

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 370



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

56. Jahrgang

17. Dezember 2013

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	III <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	RECHNUNGSHOF	
2013/C 370/01	Stellungnahme Nr. 3/2013 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 AEUV) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds	1

DE

Preis:
3 EUR

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 3/2013*(gemäß Artikel 287 Absatz 4 AEUV)***zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds***(2013/C 370/01)***INHALT**

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
ALLGEMEINE BEMERKUNGEN	1-7	2
Transparenz	1-6	2
Vereinfachung	7	3
SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN	8-24	3
Haushaltsvollzugsarten	8-11	3
Vergabe öffentlicher Aufträge	12-15	3
Finanzhilfen	16-17	4
Budgethilfe	18-22	4
Externe Prüfung und Entlastung	23-24	4
SONSTIGE BEMERKUNG	25	5

DER RECHUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 287 Absatz 4,

gestützt auf das Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000 ⁽¹⁾,

gestützt auf den Beschluss 2001/822/EG des Rates vom 27. November 2001 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Gemeinschaft („Übersee-Assoziationsbeschluss“) ⁽²⁾,

gestützt auf das Interne Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehenen Hilfe der Europäischen Union im Rahmen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von finanzieller Hilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung findet, insbesondere auf Artikel 10 Absatz 2 ⁽³⁾,

gestützt auf die Stellungnahme Nr. 12/2002 des Hofes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den neunten Europäischen Entwicklungsfonds, der durch das am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichnete AKP-EG-Partnerschaftsabkommen geschaffen wurde ⁽⁴⁾,

gestützt auf die Stellungnahme Nr. 2/2007 des Hofes zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates zur Änderung der Finanzregelung für den neunten Europäischen Entwicklungsfonds ⁽⁵⁾,

gestützt auf die Stellungnahme Nr. 9/2007 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über eine Finanzregelung für den zehnten Europäischen Entwicklungsfonds ⁽⁶⁾,

⁽¹⁾ ABl. L 317 vom 15.12.2000, S. 3. Abkommen geändert durch das am 25. Juni 2005 in Luxemburg unterzeichnete Abkommen (ABl. L 287 vom 28.10.2005, S. 4) und das am 22. Juni 2010 in Ouagadougou unterzeichnete Abkommen (ABl. L 287 vom 4.11.2010, S. 3).

⁽²⁾ ABl. L 314 vom 30.11.2001, S. 1 und ABl. L 324 vom 7.12.2001, S. 1, geändert durch den Beschluss 2007/249/EG (ABl. L 109 vom 26.4.2007, S. 33) und den Beschluss 528/2012/EU (ABl. L 264 vom 29.9.2012, S. 1). Zur Verabschiedung anstehender Vorschlag für einen neuen „Übersee-Assoziationsbeschluss“ (COM(2012) 362 final).

⁽³⁾ ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1. Zur Ratifizierung anstehendes Abkommen.

⁽⁴⁾ ABl. C 12 vom 17.1.2003, S. 19.

⁽⁵⁾ ABl. C 101 vom 4.5.2007, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. C 23 vom 28.1.2008, S. 3.

gestützt auf die Jahresberichte des Hofes über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds ⁽⁷⁾,

gestützt auf die Sonderberichte Nr. 9/2013 ⁽⁸⁾, 4/2013 ⁽⁹⁾ und 11/2010 ⁽¹⁰⁾ des Hofes,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds ⁽¹¹⁾,

gestützt auf das Ersuchen der Kommission um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag, das beim Hof am 29. September 2013 einging —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Allgemeine Bemerkungen

Transparenz

1. Die Finanzregelung ist ein wichtiges Element des Rechtsrahmens, der auf den jeweiligen Europäischen Entwicklungsfond (EEF) anzuwenden ist. Für eine ordnungsgemäße Verwendung der EEF-Mittel sind die (zwangsläufig technischen und detaillierten) Bestimmungen der Finanzregelung einzuhalten; die Nichtanwendung der Bestimmungen bedeutet, dass im entsprechenden EEF-Vorgang Fehler aufgetreten sind. Daher ist es äußerst wünschenswert, dass der Text der Verordnung möglichst transparent und benutzerfreundlich ist.

2. In der Begründung der Kommission wird ausgeführt, dass das Hauptziel bei der Ausarbeitung des Vorschlags in der Anpassung der Bestimmungen der EEF-Finanzregelung an die Haushaltsordnung ⁽¹²⁾ und deren Anwendungsbestimmungen ⁽¹³⁾ bestand.

⁽⁷⁾ ABl. C 331 vom 14.11.2013, S. 261; ABl. C 326 vom 10.11.2011, S. 251; ABl. C 303 vom 9.11.2010, S. 243 und ABl. C 269 vom 10.11.2009, S. 257.

⁽⁸⁾ „Die Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung in der Demokratischen Republik Kongo“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ „Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ „Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

⁽¹³⁾ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

3. Der Vorschlag enthält zahlreiche Verweise auf die Haushaltsordnung mit Angabe der anzuwendenden Artikel. Allerdings werden häufig weitere Bestimmungen hinzugefügt bzw. es wird auf Bestimmungen in der Haushaltsordnung verwiesen, die nicht angewandt werden müssen (siehe beispielsweise die Artikel, die im Abschnitt „Spezifische Bemerkungen“ in den Ziffern 8 bis 24 behandelt werden). Einige Bestimmungen der Haushaltsordnung sind nicht direkt anzuwenden, sondern gelten sinngemäß und einige Begriffe sind mit einer anderen Bedeutung auszulegen, als dies im Rahmen der Haushaltsordnung der Fall ist (siehe Liste in Artikel 2 Absatz 4 des Vorschlags).

4. Der resultierende Entwurf der Finanzregelung ist alles andere als benutzerfreundlich. Es handelt sich dabei nicht um ein eigenständiges Dokument, denn es kann ohne Bezugnahme auf die Haushaltsordnung und deren Anwendungsbestimmungen nicht verstanden werden. Diese Komplexität könnte die Rechtssicherheit erheblich beeinträchtigen. Der Text in seiner derzeitigen Fassung wäre für Mittelbewirtschafter, Begünstigte und Rechnungsprüfer schwierig anzuwenden. Somit besteht ein erhebliches Risiko, dass die Bestimmungen des Dokuments falsch ausgelegt werden und Fehler auftreten.

5. Der Hof bedauert, dass die Kommission keinen transparenten, eigenständigen Verordnungsentwurf vorgelegt hat, der größtmögliche Klarheit für die Benutzer schafft und das Risiko von Fehlern aufgrund von Missverständnissen minimiert.

6. Der Hof bedauert ebenfalls, dass die Kommission ungeachtet der Anregungen in den Stellungnahmen Nr. 12/2002, 2/2007 und 9/2007 des Hofes nicht die Gelegenheit wahrgenommen hat, eine einzige Finanzregelung für alle gegenwärtigen und künftigen EEF vorzuschlagen, die wie die Haushaltsordnung bei Bedarf geändert werden könnte. Eine derartige Maßnahme würde die Kontinuität gewährleisten, das Risiko einer Unterbrechung der Durchführung der EEF ausschalten und dürfte die Verwaltung vereinfachen.

Vereinfachung

7. Komplexe Vorschriften für Ausgaben verursachen Verwaltungsaufwand und stellen eine Fehlerquelle im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit dar. Artikel 11 enthält eine potenziell nützliche Vereinfachungsmaßnahme: Bei Finanzhilfen sollte die Verwendung von Pauschalbeträgen, Pauschalsätzen und Stückkosten geprüft werden.

Spezifische Bemerkungen

Haushaltsvollzugsarten

8. Artikel 17 sieht unter anderem vor, dass die in der Haushaltsordnung für die indirekte Verwaltung festgelegten Vorschriften gelten. Allerdings werden in Artikel 17 Absätze 3 und 4 Elemente eingeführt, die über diese Bestimmungen hinausgehen.

9. Gemäß Absatz 3 können die „betrauten Einrichtungen“ Haushaltsvollzugsaufgaben in gleicher Weise anderen Einrichtungen übertragen, wodurch eine kaskadenförmige Struktur von Übertragungen entsteht. Die Befugnis ist sehr weit gefasst und ermöglicht AKP-Staaten und ÜLG, Haushaltsvollzugsaufgaben aufgrund eines Dienstleistungsvertrags auf private Stellen zu übertragen. Weshalb diese Bestimmung in den Vorschlag aufgenommen wurde, ist nicht klar. Es besteht ein erhebliches Risiko, dass sie die Anwendung von Artikel 60 Absatz 1 der Haushaltsordnung erschwert und möglicherweise verhindert. In der Haushaltsordnung ist u. a. festgelegt, dass mit Haushaltsvollzugsaufgaben betraute Einrichtungen und Personen „(...) die finanziellen Interessen der Union gemäß den Bestimmungen der vorliegenden Verordnung [schützen] (...)“.

10. In Erwägungsgrund 9 des Vorschlags wird auf diese Bestimmung unter Verweis auf die „gemeinsamen Anwendungsvorschriften“ Bezug genommen. Eine Prüfung des Vorschlags für die Durchführungsverordnung für den 11. EEF⁽¹⁾ förderte jedoch keine ausdrückliche Rechtfertigung für derartige Abweichungen von den Bestimmungen der Haushaltsordnung zutage.

11. Der Hof empfiehlt dem Rat zu prüfen, ob die Aufnahme von Absatz 3 gerechtfertigt ist: Insbesondere sollte untersucht werden, ob die mit der Aufnahme des Absatzes verbundenen Vorteile die Risiken aufwiegen, dass nicht erkennbar ist, wo die Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Verwendung der EEF-Gelder liegt.

Vergabe öffentlicher Aufträge

12. Artikel 36 des Verordnungsentwurfs sieht im Allgemeinen vor, dass die Bestimmungen der Haushaltsordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen des EEF Anwendung finden. In Absatz 5 ist festgelegt, dass bei Nichteinhaltung dieser Verfahren die Ausgaben nicht für eine Finanzierung durch den EEF in Betracht kommen.

13. Allerdings wird diese Regel in Artikel 36 Absatz 5 durch einen Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt.

14. Die vorgeschlagene Bestimmung schwächt die allgemeine Regel, wonach Ausgaben gemäß den Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge getätigt werden müssen, um für eine Finanzierung in Betracht zu kommen. Der Grundsatz der

⁽¹⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Durchführung des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (COM(2013) 445 final). Es ist nicht klar, ob der Verweis in eckigen Klammern in Erwägungsgrund 9 sich auf den Verordnungsentwurf oder auf die Anwendungsbestimmungen der Haushaltsordnung bezieht.

Verhältnismäßigkeit ist in der Phase von Bedeutung, in der festgelegt wird, welche Folgen ein Verstoß gegen die Vergabevorschriften hat (beispielsweise Einziehung der finanziellen Unterstützung). Da es sich beim Grundsatz der Verhältnismäßigkeit um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt, besteht keine Notwendigkeit, in Artikel 36 darauf zu verweisen.

15. Der Hof empfiehlt dem Rat, in Artikel 36 Absatz 5 die Passage „unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ zu streichen.

Finanzhilfen

16. Gemäß Artikel 37 des Vorschlags finden die Bestimmungen der Haushaltsordnung über Finanzhilfen im Allgemeinen auf Finanzbeiträge aus dem EEF Anwendung. Absatz 3 enthält jedoch eine zusätzliche Bestimmung, in der betont wird, dass die Kommission bei der Festlegung der Modalitäten die besonderen Gegebenheiten einschließlich Bedarf und Umfeld berücksichtigen muss. Es ist nicht klar, warum es für notwendig erachtet wird, diese Bestimmung in die neue EEF-Finanzregelung aufzunehmen, während die Haushaltsordnung offensichtlich keine entsprechende Bestimmung enthält.

17. Der Hof empfiehlt dem Rat zu prüfen, ob die Aufnahme einer solchen Bestimmung tatsächlich gerechtfertigt ist und ob die Bestimmung klar genug definiert ist.

Budgethilfe

18. Gemäß Absatz 1 von Artikel 39 des Vorschlags findet Artikel 186 der Haushaltsordnung auf die im Rahmen des EEF geleisteten Budgethilfeszahlungen Anwendung. Dieser Artikel der Haushaltsordnung besagt, dass in den Finanzierungsbeschlüssen, auf deren Grundlage Budgethilfeszahlungen geleistet werden, die Ziele und die erwarteten Ergebnisse aufgeführt werden und dass die Auszahlung von Fortschritten bei der Erfüllung der Bedingungen abhängt (Absatz 2). Außerdem heißt es in diesem Artikel, dass Finanzierungsvereinbarungen die Rückzahlung von vorschriftswidrigen Ausgaben vorsehen müssen (Absatz 3) und dass die Kommission in Empfängerländern den Aufbau von Kapazitäten für parlamentarische Kontrolle und Prüftätigkeiten unterstützt und sich für die Verbesserung der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen einsetzt (Absatz 4).

19. Die Absätze 2 bis 7 von Artikel 39 des Vorschlags bestehen aus einer Reihe von Grundsätzen und Verfahren für Budgethilfen aus dem EEF. Sie umfassen allgemeine Erklärungen zur Politik (Absätze 2 und 4), Neuformulierungen oder paraphrasierte Fassungen einiger Bestimmungen von Artikel 186 der Haushaltsordnung (Absätze 3, 5 und 6) sowie einen unklaren Verweis auf Verbindungen zwischen ÜLG und den betreffenden Mitgliedstaaten (Absatz 7).

20. Der Text scheint somit über das hinauszugehen, was für eine Finanzregelung angemessen ist (in Erwägungsgrund 3 festgelegt als „die Modalitäten für die Ausführung der Finanzmittel“). Außerdem könnte er insofern Verwirrung stiften, als einerseits geltend gemacht wird, dass die entsprechenden Bestimmungen der Haushaltsordnung anzuwenden sind, gleichzeitig aber einige dieser Bestimmungen paraphrasiert werden.

21. Der Hof hat in jüngsten Berichten über die Verwendung von Budgethilfe⁽¹⁾ eine Reihe von Empfehlungen unterbreitet. Insbesondere wurde empfohlen, objektiv überprüfbare und nach Möglichkeit quantifizierte Kriterien festzulegen und die Fortschritte anhand dieser Kriterien zu überwachen. Der Text sollte in diesem Sinne verbessert werden. Bestimmte Textstellen im vorliegenden Entwurf (zum Beispiel die Verweise auf „Differenzierung“ und „zentrale Faktoren“ in Absatz 4) könnten andererseits als Rechtfertigung dafür ausgelegt werden, die Notwendigkeit, Budgethilfeszahlungen konsequent von Bedingungen abhängig zu machen, relativ flexibel zu interpretieren.

22. Der Hof empfiehlt, dass der Rat diesen Artikel des Vorschlags im Licht der vorstehend ausgeführten Erwägungen prüft.

Externe Prüfung und Entlastung

23. Gemäß Artikel 48 Absatz 6 „[werden] die nationalen Rechnungskontrollbehörden der AKP-Staaten und die ÜLG (...) aufgerufen, sich an der Arbeit des Rechnungshofs zu beteiligen“. Der Hof stellt fest, dass die Haushaltsordnung keine entsprechenden Bestimmungen für aus dem Gesamthaushalt finanzierte Maßnahmen im Außenbereich enthält. Der Hof befolgt bei der Durchführung seiner Arbeit internationale Prüfungsgrundsätze, darunter die Normen für die Verwendung der Arbeit anderer Prüfer. Der Hof kann zwar ggf. nationale Rechnungskontrollbehörden zur Beobachtung seiner Arbeit einladen, doch ist es nicht angemessen, im Rahmen der EEF-Finanzregelung eine Verpflichtung für den Hof zu begründen, diese Behörden allgemein an seiner Arbeit zu beteiligen.

24. Der Hof empfiehlt dem Rat, diesen Absatz dahingehend zu ändern, dass die nationalen Rechnungskontrollbehörden der AKP-Staaten und der ÜLG aufgerufen werden, mit dem Hof auf dessen Einladung hin zusammenzuarbeiten.

⁽¹⁾ Ziffer 51 des Jahresberichts 2012 des Hofes zum EEF, Absatz 64 des Jahresberichts 2010 des Hofes zum EEF, Ziffer 54 des Jahresberichts 2009 des Hofes zum EEF, Ziffer 56 des Jahresberichts 2008 des Hofes zum EEF, Sonderbericht Nr. 9/2013 „Die Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung in der Demokratischen Republik Kongo“, Sonderbericht Nr. 4/2013 „Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung“ und Sonderbericht Nr. 11/2010 „Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission“.

Sonstige Bemerkung

25. In Artikel 62 des Vorschlags wird eine Reihe von Bereichen vorangegangener EEF aufgelistet, auf die die für den 11. EEF vorgeschlagene Finanzregelung anzuwenden ist. Der Hof empfiehlt dem Rat zu prüfen, ob es angemessen ist, die Anwendung der künftigen Finanzregelung für den EEF auf die in der Liste aufgeführten Bereiche zu beschränken (und dadurch ihre Anwendung auf nicht genannte Bereiche, wie Budgethilfe, auszuschließen).

Diese Stellungnahme wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofes, am 20. November 2013 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) bietet einen direkten und kostenlosen Zugang zum EU-Recht. Die Website ermöglicht die Abfrage des *Amtsblatts der Europäischen Union* und enthält darüber hinaus die Rubriken Verträge, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vorschläge für Rechtsakte.

Weitere Informationen über die Europäische Union finden Sie unter: <http://europa.eu>



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE