STELLUNGNAHME Nr. 4/2010

(gemäß Artikel 322 AEUV)

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf den Europäischen Auswärtigen Dienst

(2010/C 145/02)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 322, sowie auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 106a,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung [1] des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [2] (nachstehend „Haushaltsordnung") in Bezug auf den Europäischen Auswärtigen Dienst,

gestützt auf das beim Hof am 8. April 2010 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme zu dem oben genannten Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Struktur des Europäischen Auswärtigen Dienstes

1. Mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, der dem Rechnungshof zur Stellungnahme vorliegt, sollen bestimmte Vorschriften der derzeitigen Haushaltsordnung abgeändert werden, um den Besonderheiten des Europäischen Auswärtigen Dienstes (nachstehend „EAD") Rechnung zu tragen, dessen Schaffung in Artikel 27 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union in seiner durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon geänderten Fassung vorgesehen ist. Der EAD wird eine unabhängige Einrichtung der Union sein. Er ist dem Hohen Vertreter unterstellt, den er bei der Erfüllung seines Auftrags unterstützt. Organisation und Arbeitsweise des EAD werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt. Ein entsprechender Vorschlag für einen Beschluss mit Datum vom 25. März 2010 liegt vor.

2. Die operative Kontinuität der derzeitigen Delegationen wird sichergestellt, indem die von den Leitern der Delegationen ausgeführten operativen Ausgaben als Haushaltsvollzug durch die Kommission im Rahmen der direkten zentralen Mittelverwaltung gelten, auch wenn es sich bei dem EAD um ein eigenständiges Organ handelt.

3. Der EAD wird aus einer Zentralverwaltung und den Delegationen der Union in Drittländern sowie bei internationalen Organisationen bestehen. Jede Delegation der Union wird von einem Delegationsleiter geführt, dem das gesamte Personal der Delegation untersteht.

4. Zum Personal des EAD gehören Beamte des Generalsekretariats des Rates, Beamte der Kommission und aus den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten abgeordnete, zu Bediensteten auf Zeit ernannte Mitarbeiter, auf die das Statut Anwendung findet. Im Zusammenhang mit Personalangelegenheiten wird der EAD im Sinne des Statuts den Organen gleichgestellt.

Allgemeine Erwägungen

Status des EAD für die Zwecke der Haushaltsordnung

5. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass der EAD, wie im Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst vom 23. Oktober 2009 [3] gewünscht, ein Dienst eigener Art („sui generis") sein wird, der für die Zwecke der Haushaltsordnung wie ein eigenständiges Organ zu behandeln ist, das über einen eigenen Einzelplan im Gesamthaushaltsplan verfügt und als solches dem Entlastungsverfahren durch das Europäische Parlament unterliegt. Gleichzeitig jedoch wird der EAD, insbesondere auf Delegationsebene, der für die Kommission maßgebliche Dienst sein, der für die Ausführung einer breiten Palette an operativen Haushaltsmitteln, die zum Kommissionseinzelplan des Gesamthaushaltsplans gehören, zuständig ist.

Verwaltung der neuen Struktur

6. Das Personal in den Delegationen wird Bedienstete des EAD und Kommissionsbedienstete umfassen. Den Delegationsleitern wird von der Kommission, dem gemäß Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 317 AEUV für den Haushaltsvollzug und die Verwaltung der Programme zuständigen Organ, die Befugnis übertragen, operative Mittel in ihrem Auftrag auszuführen. Die neue Struktur des EAD und die Aufgaben des Leiters einer Delegation der Union haben zur Folge, dass der Delegationsleiter zwei unterschiedlichen Stellen berichten muss. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 60a Absätze 2 und 3 soll diesbezüglich eine Lösung erreicht werden. Der Hof stellt fest, dass bei der Verwaltung der neuen Struktur mit Umsicht vorgegangen werden muss, unter anderem um Prioritätenkonflikte zu vermeiden.

[1] KOM(2010) 85 endgültig vom 24. März 2010.
[2] ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.
[3] Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst, Ratsdokument 14930/09.

Durchführungsmechanismen

7. In seinem Sonderbericht Nr. 10/2004 stellte der Hof fest, dass im Zuge der Verlagerung der Verwaltung der EU-Außenhilfe auf die Kommissionsdelegationen erhebliche Fortschritte bei der Verwaltung der Außenhilfe erzielt wurden, einschließlich einer Stärkung der operationellen und finanziellen Referate in den Delegationen sowie soliderer und verlässlicherer Finanzverfahren, was Verbesserungen der Ordnungsmäßigkeit, Zügigkeit und Qualität der Dienstleistungen mit sich brachte. Nach Auffassung des Hofes ist es von größter Bedeutung, die Rechenschaftspflicht, Verantwortlichkeit und Qualität des Finanzmanagements auf Delegationsebene zu erhalten und zu verbessern. Die künftige organisatorische Struktur der EU-Delegationen darf die Wirksamkeit ihrer operativen und finanziellen Funktionen und die Aufgabentrennung nicht gefährden.

8. In diesem Zusammenhang kann der Vorschlag als Versuch angesehen werden, die bei der Kommission eingeführten internen Verfahren und Grundsätze für die Ausführung ihrer Haushaltsmittel in einem neuen und komplexeren institutionellen Gefüge weitestgehend beizubehalten.

9. Der Hof äußerst jedoch seine Besorgnis darüber, dass dieses Ziel erreicht werden soll durch a) signifikante Abweichungen von der Haushaltsordnung, da Haushaltsvollzugsbefugnisse der Kommission auf Anweisungsbefugte (Delegationsleiter), die nicht mehr den Kommissionsdienststellen angehören, weiter übertragen werden; b) erhöhte Komplexität der von den Delegationen auf dem Gebiet des Finanzmanagements und der Berichterstattung durchzuführenden Aufgaben und Vorgänge; c) erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der haushaltstechnischen Zuweisung und Verwaltung der Verwaltungs- und Unterstützungsausgaben der EU-Delegationen; diese Frage wird im Vorschlag nicht geklärt.

Spezifische Erwägungen

10. Der Hof äußerst besondere Bedenken im Hinblick auf vier geänderte Vorschriften und schlägt Änderungen am Text vor, die der Übersicht im Anhang zu dieser Stellungnahme entnommen werden können.

Vorgeschlagene Änderung hat Auswirkungen nicht nur auf den EAD, sondern auf den Gesamtbereich der indirekten zentralen Mittelverwaltung

11. *Artikel 30*. Die Kommission schlägt eine neue Fassung von Artikel 30 Absatz 3 Unterabsatz 1 dahingehend vor, dass die Kommission in geeigneter Weise die Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung stellt, die sie, wenn die Mittel zentral nach Maßgabe von Artikel 53a ausgeführt werden, festgehalten hat. Nach dem neuen Wortlaut von Artikel 53a können bei der zentralen Mittelverwaltung durch die Kommission die entsprechenden Aufgaben entweder direkt — von den Dienststellen der Kommission oder den EU-Delegationen — oder indirekt gemäß Artikel 54 bis 57 wahrgenommen werden.

12. Wenn man den neuen Wortlaut von Artikel 30 Absatz 3 Unterabsatz 1 in Verbindung mit dem neuen Wortlaut von Artikel 53a liest, wird deutlich, dass die Verpflichtung der Kommission, Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln bereitzuhalten, bei einer direkten und indirekten zentralen Mittelverwaltung zum Tragen kommt. In der derzeitigen Fassung von Artikel 30 Absatz 3 Unterabsatz 1 beschränkt sich die Verpflichtung der Kommission, Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung zu stellen, lediglich auf die Fälle, in denen die Mittelverwaltung zentral und direkt erfolgt.

13. Die Ausweitung der Verpflichtung, Informationen über Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung zu stellen, auf Fälle der indirekten zentralen Mittelverwaltung ist nicht an die spezielle Situation des EAD gebunden. Infolgedessen geht eine solche Ausweitung über den eigentlichen Gegenstand des Vorschlags hinaus und würde für den Gesamtbereich der indirekten zentralen Mittelverwaltung gelten. In Übereinstimmung mit der bestehenden Praxis sollte der neue Artikel 30 Absatz 3 Unterabsatz 1 folgenden Wortlaut erhalten:

„Die Kommission stellt in geeigneter Weise die Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung, die sie entweder, wenn die Mittel zentral und direkt von ihren Dienststellen oder von den EU-Delegationen nach Maßgabe von Artikel 51 Absatz 2 ausgeführt werden, selbst festgehalten oder von den rechtlichen Einheiten erhalten hat, denen Haushaltsvollzugsaufgaben im Rahmen anderer Haushaltsvollzugsarten übertragen wurden."

Rechenschaftspflicht der Leiter der EU-Delegationen verstärkt, doch Änderung zum Interessenkonflikt unter Umständen nicht im Einklang mit der Haushaltsordnung

14. *Artikel 60a*. Artikel 60a stellt offenbar darauf ab, den Grundsatz zu bekräftigen, wonach die Leiter der EU-Delegationen in ihrer Funktion als nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte denselben Vorschriften für die Rechenschaftspflicht unterliegen wie alle anderen nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten (gemäß Artikel 60 der Haushaltsordnung). Nach Auffassung des Hofes ist es wichtig, mit Nachdruck auf die diesbezüglichen Pflichten der Leiter der EU-Delegation hinzuweisen.

15. Laut dem zweiten Unterabsatz jedoch sind die Leiter von EU-Delegationen unter anderem dafür zuständig, potenzielle Interessenkonflikte zu lösen. In diesem Zusammenhang sollte der Verweis auf den Begriff des „Interessenkonflikts" vermieden werden, da er bereits durch eine andere in Artikel 52 der Haushaltsordnung definierte Form eines „Interessenkonflikts" belegt ist. Aus Gründen der Kohärenz sollte ein Begriff in allen Vorschriften der Haushaltsordnung in derselben Definition verwendet werden. Der Hof schlägt vor, Artikel 60a Absatz 1 entsprechend zu ändern.

Es bedarf der Klarstellung der Befugnisse des Internen Prüfers

16. *Artikel 85*. Im Interesse der Kohärenz, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit stimmt der Hof dem Vorschlag zu, wonach der Interne Prüfer der Kommission auch der Interne Prüfer für den EAD sein soll. Durch den Wortlaut des vorgeschlagenen Zusatzes zu Artikel 85 der Haushaltsordnung

könnte jedoch der Eindruck entstehen, dass der Interne Prüfer der Kommission gegenüber dem EAD nicht die gleichen Befugnisse ausübt, wie er sie gegenüber den Kommissionsdienststellen ausübt und dass diese Befugnisse unterschiedlich sind, je nachdem welcher Einzelplan des Gesamthaushaltsplans — EAD oder Kommission — ausgeführt wird. Um jede Unklarheit in Bezug auf die Befugnisse des Internen Prüfers auszuräumen, schlägt der Hof vor, den im Vorschlag enthaltenen Zusatz durch folgenden Wortlaut zu ersetzen:

„Der Interne Prüfer der Kommission übt gegenüber dem in Artikel 1 vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienst die gleichen Befugnisse aus, wie er sie gegenüber den Kommissionsdienststellen ausübt."

Manche Änderungsvorschläge haben wenig oder keinen Sinn

17. *Artikel 165*. Sinn und Zweck der vorgeschlagenen Änderung des Artikels 165 sind unklar. Der Hof sieht keine Notwendigkeit einer Änderung von Artikel 165 infolge des geänderten Artikels 53a.

18. *Artikel 185*. Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 185 ist gegenstandslos. Die Analogie hinsichtlich des Umfangs der Befugnisse des Internen Prüfers der Kommission gilt es nur in Bezug auf die Kommissionsdienststellen herzustellen. Der Hof schlägt daher vor, Artikel 185 unverändert zu lassen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 29. April 2010 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

ANHANG

Kommissionsvorschlag	Empfehlung des Hofes
Artikel 1	*Artikel 1*
(3) Artikel 30 Absatz 3 Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:	(3) Artikel 30 Absatz 3 Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:
„Die Kommission stellt in geeigneter Weise die Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung, die sie entweder, wenn die Mittel zentral nach Maßgabe von Artikel 53a ausgeführt werden, selbst festgehalten oder von den rechtlichen Einheiten erhalten hat, denen Haushaltsvollzugsaufgaben im Rahmen anderer Haushaltsvollzugsarten übertragen wurden.“	„Die Kommission stellt in geeigneter Weise die Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung, die sie entweder, wenn die Mittel zentral und direkt von ihren Dienststellen oder von den EU-Delegationen nach Maßgabe von Artikel 51 Absatz 2~~Artikel 53a~~ ausgeführt werden, selbst festgehalten oder von den rechtlichen Einheiten erhalten hat, denen Haushaltsvollzugsaufgaben im Rahmen anderer Haushaltsvollzugsarten übertragen wurden.“
(9) In Abschnitt 2 wird der folgende Artikel 60a hinzugefügt:	(9) In Abschnitt 2 wird der folgende Artikel 60a hinzugefügt:
„Artikel 60a	*„Artikel 60a*
1. Leiter von EU-Delegationen, die als nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte im Sinne von Artikel 51 Absatz 2 fungieren, arbeiten im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Mittelausführung eng mit der Kommission zusammen, damit insbesondere die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Finanzvorgänge, die Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und ein wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union sichergestellt werden.	1. Leiter von EU-Delegationen, die als nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte im Sinne von Artikel 51 Absatz 2 fungieren, arbeiten im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Mittelausführung eng mit der Kommission zusammen, damit insbesondere die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Finanzvorgänge, die Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und ein wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union sichergestellt werden.
Zu diesem Zweck ergreifen sie die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung jedweder Situation, die die Zuständigkeit der Kommission für die Ausführung der an sie weiterübertragenen Haushaltsmittel gefährden könnte, sowie jedweden Interessen- oder Prioritätenkonflikts, der sich auf die Erfüllung der an sie weiterübertragenen Finanzverwaltungsaufgaben auswirken könnte.	Zu diesem Zweck ergreifen sie die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung jedweder Situation, die die Zuständigkeit der Kommission für die Ausführung der an sie weiterübertragenen Haushaltsmittel gefährden könnte, sowie jedweden ~~Interessen- oder~~ Prioritätenkonflikts, der sich auf die Erfüllung der an sie weiterübertragenen Finanzverwaltungsaufgaben auswirken könnte.
Falls eine solche Situation bzw. ein solcher Konflikt dennoch eintritt, setzen die Leiter der EU-Delegationen unverzüglich die zuständige Kommissionsdienststelle und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik in Kenntnis.“	Falls eine solche Situation bzw. ein solcher Konflikt dennoch eintritt, setzen die Leiter der EU-Delegationen unverzüglich die zuständige Kommissionsdienststelle und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik in Kenntnis.“
(12) In Artikel 85 werden die folgenden Absätze hinzugefügt:	(12) In Artikel 85 wird folgender Absatz hinzugefügt:
„Für die Zwecke der internen Prüfung des EAD unterliegen Leiter von EU-Delegationen, die gemäß Artikel 51 Absatz 2 als nachgeordnet bevollmächtigte Anweisungsbefugte fungieren, in Bezug auf die an sie weiterübertragenen Finanzverwaltungsaufgaben den Überprüfungsbefugnissen des Internen Prüfers der Kommission.	„Der Interne Prüfer der Kommission übt gegenüber dem in Artikel 1 vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienst die gleichen Befugnisse aus, wie er sie gegenüber den Kommissionsdienststellen ausübt.“
In Bezug auf den Vollzug des EAD-Einzelplans des Haushaltsplans fungiert der Interne Prüfer der Kommission zudem aus Gründen der Kohärenz, der Effizienz und der Kostenwirksamkeit als der Interne Prüfer des EAD.“	
(14) In Artikel 165 erhält Satz 1 folgende Fassung:	(14) In Artikel 165 erhält Satz 1 folgende Fassung:
„Die Durchführung der Maßnahmen durch die Empfängerdrittländer oder internationale Organisationen unterliegt der Kontrolle der Kommission gemäß Artikel 53a.“	„Die Durchführung der Maßnahmen durch die Empfängerdrittländer oder internationale Organisationen unterliegt der Kontrolle der Kommission ~~gemäß Artikel 53a~~.“
(15) Artikel 185 Absatz 3 erhält folgende Fassung:	~~(15) Artikel 185 Absatz 3 erhält folgende Fassung:~~
„3. Der Interne Prüfer der Kommission übt gegenüber den in Absatz 1 genannten Einrichtungen die gleichen Befugnisse aus, die er gegenüber den Dienststellen der Kommission oder den EU-Delegationen ausübt.“	~~„3. Der Interne Prüfer der Kommission übt gegenüber den in Absatz 1 genannten Einrichtungen die gleichen Befugnisse aus, die er gegenüber den Dienststellen der Kommission oder den EU-Delegationen ausübt.~~“