III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 3/2014

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 AEUV)

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds zum Zwecke der Umsetzung der Überbrückungsfazilität

(2014/C 124/01)

INHALT

	Ziffer	*Seite*
EINLEITUNG	1-6	3
ALLGEMEINE BEMERKUNG ZUR TRANSPARENZ	7-10	4
SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN	11-20	4
Haushaltsvollzugsarten	11-13	4
Finanzhilfen	14-15	4
Budgethilfe	16-20	5

DER RECHUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), 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 über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2008-2013 bereitgestellten Gemeinschaftshilfe im Rahmen des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von Finanzhilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des EG-Vertrags Anwendung findet ([3]), insbesondere auf Artikel 10 Absatz 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 ([4]), insbesondere auf Artikel 10 Absatz 2,

gestützt auf den Beschluss 2013/759/EU des Rates vom 12. Dezember 2013 über Übergangsmaßnahmen für die Verwaltung des EEF vom 1. Januar 2014 bis zum Inkrafttreten des 11. Europäischen Entwicklungsfonds ([5]),

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 ([6]),

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 ([7]),

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 ([8]),

gestützt auf die Stellungnahme Nr. 3/2013 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über eine Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds ([9]),

gestützt auf die Jahresberichte des Hofes über die Tätigkeiten im Rahmen des achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds ([10]),

([1]) ABl. L 317 vom 15.12.2000, S. 3. Abkommen in seiner 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) geänderten Fassung.
([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 (ABI. L 109 vom 26.4.2007, S. 33) und den Beschluss 528/2012/EU (ABI. L 264 vom 29.9.2012, S. 1).
([3]) ABl. L 247 vom 9.9.2006, S. 32.
([4]) ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1. Zur Ratifizierung anstehendes Abkommen.
([5]) ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 48.
([6]) ABl. C 12 vom 17.1.2003, S. 19.
([7]) ABl. C 101 vom 4.5.2007, S. 1.
([8]) ABI. C 23 vom 28.1.2008, S. 3.
([9]) ABl. C 370 vom 17.12.2013, S. 1.
([10]) 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.

gestützt auf die Sonderberichte Nr. 9/2013 ([1]) und Nr. 11/2010 ([2]) des Hofes,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds ([3]),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds zum Zwecke der Umsetzung der Überbrückungsfazilität ([4]),

gestützt auf das beim Hof am 28. Januar 2014 eingegangene Ersuchen des Rates der Europäischen Union um Stellungnahme zu dem obengenannten Vorschlag, ergänzt durch die Übermittlung des Anhangs mit dem Entwurf der Finanzregelung, den der Hof am 25. Februar 2014 erhielt —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Einleitung

1. Das Interne Abkommen zur Errichtung des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) wurde im Juni 2013 von den Mitgliedstaaten unterzeichnet. Dieses Interne Abkommen tritt erst nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten in Kraft. Der Ratifizierungsprozess wird voraussichtlich im Jahr 2014 abgeschlossen werden.

2. Um die Verfügbarkeit von Mitteln zwischen Januar 2014 und dem Inkrafttreten des Internen Abkommens über den 11. EEF zu gewährleisten, hat der Rat Übergangsmaßnahmen („Überbrückungsfazilität“) ergriffen, die aus den Mitteln der vorangegangenen EEF finanziert und zulasten des 11. EEF verbucht werden.

3. Der Rat kann die Finanzregelung für den 11. EEF nicht vor Inkrafttreten des Internen Abkommens über den 11. EEF verabschieden. Daher schlägt die Kommission vor, die Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 10. EEF dahin gehend zu ändern, dass die Finanzregelung für den 11. EEF auch für die finanzielle Verwaltung der Überbrückungsfazilität gilt.

4. Der Hof wurde ersucht, eine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds abzugeben. Diese Stellungnahme wurde im Dezember 2013 veröffentlicht (Stellungnahme Nr. 3/2013).

5. Der Hof begrüßt den Umstand, dass im vorliegenden Vorschlag zahlreichen in seiner Stellungnahme Nr. 3/2013 zur Finanzregelung für den 11. EEF vorgebrachten Bemerkungen Rechnung getragen wird. In erster Linie betrifft dies folgende Punkte:

— Die Vergabevorschriften (insbesondere Artikel 36 Absatz 5 des Vorschlags) wurden verbessert.

— Die Zusammenarbeit der nationalen Rechnungskontrollbehörden mit dem Hof wurde geklärt (Artikel 48 Absatz 6 des Vorschlags).

— Der Anwendungsbereich des Entwurfs der Finanzregelung wir auf alle Bereiche der EEF-Ausgaben ausgedehnt, mit Ausnahme der Investitionsfazilität (Artikel 60 des Vorschlags).

6. In seiner Stellungnahme Nr. 3/2013 formulierte der Hof weitere Bemerkungen, die nach wie vor von Bedeutung sind und im Folgenden beschrieben werden (siehe Ziffern 7-20).

([1]) „Die Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung in der Demokratischen Republik Kongo“ (http://eca.europa.eu).
([2]) „Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission“ (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Allgemeine Bemerkung zur Transparenz

7. Der Vorschlag enthält zahlreiche Verweise auf die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan mit Angabe der anzuwendenden Artikel ([1]). Allerdings werden häufig weitere Bestimmungen hinzugefügt bzw. es wird auf Bestimmungen in der Haushaltsordnung verwiesen, die nicht anwendbar sind. Einige Bestimmungen der Haushaltsordnung sind nicht direkt anzuwenden, sondern gelten sinngemäß, und einige Begriffe sind anders auszulegen, als dies im Rahmen der Haushaltsordnung der Fall ist (siehe Liste in Artikel 2 Absatz 4 des Vorschlags).

8. 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 der Finanzregelung möglicherweise falsch ausgelegt werden und Fehler auftreten.

9. 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.

10. Der Hof bedauert ebenfalls, dass die Kommission ungeachtet der diesbezüglichen Vorschläge des Hofes in seinen Stellungnahmen Nr. 12/2002, Nr. 2/2007 und Nr. 9/2007 noch keinen Vorschlag für eine einzige Finanzregelung für alle gegenwärtigen und künftigen EEF vorgelegt hat, die wie die Haushaltsordnung bei Bedarf geändert werden könnte. Dies würde Kontinuität gewährleisten, das Risiko einer Unterbrechung in der Durchführung der EEF ausschalten und dürfte die Verwaltung vereinfachen.

Spezifische Bemerkungen

Haushaltsvollzugsarten

11. Artikel 17 sieht unter anderem vor, dass die die indirekte Verwaltung betreffenden Bestimmungen der Haushaltsordnung gelten. Allerdings werden in Artikel 17 Absatz 3 Elemente eingeführt, die über diese Bestimmungen hinausgehen.

12. 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] (…)".

13. Der Hof empfiehlt, dass der Rat die Gründe für die Aufnahme des dritten Absatzes prüft. 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.

Finanzhilfen

14. Gemäß Artikel 37 des Vorschlags finden auf Finanzbeiträge aus dem EEF im Großen und Ganzen die Bestimmungen der Haushaltsordnung über Finanzhilfen 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 EEF-Finanzregelung für die Überbrückungsfazilität aufzunehmen, während die Haushaltsordnung offensichtlich keine entsprechende Bestimmung enthält.

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

([1]) 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).

Budgethilfe

16. Gemäß Artikel 39 Absatz 1 des Vorschlags findet Artikel 186 der Haushaltsordnung auf die im Rahmen des EEF geleisteten Budgethilfezahlungen Anwendung. Dieser Artikel der Haushaltsordnung besagt, dass in den Finanzierungsbeschlüssen, auf deren Grundlage Budgethilfezahlungen 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).

17. Artikel 39 Absätze 2 bis 7 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).

18. Der Text scheint somit über das hinauszugehen, was üblicherweise in Finanzvorschriften ([1]) geregelt wird. 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.

19. Der Hof hat in jüngsten Berichten über die Verwendung von Budgethilfe ([2]) 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, Budgethilfezahlungen konsequent an Bedingungen zu knüpfen, relativ flexibel zu handhaben.

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

Diese Stellungnahme wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 1. April 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

([1]) Definiert im Erwägungsgrund 2 des Entwurfs für eine Verordnung des Rates als „Durchführungsbestimmungen des 10. EEF für die operative und finanzielle Verwaltung“.

([2]) Ziffer 51 des Jahresberichts 2012 des Hofes zum EEF, Ziffer 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“.