission ist es, das EEF-Vorausschätzungssystem zu einem zentralen Haushaltsführungsinstrument zu entwickeln.

12. Im vierten Jahr seiner Geltungsdauer (2001) waren die Mittel des 8. EEF zu 73,3 % gebunden, während beim 7. EEF zu demselben Zeitpunkt die Mittelbindungsrate nur 62,9 % betrug. Das Zahlungsvolumen beider Fonds ist hingegen weitgehend identisch.

13. Im Zuge der Reform des Managements der Außenhilfen, welche die Kommission im Mai 2000 eingeleitet hat, soll den vom Hof bemängelten strukturellen Problemen abgeholfen werden. Bei der Programmierung und der Projektvorbereitung sind bereits deutliche Verbesserungen festzustellen (insbesondere zahlenmäßige Reduzierung der Projekte sowie der unterstützten Sektoren), und die Verfahren werden zunehmend vereinfacht und rationalisiert; besondere Priorität wird dem Aufbau der erforderlichen Managementkapazitäten mit Blick auf die Verlagerung der Zuständigkeit für die Abwicklung der Hilfen auf Ebene der Delegationen und der Empfängerstaaten eingeräumt.

⁽¹⁰⁾ KOM(2000) 805 endg. vom 12.12.2000.

⁽¹¹⁾ Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten und achten EEF für das Haushaltsjahr 2000, Ziffern 8 und 9.

Schwierigkeiten beim Übergang vom achten zum neunten EEF

14. Am 27. Juli 2000 beschloss der AKP-EG-Ministerrat ⁽¹²⁾, das Abkommen von Cotonou bereits ab 2. August 2000 anzuwenden, ohne sein Inkrafttreten und das Inkrafttreten des Finanzprotokolls zur Schaffung des neunten EEF abzuwarten. Während dieser Übergangsphase kann die Kommission die Programmierung des neunten EEF vornehmen und die Finanzierung der durch das Vierte Abkommen von Lomé geschaffenen Einrichtungen fortsetzen.

15. In diesem Zusammenhang hat die Kommission 1 200 Millionen Euro aus der allgemeinen Reserve des achten EEF für die Programmierung des neunten EEF bereitgestellt, die zu den im Rahmen der nationalen Richtprogramme für den neunten EEF zur Verfügung gestellten Mitteln in Höhe von 9 836 Millionen Euro hinzukommen. Somit konnte die Kommission den einzelnen AKP-Staaten den voraussichtlichen Betrag der programmierbaren Hilfe im Rahmen des neunten EEF mitteilen, wobei sich der Gesamtbetrag der Mittelzuweisungen auf 11 036 Millionen Euro beläuft.

16. Um ähnliche Verzögerungen wie bei den vorhergehenden EEF zu vermeiden, hat die Kommission begonnen, bestimmte ergänzende Vorschriften und Texte, die zur Durchführung des Abkommens direkt nach seinem Inkrafttreten erforderlich sind, anzupassen. Dies betrifft beispielsweise die Vorschriften im Bereich der Aufträge. Der Vorschlag für eine Finanzregelung wurde am 11. Juni 2002 von der Kommission angenommen, was den Gesetzgeber in die schwierige Lage bringen könnte, diesen Text noch möglichst rasch vor Inkrafttreten des Abkommens von Cotonou annehmen zu müssen. Ganz generell sollte die Kommission die Möglichkeiten für die Schaffung eines ergänzenden legislativen Rahmens zur Vermeidung von Problemen bei Annahme eines neuen EEF prüfen.

Schlussfolgerung

17. Der Hof räumt ein, dass die Entwicklungshilfepolitik mit bestimmten Zwängen verbunden ist, die zu Verzögerungen bei der Durchführung führen können. Er fordert die Kommission jedoch auf, bei ihren Vorausschätzungen realistischer zu sein, damit keine unbegründeten Erwartungen geweckt werden. Gleichzeitig fordert er die Kommission auf, die auf eine Begrenzung dieser Verzögerungen abzielenden Reformen voranzutreiben, damit der achte und neunte EEF nicht dieselbe übertrieben lange Durchführungsdauer haben wie die vorhergehenden EEF.

16. Die Kommission hat am 11. Juni 2002 einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet. Sie wird ihr Möglichstes tun, um die Annahme dieser Finanzregelung noch vor Inkrafttreten des 9. EEF durchzusetzen.

17. Die Kommission beabsichtigt, ihre Vorausschätzungen der Inanspruchnahme der EEF-Mittel effizienter zu gestalten und sie in zunehmendem Maße als Hilfsinstrument bei der Haushaltsführung heranzuziehen.

Die im Mai 2000 von der Kommission beschlossenen Reformmaßnahmen werden mittelfristig voll zur Wirkung kommen.

Gleichwohl wird die Durchführung der programmierbaren Hilfen weiterhin maßgeblich von den entsprechenden Kapazitäten der Empfängerländer abhängen; angesichts der in den meisten AKP-Staaten anzutreffenden Problemsituationen setzt sich die Kommission daher besonders nachdrücklich dafür ein, hier gezielt Abhilfe zu schaffen.

⁽¹²⁾ Beschluss Nr. 1/2000 des AKP-EG-Ministerrats vom 27. Juli 2000 (Abl. L 195 vom 1.8.2000, S. 46).

KAPITEL II — ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG ZU DEN EEF

Zuverlässigkeitserklärung zum sechsten, siebten und achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2001

I. Der Europäische Rechnungshof („der Hof“) hat die Rechnung des sechsten, siebten und achten EEF und die zugrunde liegenden Vorgänge für das am 31. Dezember 2001 abgeschlossene Haushaltsjahr geprüft. Diese Rechnung, welche die Finanzausweise und die Haushaltsrechnung⁽¹³⁾ umfasst, wurde von der Kommission in der Mitteilung KOM(2002) 211 endgültig vom 29. April 2002 vorgelegt und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Hof übermittelt, während die dazugehörige Analyse der Rechnungsführung, die zusammen mit den Finanzausweisen vorgelegt werden sollte, bis Ende September 2002 noch nicht offiziell vorgelegt wurde⁽¹⁴⁾. Gemäß den Finanzvorschriften⁽¹⁵⁾ hat der Hof dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen.

II. Der Hof führte die Prüfung gemäß seinen Prüfungsgrundsätzen und -normen durch, mit denen allgemein anerkannte internationale Prüfungsnormen auf den EEF-Bereich angewendet werden. Die Prüfung beinhaltete auch eine Bewertung der angewandten Rechnungsführungsgrundsätze und der Darstellung der Rechnung. Die Prüfung umfasste eine angemessene Bandbreite von Verfahren, mit denen stichprobenweise Nachweise zu den in der Rechnung ausgewiesenen Beträgen und sonstigen Angaben und die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dieser Rechnung zugrunde liegenden Vorgänge untersucht werden konnten. Der Hof hat auch den Aufbau der internen Kontrolle und die Überwachungssysteme der Kommission analysiert, um festzustellen, in welchem Umfang sie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge gewährleisten. Aus seiner Prüfung ergibt sich für den Hof eine angemessene Grundlage für die nachstehenden Bestätigungsvermerke.

III. Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Abgesehen von den Auswirkungen der in den Buchstaben a), b) und c) zusammengefassten Sachverhalte vermitteln die Finanzausweise am 31. Dezember 2001 und die Haushalts- und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2001 nach Ansicht des Hofes ein korrektes Bild der Einnahmen und Ausgaben des sechsten, siebten und achten EEF für dieses Jahr sowie der Finanzlage am Jahresende:

- a) Mittelüberweisungen im Betrag von 701 Millionen Euro werden als Zahlungen erfasst mit der Folge, dass der Durchführungsstand der Hilfen zu hoch angegeben wird (siehe Ziffer 19).
- b) Der Umfang und der Durchführungsstand der makrofinanziellen (makroökonomischen) Hilfen wird nicht angegeben (siehe Ziffer 20).
- c) Der Stand der primären Mittelbindungen und der sekundären Mittelbindungen wird zu hoch angegeben, weil die Kommission nicht alle Mittelbindungen, bei denen der Stichtag für den Beginn der Durchführung überschritten wurde, aufgehoben hat (siehe Ziffer 21).

⁽¹³⁾ So wie in den Artikeln 66 und 67 der Finanzregelung des achten EEF festgelegt, die analog für den sechsten und siebten EEF gelten.

⁽¹⁴⁾ Gemäß Artikel 68 der oben erwähnten Finanzregelung sind diese Dokumente bis zum 1. Mai vorzulegen.

⁽¹⁵⁾ Artikel 73 der oben erwähnten Finanzregelung.

IV. Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

Analyse des internen Kontrollsystems

Die Prüfung des internen Kontrollsystems der Kommission für die Verwaltung der EEF hat gezeigt, dass sich der Hof noch nicht auf die internen Kontroll- und Überwachungssysteme der Kommission verlassen kann, um einen Teil seiner Zuverlässigkeitserklärung darauf zu stützen, insbesondere was die Förderungswürdigkeit der aus dem sechsten, siebten und achten EEF finanzierten Operationen betrifft. Ursache dafür sind Schwachstellen bei den Verfahren zur Durchführung und Überwachung der Prüfungen der Rechnungsführung im Bereich der den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgänge.

Prüfung der Vorgänge

Die Prüfung der Vorgänge stützt sich auf die Prüfung der bei den zentralen Kommissionsdienststellen in Brüssel und gegebenenfalls bei den Delegationen in den AKP-Staaten verfügbaren Unterlagen. Angesichts der begrenzten verfügbaren Personal- und Finanzmittel führte der Hof jedoch keine Prüfungen an Ort und Stelle in den AKP-Staaten durch, um die tatsächliche Durchführung der den Unterlagen entsprechenden Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge zu prüfen. Die Prüfung hat folgende Schwachstellen deutlich gemacht:

- a) in Bezug auf die Mittelbewirtschaftung das Fehlen von Belegen über die Erteilung von Genehmigungen zur Anlage der Stabex-Mittel (siehe Ziffer 34);
- b) in Bezug auf die primären Mittelbindungen die Überschreitung der für die Annahme der Finanzierungsbeschlüsse in den Verordnungen festgesetzten Frist bis hin zur Verdoppelung dieser Frist (siehe Ziffer 35);
- c) in Bezug auf die sekundären Mittelbindungen die Anwendung unzulässiger Zinssätze bei einigen Darlehen (siehe Ziffer 37);
- d) in Bezug auf die Zahlungen das Fehlen wichtiger Belege in einigen Zahlungsdossiers und die Anwendung unzulässiger Preisanpassungen (siehe Ziffer 38).

Schlussfolgerung

Aufgrund der Ergebnisse der Analyse des internen Kontrollsystems stützt sich die Prüfungsschlussfolgerung zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge weiterhin auf eine stichprobenweise Prüfung der Vorgänge. Auf der Grundlage der geprüften Unterlagen ist der Hof der Ansicht, dass die in der Rechnung erfassten Einnahmen sowie die den einzelnen EEF zugewiesenen Beträge und die Mittelbindungen und Zahlungen für das betreffende Jahr insgesamt gesehen rechtmäßig und ordnungsmäßig sind. Da der Hof keine Prüfungen an Ort und Stelle durchgeführt hat und sich nicht auf die Ergebnisse der von der Kommission veranlassten Prüfungen verlassen kann, kann er jedoch keine Gewähr für die tatsächliche Durchführung der den Zahlungen an die örtlichen Begünstigten zugrunde liegenden Bau-, Liefer-, und Dienstleistungsaufträge geben.

10. Oktober 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
Präsident

Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

Ausführungen zur Zuverlässigkeitserklärung

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

18. Im Folgenden werden die Feststellungen zu den in Ziffer III der Zuverlässigkeitserklärung erwähnten Sachverhalten vorgebracht.

Überbewertung der Ausgaben durch Verbuchung von Mittelüberweisungen als Zahlungen

19. In den Rechnungen wird die Höhe der Ausgaben zu hoch angegeben, da einige Mittelüberweisungen als Zahlungen verbucht wurden:

a) Die Kommission hat vom Stabex-Konto einer von ihr als Zahlstelle genutzten europäischen Bank Mittel im Gesamtbetrag von 351 Millionen Euro an auf verschiedene AKP-Staaten lautende Unterkonten bei derselben Bank, die jedoch zum Eigentum der Kommission gehören, überwiesen. Es gab keine Belege für im Jahr 2001 vorgenommene Überweisungen dieser Mittel auf Bankkonten von Begünstigten im Rahmen von Genehmigungsverfahren unter Mitwirkung der Kommission und der betroffenen AKP-Staaten.

b) Im Rahmen der Entschuldungsinitiative zugunsten armer, hoch verschuldeter Länder „Heavily Indebted Poor Countries“ (HIPC-Initiative) wurden 250 Millionen Euro auf das Konto der von der Weltbank verwalteten Internationalen Entwicklungsagentur und weitere 100 Millionen Euro auf ein Kommissionskonto bei der EIB überwiesen. Dabei handelte es sich um Mittelüberweisungen, da die Mittel erst im Anschluss an bestimmte Verfahren, welche die Zustimmung der Kommission beinhalten, an die Begünstigten auszuzahlen sind. Diese Mittelüberweisungen wurden in den Konten aber als Zahlungen verbucht.

In beiden Fällen hat die Kommission ihre Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern noch nicht vollständig erfüllt. Indem sie diese Operationen als Zahlungen verbucht hat, hat sie gegen Artikel 31 der Finanzregelung für den achten EEF verstoßen.

19.

a) *Die auf die Stabex-Sicherheitskonten überwiesenen Mittel dienen ausschließlich der Finanzierung der besonderen Ausgaben, die der Empfängerstaat aufzubringen hat, wenn das Abkommen zur Verwendung dieser Mittel von der Kommission ratifiziert wird.*

Nach Auffassung der Kommission konnten die während des Jahres 2001 auf diese Konten überwiesenen Mittel entsprechend den Rechnungsführungsgrundsätzen der Kontinuität der Tätigkeiten, der Stetigkeit der Rechnungsführungsmethoden und der Vergleichbarkeit der Informationen als Zahlungen verbucht werden, selbst wenn die endgültige Überweisung der Mittel erst später erfolgt.

Die Einrichtung derartiger Konten entspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dient dem Schutz der Interessen der Kommission.

b) *Die Überweisungen an die Weltbank und die EIB im Rahmen der Entschuldungsinitiative zugunsten armer, hoch verschuldeter Länder sind nach Ansicht der Kommission korrekt verbucht worden.*

Die Auszahlungsanordnungen wurden vom Anweisungsbefugten ausgestellt und wurden mit dem Sichtvermerk des Finanzkontrolleurs an den Rechnungsführer des EEF weitergeleitet, der sie ausgeführt hat. Die überwiesenen Beträge sind im Kassenbuch des EEF nicht mehr verzeichnet; zudem werden sie in Anbetracht der derzeitigen HIPC-Initiative weder abgerechnet noch wieder eingezogen und sind daher keine Vorschüsse.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass sie in beiden vom Rechnungshof beanstandeten Fällen ihre Verpflichtungen erfüllt hat.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Fehlen von Angaben zum Grad der Durchführung der makrofinanziellen Hilfe

20. Die Beihilfen zur Stützung der Haushalte lassen sich in den EEF-Rechnungen nur schwer ermitteln, da sie aus verschiedenen Finanzinstrumenten stammen, wobei es sich nur in einigen Fällen um programmierbare Mittel handelt. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, damit die Finanzausweise und die Analyse der Rechnungsführung künftig präzise Angaben zu diesen Hilfen enthalten, unter anderem auch zu den zum Ende des Haushaltsjahres noch abzurufenden Beträgen.

Zu hohe Bewertung von Mittelbindungen

21. Seit Juni 1998 ⁽¹⁶⁾ wird eine Frist für den Beginn der Durchführung der EEF-Finanzierungsabkommen gesetzt. Falls bis dahin nicht mit der Durchführung begonnen wurde, werden die Finanzierungsabkommen unwirksam, so dass die Kommission neue Beschlüsse treffen muss, falls die Maßnahmen weiterhin durchgeführt werden sollen. Im Jahr 2001 hat die Kommission im Einklang mit den Empfehlungen des Hofes Mittelbindungen im Betrag von 195 Millionen Euro, bei denen der Stichtag für den Beginn der Durchführung nicht eingehalten wurde, aufgehoben; in anderen, vergleichbaren Fällen hat sie dies jedoch nicht getan. Die primären und sekundären Mittelbindungen werden daher in der EEF-Rechnung zu hoch angegeben. Das Rechnungsführungssystem des EEF ermöglicht es jedoch nicht, diese Beschlüsse zu ermitteln und zu beziffern.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge

22. Die in Ziffer IV der Zuverlässigkeitserklärung beschriebenen Sachverhalte stützen sich auf eine Analyse des Aufbaus des von der Kommission geschaffenen internen Kontrollsystems und der von ihr eingerichteten Überwachungsmechanismen sowie auf eine stichprobenweise Prüfung der zugrunde liegenden Vorgänge. Nachstehend werden die wichtigsten, sich aus dieser Analyse ergebenden Schlussfolgerungen beschrieben.

Analyse der internen Kontrolle

23. Die Reform der internen Kontrolle, für deren Umsetzung im Bereich der Außenhilfe als Ganzes die AIDCO ⁽¹⁷⁾ zuständig war (siehe den Gesamthaushaltsplan betreffenden Teil, Ziffern 5.16-5.21),

20. Die Buchführung des EEF beruht auf dem Anfang 1998 erstellten Kontenplan. Damals waren die Haushaltsbeihilfen noch sehr begrenzt.

Der im Rahmen des 9. EEF neu zu erstellende Kontenplan wird den Veränderungen in der Entwicklungshilfe Rechnung tragen. Zu den vorhergehenden EEF könnte die Kommission im Anhang zur Haushaltsrechnung konsolidierte Übersichten vorlegen.

21. Der Rechnungshof hatte die Kommission anlässlich der Zuverlässigkeitserklärung 2000 bereits auf diesen Punkt hingewiesen. Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofs und hat die Mittelbindungen für die Finanzierungsabkommen, bei denen die einschlägigen Projekte nicht innerhalb der vorgesehenen Frist (Artikel 9 Absatz 1 der Finanzregelung des 8. EEF) angelaufen sind, aufgehoben. Die aufgehobenen Mittelbindungen des Jahres 2001 belaufen sich auf insgesamt 195 Mio. EUR. Die Kommission wird sich weiterhin um eine Verbesserung der Kontrollverfahren bemühen.

23. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Reform der internen Kontrolle nicht gleichzeitig in den EEF und in den Gesamthaushalt Eingang gefunden hat. Dies ist auf die besonderen Merkmale der EEF und ihren wesentlich anderen

⁽¹⁶⁾ Artikel 9 der Finanzregelung für den achten EEF.

⁽¹⁷⁾ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid.

BEMERKUNGEN DES HOFES

wurde bislang nicht auf der Ebene der EEF durchgeführt. Diese Reform betrifft unter anderem so wichtige Fragen wie die Charta für die Anweisungsbefugten und die Neugestaltung der Finanzkreisläufe. Einige Reformmaßnahmen allgemeiner Art, wie Schulung der Mittelbewirtschafter, Überarbeitung des Benutzerleitfadens für die Finanzverfahren („Guide de l'utilisateur des procédures financières“) usw., wirkten sich jedoch auch auf die EEF-Verwaltung aus. Im Bericht des internen Prüfers der Kommission (IAS) zum Bereich Außenbeziehungen („Relex family“) ⁽¹⁸⁾ wird darauf hingewiesen, dass die Verwaltung der Außenhilfen, einschließlich der EEF, mit sehr hohen inhärenten Risiken verbunden ist. Dieser Bericht enthält zudem zahlreiche Bemerkungen zur Organisation der betreffenden Kommissionsdienststellen (siehe Ziffern 5.22 und 5.23).

24. Die von der Gemeinschaft finanzierten Maßnahmen werden in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den nationalen Anweisungsbefugten in den AKP-Staaten durchgeführt. In den letzten Jahren hat die Kommission bei diesen Maßnahmen verstärkt Prüfungen der Rechnungsführung durchgeführt bzw. von den nationalen Anweisungsbefugten durchführen lassen.

25. Die mangelnde Klarheit und Genauigkeit der Aufgabenbeschreibungen (terms of reference) für diese Prüfungen hat dazu geführt, dass zahlreiche Prüfer in ihren Berichten oder Testaten keine quantitativen Angaben zu den nicht prüfbar bzw. nicht geprüften Ausgaben machten. Das Gleiche gilt für die nicht im Rahmen der EEF förderfähigen Ausgaben. Die Prüfungsberichte werden zumeist in Form von Testaten vorgelegt mit der uneingeschränkten oder eingeschränkten Bestätigung, dass die geprüften Konten insgesamt gesehen zuverlässig sind und die Ausgaben im Einklang mit den Bestimmungen der Finanzierungsabkommen getätigt wurden. Auf der Grundlage dieser Testate wird die Wiederauffüllung der Vorschusskonten oder deren Abschluss genehmigt. Allerdings geben diese Testate zumeist keinen Aufschluss darüber, in welchem Umfang die getätigten Ausgaben rechtmäßig, ordnungsmäßig und förderfähig sind, weil diese Aspekte bei der Prüfung vernachlässigt oder die Prüfungsfeststellungen bzw. -einschränkungen nicht quantifiziert wurden oder weil sich die Quantifizierung nicht mit der allgemeinen Beurteilung deckt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

rechtlichen Rahmen zurückzuführen. Die EEF-Mittel werden nach einem Verfahren in Anspruch genommen, an dem sowohl die Kommission als auch die AKP-Staaten beteiligt sind. Dies ist beim Gesamthaushalt nicht der Fall.

Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass bei der Neugestaltung der Finanzkreisläufe im Laufe des Jahres 2002 die allgemeinen Leitlinien der Reform der internen Kontrolle berücksichtigt wurden.

25. *Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass die Qualität der Prüfungen verbessert werden muss, insbesondere im Hinblick auf die Dekonzentration. Der Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit verlagert sich auf die geografischen Dienststellen allgemein und (mit fortschreitendem Dekonzentrationsprozess) insbesondere auf die Delegationen. Die Aufgabenbeschreibungen der betreffenden Dienststellen (im Amt für Zusammenarbeit EuropeAid) sind im ersten Halbjahr 2002 entsprechend angepasst worden. Für die Delegationen werden Leitlinien erstellt, die die vom Rechnungshof festgestellten Probleme beheben sollen.*

Die Delegationen müssen ein Programm zur systematischen Prüfung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden laufenden Projekte beschließen, das auch die in den Finanzierungsabkommen vorgesehenen Prüfungen beinhaltet. Diese Prüfungen müssen eine eingehende Untersuchung der verfahrenstechnischen, vertraglichen und finanziellen Merkmale und Daten der Projekte umfassen.

⁽¹⁸⁾ „Governance review of aid management in the external relations family“, Bericht des Internen Auditdienstes (IAS) 2001 vom 15. Februar 2002.

BEMERKUNGEN DES HOFES

26. Daher sollten auf der Grundlage der bei bereits durchgeführten Prüfungen erreichten optimalen Vorgehensweisen präzise, einheitlich anzuhaltende Leitlinien ausgearbeitet werden. Die Aufgabenbeschreibungen der Prüfungsaufträge sollten insbesondere Folgendes umfassen:

- a) eine genaue Beschreibung der bei den verschiedenen Ausgabenarten jeweils durchzuführenden Prüfungen, einschließlich Ermittlung von Wettbewerbsverzerrungen, überhöhten Rechnungen und Ankäufen zu über den Marktpreisen liegenden Preisen;
- b) eine Definition der wichtigsten Fälle, in denen keine Förderungswürdigkeit im Rahmen der EEF besteht;
- c) eine Beschreibung der bei der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse zu beachtenden Normen; dazu gehören quantitative Angaben zum abgedeckten Prüfungsfeld und zu den nicht förderfähigen Ausgaben sowie ausführliche Angaben zu den geprüften Ausgaben und dazu, ob diese Ausgaben als richtig, falsch oder fragwürdig eingestuft wurden.

27. Der gegenwärtige Prozess der Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Delegationen (Dekonzentration) sollte mit dem Bemühen um entsprechende Schulung und um Formulierung klarer Dienstanweisungen einhergehen, damit die Delegationen in der Lage sind, weitgehend selber über die im Anschluss an die Prüfungsfeststellungen zu treffenden Maßnahmen zu entscheiden, und sich diesbezüglich, insbesondere in einfachen Fällen und bei niedrigen Beträgen, nicht zu häufig an die zentralen Kommissionsdienststellen wenden müssen.

28. Wegen der geringen Zahlungsfähigkeit zahlreicher Wirtschaftsakteure in den AKP-Staaten und der Tatsache, dass die Prüfungen nachträglich stattfinden, sind die Möglichkeiten für Wiedereinzahlungen, falls sich diese als erforderlich erweisen, häufig beschränkt. Da einige Prüfungen erst spät und zu häufig sogar erst in der Endphase der Vorhaben stattfinden, d. h. mehrere Jahre nach Tätigung der Ausgaben, können nicht früh genug Berichtigungsmaßnahmen eingeleitet werden, um den Umfang der nicht förderfähigen Ausgaben zu begrenzen.

29. Grundsätzlich erhalten die zentralen Kommissionsdienststellen eine Kopie der Prüfungsberichte. Allerdings werden diese Berichte von den Kommissionsdienststellen nicht systematisch archiviert und analysiert, um Konsequenzen aus häufig wiederkehrenden Problemen zu ziehen. Diese Aufgabe wird durch die mangelnde Homogenität und Genauigkeit der Aufgabenbeschreibungen und Prüfungsfeststellungen

ANTWORTEN DER KOMMISSION

26. Die Kommission erarbeitet derzeit verschiedene Instrumente zur besseren Festlegung der Prüfungstätigkeiten. Die Kommissionsdienststellen können den Bemerkungen des Rechnungshofs folgen und werden sie bei der Erstellung dieser Instrumente berücksichtigen. Zu diesen Instrumenten gehören Handbücher mit standardisierten Aufgabenbeschreibungen sowie Berichtsvorlagen. Um einen allgemeinen Überblick über die von den Delegationen durchgeführten bzw. überwachten Prüfungstätigkeiten zu ermöglichen, ist zudem die elektronische Erfassung in einem EDV-System notwendig.

27. Die Delegationen sind bei den Folgemaßnahmen zu den Prüfungen auf Unterstützung angewiesen. Diese soll ihnen in Form eines Handbuchs mit Anweisungen geboten werden, damit sie eigenständiger handeln können. Ein ergänzendes Fortbildungsprogramm ist ebenfalls in Vorbereitung.

28. Ziel der Prüfungen bei EEF-Maßnahmen ist, die Vereinbarkeit der Projektausgaben mit den allgemeinen EEF-Vorschriften festzustellen. Ein zeitlicher Versatz zwischen der Tätigkeit der Ausgaben und der Durchführung der Prüfungen ist daher zuweilen unvermeidlich. Dass die Ausgaben schwer wieder einzuziehen sind, liegt nicht immer an der Terminierung der Prüfungen, sondern oft am rechtlichen Rahmen der EEF. Die Wiedereinzahlungsverfahren werden unter Mitwirkung der nationalen Anweisungsbefugten und mit deren Zustimmung durchgeführt. Dieser Umstand erschwert und verlangsamt die Einziehung von anlässlich einer Prüfung als nicht förderfähig eingestuften Ausgaben.

29-30. Mit dem System CRIS Audit werden die Prüfungen in Zukunft systematisch erfasst werden können, so dass es möglich sein wird, wie vom Rechnungshof angemahnt, sich einen Überblick über die Zahl der Prüfungen und die Finanzierung der Ausgaben zu verschaffen. Ebenso sollten statistische Stichprobenerhebungen ins Auge gefasst werden, um eine hinreichende Abdeckung aller Ausgaben und eine Begrenzung des Fehlerrisikos zu gewährleisten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

nicht erleichtert. Überdies ist die in einigen Finanzierungsabkommen vorgesehene Jährlichkeit der Prüfungen nicht immer gewährleistet. Die zentralen Kommissionsdienststellen haben daher keinen Gesamtüberblick darüber, in welchem Umfang die Ausgaben durch Prüfungen der Rechnungsführung abgedeckt wurden und die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Förderfähigkeit dieser Ausgaben gewährleistet ist. Das Gleiche gilt für die im Anschluss an die Prüfungsfeststellungen getroffenen Folgemaßnahmen.

30. Das gegenwärtige Prüfungssystem garantiert also noch nicht die angemessene und einheitliche Überprüfung der Gemeinschaftsfinanzierungen. Die Kommission sollte ihr Prüfungssystem verbessern, indem sie präzisere Bestimmungen über die Art der durchzuführenden Prüfungen und den Aufbau und Inhalt der Prüfungsberichte in die Finanzierungsabkommen und die Aufgabenbeschreibungen aufnimmt (siehe Ziffern 25 und 26). Ferner sollte sie in stärkerem Maße dafür sorgen, dass diese Prüfungen tatsächlich durchgeführt werden und es anschließend zu einer Analyse der erforderlichen Berichtigungsmaßnahmen und zur Überwachung ihrer Durchführung kommt (siehe Ziffern 27-29).

31. Diese Feststellungen bestätigen die im ersten jährlichen Tätigkeitsbericht des Generaldirektors der AIDCO enthaltenen Feststellungen, wonach eine grundlegende und rasche Verbesserung der externen Prüfung erforderlich ist, damit die einzelnen Operationen sowohl auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen als auch auf der Ebene der Delegationen besser abgedeckt werden. Diese Überlegungen werden in der Erklärung, die auch den erwähnten Tätigkeitsbericht einbezieht, allerdings nicht weiter vertieft. Vielmehr wird in dieser Erklärung die Auffassung vertreten, es bestünde eine angemessene Gewähr dafür, dass die geschaffenen Kontrollverfahren die erforderlichen Garantien für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Mit der Einführung des CRIS-Systems (CRIS: Common Relex Information System/Gemeinsames Relex-Informationssystem) können auch die aus den Prüfungen resultierenden Maßnahmen, wie z. B. die Wiedereinziehung von nicht förderfähigen Ausgaben, besser überwacht werden; ferner können dann die Prüfungsergebnisse bereits bei der Erarbeitung der Finanzierungsabkommen und Projekte (wie vom Rechnungshof angeregt) in die Analyse der Rentabilität künftiger Maßnahmen einfließen. Mithilfe eines solchen Systems könnten auch Korrekturmaßnahmen an der Durchführung von Projekten getroffen werden.

30. Die CRIS-Datenbank wird derzeit um Funktionen erweitert, mit deren Hilfe die Delegationen verstärkt Prüfungen überwachen und Prüfungsberichte erstellen können.

Das bestehende System muss auf die neuen Verfahren abgestimmt und so umgestaltet werden, dass eine direkte Verbindung zwischen den Projekt-/Programmdaten und den Prüfungsdaten hergestellt wird und sämtliche Etappen der Prüfungsarbeit, von der Planung und der Verwaltung jährlicher Prüfungsprogramme bis zu der Organisation und Überwachung sowie dem Follow-up einzelner Prüfungen, erfasst werden. Folgende Eingaben müssen möglich sein: die verschiedenen Prüfungsarten, Angaben zu der Stelle, die die Prüfungen durchführt und überwacht, sowie Angaben dazu, ob die Prüfungen und Kontrollen im Rahmen des Finanzmanagements des Projekts oder unabhängig davon durchgeführt werden. Die Leitlinien, die für die Delegationen ausgearbeitet werden sollen, werden dem Erfordernis genauerer Aufgabenbeschreibungen und eines besseren Follow-up der Prüfungsberichte Rechnung tragen.

31. In ihren Erklärungen haben alle Generaldirektoren entsprechend den ihnen vorgegebenen Orientierungen bestätigt, dass nach ihrem Kenntnisstand ausreichend gewährleistet ist, dass die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit dem vorgesehenen Zweck zugeführt wurden. Die Kommission hat sich verpflichtet, die Jahresberichte für 2002 im Lichte dieser ersten Erfahrung und der eingebrachten Anmerkungen zu verbessern und die Tragweite der eventuellen Vorbehalte in den beigefügten Erklärungen mit größter Sorgfalt festzulegen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfung der Vorgänge

32. Die Stichprobe umfasste 219 Vorgänge (65 primäre Mittelbindungen, 66 sekundäre Mittelbindungen und 88 Zahlungen).

33. Der Hof weist darauf hin, dass der rechtliche Rahmen für die EEF häufig nur als Richtschnur zu verstehen ist und zahlreiche Möglichkeiten für Abweichungen bietet, was die Tragweite der Prüfungen im Bereich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge erheblich einschränkt. Im Fall der makroökonomischen Hilfen, insbesondere der Hilfen für Strukturanpassungsprogramme, wird die Mobilisierung der an die Empfängerländer zu zahlenden Tranchen durch Finanzierungsabkommen geregelt, die eine Beschreibung der vor der Mittelfreigabe zu erfüllenden Bedingungen enthalten. Die Kommission nutzt diese Bedingungen, um die Regierungen in den Empfängerländern zur Durchführung vereinbarter Reformen zu ermutigen. In bestimmten Fällen ließ die Kommission Abweichungen von einigen Bedingungen zu und gab die Tranchen auf der Grundlage einer Bewertung der Gesamtsituation im betreffenden Empfängerland frei. In diesem Kontext beschränken sich die Prüfungen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit darauf festzustellen, ob diese Bedingungen angemessen bewertet und mögliche Ausnahmeregelungen von den zuständigen Stellen akzeptiert wurden. Dies war im Allgemeinen der Fall.

Mittelbewirtschaftung

34. Die Stabex-Mittel werden angelegt. Mit der Verwaltung dieser Anlagen hat die Kommission eine von ihr als EEF-Zahlstelle ausgewählte europäische Bank beauftragt. Die Anlagen unterliegen der vorherigen Genehmigung durch den Rechnungsführer für den EEF. Die Tatsache, dass dieselbe Stelle sowohl für die Genehmigung als auch für die buchmäßige Erfassung der betreffenden Operationen zuständig ist, birgt bestimmte Risiken. Falls entschieden wird, die Anlagen vor dem normalen Fälligkeitsdatum zu verkaufen, bewahrt der Rechnungsführer überdies keine Belege über die von ihm erteilten Genehmigungen auf, sondern lediglich die von der Bank nach Durchführung der Operationen ausgestellten Belege. In einem Bereich, in dem innerhalb sehr kurzer Zeit hohe Gewinne oder Verluste anfallen können, ist es aufgrund dieser Schwachstelle innerhalb des Verwaltungssystems daher nicht möglich, die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit Entscheidungen über den vorgezogenen Verkauf wurden bei der Verwaltung der Stabex-Mittel im Jahr 2001 reale Bruttoerlöse in Höhe von 11,5 Millionen Euro erzielt und reale Bruttoverluste in Höhe von 3,1 Millionen Euro, so dass sich ein realer Nettogewinn von 8,4 Millionen Euro ergibt, zuzüglich der Zinseinnahmen in Höhe von 1,4 Millionen Euro.

33. Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass der rechtliche Rahmen der EEF Abweichungen zulässt. Sie teilt jedoch nicht die Auffassung des Rechnungshofs, mit dem rechtlichen Rahmen der EEF sei keine strenge Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften möglich. Vielmehr ist sie der Ansicht, dass die allgemeinen Vorschriften für die EEF einen besonders dichten und strukturierten rechtlichen Rahmen bilden, der mit einem hohen Maß an Zuverlässigkeit die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der finanzierten Vorgänge gewährleistet und Betrug und Unregelmäßigkeiten vorbeugt.

34. Bis zum Zeitpunkt der Auszahlung an die Empfängerstaaten werden die Stabex-Mittel gemäß Artikel 192 des Lomé-Abkommens angelegt. Die Investitionsentscheidungen werden vom Rechnungsführer des EEF auf Vorschlag einer privaten Bankgesellschaft getroffen. Die Transaktionen zu diesen Entscheidungen werden von der Kommission buchmäßig erfasst.

Bislang wurden die Entscheidungen zum Ankauf bzw. zur Veräußerung von Wertpapieren per E-Mail übermittelt, und sobald die Bankbelege mit den entsprechenden Transaktionen eintrafen, wurden diese E-Mail-Nachrichten gelöscht. Künftig wird der gesamte elektronische Briefwechsel mit dieser Bank archiviert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Primäre Mittelbindungen

35. Gemäß Artikel 291 des Abkommens von Lomé ist nach den Finanzierungsbeschlüssen der Kommission, zu denen im Allgemeinen der EEF-Ausschuss eine Stellungnahme abgibt, binnen 60 Tagen ein Finanzierungsabkommen mit den betreffenden AKP-Staaten zu schließen. Tatsächlich ist dieser Zeitraum jedoch häufig wesentlich länger und zuweilen sogar doppelt so lang, was eine verfahrenstechnische Anomalie darstellt, welche die formale Rechtmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge beeinträchtigt. Diese Verzögerungen tragen unter Umständen dazu bei, dass primäre Mittelbindungen annulliert werden müssen (siehe Ziffer 21). In jedem Fall sind sie auch Ausdruck für die langsame Mobilisierung der Mittelzuweisungen für die EEF.

Sekundäre Mittelbindungen

36. Seit Juni 1998 sieht die EEF-Finanzregelung vor, dass die Finanzierungsbeschlüsse und die Finanzierungsabkommen einen Stichtag enthalten, bis zu dem mit der Durchführung der Vorhaben begonnen werden muss. Wird bis zu diesem Stichtag nicht mit der Vorhabensdurchführung begonnen, wird die Mittelbindung ungültig, so dass vor Aushandlung eines Vertrags eine neue Mittelbindung getätigt werden muss (siehe Ziffer 21). Bei den vom Hof im Rahmen der Stichprobe geprüften Verträgen wurde der vorgeschriebene Stichtag für den Beginn der Durchführung nur in einem Fall überschritten mit der Folge, dass der entsprechende Beschluss und das Finanzierungsabkommen ungültig geworden waren. Dies zeigt, dass die Kommission im Vergleich zum Haushaltsjahr 2000 wichtige Fortschritte gemacht hat und ihre diesbezügliche Politik fortsetzen sollte.

37. Im Bereich der Risikokapitaloperationen in Form von Darlehen an AKP-Staaten oder Finanzmittler überstiegen die von der EIB angewandten Zinssätze in einigen Fällen den in Artikel 234 Absatz 1 Buchstabe c) des Abkommens von Lomé betreffend das Risikokapital festgelegten Höchstsatz. In diesem Artikel heißt es: „Der Zinssatz für die Darlehen an die AKP-Staaten oder an die Zwischeninstanz übersteigt in keinem Fall 3 %.“

Zahlungen

38. Die wenigen Anomalien im Bereich der Zahlungen betrafen insbesondere das Fehlen bestimmter grundlegender Informationen und die Vornahme von nicht in den Verträgen vorgesehenen Preisanpassungen.

35. Mit Ausnahme von Einzelfällen, bei denen sich die Unterzeichnung aus strukturellen Gründen verzögerte (siehe unten), wurden die Finanzierungsabkommen mehrheitlich innerhalb von 60 Tagen unterzeichnet; nahezu alle waren innerhalb von 120 Tagen unterzeichnet.

Strukturelle Gründe für die häufig verzögerte Unterzeichnung von Finanzierungsabkommen sind Verzögerungen in den Empfängerstaaten sowie bei Strukturanpassungsprogrammen die Bedingungen, die für die Unterzeichnung eines Abkommens erfüllt werden müssen.

36. Dieses Problem wurde vom Rechnungshof bereits im Jahr 2000 aufgezeigt und ist der Kommission wohl bekannt. Sie hat daher im Laufe des Jahres 2001 primäre Mittelbindungen in Höhe von 195 Mio. EUR aufgehoben, weil die betreffenden Maßnahmen nicht innerhalb der Frist nach Artikel 9 Absatz 1 der Finanzregelung des 8. EEF angelaufen waren. Dies stellt gegenüber der Situation des vergangenen Jahres einen erheblichen Fortschritt dar und beweist, dass die Kommission die Bemerkungen des Kontrollorgans berücksichtigt. Die Kommission wird ihre Bemühungen in dieser Richtung fortsetzen und die interne Kontrollstruktur verbessern.

37. Die Kommission ist der Ansicht, dass Titel III Abschnitt II der Finanzregelung hinsichtlich der von der EIB verwalteten Hilfe und Kapitel II des internen Abkommens ordnungsgemäß angewandt wurden. Sie nimmt jedoch die Bemerkung des Rechnungshofs zur Kenntnis und wird sie berücksichtigen, wenn sie — in Abstimmung mit der Bank — die korrekte Anwendung des Lomé-Abkommens prüft.

38. Die Kommission wird alle Delegationen auf die vom Rechnungshof erwähnten Punkte hinweisen, damit solche Probleme nicht wieder auftreten.

KAPITEL III — WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN

Wiedereinziehungen beim AKP-Sekretariat

Zusammenfassung der früheren Bemerkungen

39. Das AKP-Sekretariat⁽¹⁹⁾ soll die Anwendung der Abkommen von Lomé bzw. von Cotonou überwachen und vom AKP-Ministerrat, dem Botschafterausschuss und den AKP-Mitgliedstaaten der Paritätischen Versammlung AKP-EU erteilte Aufträge ausführen. Im Rahmen seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2000 hatte der Hof geprüft, welche Maßnahmen der Kommission im Anschluss an frühere Bemerkungen des Hofes und der GD Audit über die Unzulänglichkeit der von der Kommission beim Sekretariat durchgeführten Kontrollen und die überhöhten Ausgaben des Sekretariats getroffen hat. Im Zuge dieser Weiterverfolgung war der Hof zu dem Schluss gelangt, dass die Anhebung des Finanzbeitrags der Kommission an das Sekretariat, der künftig auf der Grundlage eines Pauschalbetrags⁽²⁰⁾ gezahlt wird, sich nicht auf Unterlagen mit klaren Angaben über das Arbeitsvolumen und den Personalbestand des AKP-Sekretariats stützte. Ferner hatte der Hof Schwachstellen bei den von der Kommission geschaffenen Verwaltungs- und Kontrollverfahren festgestellt. Das Europäische Parlament hat sich im Rahmen des Entlastungsverfahrens den diesbezüglichen Besorgnissen des Hofes angeschlossen⁽²¹⁾.

40. In ihrer Antwort hatte die Kommission mitgeteilt⁽²²⁾, dass sie Mittel im Betrag von rund 820 000 Euro wiedereingezogen habe und dabei sei, weitere 140 000 Euro wieder einzuziehen. Im Folgenden untersucht der Hof die Durchführung dieser Wiedereinziehungen.

Maßnahmen im Anschluss an die früheren Bemerkungen: Erleichterung der Wiedereinziehungen durch Vorhandensein eines Kassenmittelüberschusses

41. Tatsächlich hat die Kommission bestimmte im Zusammenhang mit Projektfinanzierungen zu viel oder zu Unrecht an das AKP-Sekretariat gezahlte Mittel teilweise wiedereingezogen. Die Berechnung des Betrags in

41. *Die vom Rechnungshof monierten Beträge konnten schließlich im Einvernehmen mit den einschlägig betroffenen Dienststellen wieder eingezogen und ordnungsgemäß verbucht werden.*

⁽¹⁹⁾ Das AKP-Sekretariat wurde 1975 mit dem Abkommen von Georgetown geschaffen.

⁽²⁰⁾ Am 9. März 2000 für den Zeitraum 2000-2004 unterzeichnetes Finanzierungsabkommen über 18 Millionen Euro.

⁽²¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Entlastung für die EEF für das Haushaltsjahr 2000, Ziffer 9.

⁽²²⁾ Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2000, Antwort der Kommission zu Ziffer 41.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Höhe von 977 262 Euro, der letztlich wiedereingezogen wurde, stützt sich jedoch nicht auf ausreichend umfassende Belegunterlagen. In fast einem Drittel der Fälle wurden die Beträge festgesetzt, obwohl es zwischen dem Anweisungsbefugten und dem Finanzkontrolleur noch Unstimmigkeiten hinsichtlich der Auslegung der betreffenden Belege gab.

42. Das Verfahren vor Ausstellung der Wiedereinzugsanordnungen verlief schleppend, und nach der Ausstellung verzögerten sich die Zahlungen seitens des Sekretariats. Die Kommission konnte schließlich 842 548 Euro wiedereinzuziehen, indem sie in etwa in der Hälfte der Fälle — nämlich bei einem Betrag von 379 878 Euro — die wiedereinzuziehenden Beträge mit den von ihr für Projektfinanzierungen an das Sekretariat zu zahlenden Vorschüssen verrechnete.

43. Die Gesamtheit der Wiedereinzugungen wurde ermöglicht durch den erheblichen Umfang der Kassenmittel des Sekretariats, die das Ergebnis einer Finanzierungspraxis sind, zu deren Abschaffung sich die Kommission verpflichtet hat ⁽²³⁾. Diese Praxis besteht in der Finanzierung von zur normalen Tätigkeit des Sekretariats gehörenden Aktivitäten im Rahmen so genannter „Ad-hoc-Projekte“. Diese Projekte werden durch Vorschüsse vorfinanziert, die für Tätigkeiten dieser Art in der Regel zu hoch angesetzt sind. Noch dazu führen die Projekte im Allgemeinen zu geringeren Ausgaben als ursprünglich vorgesehen und werden erst nach einem langen Zeitraum abgeschlossen, so dass das Sekretariat über überhöhte Kassenmittel verfügt.

44. Darüber hinaus wurden im Dezember 2001 ⁽²⁴⁾ für den Zeitraum 2002-2004 Mittel in Höhe von 9 Millionen Euro für Ad-hoc-Projekte wie Sitzungen, Seminare, Workshops, Studien usw. bereitgestellt. Die mit diesen Projekten verbundenen Ausgaben sind von ihrer Art her nur schwer von den im Zusammenhang mit der normalen Arbeit des Sekretariats anfallenden Ausgaben zu unterscheiden.

Empfehlungen

45. Der Hof empfiehlt der Kommission zu vermeiden, dass diese Mittel zur Finanzierung von Tätigkeiten verwendet werden, die bereits durch den an das AKP-Sekretariat gezahlten Pauschalbeitrag für den laufenden

42. Die schleppende Abwicklung des gesamten Wiedereinzugsverfahrens, auf die der Hof kritisch Bezug nimmt, ist durch die spezifische Funktionsweise des AKP-Sekretariats sowie gewisse politische Zwänge bedingt. Das Verfahren der direkten Verrechnung von wiedereinzuziehenden und noch auszahlenden Beträgen wurde gewählt, um zusätzliche Verzögerungen bei der Rückforderung von für nicht zuschussfähige Aufwendungen gezahlten Mitteln zu vermeiden.

43. In den vergangenen Jahren konnte es zu einer Anhäufung überhöhter Kassenbestände kommen, da das System die Zahlung von Vorschüssen im Umfang von 80 % vorsah. Die Kommission hat zwischenzeitlich beschlossen, die Höhe der Vorschüsse auf 50 % des Gesamtförderbetrags zu reduzieren.

Zur Problematik der Ad-hoc-Projekte wird auf die Antwort auf Ziffer 44 des Berichts verwiesen.

44. Der Pauschalbeitrag der Kommission zum laufenden Dienstbetrieb des AKP-Sekretariats (Finanzierungsvereinbarung Nr. 6267/REG) besteht in der Finanzierung einer Reihe von Dauerplanstellen; die entsprechenden Ausgaben sind bekannt und unmittelbar identifizierbar. In der Finanzierungsvereinbarung Nr. 6508/REG für die vorgenannten Ad-hoc-Projekte heißt es im Übrigen ausdrücklich, dass aus der Dotation keinesfalls „die laufenden Betriebskosten des AKP-Sekretariats“ gedeckt werden dürfen.

45. Die Kommission beabsichtigt der Empfehlung des Rechnungshofes Folge zu leisten, um zu gewährleisten, dass die „Dotation“ gemäß der Finanzierungsvereinbarung Nr. 6508/REG für Ad-hoc-Projekte nicht zur Finanzierung

⁽²³⁾ Jahresbericht zu den Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2000, Antwort der Kommission zu Ziffer 46.

⁽²⁴⁾ Finanzierungsbeschluss vom 21. Dezember 2001.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Betrieb gedeckt sind. Überdies empfiehlt der Hof der Kommission, die Vorschüsse für „Ad-hoc-Projekte“ so weit wie möglich zu verringern, damit das Sekretariat nicht mit über seinen Bedarf hinausgehenden Kassensmitteln ausgestattet wird. Die Verringerung der Kassensmittel sollte das Sekretariat zu einer strafferen Mittelverwaltung veranlassen.

Beteiligung der Obersten Rechnungskontrollbehörden der AKP-Staaten an der Kontrolle des EEF

46. Nachdem der Rechnungshof eine Beteiligung der Obersten Rechnungskontrollbehörden der AKP-Staaten an der Kontrolle der aus den EEF finanzierten Operationen empfohlen hatte⁽²⁵⁾, teilte die Kommission Anfang 2002 mit, dass drei „Rechnungskontrolleinrichtungen“ aus AKP-Staaten an Prüfungen des Internen Auditdienstes der Kommission in Côte d'Ivoire, Äthiopien und Burkina Faso beteiligt waren, ohne jedoch zu präzisieren, wie diese Beteiligung aussah. Die Kommission nannte neun Länder, deren „nationale Rechnungskontrolleinrichtungen“ — d. h. Rechnungshöfe, Finanzaufsichten, Finanzkontrollbehörden oder zentrale Ausschüsse zur Überwachung der öffentlichen Auftragsvergabe — in den Genuss von Maßnahmen der institutionellen Unterstützung gekommen waren oder kommen sollten.

47. Der Rechnungshof wird die Durchführung dieser Maßnahmen genau beobachten. Besonders zu beachten sind dabei die Rolle und der spezifische Bedarf der für die interne Prüfung zuständigen Einrichtungen oder Stellen sowie der für die externe Prüfung zuständigen Institutionen, und zwar insbesondere ihr Bedarf an Ausrüstung, Schulung und spezifischer technischer Hilfe.

*Verwaltung des Zentrums für Unternehmensentwicklung (ZUE)⁽²⁶⁾***Zusammenfassung der früheren Bemerkungen**

48. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 hat der Hof darauf hingewiesen, dass die Prüfer des ZUE schwerwiegende Unzulänglichkeiten bei der Verwaltung

ANTWORTEN DER KOMMISSION

von Aktivitäten verwendet wird, die durch den an das AKP-Sekretariat gezahlten Pauschalbeitrag für den laufenden Betrieb abgedeckt sind. Was die Höhe der Vorschüsse anbelangt, so wird sich die Kommission, wie bereits erwähnt, um eine Reduzierung auf 50 % bemühen.

46. Die Kommission teilt völlig die Auffassung des Rechnungshofes, dass die internen und externen Kontrollinstanzen der Empfängerländer verstärkt in das Management der Hilfen mit eingebunden werden müssen, weshalb sie sich nach Kräften um einen entsprechenden Ausbau dieser nationalen Strukturen bemühen will. Dieses Konzept wird sich allerdings nur nach und nach verwirklichen lassen, da der häufig prekären Situation des öffentlichen Finanzwesens in diesen Ländern Rechnung getragen werden muss.

47-49. Bis Ende des Haushaltsjahres 2001 wurde eine Finanzprüfung für die Jahre 1997, 1998 und 1999 sowie eine Untersuchung der organisatorischen Aspekte durchgeführt. Im Februar 2002 erhielt die Kommission die Entwurfsfassungen der entsprechenden Ergebnisberichte. Sie wird dem Hof die endgültigen Prüfergebnisse so bald wie möglich zukommen lassen und ihn von den geplanten Folgemaßnahmen in Kenntnis setzen.

⁽²⁵⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 46-47.

⁽²⁶⁾ Die in den Abkommen von Lomé als Zentrum für industrielle Entwicklung (ZIE) bezeichnete Organisation wird im Abkommen von Cotonou Zentrum für Unternehmensentwicklung (ZUE) genannt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

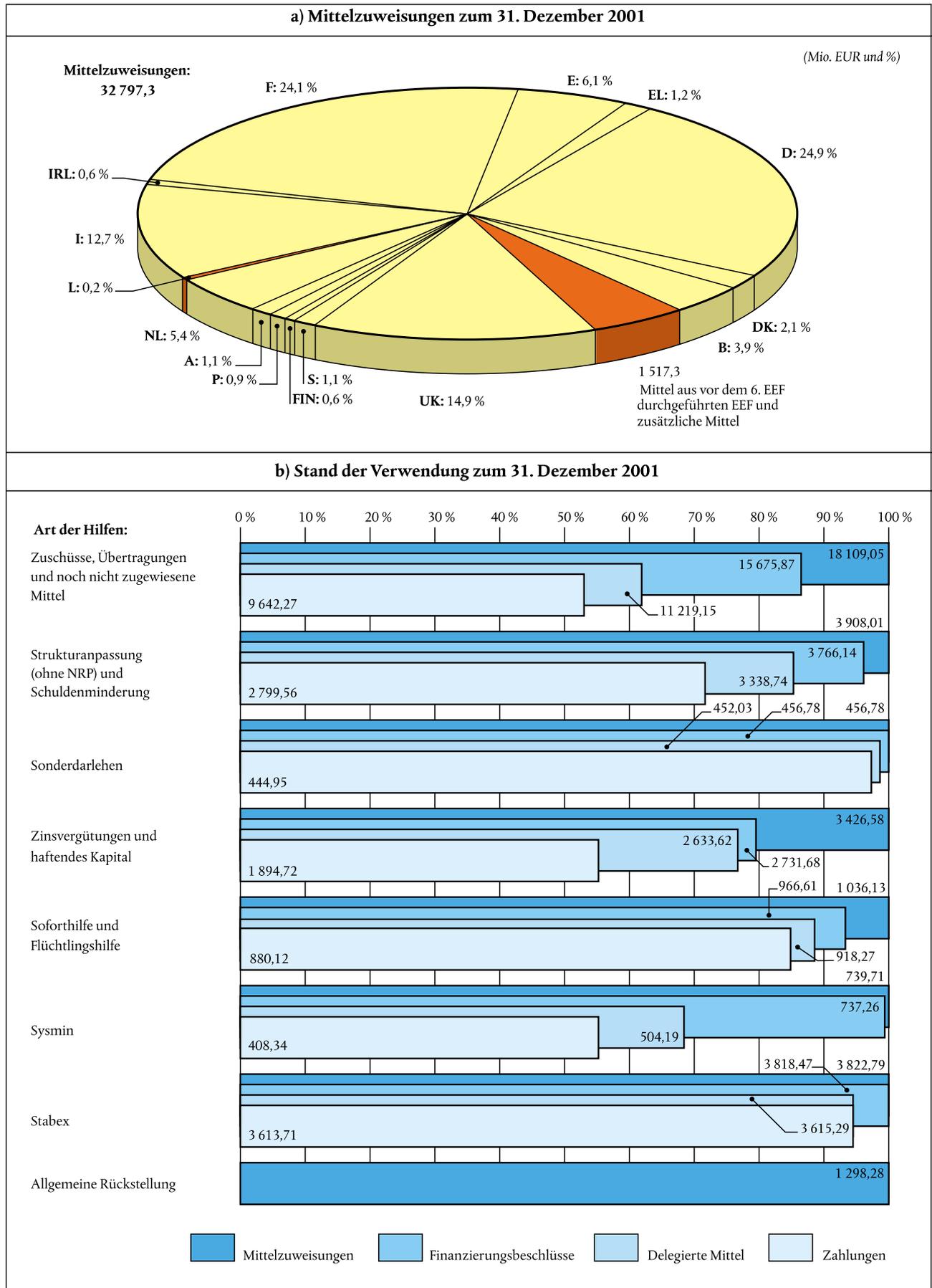
ANTWORTEN DER KOMMISSION

des Zentrums festgestellt hatten. In ihrer Antwort teilte die Kommission mit, dass im Jahr 2001 mit einer von der Gruppe „AKP“ des Rates genehmigten Prüfung der Verwaltung des ZUE unter finanziellen und organisatorischen Aspekten für die Haushaltsjahre 1997 bis 1999 begonnen werde.

Weiterverfolgung der früheren Bemerkungen

49. Tatsächlich fanden im Jahr 2001 eine Prüfung und eine Untersuchung der organisatorischen Aspekte statt, deren Schlussfolgerungen die Kommission dem ZUE übermittelt hat. Der Hof hat um Zusendung dieser Dokumente sowie der Antworten des Zentrums gebeten. Ferner möchte er darüber informiert werden, welche Maßnahmen die Kommission im Anschluss an diese Antworten zu treffen gedenkt.

**Abbildung zum konsolidierten sechsten, siebten und achten EEF:
Mittelzuweisung, Aufteilung der Hilfen und globale Verwendung**



ANHÄNGE

ANHANG I

Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union

INHALT

VORBEMERKUNGEN

Quellen der Finanzdaten

Währungseinheit

Verwendete Abkürzungen und Zeichen

GRUNDLEGENDE INFORMATIONEN ÜBER DEN GESAMTHAUSHALTSPLAN

1. Ursprung des Gesamthaushaltsplans
2. Rechtsgrundlage
3. Die wichtigsten in den Verträgen und in der Haushaltsordnung verankerten Haushaltsgrundsätze
4. Inhalt und Gliederung des Gesamthaushaltsplans
5. Währungseinheit des Gesamthaushaltsplans
6. Finanzierung des Gesamthaushaltsplans (Haushaltseinnahmen)
7. Arten von Haushaltsmitteln
8. Ausführung des Gesamthaushaltsplans
9. Rechnungslegung
10. Externe Kontrolle
11. Entlastung und Folgemaßnahmen

ABBILDUNGEN

VORBEMERKUNGEN

QUELLEN DER FINANZDATEN

Die in den Abbildungen dieses Anhangs dargestellten Finanzdaten sind dem Jahresabschluss der Europäischen Gemeinschaften ⁽¹⁾ und den sonstigen von der Kommission vorgelegten Finanzausweisen entnommen. Die geographische Aufschlüsselung wurde anhand der im SINCOM-System enthaltenen Ländercodes erstellt. Wie die Kommission dargelegt hat, ist die Analyse der Ausgaben nach Mitgliedstaaten ein rein arithmetischer Vorgang, der einen unvollständigen Eindruck von den Vorteilen vermittelt, die den einzelnen Mitgliedstaaten aus der Union erwachsen.

WÄHRUNGSEINHEIT

Alle Finanzdaten werden in Millionen Euro (Mio EUR) angegeben. Die ausgewiesenen Gesamtbeträge entsprechen der Rundung der genauen Einzelwerte und somit nicht unbedingt der Summe der gerundeten Zahlen.

VERWENDETE ABKÜRZUNGEN UND ZEICHEN

EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EAG oder Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EFTA	Europäische Freihandelszone
EU	Europäische Union
BSP	Bruttosozialprodukt
MwSt.	Mehrwertsteuer
ATS	Österreichischer Schilling
BEF	Belgischer Franken
DEM	Deutsche Mark
DKK	Dänische Krone
ESP	Spanische Peseta
FIM	Finnische Mark
FRF	Französischer Franken
GBP	Pfund Sterling
GRD	Griechische Drachme
IEP	Irishes Pfund
ITL	Italienische Lira
LUF	Luxemburgischer Franken
NLG	Holländischer Gulden
PTE	Portugiesischer Escudo
SEK	Schwedische Krone
EUR	Euro
Mio EUR	Millionen Euro
GM	Getrennte Mittel
NGM	Nicht getrennte Mittel
VE	Verpflichtungsermächtigungen

⁽¹⁾ Für das Haushaltsjahr 2001: Jahresabschluss im Zusammenhang mit den Rechnungsvorgängen des Haushaltsplans 2001 (Dok. SEK(2002) 403–406).

ZE	Zahlungsermächtigungen
MFV	Mittel für Verpflichtungen
MFZ	Mittel für Zahlungen
B	Belgien
DK	Dänemark
D	Deutschland
EL	Griechenland
E	Spanien
F	Frankreich
IRL	Irland
I	Italien
L	Luxemburg
NL	Niederlande
A	Österreich
P	Portugal
FIN	Finnland
S	Schweden
UK	Vereinigtes Königreich
EU-15	Europäische Gemeinschaft der 15 Mitgliedstaaten
HO	Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (siehe auch den Hinweis für den Leser auf Umschlagseite II)
ABl.	<i>Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften</i>
E	Einzelplan des Gesamthaushaltsplans
TE	Teileinzelplan des Gesamthaushaltsplans
T	Titel des Gesamthaushaltsplans
K	Kapitel des Gesamthaushaltsplans
0,0	Angabe liegt zwischen Null und 0,05
-	Keine Angabe
%	Prozent
Abb.	Abbildung, auf die in anderen Abbildungen verwiesen wird (Bsp.: Abb. III)

GRUNDLEGENDE INFORMATIONEN ÜBER DEN GESAMTHAUSHALTSPLAN

1. URSPRUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

Im Gesamthaushaltsplan sind die Ausgaben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl veranschlagt. Auch die Verwaltungsausgaben für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie alle sonstigen haushaltswirksamen Ausgaben, die der Rat zur Umsetzung von Maßnahmen in diesen Politikbereichen für erforderlich hält, sind im Haushaltsplan veranschlagt. Der Gesamthaushaltsplan wurde durch den Fusionsvertrag ⁽²⁾ (Artikel 20) geschaffen und trat am 1. Januar 1968 an die Stelle der drei bis dahin bestehenden getrennten EG-Haushaltspläne, d.h. des EGKS-Verwaltungshaushaltsplans, des EWG-Haushaltsplans und des EAG-Verwaltungshaushaltsplans. Der Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG ist seit 1971 durch den Vertrag von Luxemburg ⁽³⁾ (Artikel 10) Teil des Gesamthaushaltsplans.

2. RECHTSGRUNDLAGE

Rechtsgrundlage für den Gesamthaushaltsplan sind die Finanzvorschriften der Verträge von Paris ⁽⁴⁾ (Artikel 78 EGKS-Vertrag) und Rom ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (Artikel 268 bis 280 EWG-Vertrag und Artikel 171 bis 183 EAG-Vertrag) sowie die Haushaltsordnung ⁽⁷⁾.

3. DIE WICHTIGSTEN IN DEN VERTRÄGEN UND IN DER HAUSHALTSORDNUNG VERANKERTEN HAUSHALTSGRUNDSÄTZE

Alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften sind in den Gesamthaushaltsplan einzusetzen (Einheit). Die Einnahmen dienen unterschiedslos zur Finanzierung aller Ausgaben und sind ebenso wie die Ausgaben in voller Höhe ohne vorherige Verrechnung in den Haushaltsplan einzustellen und später in den Rechnungsabschlüssen auszuweisen (Bruttoprinzip). Die Mittel werden nach Art und Bestimmung gegliedert (Spezialität). Der Haushaltsplan wird für die Dauer eines Haushaltsjahres festgestellt (Jährlichkeit). Er ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (Ausgleich). Zu diesen allgemeinen Haushaltsgrundsätzen bestehen einige Ausnahmen.

4. INHALT UND GLIEDERUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

Der Haushalt ist in „Gesamteinnahmen“ und „Einnahmen und Ausgaben nach Einzelplänen“ untergliedert. Die acht Einzelpläne sind: (I) Parlament; (II) Rat; (III) Kommission ⁽⁸⁾; (IV) Gerichtshof; (V) Rechnungshof; (VI) Wirtschafts- und Sozialausschuss; (VII) Ausschuss der Regionen; (VIII) Europäischer Bürgerbeauftragter.

Innerhalb eines jeden Einzelplans ⁽⁸⁾ werden die Einnahmen und Ausgaben nach Art oder Bestimmung in Haushaltslinien (Titel, Kapitel, Artikel und ggf. Posten) gegliedert.

⁽²⁾ Fusionsvertrag (8. April 1965): Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

⁽³⁾ Vertrag von Luxemburg (22. April 1970): Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der EG-Verträge und des Fusionsvertrags.

⁽⁴⁾ Vertrag von Paris (18. April 1951): Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).

⁽⁵⁾ Vertrag von Rom (25. März 1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

⁽⁶⁾ Vertrag von Rom (25. März 1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG).

⁽⁷⁾ Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (ABl. L 356 vom 31.12.1977) u.a.; siehe in diesem Zusammenhang den Hinweis für den Leser auf Umschlagseite II.

⁽⁸⁾ Der Einzelplan III (Kommission) ist in Teil A „Personal- und Verwaltungsausgaben“ und Teil B „Operationelle Ausgaben“ untergliedert, der seinerseits in Teileinzelpläne nach großen Tätigkeitsbereichen untergliedert ist.

5. WÄHRUNGSEINHEIT DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

Die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans erfolgt in Euro. ⁽⁹⁾

6. FINANZIERUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS (HAUSHALTSEINNAHMEN)

Die Finanzierung des Gesamthaushaltsplans erfolgt hauptsächlich durch die Eigenmittel der Gemeinschaften: Agrarzölle, Zucker- und Isoglukoseabgaben; Zölle; MwSt.- und BSP-Eigenmittel. Nähere Angaben sind den geltenden Rechtsvorschriften zu entnehmen ⁽¹⁰⁾.

Neben den Eigenmitteln bestehen noch weitere Einnahmen, denen indessen nur sehr geringe Bedeutung zukommt (siehe Abbildung I).

7. ARTEN VON HAUSHALTSMITTELN

Zur Deckung der vorgesehenen Ausgaben werden im Gesamthaushaltsplan folgende Arten von Haushaltsmitteln voneinander unterschieden:

- a) Getrennte Mittel (GM) dienen zur Finanzierung von Mehrjahresvorhaben in bestimmten Haushaltsbereichen. Sie umfassen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE):
 - Verpflichtungsermächtigungen gestatten es, im laufenden Haushaltsjahr rechtliche Verpflichtungen für Tätigkeiten einzugehen, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt;
 - Zahlungsermächtigungen gestatten die Finanzierung der Ausgaben, die bei der Erfüllung der im laufenden und in früheren Haushaltsjahren eingegangenen Verpflichtungen entstehen.
- b) Nicht getrennte Mittel (NGM) ermöglichen Mittelbindungen und Zahlungen für auf ein Jahr begrenzte Maßnahmen in jedem Haushaltsjahr.

Somit ist es wichtig, für jedes Haushaltsjahr die folgenden beiden Gesamtbeträge zu ermitteln:

- a) den Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen (MFV) ⁽¹¹⁾ = nicht getrennte Mittel (NGM) + Verpflichtungsermächtigungen (VE) ⁽¹¹⁾;
- b) den Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen (MFZ) ⁽¹¹⁾ = nicht getrennte Mittel (NGM) + Zahlungsermächtigungen (ZE) ⁽¹¹⁾.

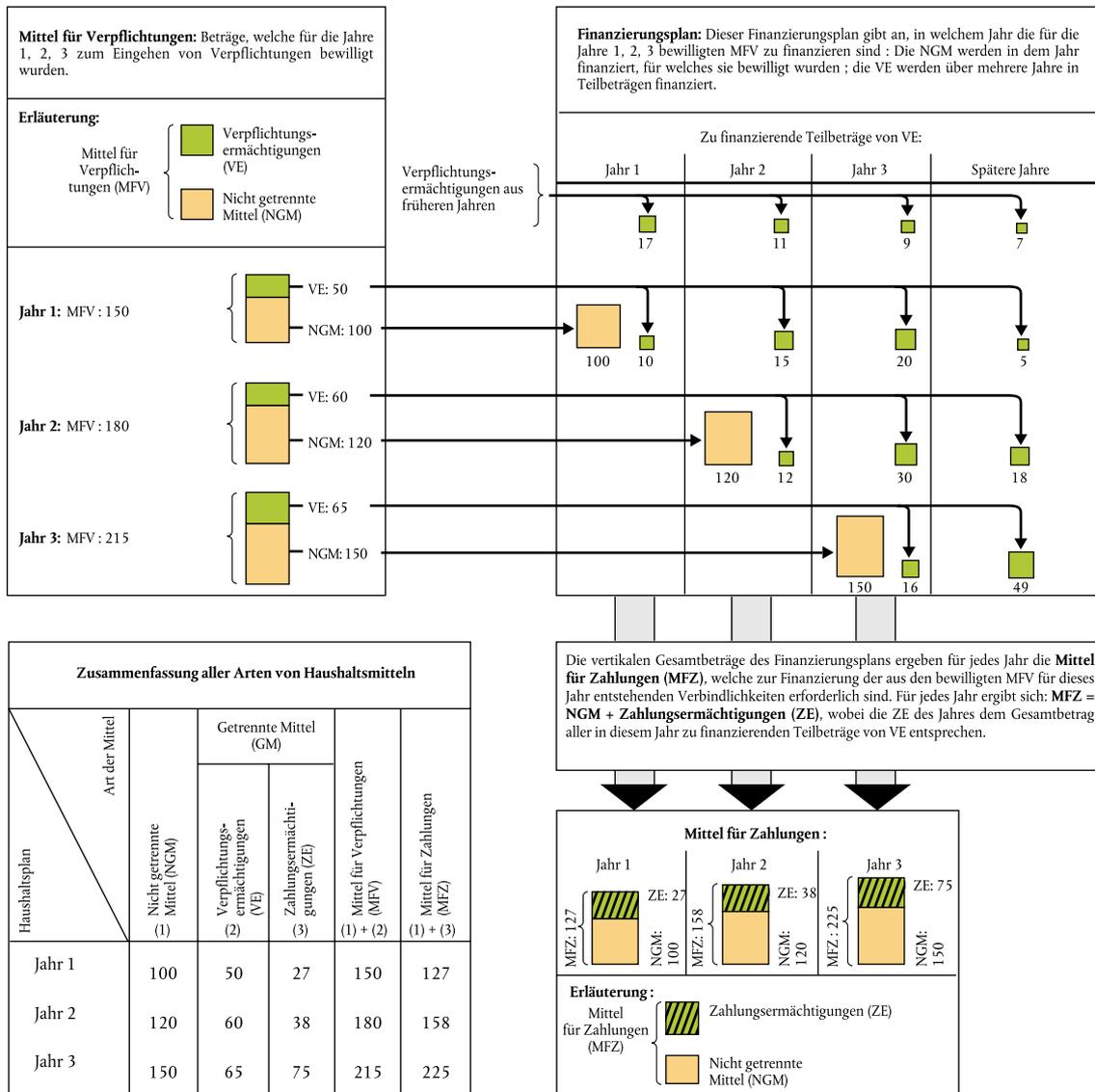
⁽⁹⁾ In Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1103/97 des Rates wird seit 1. Januar 1999 anstelle der Europäischen Währungseinheit der Euro verwendet. Die unwiderruflichen Umrechnungskurse zwischen den nationalen Währungen der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, und dem Euro wurden wie folgt festgesetzt: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

⁽¹⁰⁾ Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Eigenmittel: Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977, gemeinsames MwSt.-System - einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, ABl. L 145 vom 13.6.1977; Beschluss 94/728/EG des Rates vom 31. Oktober 1994, ABl. L 293 vom 12.11.1994; Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989, ABl. L 155 vom 7.6.1989; Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989, ABl. L 155 vom 7.6.1989; Richtlinie (89/130/EWG, Euratom) des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung der Erfassung des BSP, ABl. L 49 vom 21.2.1989.

⁽¹¹⁾ Man beachte den Unterschied zwischen „Mitteln für Verpflichtungen“ und „Verpflichtungsermächtigungen“ sowie zwischen „Mitteln für Zahlungen“ und „Zahlungsermächtigungen“. Die Begriffe „Verpflichtungsermächtigungen“ und „Zahlungsermächtigungen“ werden ausschließlich im Rahmen der getrennten Mittel verwendet.

Die Haushaltseinnahmen dienen zur Deckung der Mittel für Zahlungen. Verpflichtungsermächtigungen müssen nicht durch Einnahmen gedeckt sein.

Das folgende vereinfachte Schema (mit fiktiven Beträgen) zeigt die Auswirkung dieser Mittelarten in den verschiedenen Haushaltsjahren.



8. AUSFÜHRUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS

8.1. Verantwortung für die Ausführung

Die Kommission führt den Haushaltsplan in eigener Verantwortung gemäß der Haushaltsordnung und im Rahmen der bewilligten Mittel aus. Die Kommission erkennt den anderen Organen die zur Ausführung ihrer jeweiligen Einzelpläne erforderlichen Befugnisse zu ⁽¹²⁾. In der Haushaltsordnung werden die Ausführungsmodalitäten und insbesondere die Zuständigkeiten der Anweisungsbefugten, Rechnungsführer, Zahlstellenverwalter und Finanzkontrolleure der Organe näher geregelt ⁽¹³⁾. In den zwei wichtigsten Spezialbereichen (EAGFL-Garantie und Strukturfonds) erfolgt die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel gemeinsam mit den Mitgliedstaaten.

8.2. Ausführung der Einnahmen

Die veranschlagten Einnahmen werden vorbehaltlich etwaiger Änderungen durch Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltsmäßige Ausführung der Einnahmen besteht in der Feststellung der Forderungen und in der Einziehung der den Gemeinschaften zustehenden Beträge (Eigenmittel und sonstige Einnahmen). Sie erfolgt nach besonderen Durchführungsbestimmungen ⁽¹⁴⁾. Die tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahres entsprechen der Summe, die sich aufgrund der Einziehung der festgestellten Forderungen des laufenden Haushaltsjahres und der Einziehung der aus vorhergehenden Haushaltsjahren noch einzuziehenden Forderungen ergibt.

Im Bereich der Zölle, der Agrarzölle sowie der Zucker- und Isoglukoseabgaben nehmen die Mitgliedstaaten die Einziehung der geschuldeten Beträge für Rechnung der Gemeinschaften vor. Zur Deckung ihrer Erhebungskosten behalten sie 10 % der abzuführenden Beträge ein (25 % bei nach dem 31. Dezember 2000 festgestellten Beträgen, die bis zum 28. Februar 2001 zur Verfügung gestellt werden sollten, und zwar ab dem Zeitpunkt, an dem der Beschluss 2000/597/EG, Euratom wirksam wird) ⁽¹⁵⁾.

8.3. Ausführung der Ausgaben

Die veranschlagten Ausgaben werden in den Haushaltsplan eingesetzt.

Die haushaltsmäßige Ausführung der Ausgaben, d.h. die Entwicklung und Verwendung der Mittel, kann wie folgt zusammengefasst werden:

a) Mittel für Verpflichtungen

- i) *Entwicklung der Mittel*: Die im Laufe eines Haushaltsjahres insgesamt verfügbaren Mittel für Verpflichtungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und VE) + Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne + zusätzliche Einnahmen ⁽¹⁶⁾ + Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel ⁽¹²⁾ + aus dem Vorjahr übertragene Verpflichtungsermächtigungen ⁽¹⁷⁾ + noch nicht gebundene nicht automatische ⁽¹⁸⁾ Übertragungen nicht getrennter Mittel aus dem Vorjahr + freigestellte und wiedereingesetzte Verpflichtungsermächtigungen aus früheren Jahren ⁽¹⁹⁾ + wiederzuverwendende Rückzahlungen von Abschlagszahlungen ⁽²⁰⁾ + wiederzuverwendende Einnahmen und vereinnahmte Beträge ⁽²¹⁾.

⁽¹²⁾ Artikel 78d EGKS-Vertrag, 274 EG-Vertrag, 179 EAG-Vertrag und Artikel 22 Absatz 2 der Haushaltsordnung.

⁽¹³⁾ Artikel 21 bis 55 und 73 bis 77 der Haushaltsordnung.

⁽¹⁴⁾ Artikel 28 bis 35 der Haushaltsordnung sowie Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000, ABl. L 130 vom 31.5.2000.

⁽¹⁵⁾ Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 10 Absätze 1 und 2 Buchstabe c) des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom, ABl. L 253 vom 7.10.2000.

⁽¹⁶⁾ Artikel 96 Absatz 2 der Haushaltsordnung.

⁽¹⁷⁾ Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a) der Haushaltsordnung.

⁽¹⁸⁾ Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) und Artikel 7 Absatz 3 der Haushaltsordnung.

⁽¹⁹⁾ Artikel 7 Absatz 6 der Haushaltsordnung.

⁽²⁰⁾ Artikel 7 Absatz 7 der Haushaltsordnung.

⁽²¹⁾ Artikel 27 Absatz 2 der Haushaltsordnung.

- ii) *Verwendung der Mittel*: Die endgültigen Mittel für Verpflichtungen sind während des Haushaltsjahres zum Eingehen von Verpflichtungen verfügbar (verwendete Mittel für Verpflichtungen = Betrag der eingegangenen Verpflichtungen).
- iii) *Übertragungen von Mitteln des Haushaltsjahres auf das folgende Haushaltsjahr*: Nicht getrennte Mittel des Haushaltsjahres, die nicht für Verpflichtungen verwendet wurden, können Gegenstand einer von der Haushaltsbehörde zu genehmigenden Übertragung auf das folgende Haushaltsjahr sein⁽¹⁸⁾. Nicht verwendete Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres können von der Kommission auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden⁽¹⁷⁾. Bei Ausgaben für Rechnung Dritter sind Übertragungen wiederholbar.
- iv) *Annullierung von Mitteln*: Der Restbetrag wird annulliert.
- b) Mittel für Zahlungen
- i) *Entwicklung der Mittel*: Die im Laufe des Haushaltsjahres insgesamt verfügbaren Mittel für Zahlungen setzen sich wie folgt zusammen: ursprünglicher Haushaltsplan (NGM und ZE) + Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne + zusätzliche Einnahmen⁽¹⁶⁾ + Mittelübertragungen von Kapitel zu Kapitel⁽¹²⁾ + automatisch⁽²²⁾ oder nicht automatisch⁽²³⁾ aus dem Vorjahr übertragene Mittel + wiederzuverwendende Rückzahlungen von Abschlagszahlungen⁽²⁰⁾ + wiederzuverwendende Einnahmen und vereinnahmte Beträge⁽²¹⁾.
- ii) *Verwendung der Mittel*: Die Mittel für Zahlungen sind im Haushaltsjahr für die Ausführung von Zahlungen verfügbar, wobei die aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr übertragenen Mittel unberücksichtigt bleiben (verwendete Mittel für Zahlungen = Betrag der aus den Mitteln des Haushaltsjahres getätigten Zahlungen).
- iii) *Übertragungen von Mitteln des Haushaltsjahres auf das folgende Haushaltsjahr*: Nicht verwendete Mittel des Haushaltsjahres können automatisch⁽²²⁾ oder nicht automatisch⁽²³⁾ auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Bei Ausgaben für Rechnung Dritter sind Übertragungen wiederholbar.
- iv) *Annullierung von Mitteln*: Der Restbetrag wird annulliert.
- v) *Gesamtbetrag der Zahlungen während des Haushaltsjahres*: Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahres + Zahlungen aus vom Vorjahr übertragenen Mitteln für Zahlungen.
- vi) *Tatsächliche Ausgaben zu Lasten des Haushaltsjahres*: Ausgaben im Sinne der konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug (siehe Ziffer 8.4) = Zahlungen aus Mitteln für Zahlungen des Haushaltsjahres + auf das folgende Haushaltsjahr übertragene Mittel für Zahlungen des Haushaltsjahres.

8.4. Konsolidierte Übersichten über den Haushaltsvollzug und Ermittlung des Saldos des Haushaltsjahres

Nach Abschluss jedes Haushaltsjahres werden die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug erstellt. Daraus ergibt sich der Saldo des Haushaltsjahres, der im Wege eines Berichtigungshaushaltsplans in den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahres eingesetzt wird⁽²⁴⁾.

9. RECHNUNGSLEGUNG

Die Rechnung eines Haushaltsjahres wird spätestens am 1. Mai des folgenden Haushaltsjahres dem Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof vorgelegt. Sie umfasst die Haushaltsrechnung und die Übersicht über das Vermögen und die Schulden, denen eine Analyse der Haushaltsführung beigelegt ist⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) der Haushaltsordnung.

⁽²³⁾ Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) und Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b) der Haushaltsordnung.

⁽²⁴⁾ Artikel 32 der Haushaltsordnung sowie Artikel 15 und 16 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates, ABl. L 155 vom 7.6.1989.

⁽²⁵⁾ Artikel 78 bis 82 der Haushaltsordnung.

10. EXTERNE KONTROLLE

Seit 1977 erfolgt die externe Kontrolle des Gesamthaushaltsplans durch den Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften ⁽²⁶⁾. Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben des Gesamthaushaltsplans. Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Er prüft auch die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die Prüfungen können vor Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres durchgeführt werden; sie werden anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den Organen der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Der Rechnungshof erstellt nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresbericht; er kann ferner jederzeit seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorlegen und auf Antrag eines beliebigen Organs der Gemeinschaft Stellungnahmen abgeben.

11. ENTLASTUNG UND FOLGEMASSNAHMEN

Seit 1977 gelten folgende Bestimmungen ⁽²⁷⁾: Auf Empfehlung des Rates erteilt das Parlament vor dem 30. April des zweiten Jahres nach dem betreffenden Haushaltsjahr der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck prüfen Rat und Parlament die von der Kommission vorgelegte Rechnung sowie den Jahresbericht des Rechnungshofes. Die Organe müssen alle zweckdienlichen Maßnahmen treffen, um den in den Entlastungsbeschlüssen enthaltenen Bemerkungen Folge zu leisten, und über die getroffenen Maßnahmen Bericht erstatten ⁽²⁸⁾.

ABBILDUNGEN

GESAMTHAUSHALTSPLAN FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2001 UND AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS IM HAUSHALTSJAHR 2001

- Abb. I Gesamthaushaltsplan 2001 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen
- Abb. II Gesamthaushaltsplan 2001 — Mittel für Verpflichtungen
- Abb. III Im Jahr 2001 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau
- Abb. IV Im Jahr 2001 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau
- Abb. V Im Jahr 2001 in den einzelnen Mitgliedstaaten getätigte Zahlungen

HISTORISCHE DATEN ZUR AUSFÜHRUNG DES GESAMTHAUSHALTSPLANS (1997 — 2001)

- Abb. VI Entwicklung und Verwendung der Mittel für Zahlungen im Zeitraum von 1997 bis 2001 nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

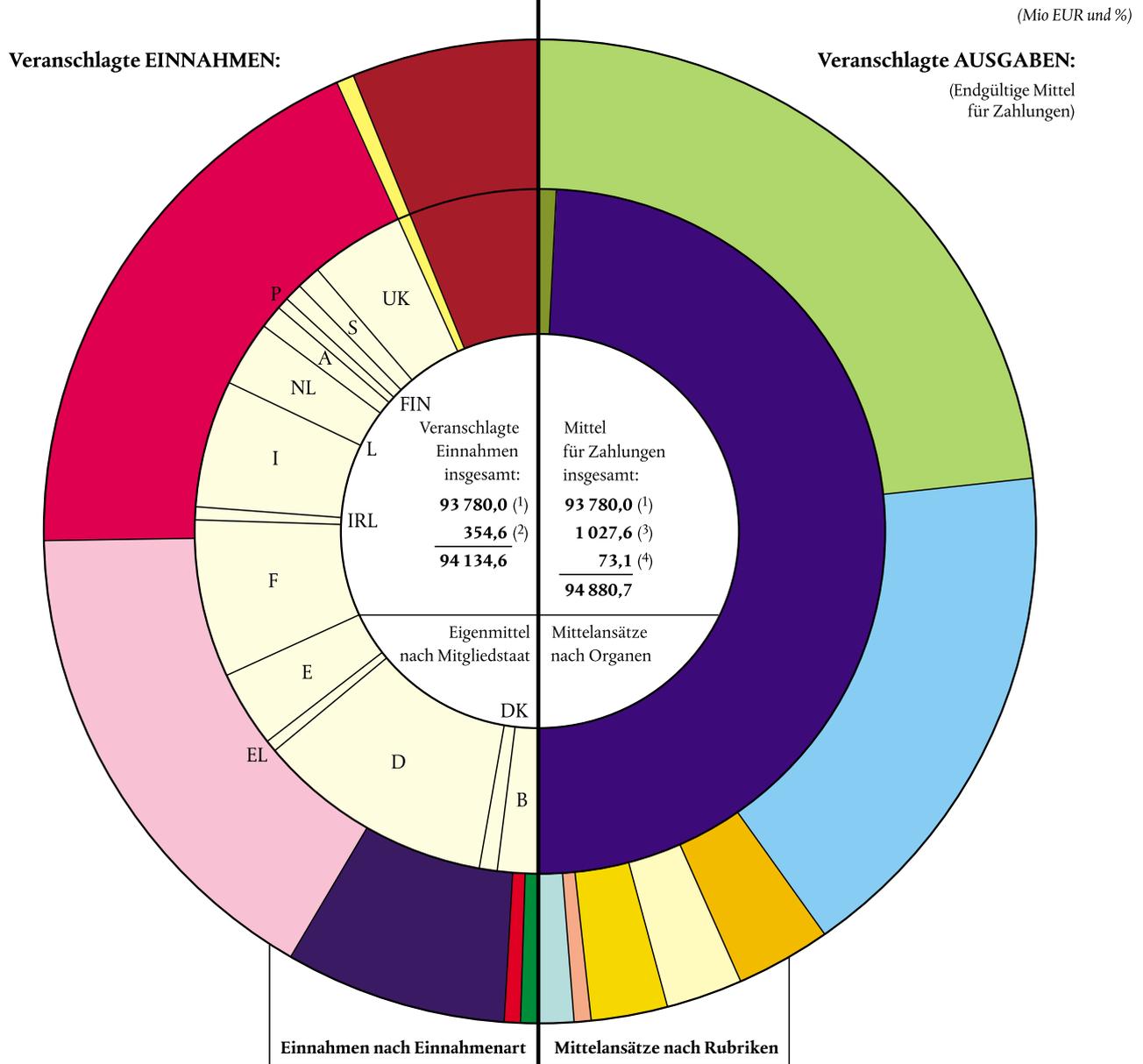
⁽²⁶⁾ Artikel 45a, 45b und 45c EGKS-Vertrag, 246, 247 und 248 EG-Vertrag, 160a, 160b und 160c EAG-Vertrag sowie Artikel 83 bis 90 der Haushaltsordnung.

⁽²⁷⁾ Artikel 78g EGKS-Vertrag, 276 EG-Vertrag, 180b EAG-Vertrag.

⁽²⁸⁾ Artikel 89 der Haushaltsordnung.

Abbildung I Gesamthaushaltsplan 2001 — Veranschlagte Einnahmen und endgültige Mittel für Zahlungen

[Kriterien für Einnahmen siehe „Grundleg. Inform. über den Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 8.2, und weiterführende Informationen siehe Kapitel 1 Tabelle 1.1; Kriterien für Ausgaben siehe „Grundleg. Inform. über den Gesamthaushaltsplan“, Ziffer 8.3, und weiterführende Informationen siehe Abb. IV Spalte (a)]



Einnahmenschlüssel	
■ Eigenmittel insgesamt (nach Mitgliedstaat)	
■ Agrarzölle	1 062,0 (1,1 %)
■ Zucker- und Isoglukoseabgaben	905,7 (1 %)
■ Zölle	13 632,8 (14,5 %)
■ MwSt.-Eigenmittel	30 691,4 (32,6 %)
■ BSP-Eigenmittel	35 177,9 (37,4 %)
■ Sonstige Einnahmen	1 052,2 (1,1 %)
■ Aus dem Vorjahr verfügbarer Überschuss	11 612,7 (12,3 %)

⁽¹⁾ Nach Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan.
⁽²⁾ Einnahmen aus Beiträgen Dritter.

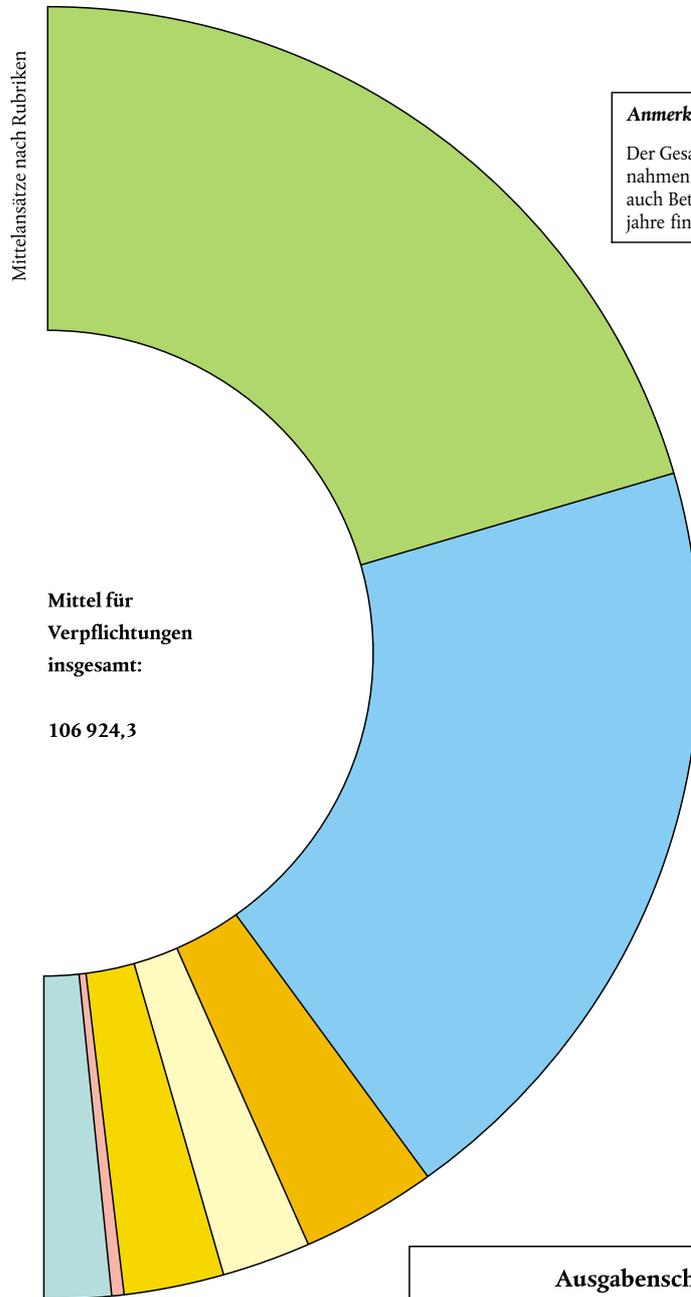
Ausgabenschlüssel	
Rubriken der Finanziellen Vorausschau:	
■ 1. Gemeinsame Agrarpolitik	44 023,7 (46,9 %)
■ 2. Strukturmaßnahmen	31 524,7 (33,6 %)
■ 3. Interne Politikbereiche	5 669,9 (6 %)
■ 4. Externe Politikbereiche	4 717,1 (5 %)
■ 5. Verwaltungsausgaben	4 940,5 (5,3 %)
■ 6. Reserven	876,0 (0,9 %)
■ 7. Heranführungshilfe	2 101,2 (2,2 %)
■ Für andere Organe verfügbare Mittel	1 721,8 (1,8 %)
■ Verfügbare Mittel der Kommission davon operationelle Mittel	92 131,3 (98,2 %) 88 912,6 (94,7 %)

⁽¹⁾ Nach Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan.
⁽²⁾ Zugewiesene Einnahmen und wiederverwendete Mittel.
⁽⁴⁾ EFTA-Ausgaben.

Abbildung II Gesamthaushaltsplan 2001 — Mittel für Verpflichtungen

[nach Berichtigungs- und Nachtragshaushalten: weiterführende Informationen siehe Abbildung III Spalte (b)]

(Mio EUR und %)



Anmerkung:

Der Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen ist nicht mit den Einnahmen 2001 ausgeglichen, da die Verpflichtungsermächtigungen auch Beträge enthalten, die erst durch Einnahmen späterer Haushaltsjahre finanziert werden.

Ausgabenschlüssel

Rubriken der Finanziellen Vorausschau:

	1. Gemeinsame Agrarpolitik	44 023,7 (41,2 %)
	2. Strukturmaßnahmen	41 362,5 (38,7 %)
	3. Interne Politikbereiche	7 178,3 (6,7 %)
	4. Externe Politikbereiche	5 043,4 (4,7 %)
	5. Verwaltungsausgaben	5 108,3 (4,8 %)
	6. Reserven	866,0 (0,8 %)
	7. Heranführungshilfe	3 342,1 (3,1 %)

Abbildung III

Im Jahr 2001 verfügbare Mittel für Verpflichtungen und ihre Verwendung nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

(Mio EUR)

Finanzielle Vorausschau - Rubriken und Untergliederung [Einzelpläne (E), Teileinzelpläne (TE), Titel (T) und Kapitel (K) zum Haushaltseingliederungsplan 2001 in Klammern]	Finanzielle Voraus- schau	Endgültige Mittel		Verwendung der Mittel				
		Betrag ⁽¹⁾	Anteil (%)	2001	Verwendungs- rate (%)	Mittel- übertra- gungen 2002 ⁽²⁾	Annullie- rungen	Anteil (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Gemeinsame Agrarpolitik	44 530	44 023,7	98,9	42 083,3	95,6	99,0	1 841,4	4,2
Märkte		39 528,7		37 719,5	95,4	—	1 809,2	4,6
1.1 Ackerkulturen (K B1-10)		17 798,0		17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Zucker (K B1-11)		1 704,0		1 497,1	87,9	—	206,9	12,1
1.3 Fette und Eiweißpflanzen (K B1-12 und 13)		2 909,0		2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Obst und Gemüse (K B1-15)		1 654,0		1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Wein (K B1-16)		1 200,0		1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabak (K B1-17)		1 000,0		973,4	97,3	—	26,6	2,7
1.7 Milchzeugnisse (K B1-20)		2 095,0		1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Fleisch, Eier, Geflügel (K B1-21 bis 24)		8 354,0		7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Sonstige Märkte (K B1-14 und B1-18)		1 139,0		1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Sonstige Maßnahmen (K B1-25 bis 30)		1 675,7		1 461,0	87,2	—	214,7	12,8
1.11 Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen (T B1-4 und 5)		4 495,0		4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Strukturmaßnahmen	32 720	41 362,5	126,4 ⁽¹⁾	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1
Strukturfonds		38 233,9		38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
2.1 Ziel 1 (K B2-10)		26 207,0		26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
2.2 Ziel 2 (K B2-11)		6 265,1		6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
2.3 Ziel 3 (K B2-12)		3 762,8		3 762,3	100,0	—	0,5	0,0
2.4 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-13)		178,0		173,4	97,4	4,6	—	—
2.5 Gemeinschaftsinitiativen (B2-14)		1 607,3		1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
2.6 Innovative Maßnahmen und technische Hilfe (K B2-16)		213,8		204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
2.7 Kohäsionsfonds (T B2-3)		3 128,5		3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
2.8 EWR-Finanzmechanismus (T B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Interne Politikbereiche	6 272	7 178,3	114,4 ⁽¹⁾	6 703,3	93,4	315,1	159,9	2,2
3.1 Forschung und technologische Entwicklung (TE B6)		4 497,7		4 183,7	93,0	269,3	44,7	1,0
3.2 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-5 bis B2-9)		156,9		140,3	89,5	1,0	15,6	9,9
3.3 Allg. und berufl. Bildung, Jugend und Sozialmaßnahmen (TE B3)		1 017,0		966,0	95,0	32,5	18,6	1,8
3.4 Energie, Euratom und Umwelt (TE B4)		316,2		293,6	92,9	3,8	18,8	6,0
3.5 Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie u. transeurop. Netze (TE B5)		1 190,5		1 119,7	94,1	8,6	62,2	5,2
4. Externe Politikbereiche	4 735	5 043,4	106,5 ⁽¹⁾	4 859,4	96,4	127,1	57,0	1,1
4.1 Nahrungsmittelhilfe (T B7-2)		987,7		984,4	99,7	2,3	1,0	0,1
4.2 Zusammenarbeit (T B7-3 bis B7-5)		3 147,9		3 008,1	95,6	103,1	36,8	1,2
4.3 Sonstige Maßnahmen der Zusammenarbeit (T B7-6)		463,1		432,6	93,4	18,8	11,7	2,5
4.4 Initiative für Demokratie und Menschenrechte (T B7-7)		105,7		104,7	99,1	0,0	0,9	0,9
4.5 Externe Aspekte bestimmter Politiken der Gemeinschaft (T B7-8)		274,1		270,7	98,7	0,0	3,5	1,3
4.6 Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (K B7-04)		26,3		26,3	100,0	—	—	—
4.7 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (TE B8)		38,6		32,7	84,7	2,8	3,1	8,1
5. Verwaltungsausgaben	4 776	5 108,3	107,0 ⁽¹⁾	5 002,2	97,9	58,2	48,0	0,9
5.1 Parlament (E I)		1 056,3		1 019,7	96,5	29,8	6,9	0,7
5.2 Rat (E II)		379,7		375,3	98,8	0,5	3,9	1,0
5.3 Kommission (E III)		3 336,9		3 282,5	98,4	24,2	30,3	0,9
5.4 Gerichtshof (E IV)		143,7		141,6	98,5	0,8	1,3	0,9
5.5 Rechnungshof (E V)		73,7		72,1	97,9	0,1	1,4	1,9
5.6 Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)		79,0		74,2	93,9	2,1	2,7	3,5
5.7 Ausschuss der Regionen (E VII)		35,0		33,1	94,6	0,7	1,2	3,5
5.8 Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)		3,9		3,6	92,6	—	0,3	7,4
6. Reserven	916	866,0	94,5	207,2	23,9	—	658,8	76,1
6.1 Währungsreserve (T B1-6)		500,0		—	—	—	500,0	100,0
6.2 Garantiereserve (K B0-23 und 24)		208,0		207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Soforthilfereserve (K B7-91)		158,0		—	—	—	158,0	100,0
7. Heranführungshilfe	3 240	3 342,1	103,2 ⁽¹⁾	3 311,9	99,1	24,0	6,3	0,2
7.1 SAPARD (K B7-01)		540,0		540,0	100,0	—	—	—
7.2 ISPA (K B7-02)		1 121,2		1 121,2	100,0	0,1	0,0	0,0
7.3 PHARE (Heranführungsphase) (K B7-03)		1 680,9		1 650,7	98,2	23,9	6,3	0,4
8. Reserven und Rückstellungen (T B0-4)								
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	97 189	106 924,3	110,0 ⁽¹⁾	103 333,2	96,6	798,5	2 792,6	2,6
Mittel für Zahlungen insgesamt	94 730	97 160,0	102,6 ⁽¹⁾			82,3	2 188,4	2,3

⁽¹⁾ Geänderte Haushaltsmittel nach Berücksichtigung der aus 2000 übertragenen oder 2001 wiedereingesetzten Verpflichtungsermächtigungen, der wiederzuverwendenden Einnahmen, der Einnahmen aus Leistungen für Rechnung Dritter, der nicht automatischen Mittelübertragungen aus 2000 sowie der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien und EFTA-Mitteln. Infolgedessen wird der in der Finanziellen Vorausschau für einige Rubriken vorgesehene Höchstbetrag bei den verfügbaren Mitteln überschritten.

⁽²⁾ Einschließlich der noch verfügbaren Mittel aus Leistungen für Rechnung Dritter.

Abbildung IV Im Jahr 2001 verfügbare Mittel für Zahlungen und ihre Verwendung nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

(Mio EUR)

Finanzielle Vorausschau - Rubriken und Untergliederung [Einzelpläne (E), Teileinzelpläne (TE), Titel (T) und Kapitel (K) zum Haushaltseingliederungsplan 2001 in Klammern]	Endgültige Mittel ⁽¹⁾	Verwendung der Mittel				
		2001	Verwendungsrate (%)	Mittelübertragungen 2002	Annullierungen	Anteil (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Gemeinsame Agrarpolitik	44 076,0	41 533,9	94,2	684,9	1 857,2	4,2
Märkte	39 581,0	37 170,1	93,9	585,9	1 825,0	4,6
1.1 Ackerkulturen (K B1-10)	17 798,0	17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Zucker (K B1-11)	1 705,7	1 497,1	87,8	—	208,6	12,2
1.3 Fette und Eiweißpflanzen (K B1-12 und 13)	2 909,0	2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Obst und Gemüse (K B1-15)	1 654,0	1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Wein (K B1-16)	1 200,0	1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabak (K B1-17)	1 001,3	965,1	96,4	—	36,2	3,6
1.7 Milcherzeugnisse (K B1-20)	2 095,0	1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Fleisch, Eier, Geflügel (K B1-21 bis 24)	8 354,0	7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Sonstige Märkte (K B1-14 und B1-18)	1 139,0	1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Sonstige Maßnahmen (K B1-25 bis 30)	1 725,0	919,9	53,3	585,9	219,2	12,7
1.11 Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen (T B1-4 und 5)	4 495,0	4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Strukturmaßnahmen	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9
Strukturfonds	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
2.1 Ziel 1 (K B2-10)	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1	29,5
2.2 Ziel 2 (K B2-11)	4 473,2	3 137,9	70,1	—	1 335,3	29,9
2.3 Ziel 3 (K B2-12)	3 205,4	1 630,3	50,9	—	1 575,1	49,1
2.4 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-13)	463,5	115,6	24,9	—	347,9	75,1
2.5 Gemeinschaftsinitiativen (B2-14)	1 907,4	1 701,4	89,2	—	206,0	10,8
2.6 Innovative Maßnahmen und technische Hilfe (K B2-16)	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
2.7 Kohäsionsfonds (T B2-3)	3 160,0	1 983,4	62,8	—	1 176,6	37,2
2.8 EWR-Finanzmechanismus (T B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Interne Politikbereiche	6 485,4	5 303,1	81,8	707,4	474,9	7,3
3.1 Forschung und technologische Entwicklung (TE B6)	3 865,6	3 195,9	82,7	432,9	236,8	6,1
3.2 Sonstige Strukturmaßnahmen (K B2-5 bis B2-9)	201,4	152,7	75,8	12,1	36,6	18,2
3.3 Allg. und berufl. Bildung, Jugend und Sozialmaßnahmen (TE B3)	1 055,1	880,6	83,5	97,4	77,1	7,3
3.4 Energie, Euratom und Umwelt (TE B4)	243,9	208,0	85,3	9,8	26,1	10,7
3.5 Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie u. transeurop. Netze (TE B5)	1 119,4	865,8	77,4	155,3	98,3	8,8
4. Externe Politikbereiche	4 919,3	4 230,6	86,0	238,3	450,4	9,2
4.1 Nahrungsmittelhilfe (T B7-2)	1 109,8	1 044,9	94,2	50,0	14,9	1,3
4.2 Zusammenarbeit (T B7-3 bis B7-5)	2 918,4	2 564,1	87,9	115,8	238,5	8,2
4.3 Sonstige Maßnahmen der Zusammenarbeit (T B7-6)	461,1	301,5	65,4	65,1	94,5	20,5
4.4 Initiative für Demokratie und Menschenrechte (T B7-7)	97,0	54,1	55,7	0,0	42,9	44,2
4.5 Externe Aspekte der Gemeinschaftspolitik (B7-8)	276,0	234,0	84,8	0,3	41,8	15,1
4.6 Heranführungsstrategie für die Mittelmeerländer (K B7-04)	13,0	2,5	19,5	—	10,5	80,5
4.7 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (TE B8)	44,0	29,5	67,0	7,0	7,5	17,0
5. Verwaltungsausgaben	5 506,6	4 855,1	88,2	533,8	117,7	2,1
5.1 Parlament (E I)	1 143,4	963,2	84,2	166,4	13,8	1,2
5.2 Rat (E II)	421,4	351,2	83,3	54,3	15,9	3,8
5.3 Kommission (E III)	3 576,3	3 213,8	89,9	284,6	77,9	2,2
5.4 Gerichtshof (E IV)	151,1	139,6	92,4	8,8	2,6	1,7
5.5 Rechnungshof (E V)	81,4	68,9	84,6	10,8	1,7	2,1
5.6 Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	89,0	79,4	89,2	6,1	3,5	4,0
5.7 Ausschuss der Regionen (E VII)	39,7	35,4	89,3	2,4	1,9	4,8
5.8 Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)	4,3	3,5	81,5	0,5	0,3	7,8
6. Reserven	876,0	207,2	23,7	—	668,8	76,3
6.1 Währungsreserve (T B1-6)	500,0	—	—	—	500,0	100,0
6.2 Garantiereserve (K B0-23 und 24)	208,0	207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Soforthilfereserve (K B7-91)	168,0	—	—	—	168,0	100,0
7. Heranführungshilfe	2 302,2	1 401,7	60,9	23,9	876,6	38,1
7.1 SAPARD (K B7-01)	470,9	30,5	6,5	—	440,4	93,5
7.2 ISPA (K B7-02)	350,0	203,3	58,1	0,0	146,7	41,9
7.3 PHARE (Heranführungsphase) (K B7-03)	1 481,3	1 167,9	78,8	23,9	289,5	19,5
8. Reserven und Rückstellungen (T B0-4)	—	—	—	—	—	—
Insgesamt	97 160,3	79 987,4	82,3	2 188,4	14 984,5	15,4

⁽¹⁾ Nach Berücksichtigung der Mittelübertragungen zwischen Haushaltslinien, der Einnahmen aus Leistungen für Rechnung Dritter, der wiederverwendeten Mittel aus der Rückzahlung von Abschlagszahlungen und der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel. Durch die letztgenannten Mittel erklärt sich die Differenz in Höhe von 2 279,6 Mio EUR zwischen den endgültigen Mitteln in dieser Abbildung und dem Gesamtbetrag in Abbildung I.

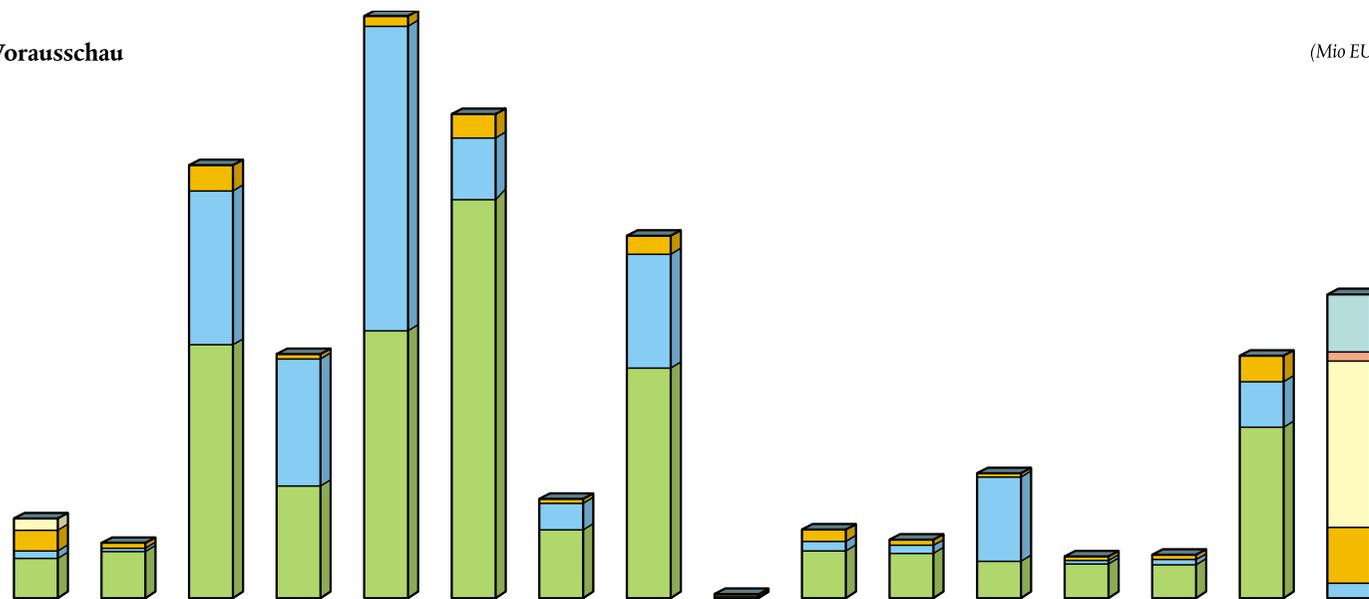
Abbildung V

Im Jahr 2001 in den einzelnen Mitgliedstaaten getätigte Zahlungen ⁽¹⁾

Anmerkung: Im Jahr 2001 getätigte Zahlungen = Zahlungen aus operationellen Mitteln des Haushaltsjahres 2001 und Zahlungen aus übertragenen Mitteln des Haushaltsjahres 2000.

Rubriken der Finanziellen Vorausschau

(Mio EUR und %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Sonst. (2) (3)	Insg.
– Gemeinsame Agrarpolitik	937,9	1 112,0	5 861,7	2 613,5	6 184,5	9 230,1	1 584,5	5 343,8	30,8	1 111,8	1 052,6	875,0	815,8	780,1	3 998,8	1,0	41 533,9
– Strukturmaßnahmen	154,4	40,3	3 573,6	2 928,4	7 060,8	1 426,7	617,5	2 652,7	4,6	220,8	198,3	1 949,4	80,4	132,6	1 049,3	365,8	22 455,8
– Interne Politikbereiche	482,6	150,3	590,9	130,7	251,3	581,3	84,0	403,1	44,0	268,4	114,0	76,2	87,6	126,0	607,0	1 305,5	5 303,1
– Externe Politikbereiche	306,2	1,7	6,4	0,5	8,5	8,0	0,6	21,6	0,3	2,7	1,3	0,8	0,8	0,7	16,9	3 853,7	4 230,6
– Reserven	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	207,2	207,2
– Heranführungshilfe	2,6	0,0	0,3	0,0	0,2	0,1	0,0	7,8	3,1	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1 385,5	1 401,7
INSGESAMT	1 883,7 2,5 %	1 304,3 1,7 %	10 032,9 13,4 %	5 673,2 7,6 %	13 505,3 18,0 %	11 246,2 15,0 %	2 286,6 3,0 %	8 429,1 11,2 %	82,8 0,1 %	1 605,3 2,1 %	1 366,3 1,8 %	2 901,4 3,9 %	984,7 1,3 %	1 039,5 1,4 %	5 672,5 7,6 %	7 118,6 9,5 %	75 132,3 100,0 %

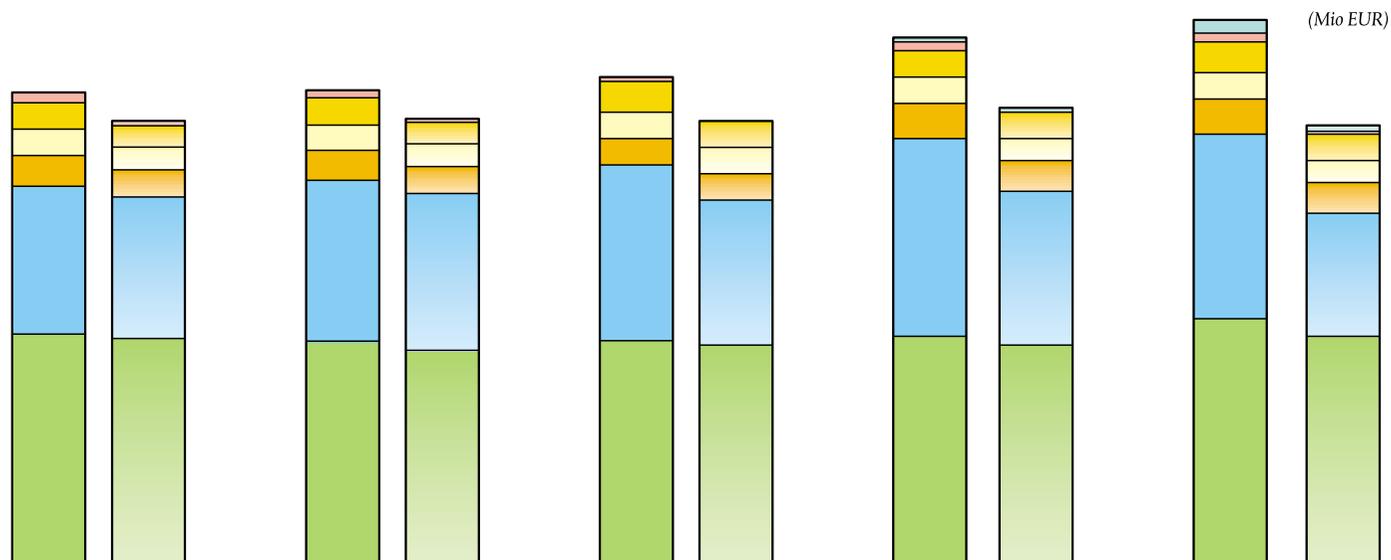
⁽¹⁾ Die geografische Verteilung der Zahlungen entspricht nicht den an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen, sondern — gemäß den Angaben des computergestützten Rechnungsführungssystems der Kommission SINCOM 2 — der Verteilung der Ausgaben nach Auszahlungsort.

⁽²⁾ Einschließlich eines Betrags von 25,7 Millionen Euro, der an das Amt für Veröffentlichungen und die Dienststellen der Kommission gezahlt wurde.

⁽³⁾ Einschließlich eines Betrags von 207,2 Millionen Euro, der von der Kommission an den Garantiefonds gezahlt wurde.

Abbildung VI
Entwicklung und Verwendung der Mittel für Zahlungen im Zeitraum von 1997 — 2001 nach Rubriken der Finanziellen Vorausschau

Rubriken der Finanziellen Vorausschau



Rubriken	1997		1998		1999		2000		2001	
	Verfügbare ⁽¹⁾ Mittel	Getätigte Zahlungen								
– Gemeinsame Agrarpolitik	41 187,9	40 623,2	39 941,4	38 810,0	40 451,7	39 780,3	40 822,3	40 505,9	44 076,0	41 533,9
– Strukturmaßnahmen	26 426,1	26 059,2	28 643,4	28 366,0	30 657,7	26 663,6	35 579,8	27 590,8	32 994,8	22 455,8
– Interne Politikbereiche	5 371,3	4 934,7	5 246,8	4 878,5	5 243,0	4 473,1	6 416,1	5 360,8	6 485,4	5 303,1
– Externe Politikbereiche	4 678,3	3 992,0	4 515,6	4 067,7	5 091,8	4 585,8	4 201,5	3 841,0	4 919,3	4 230,6
– Verwaltungsausgaben	4 739,9	4 129,2	4 941,0	4 219,4	5 090,9	4 506,7	5 173,5	4 643,0	5 506,4	4 855,1
– Reserven	1 202,0	286,1	1 154,0	272,4	846,0	300,1	1 036,0	186,3	876,0	207,2
– Heranführungshilfe ⁽²⁾	212,0	212,0	99,0	99,0	0,0	0,0	1 579,4	1 203,4	2 302,2	1 401,7
INSGESAMT	83 817,5	80 236,4	84 541,2	80 713,0	87 381,1	80 309,5	94 808,6	83 331,1	97 160,0	79 987,4

⁽¹⁾ Verfügbare Mittel = Mittel für Zahlungen des Haushaltsjahres + aus dem Vorjahr übertragene Mittel.

⁽²⁾ In der Rubrik 7 sind für den Zeitraum 1993 — 1999 die Ausgleichszahlungen an die neuen Mitgliedstaaten ausgewiesen, für den Zeitraum 2000 — 2006 die Heranführungshilfe.

ANHANG II

Vom Rechnungshof in den letzten fünf Jahren verabschiedete Berichte und Stellungnahmen

Der Rechnungshof ist nach den Bestimmungen der Verträge verpflichtet, einen Jahresbericht zu erstatten. Nach den Verträgen und anderen geltenden Rechtsvorschriften hat er außerdem die Pflicht, Jahresberichte über bestimmte Gemeinschaftseinrichtungen und Gemeinschaftstätigkeiten zu erstellen. Die Verträge

räumen dem Hof ferner das Recht ein, seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorzulegen und auf Antrag eines Organs der Gemeinschaft Stellungnahmen abzugeben. In der folgenden Aufstellung sind die Berichte und Stellungnahmen aufgeführt, die vom Hof in den letzten fünf Jahren verabschiedet worden sind.

Titel	Veröffentlichung
Jahresberichte und Zuverlässigkeitserklärungen	
Zwanzigster Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung (Gesamthaushaltsplan und EEF) zum Haushaltsjahr 1996	ABl. C 348 vom 18.11.1997
Einundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997: — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten und siebten EEF	ABl. C 349 vom 17.11.1998
Zweiundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998: — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten, siebten und achten EEF	ABl. C 349 vom 3.12.1999
Dreiundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999: — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten, siebten und achten EEF	ABl. C 342 vom 1.12.2000
Vierundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000: — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten, siebten und achten EEF	ABl. C 359 vom 15.12.2001 und ABl. C 92 vom 17.4.2002
Fünfundzwanzigster Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001: — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans — Bericht und Zuverlässigkeitserklärung zu den Tätigkeiten des sechsten, siebten und achten EEF	Im vorliegenden ABl. veröffentlicht
Sonderberichte	
<i>Eigenmittel</i>	
— Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel	ABl. C 241 vom 31.7.1998
— Sonderbericht Nr. 9/98 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Bereich der MwSt. im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr	ABl. C 356 vom 20.11.1998
— Sonderbericht Nr. 13/98 über die Prüfung des Einsatzes von Risikoanalysetechniken bei Zollkontrollen und der Warenabfertigung	ABl. C 375 vom 3.12.1998
— Sonderbericht Nr. 8/99 über die im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehenen Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel	ABl. C 70 vom 10.3.2000
— Sonderbericht Nr. 17/2000 über die Überprüfung der Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der BSP-Angaben der Mitgliedstaaten durch die Kommission	ABl. C 336 vom 27.11.2000
— Sonderbericht Nr. 23/2000 über die Ermittlung des Zollwerts eingeführter Waren	ABl. C 84 vom 14.3.2001

Titel	Veröffentlichung
<i>Gemeinsame Agrarpolitik</i>	
— Sonderbericht Nr. 1/97 zu den Kommissionsentscheidungen vom 10. April 1996 und vom 20. November 1996 zum Rechnungsabschluss 1992 und zu bestimmten Ausgaben des Jahres 1993	ABl. C 52 vom 21.2.1997
— Sonderbericht Nr. 4/97 über die Prüfung bestimmter Aspekte von Maßnahmen im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands betreffend EAGFL-Ausgleichszahlungen und -Ausfuhrerstattungen	ABl. C 144 vom 13.5.1997
— Sonderbericht Nr. 5/97 zur Verwaltung des Getreidehandels der Gemeinschaft unter Berücksichtigung von Ausfuhrerstattungen, besonderen Einfuhrregelungen und regionalen Beihilferegulungen	ABl. C 159 vom 26.5.1997
— Sonderbericht Nr. 2/98 zu den Kommissionsentscheidungen vom 23. April 1997 und vom 30. Juli 1997 zum Rechnungsabschluss 1993 zu Garantiausgaben für die Landwirtschaft des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)	ABl. C 121 vom 20.4.1998
— Sonderbericht Nr. 4/98 über die Einfuhr zu ermäßigtem Abschöpfungssatz in die Gemeinschaft und den Absatz von neuseeländischen Milcherzeugnissen und schweizerischem Käse	ABl. C 127 vom 24.4.1998 und ABl. C 191 vom 18.6.1998
— Sonderbericht Nr. 19/98 über die Finanzierung von bestimmten Maßnahmen im Zusammenhang mit der BSE-Krise aus Gemeinschaftsmitteln	ABl. C 383 vom 9.12.1998
— Sonderbericht Nr. 20/98 über die Prüfung von Warenkontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden	ABl. C 375 vom 3.12.1998
— Sonderbericht Nr. 21/98 über das auf den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie 1996 angewandte Zulassungs- und Bescheinigungsverfahren	ABl. C 389 vom 14.12.1998
— Sonderbericht Nr. 1/99 über die Gewährung einer Beihilfe bei der Verwendung von Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke	ABl. C 147 vom 27.5.1999
— Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf dem Getreidesektor	ABl. C 192 vom 8.7.1999
— Sonderbericht Nr. 1/2000 über die klassische Schweinepest	ABl. C 85 vom 23.3.2000
— Sonderbericht Nr. 8/2000 über die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung des Absatzes von Butterfett	ABl. C 132 vom 12. 5.2000
— Sonderbericht Nr. 11/200 zur Beihilfe für Olivenöl	ABl. C 215 vom 27.7.2000
— Sonderbericht Nr. 14/2000 über Ökologisierung der GAP	ABl. C 353 vom 8.12.2000
— Sonderbericht Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker	ABl. C 50 vom 15.2.2001
— Sonderbericht Nr. 22/2000 über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens	ABl. C 69 vom 2.3.2001
— Sonderbericht Nr. 4/2001 über die Prüfung betreffend den EAGFL-Garantie — Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS)	ABl. C 214 vom 31.7.2001
— Sonderbericht Nr. 6/2001 über Milchquoten	ABl. C 305 vom 30.10.2001
— Sonderbericht Nr. 7/2001 über Ausfuhrerstattungen — Bestimmungsland und Vermarktung	ABl. C 314 vom 8.11.2001
— Sonderbericht Nr. 8/2001 über die Produktionserstattungen für Stärke aus Kartoffeln und Getreide und die Beihilfen für Kartoffelstärke	ABl. C 294 vom 19.10.2001
— Sonderbericht Nr. 14/2001 — Weiterverfolgung zum Sonderbericht Nr. 19/98 des Hofes über BSE	ABl. C 324 vom 20.11.2001
— Sonderbericht Nr. 5/2002 über die Extensivierungsprämienregelung im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch	ABl. C 290 vom 25.11.2002
— Sonderbericht Nr. 6/2002 zur Prüfung der Verwaltung der Kommission im Bereich der Stützungsregelung für Ölsaaten	ABl. C 254 vom 22.10.2002
— Sonderbericht Nr. 7/2002 zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen	ABl. C 294 vom 28.11.2002

Titel	Veröffentlichung
<i>Strukturmaßnahmen</i>	
— Sonderbericht Nr. 3/98 über die Durchführung seitens der Kommission von Politik und Maßnahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung	ABl. C 191 vom 18.6.1998
— Sonderbericht Nr. 12/98 über die Durchführung der operationellen Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in den unter Ziel 5b fallenden Gebieten	ABl. C 356 vom 20.11.1998
— Sonderbericht Nr. 14/98 über den Abschluss der Interventionsformen des EFRE	ABl. C 368 vom 27.11.1998
— Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999	ABl. C 347 vom 16.11.1998
— Sonderbericht Nr. 16/98 über die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 1994-1999	ABl. C 347 vom 16.11.1998
— Sonderbericht Nr. 18/98 über die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Gründung gemischter Gesellschaften im Fischereisektor	ABl. C 393 vom 16.12.1998
— Sonderbericht Nr. 22/98 zur Verwaltung der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern durch die Kommission	ABl. C 393 vom 16.12.1998
— Sonderbericht Nr. 6/99 über den Grundsatz der Zusätzlichkeit	ABl. C 68 vom 9.3.2000
— Sonderbericht Nr. 7/99 über die Entwicklung von Industriegebieten	ABl. C 68 vom 9.3.2000
— Sonderbericht Nr. 3/2000 zum Europäischen Sozialfonds und zum Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Abteilung Ausrichtung) — Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen	ABl. C 100 vom 7.4.2000
— Sonderbericht Nr. 7/2000 zum Internationalen Fonds für Irland und dem Sonderprogramm zur Förderung von Frieden und Versöhnung in Nordirland und den Grenzbezirken Irlands 1995-1999	ABl. C 146 vom 25.5.2000
— Sonderbericht Nr. 15/2000 über den Kohäsionsfonds	ABl. C 279 vom 2.10.2000
— Sonderbericht Nr. 1/2001 über die Gemeinschaftsinitiative URBAN	ABl. C 124 vom 25.4.2001
— Sonderbericht Nr. 10/2001 über die Finanzkontrolle der Strukturfonds, Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und Verordnung (EG) Nr.1681/94 der Kommission	ABl. C 314 vom 8.11.2001
— Sonderbericht Nr. 12/2001 über einige strukturpolitische Beschäftigungsmaßnahmen: Beschäftigungswirkung der EFRE-Zuschüsse und Maßnahmen des ESF zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	ABl. C 334 vom 28.11.2001
— Sonderbericht Nr. 3/2002 zur Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung — Integra	ABl. C 263 vom 29.10.2002
— Sonderbericht Nr. 4/2002 über lokale Beschäftigungsmaßnahmen	ABl. C 263 vom 29.10.2002
<i>Interne Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 17/98 über Unterstützung für erneuerbare Energieträger in den Programmen JOULE-Thermie (Kostenteilungsaktion) und Altener (Pilotmaßnahmen)	ABl. C 356 vom 20.11.1998
— Sonderbericht Nr. 23/98 über die von der Kommission verwalteten Informations- und Kommunikationsmaßnahmen	ABl. C 393 vom 16.12.1998
— Sonderbericht Nr. 9/99 über Forschungsmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft und der Fischerei, Programm FAIR (Forschung im Bereich der Fischerei, der Landwirtschaft und der Agroindustrie)	ABl. C 92 vom 30.3.2000
— Sonderbericht Nr. 9/2000 betreffend transeuropäische Netze (TEN) — Telekommunikation	ABl. C 166 vom 15.6.2000
— Sonderbericht Nr. 10/2000 über die von der Gemeinsamen Forschungsstelle vergebenen öffentlichen Aufträge	ABl. C 172 vom 21.6.2000
— Sonderbericht Nr. 9/2001 über das Programm für die Ausbildung und Mobilität von Forschern	ABl. C 349 vom 10.12.2001
— Sonderbericht Nr. 2/2002 zu den gemeinschaftlichen Aktionsprogrammen Sokrates und Jugend für Europa	ABl. C 136 vom 7.6.2002

Titel	Veröffentlichung
<i>Externe Politikbereiche</i>	
— Sonderbericht Nr. 2/97 über die humanitären Hilfen der Europäischen Union zwischen 1992 und 1995	Abl. C 143 vom 12.5.1997
— Sonderbericht Nr. 3/97 über das dezentrale Durchführungssystem für das Phare-Programm	Abl. C 175 vom 9.6.1997
— Sonderbericht Nr. 6/97 über die Tacis-Beihilfen für die Ukraine	Abl. C 171 vom 5.6.1997
— Sonderbericht Nr. 1/98 über die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Drittländern des Mittelmeerraums	Abl. C 98 vom 31.3.1998
— Sonderbericht Nr. 5/98 über den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien (im Zeitraum 1996-1997)	Abl. C 241 vom 31.7.1998
— Sonderbericht Nr. 7/98 über das Entwicklungshilfeprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Südafrika (1986-1996)	Abl. C 241 vom 31.7.1998
— Sonderbericht Nr. 11/98 zur Entwicklung des Privatsektors Phare und Tacis für den Zeitraum 1991-1996 (Programme zur Unterstützung der KMU, der regionalen Entwicklung und der Umstrukturierung von Unternehmen)	Abl. C 335 vom 3.11.1998
— Sonderbericht Nr. 24/98 über aus Mitteln der Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Risikokapitaloperationen	Abl. C 389 vom 14.12.1998
— Sonderbericht Nr. 25/98 über Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) und in den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) (Zeitraum 1990-1997)	Abl. C 35 vom 9.2.1999
— Sonderbericht Nr. 4/99 über die im Rahmen des sechsten und siebten EEF an die überseeischen Länder und Gebiete gewährte Finanzhilfe	Abl. C 276 vom 29.9.1999
— Sonderbericht Nr. 5/99 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des Phare-Programms (1994-1998)	Abl. C 48 vom 21.2.2000
— Sonderbericht Nr. 2/2000 über die Hilfen der Europäischen Union für Bosnien-Herzegowina zur Wiederherstellung des Friedens und des Rechtsstaates	Abl. C 85 vom 23.3.2000
— Sonderbericht Nr. 4/2000 über Rehabilitationsmaßnahmen für AKP-Länder als Instrument zur Vorbereitung der klassischen Entwicklungshilfe	Abl. C 113 vom 19.4.2000
— Sonderbericht Nr. 12/2000 über die Verwaltung der EU-Unterstützung zugunsten der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Drittländern durch die Kommission	Abl. C 230 vom 10.8.2000
— Sonderbericht Nr. 16/2000 über die Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungsaufträge im Rahmen der Phare- und Tacis-Programme	Abl. C 350 vom 6.12.2000
— Sonderbericht Nr. 18/2000 über das Programm zur Versorgung der Russischen Föderation mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen	Abl. C 25 vom 25.1.2001
— Sonderbericht Nr. 19/2000 über die Verwaltung des Programms zur Unterstützung der palästinensischen Bevölkerung durch die Kommission	Abl. C 32 vom 31.1.2001
— Sonderbericht Nr. 21/2000 über die Verwaltung der Außenhilfe-Programme der Kommission, insbesondere im Bereich der länderbezogenen Programmierung, der Projektvorbereitung und der Rolle der Delegation	Abl. C 57 vom 22.2.2001
— Sonderbericht Nr. 2/2001 über die Verwaltung der humanitären Soforthilfe für die Opfer der Kosovo-Krise (ECHO)	Abl. C 168 vom 12.6.2001 und Abl. C 159 vom 3.7.2002
— Sonderbericht Nr. 3/2001 über die Verwaltung der internationalen Fischereiabkommen durch die Kommission	Abl. C 210 vom 27.7.2001
— Sonderbericht Nr. 5/2001 zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmitteln (7. und 8. EEF)	Abl. C 257 vom 14.9.2001
— Sonderbericht Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Abl. C 329 vom 23.11.2001
— Sonderbericht Nr. 13/2001 über die Verwaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	Abl. C 338 vom 30.11.2001
— Sonderbericht Nr. 1/2002 über makrofinanzielle Hilfe (MFH) an Drittländer und Strukturanpassungsfazilitäten (SAF) in den Mittelmeerländern	Abl. C 121 vom 23.5.2002

Titel	Veröffentlichung
<i>Verwaltungsausgaben</i>	
— Sonderbericht Nr. 7/97 über die Prüfung der Europäischen Gesellschaft für Zusammenarbeit (EGZ)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Sonderbericht Nr. 8/98 über die mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF)	ABl. C 230 vom 22.7.1998
— Sonderbericht Nr. 10/98 über die Kostenerstattung und Vergütung für die Mitglieder des Europäischen Parlaments	ABl. C 243 vom 3.8.1998
— Sonderbericht Nr. 5/2000 über die Ausgaben für Gebäude des Europäischen Gerichtshofes (Nebengebäude „Erasmus“, „Thomas More“ und „Nebengebäude C“)	ABl. C 109 vom 14.4.2000
— Sonderbericht Nr. 13/2000 über die Ausgaben der Fraktionen des Europäischen Parlaments	ABl. C 181 vom 28.6.2000
<i>Finanzinstrumente und Bankaktivitäten</i>	
— Sonderbericht Nr. 3/99 über die Verwaltung und Kontrolle der Zinszuschüsse durch die Kommissionsdienststellen	ABl. C 217 vom 29.7.1999
— Sonderbericht Nr. 6/2000 über die Gewährung von Zinszuschüssen der Gemeinschaft für Darlehen der Europäischen Investitionsbank an kleine und mittlere Unternehmen im Rahmen ihrer befristeten Darlehensfazilität	ABl. C 152 vom 31.5.2000
Besondere Jahresberichte	
<i>Jahresabschluss der EGKS</i>	
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1996	ABl. C 242 vom 8.8.1997
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1997	ABl. C 255 vom 13.8.1998
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1998	ABl. C 240 vom 25.8.1999
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 1999	ABl. C 281 vom 4.10.2000
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 2000	ABl. C 185 vom 30.6.2001 und ABl. C 363 vom 19.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss der EGKS zum 31. Dezember 2001	ABl. C 158 vom 3.7.2002
<i>EGKS-Jahresbericht</i>	
— EGKS-Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 380 vom 15.12.1997
— EGKS-Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 352 vom 18.11.1998
— EGKS-Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1998	ABl. C 338 vom 25.11.1999
— EGKS-Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1999	ABl. C 347 vom 4.12.2000
— EGKS-Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2000	ABl. C 366 vom 20.12.2001
— EGKS-Jahresbericht und Zuverlässigkeitserklärung für die EGKS für das Haushaltsjahr 2001	Veröffentlichung eingeleitet
<i>Euratom-Versorgungsagentur</i>	
— Bericht über den Jahresabschluss 1996 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1997 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1998 der Euratom-Versorgungsagentur	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss der Euratom-Versorgungsagentur zum Haushaltsjahr 1999	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss der Euratom-Versorgungsagentur zum Haushaltsjahr 2000	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss der Euratom-Versorgungsagentur zum Haushaltsjahr 2001	Nicht im ABl. veröffentlicht

Titel	Veröffentlichung
<i>Gemeinsames Unternehmen JET</i>	
— Bericht über den Jahresabschluss 1996 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1997 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1998 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 1999 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 2000 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 des Gemeinsamen Unternehmens JET	Nicht im ABl. veröffentlicht
<i>Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1996 der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin)	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1997 der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin)	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Stiftung Dublin) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop — Thessaloniki)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1996 des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop — Thessaloniki)	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise und die Haushaltsführung 1997 des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop — Thessaloniki)	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop — Thessaloniki) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop — Thessaloniki) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop — Thessaloniki) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäische Schulen</i>	
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das Haushaltsjahr 1996	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das Haushaltsjahr 1997	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das Haushaltsjahr 1998	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss der Europäischen Schulen für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäischen Schulen	Nicht im ABl. veröffentlicht

Titel	Veröffentlichung
<i>Europäisches Währungsinstitut und Europäische Zentralbank</i>	
— Bericht über die Prüfung der operationellen Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts im Haushaltsjahr 1996	Abl. C 42 vom 9.2.1998
— Bericht über die Prüfung der operationellen Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts im Haushaltsjahr 1997	Abl. C 164 vom 10.6.1999
— Bericht über die operationelle Effizienz der Finanzverwaltung des Europäischen Währungsinstituts und der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 1998	Abl. C 133 vom 12.5.2000
— Bericht über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 1999	Abl. C 47 vom 13.2.2001
— Bericht über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 2000	Abl. C 341 vom 4.12.2001
— Bericht über die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 2001	Abl. C 259 vom 25.10.2002
<i>Verwaltung der „Schengen-Verträge“</i>	
— Besonderer Jahresbericht über den Jahresabschluss vom 3. Mai bis 31. Dezember 1999 für die vom Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb des „Help Desk Server“ der Managementeinheit und der Phase II des Sirene-Netzes, die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind („Schengen-Verträge“)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Besonderer Jahresbericht über die Finanzausweise für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr für die vom Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb des „Help Desk Server“ der Managementeinheit und der Phase II des Sirene-Netzes, die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind („Schengen-Verträge“)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Besonderer Jahresbericht über die Finanzausweise für das zum 31. Dezember 2001 abgeschlossene Haushaltsjahr für die vom Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb des „Help Desk Server“ der Managementeinheit und der Phase II des Sirene-Netzes, die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind („Schengen-Verträge“)	Nicht im ABl. veröffentlicht
<i>Verwaltung der „Sisnet-Verträge“</i>	
— Besonderer Jahresbericht über die Finanzausweise für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr für die vom stellvertretenden Generalsekretär des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb der Kommunikationsinfrastruktur für den Schengen-Rahmen („Sisnet“), die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Bericht über die Finanzausweise für das zum 31. Dezember 2001 abgeschlossene Haushaltsjahr für die vom stellvertretenden Generalsekretär des Rates zu verwaltenden Verträge über die Einrichtung und den Betrieb der Kommunikationsinfrastruktur für den Schengen-Rahmen („Sisnet“), die von ihm als Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten geschlossen worden sind	Nicht im ABl. veröffentlicht
<i>Gemeinschaftliches Sortenamnt (OCVV, Angers)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamnts (OCVV-Angers) für die Haushaltsjahre 1995 und 1996	Abl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamnts (OCVV-Angers) für das Haushaltsjahr 1997	Abl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamnts (OCVV-Angers) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	Abl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamnts (OCVV-Angers) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	Abl. C 373 vom 27.12.2000

Titel	Veröffentlichung
— Bericht über die Finanzausweise des Gemeinschaftlichen Sortenamts (OCVV, Angers) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 des Gemeinschaftlichen Sortenamts	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM-Alicante)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
<i>Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG-Bilbao)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG-Bilbao) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG-Bilbao) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz (EASG-Bilbao) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz (EASG-Bilbao) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz (EASG-Bilbao) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäische Umweltagentur (EUA-Kopenhagen)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA-Kopenhagen) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA-Kopenhagen) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA-Kopenhagen) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA-Kopenhagen) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur (EUA-Kopenhagen) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäischen Umweltagentur	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD-Lissabon)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD-Lissabon) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD-Lissabon) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998

Titel	Veröffentlichung
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD Lissabon) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD Lissabon) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD Lissabon) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA-London)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA-London) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA-London) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA-London) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA-London) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA-London) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU-Luxemburg)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU-Luxemburg) für die Haushaltsjahre 1995 und 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU-Luxemburg) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU-Luxemburg) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU-Luxemburg) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU-Luxemburg) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäische Stiftung für Berufsbildung (ESB-Turin)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB-Turin) für das Haushaltsjahr 1996	ABl. C 393 vom 29.12.1997
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB-Turin) für das Haushaltsjahr 1997	ABl. C 406 vom 28.12.1998

Titel	Veröffentlichung
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB-Turin) für das zum 31. Dezember 1998 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB-Turin) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB-Turin) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäischen Stiftung für Berufsbildung	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien) für den Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 1998	ABl. C 372 vom 22.12.1999
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien) für das zum 31. Dezember 1999 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 373 vom 27.12.2000
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien) für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr	ABl. C 372 vom 28.12.2001
— Bericht über den Jahresabschluss 2001 der Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Veröffentlichung ist eingeleitet
<i>Europäische Agentur für Wiederaufbau (Thessaloniki)</i>	
— Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Agentur für Wiederaufbau und die Durchführung der Hilfe für den Kosovo im Jahr 2000	ABl. C 355 vom 13.12.2001

Stellungnahmen

— Stellungnahme Nr. 1/97 zu den Bedingungen für die Ausführung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 2/97 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Festlegung der Rechte und Pflichten der von der Kommission beauftragten Bediensteten gemäß Artikel 18 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89	ABl. C 175 vom 9.6.1997
— Stellungnahme Nr. 3/97 zum Entwurf einer Finanzregelung für die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen des durch das Abkommen vom 4. November 1995 geänderten Vierten AKP-EWG-Abkommens	ABl. C 223 vom 22.7.1997
— Stellungnahme Nr. 4/97 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Dok. KOM(96) 351 endg.)	ABl. C 57 vom 23.2.1998
— Stellungnahme Nr. 5/97 zum Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften	ABl. C 15 vom 19.1.1998
— Stellungnahme Nr. 6/97 zum Entwurf der Finanzregelung für das Gemeinschaftliche Sortenamt (GSA-Angers)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 1/98 zu einem Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates zur Durchführung des Beschlusses 97/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften	ABl. C 145 vom 9.5.1998

Titel	Veröffentlichung
— Stellungnahme Nr. 2/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (Euratom, EGKS, EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 549/69 zur Bestimmung der Gruppen von Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften, auf welche die Artikel 12, 13 Absatz 2 und Artikel 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Anwendung finden	ABl. C 191 vom 18.6.1998
— Stellungnahme Nr. 3/98 zum Entwurf der Finanzregelung für die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 4/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (EGKS, EG, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften sowie der anderen auf die Beamten und sonstigen Bediensteten anwendbaren Verordnungen hinsichtlich der Festsetzung der Dienst- und Versorgungsbezüge und der sonstigen finanziellen Ansprüche in Euro	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 5/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften (Betrifft: Berichtigungskoeffizient)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 6/98 zum Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften (Betrifft: Parlamentsassistenten)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 7/98 zur Wirksamkeit der vom WSA praktizierten Wiedereinziehungsmethoden sowie über das vom WSA neu eingeführte Verwaltungs- und Erstattungssystem für Reisekosten	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 8/98 zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die agromonetäre Regelung nach Einführung des Euro [98/0214] und dem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit Übergangsmaßnahmen für die Einführung des Euro in der gemeinsamen Agrarpolitik [98/0215]	ABl. C 368 vom 27.11.1998
— Stellungnahme Nr. 9/98 zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EG, EGKS, Euratom) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [Vorschlag der Kommission als Dokument KOM(1998) 206 endg. vom 3. April 1998]	ABl. C 7 vom 11.1.1999
— Stellungnahme Nr. 10/98 zu einigen Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000	ABl. C 401 vom 22.12.1998
— Stellungnahme Nr. 11/98 zu einem Änderungsentwurf zur Regelung Nr. CB-1- 95 des Haushaltsausschusses des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante) vom 27. Februar 1996 (Finanzregelung)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 1/99 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung für die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD-Lissabon)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 2/99 zum geänderten Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates über die Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)	ABl. C 154 vom 1.6.1999
— Stellungnahme Nr. 3/99 zu einem geänderten Vorschlag für eine Verordnung (EG, EGKS, Euratom) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [Vorlage der Kommission als Dokument KOM(1998) 676 endg. vom 20. November 1998]	ABl. C 154 vom 1.6.1999
— Stellungnahme Nr. 4/99 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung für die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EASG-Bilbao)	Nicht im ABl. veröffentlicht

Titel	Veröffentlichung
— Stellungnahme Nr. 5/99 zum zusätzlichen freiwilligen Altersversorgungssystem und dem Pensionsfonds für Mitglieder des Europäischen Parlaments	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 6/99 zu dem Vorschlag zur Änderung der OBNOVA-Verordnung im Hinblick auf die Schaffung einer Agentur für den Wiederaufbau im Kosovo	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 7/99 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung für das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (ÜZEU-Luxemburg)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 8/99 zu einem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Union [Dok. KOM(1999) 333 endg.]	ABl. C 310 vom 28.10.1999
— Stellungnahme Nr. 9/99 zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates betreffend die Haushaltsdisziplin [Dok. KOM(1999) 364 endg.]	ABl. C 334 vom 23.11.1999
— Stellungnahme Nr. 1/2000 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 betreffend die Trennung zwischen interner Auditfunktion und Ex-ante Finanzkontrolle	ABl. C 327 vom 17.11.2000
— Stellungnahme Nr. 2/2000 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzvorschriften des Gemeinschaftlichen Sortenamts (OCVV-Angers)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 1/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie anderer Verordnungen betreffend die gemeinsame Agrarpolitik	ABl. C 55 vom 21.2.2001
— Stellungnahme Nr. 2/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften	ABl. C 162 vom 5.6.2001
— Stellungnahme Nr. 3/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung von Sondermaßnahmen im Zuge der Reform der Kommission betreffend das endgültige Ausscheiden von Beamten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften aus dem Dienst	ABl. C 162 vom 5.6.2001
— Stellungnahme Nr. 4/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 549/69 zur Bestimmung der Gruppen von Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaft, auf welche die Artikel 12, 13 Absatz 2 und Artikel 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Anwendung finden (Betrifft: steuerliche Veranlagung der Empfänger der beim endgültigen Ausscheiden aus dem Dienst vorgesehenen Vergütung)	ABl. C 162 vom 5.6.2001
— Stellungnahme Nr. 5/2001 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 6/2001 zu dem Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EG) Nr. 3418/93 der Kommission vom 9. Dezember 1993 mit Durchführungsbestimmungen zu einigen Vorschriften der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 7/2001 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68: Verordnungen und Regelungen für die Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften	Nicht im ABl. veröffentlicht
— 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 [Dok. KOM(2000) 788 endg.]	ABl. C 345 vom 6.12.2001
— Stellungnahme Nr. 9/2001 zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft [2001/0115 (COD) — KOM(2001) 272 endg.]	ABl. C 14 vom 17.1.2002
— Stellungnahme Nr. 1/2002 zu einem Vorschlag zur Änderung der Finanzregelung des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM-Alicante)	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 2/2002 zu einem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Aufstellung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften	ABl. C 92 vom 17.4.2002

Titel	Veröffentlichung
— Stellungnahme Nr. 3/2002 zu einem Vorschlag für eine Finanzregelung für den Haushaltsplan von Eurojust	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 4/2002 zu einem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 549/69 zur Bestimmung der Gruppen von Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaft, auf welche die Artikel 12, 13 Absatz 2 und Artikel 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften Anwendung finden	ABl. C 225 vom 20.9.2002
— Stellungnahme Nr. 5/2002 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung von Sondermaßnahmen im Zuge der Reform der Kommission betreffend das endgültige Ausscheiden von Beamten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften aus dem Dienst	ABl. C 236 vom 1.10.2002
— Stellungnahme Nr. 6/2002 zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung von Sondermaßnahmen betreffend das endgültige Ausscheiden von Beamten des Generalsekretariats des Rates der Europäische Union aus dem Dienst	ABl. C 236 vom 1.10.2002
— Stellungnahme Nr. 7/2002 zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung von Sondermaßnahmen betreffend das endgültige Ausscheiden von Beamten und Bediensteten auf Zeit der Fraktionen des Europäischen Parlaments aus dem Dienst	ABl. C 236 vom 1.10.2002
— Stellungnahme Nr. 8/2002 zu einem Vorschlag für eine überarbeitete Finanzregelung für den Haushaltsplan der Europäischen Agentur für Wiederaufbau	Nicht im ABl. veröffentlicht
— Stellungnahme Nr. 9/2002 zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik	ABl. C 285 vom 21.11.2002
— Stellungnahme Nr. 10/2002 zu einem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Gründungsakte der Gemeinschaftseinrichtungen infolge der Annahme der neuen Haushaltsordnung (vorgelegt von der Kommission)	ABl. C 285 vom 21.11.2002
— Stellungnahme Nr. 11/2002 zu einem Vorschlag für eine Verordnung der Kommission betreffend die Rahmenfinanzregelung für die Einrichtungen gemäß Artikel 185 der Verordnung (EG, Euratom) des Rates (Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan)	Veröffentlichung ist eingeleitet