

04.10.94**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - A - Fzzu **Punkt** der 675. Sitzung des Bundesrates am 14. Oktober 1994

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften

Entwurf einer Verordnung (EG) mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlußverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie; K(94) 1431
KOM(94) 240 endg.; Ratsdok. 8417/94

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Agrarausschuß (A) und
der Finanzausschuß (Fz)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

GrundsätzeEU
A
Fz

1. Der Bundesrat unterstützt nachdrücklich die Absicht der Kommission, das Rechnungsabschlußverfahren zu verkürzen und den Abschluß möglichst zeitnah durchzuführen.

Auch eine Stärkung der Grundsätze der Zusammenarbeit und Partnerschaft der verschiedenen Ebenen wird vom Bundesrat ausdrücklich befürwortet.

Das derzeitige Rechnungsabschlußverfahren läßt wegen der schleppenden Abwicklung stets drei Rechnungsjahre offen und unterwirft auch frühere Rechnungsjahre keiner Verjährung. Daher bestehen für die ausführenden staatlichen Ebenen und deren Be-

hörden erhebliche Unsicherheiten sowohl im rechtlichen als auch im finanziellen Bereich.

Infolge der EG-Agrarreform stiegen die Beträge der von den Ländern für den EAGFL getätigten Auszahlungen bereits erheblich an und werden bis zum Erreichen der Endstufe dieser Reform nochmals erhöht. Dadurch nehmen diese Unsicherheiten eine Dimension an, die nicht mehr verantwortbar erscheint. Im Falle von Anlastungen wird den Mitgliedstaaten ein Risiko aufgebürdet, das sie nicht mehr tragen können.

- EU
A
2. Die eingangs genannten Ziele lassen sich jedoch nur bedingt in den Verordnungsvorschlägen und dem Entwurf der Durchführungsbestimmungen wiederfinden. Im wesentlichen delegiert die Kommission zusätzliche Aufgaben auf die Mitgliedstaaten.

- EU
A
Fz
3. Bei der Wahl ihrer Mittel aber greift die Kommission nach Auffassung des Bundesrates in unzulässiger Weise in die Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten und Länder ein. Der Vorschlag steht im Widerspruch zu den Artikeln 30 und 83 des Grundgesetzes, die die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich den Ländern zuweisen.

Damit setzt sich die Kommission über das in Artikel 3 b des Unionsvertrages formulierte Subsidiaritätsprinzip hinweg. Dieses muß für alle Politikbereiche und deren administrative Umsetzung gelten, so auch für die Landwirtschaft und das Finanzwesen.

Die in dem Vorschlag zu Tage tretende Auffassung der Kommission, im Haushaltswesen gäbe es keine Subsidiarität, wird vom Bundesrat mit Nachdruck abgelehnt.

- EU
A
Fz
4. Nach Auffassung des Bundesrates muß das Subsidiaritätsprinzip neben der
- Rechtsetzung auch die
 - legislative und administrative Durchführung sowie
 - Bewertung, Kontrollen und Anlastungen
- umfassen.

Nach Auffassung des Bundesrates müssen die den Vollzug betreffenden Rechtsakte der Kommission auch im Finanz- und Haushaltswesen die Verfassungslage der Mitgliedstaaten in vollem Umfang respektieren. Dies ergibt sich auch aus dem wechselseitig wirkenden Grundsatz der Gemeinschaftstreue, dessen Geltung vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht besonders betont wurde.

- EU
A
Fz
5. Der Bundesrat lehnt die angestrebten Gleichschaltungen der Verwaltungen ab. Damit kann weder
- eine angemessene Gleichbehandlung der Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten
 - noch eine wesentlich verbesserte Vollzugssicherheit
- erreicht werden.

Dies ist schon allein deshalb nicht zu erreichen, da die Kommission bei der Prüfung des Vollzugs trotz gleicher rechtlicher Anforderungen an die Mitgliedstaaten unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe anwendet.

Es muß sichergestellt werden, daß für Anlastungen bei gleichen Tatbeständen für einzelne Mitgliedstaaten nicht unterschiedliche Beträge festgesetzt werden. Kriterien, wie die finanzielle Kapazität der Mitgliedstaaten oder unterschiedliche Verwaltungsqualität, dürfen bei der Bemessung keine Rolle spielen.

Der Bundesrat ist daher grundsätzlich der Auffassung, daß die durchführenden Stellen in den Mitgliedstaaten paritätisch in die Prüfungen mit einbezogen werden müßten. Herr der Verfahren sollte der Rat sein, nicht die Kommission, der hier koordinierende und organisatorische Aufgaben zugewiesen werden sollten.

Die Vorlagen der Gemeinschaft sollten sich auf die Regelung von grundsätzlichen Angelegenheiten, die Klarstellung von Unstimmigkeiten und die Vorgabe von Definitionen beschränken. Die Durchführung müßte den einzelnen Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Organisation überlassen werden. Die Mitgliedstaaten und Regionen sind bereits wegen des überall geltenden Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet, die Gemeinschaftsvorschriften ordnungsgemäß zu beachten und durchzuführen.

- EU
A
Fz
6. Zusammenarbeit und Partnerschaft kann nicht so verstanden werden, daß eine Seite alles regelt, es muß vielmehr erreicht werden, daß die Aufgaben der verschiedenen Ebenen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verfassungssituation in den Mitgliedstaaten definiert werden und diese dann von den jeweils Zuständigen in eigener Verantwortung und Kontrolle selbständig ausgeführt werden.

- EU
A
Fz
7. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung anzustreben, daß die Aufgaben der verschiedenen Ebenen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verfassungssituation in den Mitgliedstaaten definiert werden und diese dann entsprechend der Zuständigkeit in eigener Verantwortung und Kontrolle selbständig ausgeführt werden.
- Die in dieser Vorlage enthaltenen Eingriffe in die Staatlichkeit der Länder bergen die Gefahr unerwünschter Präzedenzfälle für andere Politik- und Verwaltungsbereiche. Ein Ausufern derartiger Eingriffe kann dann nicht mehr begründet abgewehrt werden.

- EU
A
Fz
8. Er bittet die Bundesregierung ferner, nach Maßgabe der folgenden Eckpunkte bei den Verhandlungen im Rat der Europäischen Union auf Änderungen zu drängen.
- Der Bundesrat bedauert, daß der Vorschlag der Kommission zur Reform des Rechnungsabschlußverfahrens des EAGFL-Garantie das Risiko von sog. "EG-Anlastungen" für die Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Maße vermindert. Das Bedürfnis, die innerstaatliche Kostentragung bei "EG-Anlastungen" ausdrücklich zu regeln, bleibt daher weiterhin bestehen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, insoweit den Dialog mit den Ländern fortzusetzen, sobald die Auswirkungen der Reformen auf den Bereich der Anlastungen erkennbar sind, um eine für Bund und Länder befriedigende Lösung dieses Problems herbeizuführen.

Der Bundesrat ist allerdings der Auffassung, daß die Ausfälle aufgrund von "EG-Anlastungen" - unabhängig davon, welche staatliche Ebene diese Maßnahme zu vollziehen hat - vom Bund zu tragen sind. Das Vertretungsrecht und die Verantwortlichkeit für den Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland liegt beim Bund. Es gibt keine innerstaatliche Norm, die den Bund dazu ermächtigt, die "EG-Anlastungen" an die Länder weiterzugeben.

Zum Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

EU
A 9. Eine gesonderte Zulassung von Zahlstellen wird abgelehnt. Dieses wäre allenfalls für Zahlstellen außerhalb der unmittelbaren und mittelbaren Länderverwaltungen denkbar.

EU
A
Fz
11.[EU,
A] 10. Die Zahl der Zahlstellen [- soweit unumgänglich -], deren förmliche Anerkennung und Zulassung müssen auch weiterhin in der Organisationshoheit der Länder bleiben. Gleiches gilt für die Einrichtung einer "internen Kontrolle", die nach den bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Prüfungen durch die Finanzkontrolle mit einer Innenrevision gleichzusetzen ist. Nach dem Grundgesetz, insbesondere nach Artikel 83, ist die Einrichtung von Behörden allein Aufgabe des jeweiligen Landes. Weder dem Bund noch der EU können in diesem Vorschlag diesbezügliche Kompetenzen zugewiesen werden, die ein direktes Einwirken auf die Verwaltung der Länder ermöglichen. Dem Bund fällt lediglich zu, die maßgebenden Entscheidungen der Länderverwaltungen der Kommission mitzuteilen.

Der in der Zielformulierung der Begründung für die Abhilfemaßnahmen beschworenen Stärkung der Zusammenarbeit und Partnerschaft widerspricht es eklatant, daß die Kommission in allen Bereichen von der Festlegung der Zahlstellen, deren Anerkennung, der Auszahlungsmodalitäten, der Festlegung der Anlastungen und den vorgeschriebenen Schlichtungsverfahren Herr des Verfahrens wird und so den ausführenden Ebenen insbesondere durch das Instrument der Anlastungen ihre Vorstellungen aufzwingen kann.

EU
A
Fz 12. Der Bundesrat bezweifelt, daß das Rechnungsabschlußverfahren in der vorliegenden Konzeption eine wesentliche Vereinfachung der Verwaltung erbringt. Die Aufbereitung "transparenterer" Unterlagen und der zusätzliche Aufwand für die geforderten Testate sowie die vermehrten Kontrollen und die Innenrevision erfordern mit Sicherheit nicht unerheblich mehr an Personal.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf sicherzustellen, daß die bei den Mitgliedstaaten einzurichtenden Koordinierungsstellen sich tatsächlich nur auf die Zusammenfassung und Weiterleitung von Auskünften beschränken und deren Aufgaben nicht dazu nutzen, gestaltend und regelnd in die Verwaltung der Länder einzugreifen. Eine besondere Förderung der einheitlichen Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften erscheint weder nötig noch zweckmäßig, da, soweit es entsprechende Regelungen gibt, diese ohnehin beachtet werden müssen.

Gleiches gilt für die Einrichtung einer "internen Kontrolle", die nach den bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Prüfungen durch die Finanzkontrolle mit einer Innenrevision gleichzusetzen ist.

- EU
A
13. Der Änderungsvorschlag zu Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 sollte ergänzt werden durch die Definition der bescheinigenden Stelle; sie ist in den o. a. Änderungsvorschlägen und dem Entwurf zu den Durchführungsbestimmungen bisher lediglich indirekt durch Nennung ihrer Aufgaben erwähnt.

Gleichzeitig sollte eine klarere Aufgabenabgrenzung zwischen der bescheinigenden Stelle und der Zahlstelle vorgenommen werden, auch um Doppelzuständigkeiten zu vermeiden.

- EU
A
Fz
14. Die Einrichtung einer "bescheinigenden Stelle" darf nicht dazu führen, daß ein weiteres selbständiges Kontrollorgan neben den Rechnungshöfen eingerichtet wird. Die Mitgliedstaaten sind nach dem EGV grundsätzlich verantwortlich für die Verwaltungsdurchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen. Es sollte ihnen überlassen bleiben, wie sie die haushaltsmäßige Überwachung und den Buchabschluß organisieren.

Obwohl anzuerkennen ist, daß die Begrenzung der Anlastungen auf 3 Jahre für die Mitgliedstaaten und Regionen mehr Rechtssicherheit bringt, lehnt der Bundesrat die damit verbundene Festschreibung der Anlastungspraxis der Kommission in der Ratsverordnung (bislang nur Richterrecht) ab.

Die Entscheidung über die Durchführungsbestimmungen muß dem Rat vorbehalten bleiben, zumindest aber in einem Regelungsausschußverfahren nach Prozedur III b (contre filet) getroffen werden.

- EU
(bei Annahme entfällt Ziffer 20)
15. Mit dem Subsidiaritätsprinzip und der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist es nicht vereinbar, wenn durch EG-Vorschrift festgelegt wird, daß es pro Mitgliedstaat nur eine Koordinierungsstelle oder nur eine bescheinigende Stelle geben darf. Die Entscheidung, wieviele Koordinierungsstellen oder bescheinigende Stellen in der Bundesrepublik eingerichtet werden, muß in der Organisationshoheit der Länder bleiben.

Ein Eingriff in die Organisationshoheit der Länder ist auch die Festlegung der Zahl der Zahlstellen pro Mitgliedstaat durch EG-Verordnung. Die entsprechende Ermächtigung in Artikel 4 Abs. 7 sollte deshalb gestrichen werden.

- EU
16. Die Überprüfungsbefugnisse der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten (jetzt in Artikel 7 der Durchführungsbestimmungen) müssen in der Grundverordnung geregelt werden. Die Ermächtigung in Artikel 4 Abs. 7 ist insoweit einzuschränken.

Der Bundesrat verweist auf Ziffer 2 seines Beschlusses - BR-Drucksache 479/94 (Beschluß) - und behält sich zu den Überprüfungen der Kommission in den Zahlstellen, in den Koordinierungsstellen und in den bescheinigenden Stellen eine Ergänzung dieser Stellungnahme vor.

EU
A
Fz

17. Zum Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften

Da es sich hier im wesentlichen um Folgebestimmungen aus der vorgeschlagenen Änderung der Verordnung 729/70 handelt, verweist der Bundesrat hierzu auf das oben Ausgeführte.

Zum Entwurf einer Verordnung (EG) mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlußverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie

EU
A

18. Die weiteren Bestimmungen zur Zulassung von Zahlstellen sind obsolet (s.o.).

Weitere Detailvorschriften für die Zahlstellen bzw. Aufgaben der Koordinierungsstelle sind nicht erforderlich.

EU
A
Fz

19. Die nach den Durchführungsbestimmungen von den Mitgliedstaaten zu erbringende Fülle von Aufzeichnungen und Bescheinigungen wird neben der Einbindung von Aufgaben der EU-Kontrollorgane in die Vollzugsbehörden zusätzlichen Personalbedarf bei der vollziehenden Ebene auslösen. Die Bestimmungen stehen damit im Gegensatz zu den Bemühungen aller Länder um Deregulierung und Personaleinsparung.

Die Komplexität des Systems bewirkt zudem, daß insbesondere Mitgliedstaaten mit hohem Vollzugsstandard Gefahr laufen, durch zwangsläufig vorkommende kleine formale Verstöße, die oft, wie die bisherige Erfahrung zeigt, an sich nicht beihilfe-relevant sind oder unterschiedlicher Auslegung der Rechtstexte entspringen, mit erheblichen Anlastungen konfrontiert zu werden.

A
Fz
(entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 15)

20. Die Beschränkung der Zahl der zugelassenen Zahlstellen auf 20 ist sachfremd und diskriminiert größere Mitgliedstaaten. Um dies zu vermeiden, sollte diese Zahl zumindest die Einrichtungen, die die Auszahlungen veranlassen, nicht enthalten.

EU
A
Fz

21. Die geforderte Prüfung der Einhaltung von Gemeinschaftsvorschriften muß sich auf verwaltungsinterne Kontrollen beschränken. Kontrollen vor Ort sind nur im Rahmen der jeweils vorgesehenen Stichproben zu tätigen.

Aufzeichnungen, die gefordert sind, um die Begründetheit der Anträge zu bestätigen, sollten in Fällen, für die eine große Zahl von Anträgen eingeht, "in summa" für die gesamte Maßnahme erfolgen können.

Die Koordinierungsstelle kann keine verwaltungs- und buchungstechnischen sowie die interne Kontrolle der Zahlstellen der Länder betreffenden Aufgaben wahrnehmen, die Einwirkungsmöglichkeiten auf diese beinhalten.

Dem Mitgliedstaat steht in der Bundesrepublik Deutschland keine wertende Beurteilung der in den Zahlstellen der Länder angewandten Verfahren zu, die förmliche Zulassung muß daher ebenso wie die Ausstellung der Urkunde Landesangelegenheit bleiben.

- EU
A
22. Die Einrichtung einer bescheinigenden Stelle, die sowohl die buchmäßige Richtigkeit der Ausgaben als auch die Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht bestätigen soll, wird im Falle bereits bestehender Verwaltungs- und Haushaltsvorschriften für nicht erforderlich gehalten. Mit der Einrichtung dieser zusätzlichen Kontrollinstanz überträgt die Kommission eine von ihr bisher durchgeführte Aufgabe und behält sich dennoch eine zusätzliche Überprüfung der Prüfsysteme der Mitgliedstaaten vor.

- EU
A
Fz
23. Die Vorgabe einer bescheinigenden Stelle pro Mitgliedstaat kann in der Bundesrepublik Deutschland nicht hingenommen werden. Es müßte daher erreicht werden, daß analog zu der Möglichkeit der Bestellung von Wirtschaftsprüfern die Erstellung des Gesamtberichtes auf der Basis von Teilberichten der bescheinigenden Stellen der Länder erfolgen kann.

Die Prozeßunabhängigkeit der bescheinigenden Stelle sollte dadurch erreicht werden, daß Mitarbeiter aus mit der Umsetzung betroffenen Maßnahmen nicht betrauten Einheiten die geforderten Prüfungen durchführen können.

- EU
A
24. Die Einrichtung einer Schlichtungsstelle für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über die Rechnungsabschlußentscheidung wird im Prinzip begrüßt, jedoch ist von einer Schlichtungsstelle Neutralität zu erwarten. Dieses wird hier in Zweifel gezogen, da die Stelle bei der Kommission angesiedelt ist.

- EU
A
Fz
25. Die Schlichtungsstelle muß ähnlich den internen Prüfungseinrichtungen der Länder völlig unabhängig von der Verwaltung des EAGFL eingerichtet werden. Dies gilt insbesondere auch für deren Sekretariat.

Die Berufung der Mitglieder sollte durch den Rat, zumindest aber durch ein Regelungsausschußverfahren nach Prozedur III b (contre filet) auf eine bestimmte Zeit (5 bis 6 Jahre) unwiderruflich erfolgen. Eine nochmalige Berufung sollte nicht möglich sein. Der Vorsitzende sollte von den Mitgliedern vorgeschlagen werden.

Das Schlichtungsorgan müßte ermächtigt sein, einen Schiedsspruch zu erlassen, den die Kommission bei ihrem weiteren Vorgehen maßgeblich zu berücksichtigen hat.

- EU 26. Die Ermächtigung der Kommission für weitere Durchführungsbestimmungen in
A Artikel 9 wird abgelehnt. Sollte dieses nicht mehrheitsfähig sein, ist das Contrefilet-
verfahren vorzusehen.

Zur Bund-Länder-Zusammenarbeit

- EU 27. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die vorliegenden Vorschläge im Schwerpunkt
A Verwaltungsverfahren und die Organisation von Behörden der Länder betreffen und
Fz insoweit die Stellungnahme des Bundesrates von der Bundesregierung bei den
weiteren Verhandlungen im Rat der Europäischen Union gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1
EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen ist.

Der Bundesrat behält sich daher die Zustimmung zur Endfassung der Vorlage ausdrücklich vor und bittet die Bundesregierung, diese vor Beschlußfassung im Ministerrat dem Bundesrat nochmals zuzuleiten. Insoweit macht der Bundesrat einen allgemeinen parlamentarischen Prüfvorbehalt geltend.

Der Bundesrat kann den beabsichtigten Eingriffen in die Hoheitsrechte der Länder so nicht zustimmen und lehnt daher die Vorschläge der Kommission in dieser Form ab.