

03.09.97

EU - In

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung 92/481/EWG vom 22. September 1992 über einen Aktionsplan für den zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorzunehmenden Austausch nationaler Beamter, die mit der zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind (Programm KAROLUS)

KOM(97) 393 endg.; Ratsdok. 10247/97

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 3. September 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 25. Juli 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Wirtschaftsfragen (Binnenmarkt)" beraten.

Da sich der Vorschlag auf Artikel 100a EGV stützt, findet das Mitentscheidungsverfahren Anwendung. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 97/92 = AE-Nr. 920346.

BEGRÜNDUNG

I. VORGESCHICHTE

1. Der Aktionsplan für den zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorzunehmenden Austausch nationaler Beamter, die mit der zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind, der unter der Bezeichnung Programm KAROLUS läuft, geht auf das Weißbuch¹ der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes zurück, das 1985 veröffentlicht wurde und in dem die Angleichung der Rechtsvorschriften und die gegenseitige Anerkennung der Normen in bestimmten Schlüsselbereichen als grundlegende Ziele herausgestellt werden.

2. Um eine engere Zusammenarbeit herbeizuführen, das gegenseitige Vertrauen zwischen den nationalen Verwaltungen zu stärken und so eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des Binnenmarkts zu fördern, wurde in der Entscheidung 92/481/EWG des Rates vom 22. September 1992², die am 1. Januar 1993 in Kraft trat, dieser Aktionsplan mit einer Laufzeit von fünf Jahren festgelegt.

¹ KOM(85) 310 endg. vom 14.6.1985

² ABl. Nr. L 286 vom 1.10.1992

3. Die Gemeinschaftsorgane haben wiederholt bestätigt, wie wichtig die Verwaltungszusammenarbeit für die effektive Verwirklichung des Binnenmarktes ist. Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat am 16. Februar 1994 eine erste Mitteilung über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen des Binnenmarkts³ vorgelegt. Am 29. Januar 1996 unterbreitete die Kommission dem Rat und dem Parlament ihren Bericht über den Stand dieser Zusammenarbeit⁴. Der Rat hat sein Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit der Annahme der Entschlüsse vom 16. Juni 1994⁵ und 8. Juli 1996⁶ zu diesem Thema bekräftigt.

4. Das KAROLUS-Programm läuft Ende Dezember 1997 aus. Unter Berücksichtigung der im Rahmen des Programms gesammelten Erfahrungen sowie der Bewertung der Austauschergebnisse in den beiden ersten Programmjahren möchte die Kommission dem Parlament und dem Rat demnächst einen Vorschlag für eine Entscheidung zur Verlängerung des KAROLUS-Programms in geänderter und erweiterter Form vorschlagen.

Nach Vorlage der Schlußfolgerungen und Empfehlungen des von einem Beratungsunternehmen erstellten Zwischenberichts⁷ erstellten die Kommissionsdienststellen ein Arbeitspapier zur Vorbereitung eines derartigen Vorschlags für eine Entscheidung des Parlaments und des Rates über die Verlängerung des KAROLUS-Programms, das neben individuellen Schulungsmaßnahmen wie Austausch von Beamten zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten nunmehr auch eine Reihe von Gruppenschulungen umfassen sollte. In diesem Rahmen sollten z.B. folgende Maßnahmen durchgeführt werden:

- Seminare allgemeiner Art zur Verwaltungszusammenarbeit und zur Anwendung der Binnenmarktregeln, die auf Initiative der Kommission regelmäßig in jedem Mitgliedstaat veranstaltet werden;
- bereichsspezifische Schulungsseminare, die allen in den jeweiligen Bereichen tätigen Beamten der Mitgliedstaaten offenstehen und die auf Initiative der Kommission oder der Mitgliedstaaten durchgeführt werden;
- Seminare, die von den Mitgliedstaaten ausschließlich für ihre eigenen Beamten durchgeführt werden und an denen Redner aus anderen Mitgliedstaaten und von der Kommission teilnehmen;
- gemeinsame Inspektionsbesuche.

³ KOM(94) 29 endg.

⁴ KOM(96) 20 endg.

⁵ Entschluß Nr. 94/C 179/01, ABl. Nr. C 179 vom 1.7.1994, S. 1

⁶ Entschluß Nr. 96/C 224/02, ABl. Nr. C 224 vom 1.8.1996, S. 3

⁷ Der Bewertungsbericht (Dok. XV/567/96) ist wegen seines Umfangs hier nicht beigelegt, kann jedoch beim Sekretariat der GD XV/A/1, Tel.: 295.74.56 oder 296.75.11, Fax: 296.09.50, angefordert werden.

Diese Maßnahmen sollten eine höhere Zahl an Teilnehmern an dem Programm zu geringeren Kosten je Person ermöglichen.

Dieses Arbeitspapier wurde dem KAROLUS-Verwaltungsausschuß im Juli 1996 vorgelegt. Im Zuge der Konsultation zeigte sich doch, daß der Ausschuß die Auffassung des Beratungsunternehmens nicht in vollem Umfang teilt. Der Ausschuß war zwar zu einer Anpassung des laufenden Programms bereit, machte jedoch deutlich, daß auch im Rahmen eines angepaßten Programms die Austauschmaßnahmen Vorrang genießen müßten. Eine etwaige Anpassung bestimmter Strukturelemente der Austauschmaßnahmen (z.B. Einführungs- oder Abschlußseminare) dürfe nicht zu einer Abwertung des Austauschs selbst führen.

Die unverzügliche Unterbreitung eines Vorschlags für eine Entscheidung des Parlaments und des Rates zur Änderung des Programms erschien daher verfrüht. Die eingehenden Konsultationen sind noch nicht abgeschlossen, insbesondere in bezug auf das Ausmaß der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung bei der Leitung des Programms, die Art der Seminare und die vorrangigen Bereiche der Gruppenseminare sowie die sich daraus ergebenden Anpassungen im Haushalt und in verfahrensmäßiger Hinsicht.

Die Umorientierung des Programms auf eine Palette von Maßnahmen ist deshalb so kompliziert, weil so viele verschiedene Bereiche (derzeit 22 vorrangige Bereiche) und entsprechend viele Stellen sowohl in den einzelnen Mitgliedstaaten als auch bei der Kommission betroffen sind.

In Anbetracht des Zeitbedarfs für diese Konsultationen wird entsprechend dem Wunsch des Verwaltungsausschusses nach einer Übergangszeit vorgeschlagen, zur Wahrung der Kontinuität des Programms dieses noch zwei Jahre in seiner derzeitigen Form fortzuführen.

Diese Verlängerung verlangt keine Aufstockung des in der Entscheidung des Rates von 1992 für erforderlich erachteten Betrags (MEN), da diese Mittel während der fünf ersten Jahre nicht ausgeschöpft wurden.

5. Der vorliegende Vorschlag für eine Verlängerung des Programms berücksichtigt auch die Beschlüsse der Gemeinschaft über eine Öffnung der Gemeinschaftsprogramme für die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas sowie die EFTA-Länder, die dem EWR angehören, und Zypern:

i) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Kopenhagen (Juni 1993) die Öffnung der Gemeinschaftsprogramme für die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas beschlossen. Auf der Tagung des Europäischen Rats in Essen (Dezember 1994) wurde dann eine Strategie zur Vorbereitung des Beitritts erarbeitet, die u.a. die Öffnung der Gemeinschaftsprogramme sowie die Ausarbeitung eines Weißbuchs über die Vorbereitung dieser Länder auf die Integration in den Binnenmarkt der Union erfaßt. Außerdem hat die Gemeinschaft mit den Ländern, deren Europaabkommen noch keine Beteiligung an den Gemeinschaftsprogrammen vorsahen, diesbezügliche Zusatzprotokolle geschlossen.

ii) In Übereinstimmung mit den Zielen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und den Verpflichtungen, die sich aus diesem Abkommen seit Inkrafttreten am 1.1.1994 ergeben, ergreifen die Vertragsparteien die erforderlichen Initiativen, um ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsaktivitäten zu verstärken oder auszuweiten, wenn diese Zusammenarbeit ihre Auffassung nach zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens beitragen kann oder von gegenseitigem Interesse ist.

iii) In bezug auf Zypern hat der Ministerrat in seinen Schlußfolgerungen vom 6. März 1995 "bekräftigt, daß Zypern für den Beitritt zur Europäischen Union in Frage kommt und den Willen der Europäischen Union bestätigt, Zypern in die nächste Phase der Erweiterung mit einzubeziehen" (vgl. Punkt III: politische Aspekte).

II. BESCHREIBUNG DES PROGRAMMS

Das KAROLUS-Programm richtet sich an alle, die in einer zentralstaatlichen oder lokalen Verwaltungsstelle oder einer privaten Einrichtung, die von den besagten Verwaltungen einen entsprechenden Auftrag erhalten hat, mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind.

Das Programm umfaßt folgendes:

- den Austausch von Beamten zentralstaatlicher oder lokaler Verwaltungen sowie der Beschäftigten des privaten Sektors, die von den zuständigen Verwaltungen benannt werden, für die Dauer von etwa zwei Monaten;
- ein Schulungsseminar vor Beginn des Austauschs und
- ein Bewertungsseminar bei Abschluß des Austauschs.

Das Programm ist darauf ausgerichtet,

- eine relativ einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu fördern;
- den Beamten der nationalen Verwaltungen die europäische Dimension ihrer Arbeit sowie den Erfassungsbereich und die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts ins Bewußtsein zu rufen;
- einen fruchtbaren Meinungsaustausch zwischen den Verwaltungen der verschiedenen Mitgliedstaaten über die besten Methoden zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu ermöglichen;
- mittlere Führungskräfte einzubeziehen, um eine möglichst umfassende Verbreitung der Ergebnisse zu gewährleisten;
- die Austauschergebnisse zu nutzen, um das Homogenitätsziel zu erreichen.

III. POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND TECHNISCHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Die Weiterführung des KAROLUS-Programms muß im entsprechenden politischen und finanziellen Zusammenhang gesehen werden.

Die von der Kommission 1996 durchgeführte Analyse der Wirkung und der Wirksamkeit des Binnenmarktes⁸ hat gezeigt, daß die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Verwaltungen noch immer eine Herausforderung im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes darstellt.

Im Anschluß an die Mitteilung der Kommission an das Parlament und an den Rat vom 16. Februar 1994⁹ über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen des Binnenmarktes und die Mitteilung vom 29. Januar 1996¹⁰ über den Stand dieser Zusammenarbeit hat der Rat in seiner Entschließung vom 16. Juni 1994¹¹ die Kommission insbesondere aufgefordert, eine maßgebliche Rolle bei der praktischen Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten und den Dienststellen der Kommission zu übernehmen. In der Entschließung vom 8. Juli 1996¹² hat der Rat die Mitgliedstaaten und die Kommission aufgefordert, ihr Programm zur Überprüfung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen in den wichtigen Binnenmarktbereichen fortzusetzen, die im Anhang zur Entschließung des Rates vom 16. Juni 1994 aufgeführt sind, und vor allem die bereichsübergreifenden Stützungsmaßnahmen der Gemeinschaft, wie das Programm für den Austausch nationaler Beamten zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten (KAROLUS-Programm) auszuweiten.

Die Weiterführung des Programms ist im übrigen auch von den Vertretern der Mitgliedstaaten im KAROLUS-Verwaltungsausschuß gefordert worden. Diese halten den Beitrag des Programms zur Verwaltungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten für sehr wichtig und messen den von den Teilnehmern gesammelten Erfahrungen große Bedeutung bei.

Außerdem haben die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas, die dem EWR beigetretenen EFTA-Länder sowie Zypern ihr Interesse an einer Teilnahme an dem Programm geäußert.

Der Europäische Rat hat auf seinen Tagungen im Juni 1993 in Kopenhagen und im Dezember 1994 in Essen bestätigt, daß die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas Mitglieder der Europäischen Union werden können.

⁸ KOM(96) 520 endg. vom 30.10.1996

⁹ KOM(94) 29 endg.

¹⁰ KOM(96) 20 endg.

¹¹ Entschließung Nr. 94/C 179/01, ABl. Nr. C 179 vom 1.7.1994, S. 1

¹² Entschließung Nr. 96/C 224/02, ABl. Nr. C 224 vom 1.8.1996, S. 3

Die Europaabkommen bzw. deren Zusatzprotokolle, die die Gemeinschaft mit den Mittel- und osteuropäischen Ländern geschlossen hat, sehen die Beteiligung dieser Länder an den Gemeinschaftsprogrammen vor.

Der Schulung von Beamten in der Anwendung des Gemeinschaftsrechts kommt vor allem bei der Strategie zur Vorbereitung des Beitritts große Bedeutung zu.

Die Kommission hat ihrerseits am 3.5.1995 ein Weißbuch zur Vorbereitung der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union vorgelegt, in dem sie auf das Interesse einer Beteiligung dieser Länder an den Gemeinschaftsprogrammen verweist¹³. Dabei wird insbesondere die Öffnung des KAROLUS-Programms für die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas in Betracht gezogen.

Für Zypern hat der Rat 1995 nicht nur einen Zeitplan für die Beitrittsverhandlungen angenommen, sondern auch den Inhalt einer Vorbereitungsstrategie für den Beitritt definiert, die u.a. die Beteiligung dieses Landes an den Gemeinschaftsprogrammen vorsieht, die den Mitgliedstaaten und/oder den beitrittswilligen Ländern offenstehen.

Deshalb muß eine Ausdehnung des KAROLUS-Programms auf diese Länder ins Auge gefaßt werden, wobei selbstverständlich die Beteiligungsmodalitäten in Übereinstimmung mit den Kriterien des KAROLUS-Programms auszuhandeln sind.

IV. GRÜNDE FÜR DIE NOTWENDIGKEIT EINER AKTION AUF UNIONSEBENE

Allein mit den Maßnahmen, die von den nationalen Verwaltungen im Bereich der Verwaltungskooperation durchgeführt werden, lassen sich die angestrebten Ziele nicht erreichen. Deshalb ist eine Stützung der einzelstaatlichen Anstrengungen durch gemeinsame Aktionen unerlässlich, damit sich die nationalen Beamten, die mit der Durchführung des binnenmarktrelevanten Gemeinschaftsrechts betraut sind, der gemeinschaftlichen Dimension ihrer Tätigkeit und der Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit untereinander bewußt werden, denn nur so ist zu gewährleisten, daß die Verwaltungen den ihnen im Rahmen des Binnenmarktes übertragenen Aufgaben gerecht werden.

Ein gemeinschaftliches Schulungsprogramm für national Beamte, die mit der Durchführung des binnenmarktrelevanten Gemeinschaftsrechts betraut sind, wird daher als eine geeignete Maßnahme betrachtet, um dieses Ziel zu erreichen.

Bei der Bewertung des Programms haben von den 13 Herkunftsverwaltungen der befragten Teilnehmer neun das KAROLUS-Programm als sehr gut bezeichnet, zwei als ausgezeichnet und zwei als nützlich. Da es bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Unionsländern noch immer erhebliche Unterschiede

¹³ KOM(95) 163 endg., S. 31

gibt, wurde eine Verlängerung des Programms über 1997 hinaus gewünscht (Dok. XV/567/96, S. 30; vgl. weiter oben unter I.4).

V. KOSTEN UND VORTEILE DER AUSGEWÄHLTEN LÖSUNGEN FÜR DIE UNMITTELBAR BETROFFENEN

In dem Bewertungsbericht für 1996 wird festgestellt, daß die potentiellen Vorteile der Verwaltungskooperation enorm sind und der europäischen Wirtschaft, insbesondere den KMU, für die mehr Handelshemmnisse als für die großen Unternehmen bestehen, erhebliche Einsparungen bringen können. Die Kosten des "Nichteuropas" werden auf mehrere Milliarden Ecu geschätzt, so daß jede Verringerung der Handelshemmnisse beträchtliche Auswirkungen hat. Des weiteren wird unterstrichen, daß die Kosten des Programms im Verhältnis zu den Ergebnissen relativ gering sind (Dok. XV/567/96, S. 57; vgl. weiter oben unter I.4).

Der Gemeinschaftsbeitrag beläuft sich auf durchschnittlich 9281 ECU je Person für einen Austauschaufenthalt von zwei Monaten und zwei Seminare, die Bestandteile des Programms sind. Diese - wenn auch beträchtliche Investition - steht jedoch in keinem Vergleich zu den etwaigen Kosten einer Nichtkooperation.

VI. GRÜNDE, WESHALB DIE VORGESCHLAGENEN MASSNAHMEN ALS DER BEDEUTUNG DES ZU LÖSENDEN PROBLEMS ANGEMESSEN BETRACHTET WERDEN

Ausgehend von den Bewertungsergebnissen und den Beratungen innerhalb der Dienststellen sowie des Verwaltungsausschusses hält es die Kommission für erforderlich, daß das Programm, das zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beiträgt, in seiner derzeitigen Form weitergeführt wird, bis ein geändertes Programm KAROLUS II vorliegt.

Auch wenn die Zahl der Teilnehmer - im Schnitt 100 pro Jahr - bisher hinter den Erwartungen zurückblieb (ca. 300 pro Jahr), besteht für die Kommission kein Zweifel daran, daß das allgemeine Interesse am Programm sehr groß ist. Allerdings ergeben sich gewisse Schwierigkeiten, deren Bedeutung anfangs unterschätzt wurde, nämlich: mangelnde Sprachkenntnisse der Bewerber, finanzielle Beschränkungen und Personalabbau in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten, durch die sich die Möglichkeiten für Beamte zur Teilnahme an solchen Austauschmaßnahmen verringert haben, und begrenzte Aufnahmekapazität der Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die am stärksten gefragt sind.

Dennoch ist festzustellen, daß die Zahl der eingereichten Bewerbungen stetig zunimmt.

VII. STELLUNGNAHMEN DER INTERESSIERTEN PARTEIEN, DIE KONSULTIERT WURDEN

Die Mitgliedstaaten haben ihr Interesse an dieser Form der Zusammenarbeit bestätigt.

Die Bewertung des KAROLUS-Programms hat gezeigt, daß zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten der Austausch nationaler Beamter, die mit der Durchführung des binnenmarktrelevanten Gemeinschaftsrechts betraut sind, fortgeführt werden sollte. Außerdem wurde festgestellt, daß weitere Maßnahmen erforderlich sind und die Initiativen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung und Stärkung der Beziehungen zwischen den beteiligten einzelstaatlichen Verwaltungen unterstützt werden müssen.

Nach Auffassung des Verwaltungsausschusses für das KAROLUS-Programm ist eine Übergangszeit vorzusehen, damit das laufende Programm bis zur Auflage eines erweiterten Programms ohne Unterbrechung fortgeführt werden kann.

VIII. BEGRÜNDUNG DER WAHL DER RECHTSGRUNDLAGE

Die ursprüngliche Entscheidung des Rates im Jahr 1992¹⁴ stützte sich auf Artikel 100 a. Diese Rechtsgrundlage bleibt auch für den Vorschlag über eine Verlängerung des Programms gültig, das im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes durchgeführt wird.

IX. VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE WIRKSAME DURCHFÜHRUNG DER MASSNAHMEN

Die Koordinierung und Durchführung des derzeitigen Programms erfolgt in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten innerhalb eines Verwaltungsausschusses, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt.

Wie bisher wird die Kommission die Abwicklung der Maßnahmen überwachen und eine ständige Haushaltskontrolle durchführen. Dabei handelt es sich um eine Teilnahme- und Ausgabenkontrolle. Nach jeder Tranche von 50 Austauschteilnehmern wird den Mitgliedstaaten und interessierten Kreisen ein Bericht über die Austauschergebnisse übermittelt.

Besondere Bedingungen für die Teilnahme der am EWR beteiligten EFTA-Länder und der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas

Die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas können gemäß den Bedingungen, die in den Europaabkommen bzw. den Zusatzprotokollen zu den Assoziierungsabkommen hinsichtlich der Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen festgelegt sind, am

¹⁴ Entscheidung 92/481/EWG vom 22. September 1992, ABl. Nr. L 286 vom 1.10.1992

KAROLUS-Programm teilnehmen, sofern diese Länder die Gemeinschaftsvorschriften für den Bereich, in dem ein Austausch stattfinden soll, effektiv anwenden.

An dem Programm teilnehmen können auch die EFTA-Länder, die dem EWR-Abkommen beigetreten sind, sowie Zypern, letzteres gemäß den mit diesem Land zu vereinbarenden Verfahren auf der Grundlage zusätzlicher Mittel nach denselben Regeln, wie sie für die dem EWR angehörenden EFTA-Länder gelten.

Die Modalitäten der Beteiligung sind zu gegebener Zeit zwischen den Beteiligten festzulegen.

X. EINORDNUNG IN DAS JAHRESPROGRAMM DER KOMMISSION

Dieser Vorschlag fällt in die Rubrik Vollendung des Binnenmarktes. Dabei handelt es sich um die Verlängerung und Anpassung eines bestehenden Rechtsaktes.

XI. AUSWIRKUNGEN AUF DEN BINNENMARKT

Vgl. Punkt V weiter oben.

ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom ...

zur Änderung der Entscheidung 92/481/EWG vom 22. September 1992 über einen Aktionsplan für den zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorzunehmenden Austausch nationaler Beamter, die mit der zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind

(Programm KAROLUS)

(.../.../EG)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100 a

auf Vorschlag der Kommission (1)

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (2)

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen (3)

gemäß dem Verfahren des Artikels 189 b des Vertrags (4)

in Erwägung nachstehender Gründe:

Das mit der Entscheidung 92/481/EWG des Rates vom 22. September 1992 erstellte KAROLUS-Programm läuft am 31. Dezember 1997 aus.

Das Programm trägt durch den Erfahrungsaustausch bei der Anwendung des binnenmarktrelevanten Gemeinschaftsrechts zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei.

Es ist eine Verlängerung des Programms für einen Zeitraum von zwei Jahren vorzusehen, bis nach eingehenden Konsultationen ein neues Programm vorgeschlagen werden kann.

Das Programm ist für die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas gemäß den Bedingungen zu öffnen, die in den Europaabkommen bzw. den Zusatzprotokollen zu den Assoziierungsabkommen hinsichtlich der Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen festgelegt sind.

Das Programm ist auch für die dem EWR-Abkommen beigetretenen EFTA-Länder sowie für Zypern zu öffnen, bei letzterem gemäß den mit diesem Land zu vereinbarenden Verfahren auf der Grundlage zusätzlicher Mittel nach denselben Regeln, wie sie für die

dem EWR angehörenden EFTA-Länder gelten, wobei die Modalitäten der Beteiligung zu gegebener Zeit zwischen den Beteiligten festzulegen sind.

Diese Verlängerung erfolgt im Rahmen des ursprünglich in Artikel 11 der Entscheidung 92/481/EWG des Rates vom 22. September 1992 für erforderlich erachteten Betrags.

HABEN FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Entscheidung 92/481/EWG des Rates vom 22. September 1992 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 11 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

“1. Das Programm hat eine Laufzeit von sieben Jahren; seine Durchführung beginnt mit dem Haushaltsjahr 1993.”

2. Es wird folgender Artikel 11a eingefügt:

“Artikel 11a

Das Programm steht den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas entsprechend den Bedingungen offen, die in den Europaabkommen beziehungsweise den Zusatzprotokollen zu den Assoziationsabkommen betreffend die Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen festgelegt sind.

Das Programm steht den EFTA-Ländern, die dem EWR-Abkommen beigetreten sind, sowie Zypern offen, bei letzterem gemäß den mit diesem Land zu vereinbarenden Verfahren auf der Grundlage zusätzlicher Mittel nach denselben Regeln, wie sie für die dem EWR angehörenden EFTA-Länder gelten.

Die Modalitäten dieser Beteiligung werden zu gegebener Zeit von den Beteiligten festgelegt.”

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

FINANZBOGEN

1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung 92/ 481/ EWG vom 22. September 1992 über einen Aktionsplan für den zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorzunehmenden Austausch nationaler Beamter, die mit der zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind (Programm KAROLUS).

2. HAUSHALTSLINIEN

B 5-3000, A 1178 und A 2510

3. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 100 a des Vertrags von Rom

Entscheidung des Rates 92/ 481/ EWG vom 22.9.92 (ABl. L 286 vom 1.10.1992).

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME:

4.1 Ziel der Maßnahme ist es,

1. ein weitgehend einheitliches Vorgehen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu fördern;
2. den Beamten der einzelstaatlichen Verwaltungen die europäische Dimension ihrer Tätigkeit sowie die Tragweite und Bedeutung des Gemeinschaftsrechts zu Bewußtsein zu bringen;
3. einen fruchtbaren Gedankenaustausch zwischen den Verwaltungen der beteiligten Mitgliedstaaten über die bestmögliche Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu ermöglichen;
4. die Teilnahme von Beamten der mittleren Führungsebene zu fördern, um - unmittelbar und in Zukunft - eine möglichst umfassende Verbreitung der Ergebnisse zu gewährleisten;
5. die Austauschergebnisse so zu nutzen, daß das angestrebte Homogenitätsziel erreicht wird;
6. die Teilnahme von Staatsangehörigen Zyperns und der assoziierten Staaten Mitteleuropas, die Beitrittskandidaten sind, sowie der dem EWR angehörigen

EFTA-Länder, die mit der Inkraftsetzung der für die Verwirklichung des Binnenmarktes notwendigen Gemeinschaftsgesetzgebung vertraut sind, zu gestatten.

4.2 Erfaßter Zeitraum und Modalitäten für die Verlängerung der Maßnahme

Das KAROLUS-Programm läuft Ende Dezember 1997 aus. Unter Berücksichtigung der im Rahmen des Programms gesammelten Erfahrungen sowie der Bewertung der Austauschergebnisse in den beiden ersten Programmjahren möchte die Kommission dem Parlament und dem Rat demnächst einen Vorschlag für eine Entscheidung zur Verlängerung des KAROLUS-Programms in geänderter und erweiterter Form vorschlagen.

Nach Vorlage der Schlußfolgerungen und Empfehlungen des von einem Beratungsunternehmen erstellten Zwischenberichts (Dok. XV/567/96)¹ erstellten die Kommissionsdienststellen ein Arbeitspapier zur Vorbereitung eines derartigen Vorschlags für eine Entscheidung des Parlaments und des Rates über die Verlängerung des KAROLUS-Programms, das neben individuellen Schulungsmaßnahmen wie Austausch von Beamten zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten nunmehr auch eine Reihe von Gruppenschulungen umfassen sollte. In diesem Rahmen sollten z.B. folgende Maßnahmen durchgeführt werden: Seminare allgemeiner Art, bereichsspezifische Schulungsseminare, Seminare, die von den Mitgliedstaaten ausschließlich für ihre eigenen Beamten durchgeführt werden und an denen Redner aus anderen Mitgliedstaaten und von der Kommission teilnehmen sowie gemeinsame Inspektionsbesuche.

Diese Maßnahmen sollten eine höhere Zahl an Teilnehmern an dem Programm zu geringeren Kosten je Person ermöglichen.

Dieses Arbeitspapier wurde dem KAROLUS-Verwaltungsausschuß im Juli 1996 vorgelegt. Im Zuge der Konsultation zeigte sich doch, daß der Ausschuß die Auffassung des Beratungsunternehmens nicht in vollem Umfang teilt. Der Ausschuß war zwar zu einer Anpassung des laufenden Programms bereit, machte jedoch deutlich, daß auch im Rahmen eines angepaßten Programms die Austauschmaßnahmen Vorrang genießen müßten. Eine etwaige Anpassung bestimmter Strukturelemente der Austauschmaßnahmen (z.B. Einführungs- oder Abschlußseminare) dürfe nicht zu einer Abwertung des Austauschs selbst führen.

Die unverzügliche Unterbreitung eines Vorschlags für eine Entscheidung des Parlaments und des Rates zur Änderung des Programms erschien daher verfrüht. Die eingehenden Konsultationen sind noch nicht abgeschlossen, insbesondere in bezug auf das Ausmaß der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung bei der Leitung des Programms, die Art der Seminare und die vorrangigen Bereiche der spezifischen Seminare sowie die sich daraus ergebenden Anpassungen im Haushalt und in verfahrensmäßiger Hinsicht.

¹ Der Bewertungsbericht (Dok. XV/567/96) ist wegen seines Umfangs hier nicht beigelegt, kann jedoch beim Sekretariat der GD XV/A/1, Tel.: 295.74.56 oder 296.75.11, Fax: 296.09.50, angefordert werden.

Die Umorientierung des Programms auf eine Palette von Maßnahmen ist deshalb so kompliziert, weil so viele verschiedene Bereiche (derzeit 22 vorrangige Bereiche) und entsprechend viele Stellen sowohl in den einzelnen Mitgliedstaaten als auch bei der Kommission betroffen sind.

In Anbetracht des Zeitbedarfs für diese Konsultationen wird entsprechend dem Wunsch des Verwaltungsausschusses nach einer Übergangszeit vorgeschlagen, zur Wahrung der Kontinuität des Programms dieses noch zwei Jahre in seiner derzeitigen Form fortzuführen.

Diese Verlängerung verlangt keine Aufstockung des in der Entscheidung des Rates von 1992 für erforderlich erachteten Betrags, da diese Mittel während der fünf ersten Jahre nicht ausgeschöpft wurden.

5. EINSTUFUNG DER AUSGABEN/ EINNAHMEN

5.1 Nicht obligatorische operationelle Ausgaben (NOA)

5.2 Getrennte Mittel

5.3 Entfällt

6. ART DER AUSGABEN/ EINNAHMEN

Bei den Ausgaben handelt es sich um die Erstattung der Reise- und Aufenthaltskosten der Teilnehmer sowie die Organisationskosten, zu denen noch die Aufwendungen für Schulungs- und Bewertungsseminare hinzukommen.

Die Maßnahme wird von der Gemeinschaft und den Verwaltungen der beteiligten Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert.

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

7.1 Berechnungsweise der Gesamtkosten der Maßnahme (Relation zwischen den Einzel- und Gesamtkosten)

Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer : Gemeinschaftsanteil: 10.000 ECU

Bei der Berechnung der Gesamtkosten wurden 200 Teilnehmer im ersten und eine wahrscheinliche Zahl von mindestens 200 Teilnehmern im zweiten Jahr des Verlängerungszeitraums des Programms zugrundegelegt.

7.2 Aufschlüsselung nach Kostenelementen

VE in Mio ECU
(Wert 1996)
(jeweilige Preise)

Aufschlüsselung Haushaltslinie	Kumulierter Stand 1997	1998	1999	Insgesamt
B 5-3000- Kostenerstattung der Teilnehmer und operationelle Aufwendungen zugunsten der Mitgliedstaaten	7,7	2	2,5 ²	12,2
Insgesamt	7,7	2	2,5 ²	12,2

Maßnahmen, die diesem Programm angegliedert und auf dieselben Ziele ausgerichtet sind, werden über Gemeinschaftsprogramme sowie die Finanzprotokolle finanziert, die im Rahmen von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern (z.B. PHARE für die mittel- und osteuropäischen Länder) vereinbart wurden.

7.3 Operationelle Ausgaben für Studien, Sachverständige usw., die in Teil B des Haushaltes einbezogen sind

VE in Mio ECU
(Wert 1996)
(jeweilige Preise)

	1997	1998	1999	Insgesamt
- Bewertung des Programms			0,042	0,042
- Sachverständigensitzungen	0,048	0,048	0,048	0,144
- Konferenzen und Kongresse				
- Information und Veröffentlichungen				
Insgesamt	0,048	0,048	0,090	0,186

² Diese Angabe wird noch überprüft und muß möglicherweise entsprechend der tatsächlichen Teilnehmerzahl nach oben oder nach unten korrigiert werden

7.4 Fälligkeitsplan der Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen
 VE in Mio ECU
 (Wert 1996) (jeweilige Preise)

	Kumulierte r Stand 1997	1998	1999	2000	Insgesamt
Verpflichtungsermächtigungen	7,7	2	2,5 ²	-	12,2
Zahlungsermächtigungen	3,17	1,2	2	1,3	7,67
Insgesamt	3,17	1,2	2	1,3	7,67

8. VORGESEHENE MASSNAHMEN ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG

In den Verträgen zwischen der Kommission und den Begünstigten der Maßnahme sind Klauseln enthalten, die Betrugshandlungen vorbeugen sollen (Kontrollen, gegebenenfalls Finanzkontrolle, entsprechende Pflichten der Vertragspartner bei Unterverträgen).

9. ANGABEN ZUR KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE

9.1 Quantifizierbare Einzelziele, Zielgruppe

Der Aktionsplan soll in erster Linie die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts bei der Vollendung des Binnenmarktes sicherstellen.

Das KAROLUS-Programm richtet sich an alle, die als Bedienstete einer zentralstaatlichen oder lokalen Verwaltung, bzw. einer von diesen Verwaltungen beauftragten privaten Einrichtung mit der Durchführung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften betraut sind.

Die Zahl der Teilnehmer wird mit circa 200 für das erste und mindestens 200 für das zweite Jahr des Verlängerungszeitraums des Programms veranschlagt.

9.2. Begründung der Maßnahme

Die von den einzelstaatlichen Verwaltungen im Bereich der Verwaltungskooperation eingeleiteten Maßnahmen reichen nicht aus, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Deshalb müssen diese einzelstaatlichen Anstrengungen durch gemeinsame Aktionen ergänzt werden, damit die nationalen Beamten, die mit der

² Diese Angabe wird noch überprüft und muß möglicherweise entsprechend der tatsächlichen Teilnehmerzahl nach oben oder nach unten korrigiert werden

Durchführung des binnenmarktrelevanten Gemeinschaftsrechts betraut sind, sich der europäischen Dimension ihrer Arbeit bewußt werden und die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit erkennen, um zu gewährleisten, daß die Verwaltungen den ihnen im Rahmen des Binnenmarktes übertragenen Aufgaben gerecht werden.

Ein gemeinschaftliches Schulungsprogramm für die nationalen Beamten, die mit der Durchführung des binnenmarktrelevanten Gemeinschaftsrechts betraut sind, wird daher als eine geeignete Maßnahme betrachtet, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Die benötigten Haushaltsmittel fügen sich strikt in den Rahmen der institutionellen Verantwortung der Kommission für eine ordnungsgemäße Durchführung der vom Rat erlassenen Rechtsakte ein. Jedes Versäumnis der Kommission bei der Wahrung dieser Aufgabe würde den gemeinschaftlichen Besitzstand gefährden.

Die Maßnahme ist in der Finanzplanung der GD XV vorgesehen.

Wahl der Interventionsmodalitäten

Die gemeinsame Finanzierung Kommission/ Verwaltungen der beteiligten Mitgliedstaaten gewährleistet, daß die besagten Verwaltungen die Ziele des Programms mittragen.

** Vorteile gegenüber Alternativmaßnahmen (komparative Vorteile)*

Entfällt

** Gegebenenfalls Analyse ähnlicher gemeinschaftlicher oder nationaler Maßnahmen*

Das MATTHAEUS-Programm für die Schulung von Zollbeamten und das MATTHAEUS-Tax-Programm für Steuerbeamte sehen auf Gemeinschaftsebene ähnliche Maßnahmen vor, nämlich kurze Austauschaufenthalte und Kurzseminare, die nicht an Austauschmaßnahmen gebunden sind, sondern auch andern Teilnehmern offenstehen. Die veranschlagten Kosten je Person sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Modalitäten von vergleichbarem Niveau (Vgl. Bewertungsbericht Dok. XV/567/96, Seite 56/57, vgl. oben unter 4.2).

** Erwartete Neben- oder Multiplikatoreffekte*

Jede Schulung eines Beamten hat insofern Multiplikatorwirkung, als die gesammelten Erfahrungen mit den Kollegen des Gast- und des Herkunftslandes ausgetauscht werden.

- *Wichtigste Unsicherheitsfaktoren, die die Ergebnisse der Maßnahme beeinträchtigen können.*

Diese Maßnahme entspricht einer Erwartung der Mitgliedstaaten. Ungewiß ist lediglich die effektive Zahl der Teilnehmer.

9.3 Begleitung und Bewertung der Maßnahme

Das Programm wird ständig begleitet und bewertet: Veranstaltung von Seminaren zum Abschluß der Austauschmaßnahmen, auf denen die Teilnehmer ihre Erfahrungen bewerten und untereinander austauschen; regelmäßige Anhörung des Verwaltungsausschusses. Nach jeder Tranche von ca. 50 Austauschaufenthalten wird ein zusammenfassender Bericht über das Ergebnis der Austauschmaßnahmen erstellt, der zusammen mit den Einzelberichten der Teilnehmer dem Verwaltungsausschuß für das KAROLUS-Programm, den Mitgliedstaaten, dem Beratenden Ausschuß für den Binnenmarkt, dem Europäischen Gewerkschaftsausschuß des öffentlichen Dienstes und sonstigen interessierten Stellen zugeleitet wird.

Außerdem wurde 1996 von einem unabhängigen Unternehmen eine Evaluierung des Programms vorgenommen, die sich auf den gesamten Programmzeitraum seit Januar 1993 erstreckte (Dok. XV/567/96 vom 30.5.96, vgl. weiter oben unter 4.2).

Bei dieser Evaluierung haben von den 13 Herkunftsverwaltungen der befragten Teilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten neun das KAROLUS-Programm als sehr gut, zwei als ausgezeichnet und zwei als nützlich bezeichnet.

Das Ergebnis dieser Evaluierung ist dem KAROLUS-Verwaltungsausschuß, den Mitgliedstaaten, dem Beratenden Ausschuß für den Binnenmarkt, dem Europäischen Gewerkschaftsausschuß des öffentlichen Dienstes und sonstigen interessierten Stellen übermittelt worden.

Da bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den verschiedenen Mitgliedstaaten noch immer erhebliche Unterschiede festzustellen sind, wurde eine Fortführung des Programms über 1997 hinaus gewünscht (Dok. XV/567/96, S. 30, vgl. weiter oben unter 4.2).

Für die Weiterführung des Programms haben sich im übrigen auch die Vertreter der Mitgliedstaaten im KAROLUS-Verwaltungsausschuß ausgesprochen, die dem Beitrag des Programms zur Verwaltungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten große Bedeutung beimessen und die von den Teilnehmern gesammelten Ergebnisse hoch einschätzen.

10. VERWALTUNGS-AUSGABEN (TEIL A EINZELPLAN III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Dieser Teil des Finanzbogens ist der GD XIX und der GD LX zu übermitteln. Die GD LX leitet ihn anschließend mit ihrer Stellungnahme an die GD XIX weiter.

Die effektive Bereitstellung der benötigten Verwaltungsmittel erfolgt im Zuge der jährlichen Entscheidung der Kommission über die Mittelzuweisung, wobei insbesondere die zusätzlichen Personal- und Mittelbewilligungen der Haushaltsbehörde zu berücksichtigen sind.

10.1 Auswirkungen auf den Personalbestand

Art der Dienstposten		Benötigtes Personal für die Verwaltung der Maßnahme		davon		Dauer
		<u>Dauerplanstellen</u>	<u>Befristete Stellen</u>	Ausschöpfung der vorhandenen Ressourcen innerhalb der betreffenden GD oder Dienststelle	zusätzliches Personal	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	1	0	1		
	B	1	0	1		
	C	1	0	1		
Sonstige						2 Jahre
Insgesamt		3	0	3	0	2 Jahre

Für die zusätzlichen Personalressourcen ist anzugeben, in welchen Abständen - seit Beginn der Maßnahme - die Bereitstellung erforderlich wäre.

10.2 Globale finanzielle Auswirkungen der zusätzlichen Humanressourcen

(ECU)-Wert 1996
(jeweilige Preise)

	Beträge	Berechnungsweise
Beamte Bedienstete auf Zeit Sonstige (A 1178)	210.000	2 x jährlicher Betrag auf der Grundlage der aktualisierten Kosten der Vergabe von Unteraufträgen bei 200 Teilnehmern pro Jahr, d.h. 2 x 105.000 ECU
Insgesamt	210.000	

Bei befristeten Maßnahmen geben die Beträge die Gesamtkosten der zusätzlichen Dienstposten für die Gesamtdauer der Maßnahme wieder; bei unbefristeten Maßnahmen gelten die Angaben für 12 Monate.

10.3 Erhöhung sonstiger Verwaltungsausgaben infolge der Maßnahme

(ECU)-Wert 1996
(jeweilige Preise)

Haushaltslinie (Nr. und Bezeichnung)	Betrag	Berechnungsweise
A 2510	48.600	Jährlich zwei Sitzungen des KAROLUS-Verwaltungs- ausschusses: durchschnittliche Kosten je Sitzung (Regierungssachverständige): 650 ECU x 15 + 800 ECU x 3 EFTA/EWR (= 12 150 ECU je Sitzung), das sind für zwei Jahre: 4 x 12 150 ECU)
Insgesamt	48.600	

Bei befristeten Maßnahmen entsprechen die Beträge den Gesamtausgaben; bei unbefristeten Maßnahmen gelten die Angaben für 12 Monate.

17.10.97**Beschluß**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung 92/481/EWG vom 22. September 1992 über einen Aktionsplan für den zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorzunehmenden Austausch nationaler Beamter, die mit der zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind (Programm KAROLUS)

KOM(97) 393 endg.; Ratsdok. 10247/97

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.