



---

**Ausarbeitung**

---

**Fragen zum Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes „European Union Direct Financial Support to the Palestinian Authority“**

**Fragen zum Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes „European Union Direct Financial Support to the Palestinian Authority“**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 134/13  
Abschluss der Arbeit: 20. Dezember 2013  
Fachbereich: PE 6: Europa

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Verfahren beim EuRH</b>	<b>4</b>
2.1.	Bildung von Kammern beim Rechnungshof	5
2.2.	Verfahren bis zur Annahme eines Sonderberichts in den Kammern	5
2.3.	Verfahren nach Annahme eines Sonderberichts	7
<b>3.</b>	<b>Fragen zur Durchführung des PEGASE-Programms</b>	<b>8</b>
3.1.	Hintergrund und Rechtsgrundlagen des PEGASE-Programms	8
3.2.	Verantwortlichkeit für vom EuRH aufgezeigten Probleme im Rahmen von PEGASE	10
3.2.1.	ENPI-Ausschuss	10
3.2.2.	Prüfverfahren	11
3.2.3.	Verfahren im ENPI-Ausschuss	11
3.3.	Beteiligung nationaler Parlamente	12

## 1. Einleitung

Am 11. Dezember 2013 hat der Europäische Rechnungshof (EuRH) seinen **Sonderbericht No. 14/2013 mit dem Titel „European Union Direct Financial Support to the Palestinian Authority“** veröffentlicht.<sup>1</sup> In diesem Bericht wird die Nachhaltigkeit der direkten Finanzhilfen der EU im Rahmen von PEGASE<sup>2</sup> zugunsten der Palästinensischen Behörde in Frage gestellt.<sup>3</sup> PEGASE ist ein **Fördermechanismus der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik**.<sup>4</sup> Nach dem Sonderbericht des EuRH sei eine umfassende Überarbeitung des Fördermechanismus erforderlich. Dabei sollte die Palästinensische Behörde u.a. ermutigt werden, weitere Reformen, insbesondere in Bezug auf ihren öffentlichen Dienst, durchzuführen. Gleichzeitig müsse ein Weg gefunden werden, Israel dazu zu bringen, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Wirksamkeit der direkten Finanzhilfe im Rahmen von PEGASE zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund ist Gegenstand dieser Ausarbeitung eine Beschreibung zum einen des **Verfahrens vor dem Europäischen Rechnungshof** und seiner Folgen (dazu unter 2.) und zum anderen der **Durchführung des PEGASE-Programms** durch die Kommission (dazu unter 3.).

## 2. Verfahren beim EuRH

Aufgabe des EuRH ist die externe Finanzkontrolle im Haushaltskreislauf der Union. Er gehört zu den Organen der Union (vgl. Art. 13 AEUV). Seine Aufgaben, Zusammensetzung und das Verfahren der Rechnungsprüfung sind **geregelt in Art. 285 ff. AEUV**.

Der Rechnungshof hat sich gemäß Art. 287 Abs. 4 UAbs. 5 AEUV mit Genehmigung des Rates eine **Geschäftsordnung (GO-EuRH)**<sup>5</sup> gegeben. Auf Grundlage von Art. 34 GO-EuRH hat der EuRH **Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung**<sup>6</sup> beschlossen, in welchen die Arbeit des Rechnungshofes im Detail geregelt ist. Zudem finden sich in der **EU-Haushaltsordnung** in den **Art. 158 ff.** Regelungen zur externen Prüfung durch den Rechnungshof.

<sup>1</sup> Bericht in englischer Sprache online abrufbar auf der Webseite des Europäischen Rechnungshofes (EuRH), <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR1314/SR1314EN.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.12.2013.

<sup>2</sup> Franz. Akronym für Palestino – Européen des Gestion et d'Aide Socio-Economique.

<sup>3</sup> Vgl. auch die Pressemitteilung ECA/13/44, online abrufbar unter <http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1312111/INSR1314DE.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.12.2013.

<sup>4</sup> Einzelheiten zu PEGASE vgl. unten 3.1. Hintergrund und Rechtsgrundlagen des PEGASE-Programms, S. 8 f.

<sup>5</sup> Geschäfts- und Verfahrensordnung des Rechnungshofes der Europäischen Union, ABl. L 103 vom 23.4.2010, S. 1 ff., online abrufbar unter <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q0423%2801%29&rid=1>, zuletzt abgerufen am 17.12.2013.

<sup>6</sup> Beschluss Nr. 26-2010 mit Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Rechnungshofes, online abrufbar unter <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/IMPLEMENTINGRULES2010/IMPLEMENTINGRULES2010de.PDF>, zuletzt abgerufen am 17.12.2013.

## 2.1. Bildung von Kammern beim Rechnungshof

Gemäß Art. 287 Abs. 4 UAbs. 3 S. 2 AEUV, Art. 10 GO-EuRH und Art. 11 der Durchführungsbestimmungen hat der Rechnungshof fünf **Kammern** gebildet, von denen die sog. horizontale Kammer CEAD<sup>7</sup> für Koordinierung, Kommunikation, Evaluierung, Qualitätssicherung und Entwicklung und die vier sog. vertikalen Kammern für die Prüfung spezifischer Ausgaben- und Einnahmebereich und die zuständig sind.<sup>8</sup> Gemäß Art. 11 Abs. 1 GO-EuRH **nehmen die Kammern die Berichte des Rechnungshofes an**, mit Ausnahme des Jahresberichts über den Gesamthaushaltsplan der EU und des Jahresberichts über die Tätigkeiten im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds. Letztere werden vom Rechnungshof insgesamt angenommen (vgl. Art. 25 GO-EuRH).

Die **Annahme des hier gegenständlichen Sonderberichts erfolgte durch die Kammer III** (Externe Politikbereiche), welche zuständig ist für die Entwicklungszusammenarbeit (Gesamthaushaltsplan der EU), die Heranführungs- und Nachbarschaftspolitik und den Europäischen Entwicklungsfonds (Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean).<sup>9</sup>

## 2.2. Verfahren bis zur Annahme eines Sonderberichts in den Kammern

Gemäß Art. 287 Abs. 4 UAbs. 2 AEUV ist der Rechnungshof im Rahmen seiner Zuständigkeit in der Wahl des Prüfungsgegenstandes und der Prüfungsmethode autonom und kann jederzeit, also auch während des laufenden Haushaltsjahres, in Sonderberichten zur bestimmten Gegenständen Stellung nehmen.<sup>10</sup> Außerdem haben die anderen Unionsorgane die Möglichkeit, eine Stellungnahme des Rechnungshofes zu beantragen. Die **Themen der Sonderberichte** und Stellungnahmen sind primärrechtlich nicht näher umschrieben. Ihre Bestimmung **obliegt daher dem pflichtgemäßen Ermessen des Rechnungshofes**.<sup>11</sup>

Die **Modalitäten für die Durchführung der Prüfungen legt gemäß Art. 30 GO-EuRH der Rechnungshof fest**.<sup>12</sup> Gemäß Art. 31 GO-EuRH benennt die zuständige Kammer ein oder mehrere Mit-

7 Coordination, Communication, Evaluation, Assurance and Development-Kammer.

8 Zur Struktur des EuRH vgl. die Übersicht auf der Webseite des EuRH (<http://www.eca.europa.eu/de/Pages/Structure.aspx>, zuletzt abgerufen am 17.12.2013).

9 Siehe auch die Übersicht „Zusammensetzung und Aufgabenbereiche der Kammern des Rechnungshofes“, online abrufbar unter <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/COMPOSITION/COMPOSITIONDE.PDF>, zuletzt abgerufen am 17.12.2013.

10 Vgl. auch *Fugmann/Kamp*, in: Dauses (Hrsg.), EU-Wirtschaftsrecht, 2013 (34. Ergänzungslieferung), Institutioneller Aufbau (A.II.), Rn. 360.

11 *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2013 (50. Ergänzungslieferung), Art. 287 AEUV, Rn. 19.

12 Zu unterscheiden sind Annahmeverfahren durch den Hof (Art. 25 GO-EuRH, Art. 64, 65 der Durchführungsbestimmungen) und Annahmeverfahren der Kammern (Art. 26 GO-EuRH, Art. 66, 67 der Durchführungsbestimmungen). Hier wird auf die Darstellung des Annahmeverfahrens durch den Hof verzichtet, da der gegenständliche Bericht durch eine Kammer beschlossen wurde.

glieder als berichterstattende Mitglieder. In Art. 37 ff. der Durchführungsbestimmungen finden sich Vorschriften zur Wahrnehmung der Aufgaben des Rechnungshofes. Nach erfolgter **Prüfung vor Ort bzw. der übersandten Rechnungsunterlagen durch die Prüfungsteams**<sup>13</sup> wird vom Berichtersteller ein **Entwurf der Bemerkungen in Form eines Sonderberichts** erstellt, der den Anforderungen des Art. 57 der Durchführungsbestimmungen entsprechen muss.

Nach der **Behandlung des Entwurfs durch die Kammer beschließt diese über die Weiterbehandlung des vorgelegten Entwurfes**. In Betracht kommen die Schließung der Akte, die Verlängerung der Prüfungsphase oder ein Beschluss, das **Verfahren durch die Vorlage vorläufiger Bemerkungen im Hinblick auf** die Aufnahme in den Jahresbericht oder **die Erstellung eines Sonderberichts** fortzusetzen.

Nachdem solche **vorläufigen Bemerkungen** mangels eines Antrages auf weitere Behandlung i.S.d. Art. 59 Abs. 2 der Durchführungsbestimmungen durch andere Rechnungshofmitglieder **endgültig** geworden sind, werden sie **den betroffenen Organen und Einrichtungen übermittelt** (Art. 59 Abs. 3 der Durchführungsbestimmungen). Dies markiert den **Beginn des kontradiktorischen Verfahrens**, in welchem die betroffenen (d.h. überprüften) Organe Antworten auf den Prüfberichtsentwurf übermitteln können. Gemäß Art. 163 der EU-Haushaltsordnung<sup>14</sup> leitet das betroffene Organ **binnen einer Frist von zweieinhalb Monaten seine Antworten in Bezug auf die übermittelten Bemerkungen dem Rechnungshof zu**.

Innerhalb eines weiteren Monats nach Zuleitung der Antworten erfolgt die **Annahme des endgültigen Wortlauts des Sonderberichts**.

Die Einzelheiten zur Annahme in den Kammern sind in Art. 26 GO-EuRH und Art. 66 und 67 der Durchführungsbestimmungen geregelt. Danach **nimmt eine Kammer die Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder an**. Im Fall der Stimmengleichheit gibt die Stimme des Doyen<sup>15</sup> den Ausschlag. Zur Teilnahme an den Kammersitzungen berechtigt sind alle Mitglieder des Rechnungshofes. Im Anschluss müssen **binnen 3 Tagen nach Annahme des Dokuments durch die Kammer alle Mitglieder des Rechnungshofes darüber unterrichtet** werden. Diese haben dann die Möglichkeit, **innerhalb von fünf Tagen ab ihrer Unterrichtung bei dem Präsidenten des Rechnungshofes einen Antrag auf Behandlung des Dokuments und Beschlussfassung durch den Hof** zu stellen. Wenn nicht mehr als fünf Rechnungshofmitglieder einen solchen Antrag stellen, wird die Annahme des Dokuments endgültig. Das betreffende Dokument wird dann **dem Generalsekretär zur Kenntnis gebracht**.

13 Vgl. zu den Prüferteams Art. 76 und 77 der Durchführungsbestimmungen. Siehe auch *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, Aufl. 2011, Art. 285 AEUV, Rn. 8.

14 Verordnung Nr. 966/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 18.12.2013.

15 Der Doyen ist eine Art Vorsitzender der Kammer, welcher gemäß Art. 10 Abs. 4 GO-EuRH und Art. 14 der Durchführungsbestimmungen von den Mitgliedern der Kammer gewählt wird.

Die Kammern haben auch die Möglichkeit, Beschlüsse im **schriftlichen Verfahren** anzunehmen (vgl. Art. 26 Abs. 5 GO-EuRH und Art. 67 der Durchführungsbestimmungen). In diesem Fall wird der schriftliche Beschlussvorschlag allen Kammermitgliedern mit Angabe einer Frist für Einwände zur Kenntnis gebracht. **Der Beschluss gilt als angenommen wenn innerhalb dieser Frist dem Doyen kein schriftlicher Einwand zugeleitet wurde.** Die Annahme von Beschlüssen im schriftlichen Verfahren wird im Protokoll der nächsten Kammersitzung festgehalten.

**Zusammenfassend** lassen sich folgende wesentliche Phasen bis zur Annahme eines Sonderberichts des Rechnungshofs feststellen:

- Prüfung vor Ort bzw. der übersandten Rechnungsunterlagen durch von der Kammer bestimmte Prüfer-Teams
- Entwurf eines vorläufigen Prüfberichts durch den Berichtersteller, Behandlung in der Kammer und Übermittlung an das betroffene Organ
- Kontradiktorisches Verfahren (Antworten des betroffenen Organs und ggf. Änderungen am Bericht, Vermerk mit einer Zusammenfassung der gegenüber der Fassung für das kontradiktorische Verfahren vorgenommenen Änderungen)
- Annahme des endgültigen Sonderberichts in der Kammer.

### 2.3. Verfahren nach Annahme eines Sonderberichts

Im Anschluss an die Annahme eines Sonderberichts durch die zuständige Kammer folgt das Verfahren nach Art. 28 und 29 GO-EuRH und Kapitel III der Durchführungsbestimmungen.

In einem ersten Schritt werden die Berichte **in alle Amtssprachen übersetzt** (Art. 28 Abs. 1 GO-EuRH), um dann **übermittelt, veröffentlicht und verbreitet** zu werden (Art. 29 GO-EuRH). So regeln Art. 163 Abs. 4 der Haushaltsordnung und Art. 68, 69 der Durchführungsbestimmungen zur GO-EuRH, dass **Sonderberichte zusammen mit den Antworten der betroffenen Organe in allen Sprachfassungen** allen Organen (vgl. Art. 68 Abs. 1 lit. b) 1. Alt. der Durchführungsbestimmungen) bzw. dem Organ, welches den Bericht beantragt hat (vgl. Art. 68 Abs. 1 lit. b) 2. Alt. der Durchführungsbestimmungen), übermittelt werden. **Parallel zur offiziellen Übermittlung** stellt die horizontale CEAD-Kammer den **Bericht dem Sekretariat des Haushaltskontrollausschusses** und dem **Haushaltsausschuss des Rates zur Verfügung** (Art. 69 der Durchführungsbestimmungen). **Veröffentlichung und Verbreitung** sind in Art. 70ff. der Durchführungsbestimmungen geregelt. Im Anschluss daran werden beim Rechnungshof eingehende **Protestschreiben** oder schriftliche Infragestellungen von Sonderberichten der zuständigen **Kammer** vorgelegt, welche dann einen **Vorschlag für eine Erwiderung** darauf unterbreitet (Art. 75 der Durchführungsbestimmungen).

Im Übrigen sind keine weiteren Verfahrensschritte oder die Eröffnung weiterer Verfahren nach Annahme eines Sonderberichts geregelt. Insbesondere ist – anders als beim Jahresbericht des EuRH nach Art. 318 AEUV – **kein Entlastungsverfahren** gemäß Art. 319 AEUV, 164 ff. Haushaltsordnung vorgesehen.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Im Einzelnen zum Entlastungsverfahren vgl. Rossi, in: Dausen (Hrsg.), EU-Wirtschaftsrecht, 2013 (34. Ergänzungslieferung), Finanz- und Haushaltsordnung der EU (A.III.), Rn. 211 ff.

Außerdem hat der EuRH **keine Handlungsbefugnis zur Durchsetzung der von ihm in einem Sonderbericht unterbreiteten Vorschläge und Empfehlungen**.<sup>17</sup> Es ist vielmehr abhängig vom jeweiligen Prüfungsgegenstand, welche weiteren Schritte von den betroffenen Organen eingeleitet werden (können). Sonderberichte selbst entfalten insofern **allenfalls mittelbar Rechtswirkungen**.<sup>18</sup> Während insbesondere die Jahresberichte des Rechnungshofes dem Europäischen Parlament als Hilfsmittel der Haushaltskontrolle dienen und Grundlage für die Haushaltsentlastung der Europäischen Kommission durch das Parlament sind, **wirken die Sonderberichte in dem jeweiligen Bereich nur mittelbar** und in Abhängigkeit von dem geprüften Bereich. Fällt ein Jahres-Bericht zufriedenstellend aus, legt der Rechnungshof den Institutionen eine Zuverlässigkeitserklärung vor und bestätigt damit das ordnungsgemäße Wirtschaften innerhalb der EU. Im Übrigen enthalten Jahresberichte des EuRH im Anhang Aufstellungen der in früheren Jahresberichten enthaltenen Empfehlungen des EuRH und welche Maßnahmen seither von den jeweils betroffenen Organen getroffen wurden.<sup>19</sup> Ein Monitoring der Reaktionen und Folgerungen aus Sonderberichten erfolgt soweit ersichtlich nicht. Da der Rechnungshof aber Sonderberichte jederzeit und unabhängig von einem entsprechenden Antrag erstellen kann, ist es denkbar, dass dieser selbstständig ein weiteres Prüfverfahren eröffnet, um die Umsetzung seiner Empfehlungen zu überprüfen. Durchsetzungsbefugnisse hat der EuRH jedenfalls nicht.

### 3. Fragen zur Durchführung des PEGASE-Programms

Entsprechend dem oben Ausgeführten hat auch der gegenständliche Sonderbericht des EuRH **keine direkten rechtlichen Konsequenzen für die (weitere) Durchführung des geprüften PEGASE-Programms**. In welcher Form die vom EuRH vorgelegten Empfehlungen umgesetzt werden (können), richtet sich vielmehr nach den dem PEGASE-Programm zu Grunde liegenden Vorschriften.

Im Folgenden werden daher zunächst kurz Hintergrund und Rechtsgrundlagen des PEGASE-Programms (dazu unter 3.1.) erörtert, um dann auf die Verantwortlichkeit für die vom EuRH aufgedeckten Probleme und Änderungsmöglichkeiten (dazu unter 3.2.) und die etwaige Beteiligung der nationalen Parlamente (dazu unter 3.3.) einzugehen.

#### 3.1. Hintergrund und Rechtsgrundlagen des PEGASE-Programms

PEGASE ist ein **Fördermechanismus der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI)**. Das ENPI wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1638/2006<sup>20</sup> (nachfolgend **ENPI-Verordnung**) als **zentrales Finanzierungsin-**

---

<sup>17</sup> Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, Aufl. 2011, Art. 285 AEUV, Rn. 7 m.w.N.

<sup>18</sup> Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, Aufl. 2011, Art. 285 AEUV, Rn. 7.

<sup>19</sup> Vgl. Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2012, in seiner Sitzung vom 5. September 2013 verabschiedet, Anhänge X.3 zu den einzelnen Kapiteln, online abrufbar unter <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR12/AR12DE.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.12.2013.

<sup>20</sup> Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1. Die Verordnung ist online abrufbar unter <http://new.eu-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1638&rid=1>, zuletzt abgerufen am 19.12.2013.

**strument der Europäischen Nachbarschaftspolitik** eingerichtet und soll durch die Bereitstellung von Gemeinschaftshilfe einen Raum des Wohlstands und der guten nachbarschaftlichen Beziehungen schaffen, an dem sich die Europäische Union (EU) und die Partnerländer bzw. -gebiete der östlichen Partnerschaft, des Mittelmeer- und des Schwarzmeerraumes beteiligen.<sup>21</sup> Das ENPI verfügt dazu über eine **Finanzausstattung von rund 11,2 Mrd. EUR** für den Zeitraum 2007-2013.

Nach der ENPI-Verordnung wird die Gemeinschaftshilfe im Rahmen sogenannter Länder- oder Mehrländerprogramme, grenzüberschreitender Strategiepapiere, Mehrjahresrichtprogramme oder gemeinsamer operationeller Programme durchgeführt, also auf der Grundlage einer mittelfristigen Programmplanung, die die Programmierung (insbesondere die prioritären Ziele und Maßnahmen) und die Mittelzuweisung für einzelne Regionen, Partnerländer bzw. -gebiete festlegt und die auf einem strategischen Rahmen basiert.<sup>22</sup>

**PEGASE** kann in diesem Zusammenhang als entsprechender Mechanismus angesehen werden, der den **wesentlichen Teil der Unterstützung für die Palästinensische Behörde (PA) regelt**, wenngleich ihm, wie der Europäische Rechnungshof in seinem Prüfbericht anmerkt, wesentliche Elemente einer gelungenen mittelfristigen Programmplanung fehlen.<sup>23</sup> Den zugrundeliegenden **strategischen Rahmen von PEGASE** bildet derzeit der **Palestinian National Plan 2011-2013**<sup>24</sup>, in dem die PA ihre Entwicklungsstrategie für die palästinensischen Autonomiegebiete in diesem Zeitraum beschreibt. Auch dies wurde vom Rechnungshof als nicht ausreichend moniert.<sup>25</sup>

Seit seiner Einrichtung im Februar 2008 wurden über den PEGASE-Mechanismus rund 1,57 Mrd. EUR Gemeinschaftshilfe an die PA ausgezahlt<sup>26</sup>. Die Gelder sollen die PA dabei unterstützen, ihre Verpflichtungen gegenüber Beamten, Rentempfängern und schutzbedürftigen Familien zu erfüllen, wesentliche öffentliche Dienstleistungen aufrechtzuerhalten und die öffentlichen Finanzen zu verbessern. Die Auszahlungen erfolgen im Rahmen spezifischer Jahresprogramme und -

21 Art. 1 Abs. 1 der ENPI-Verordnung; Die einzelnen Partnerländer bzw. -gebiete sind im Anhang der Verordnung aufgelistet.

22 Art. 3, 6 und 7 der ENPI-Verordnung.

23 Vgl. European Court of Auditors, Special Report No. 14/2013, European Union Direct Financial Support to the Palestinian Authority, Rdnr. 28 ff., in englischer Sprache online abrufbar unter <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR1314/SR1314EN.pdf>, letzter Abruf am 18.12.2013.

24 In englischer Sprache online abrufbar unter <http://www.mopad.pna.ps/en/?option=comcontent&view=article&id=4&Itemid=142&hideNav=true>, letzter Abruf am 18.12.2013.

25 Vgl. European Court of Auditors, Special Report No. 14/2013, European Union Direct Financial Support to the Palestinian Authority, Rdnr. 27, in englischer Sprache online abrufbar unter <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR1314/SR1314EN.pdf>, letzter Abruf am 18.12.2013.

26 European External Action Service, Press Release, The European Union continues its support for the Palestinian Authority with an €11 million EU and Dutch contribution for the payment of November salaries and pensions, PR/26/2013, in englischer Sprache online abrufbar unter <http://eeas.europa.eu/delegations/westbank/documents/news/20131205novembersalariesen.pdf>, letzter Abruf am 18.12.2013.

planungen. Die konkreten Auszahlungsmodalitäten und -verfahren sind detailliert dem Annex I zum Sonderbericht des EurH zu entnehmen.<sup>27</sup>

### 3.2. Verantwortlichkeit für vom EurH aufgezeigten Probleme im Rahmen von PEGASE

**Verantwortlich für die Durchführung der Maßnahmen** ist gemäß Art. 18 Abs. 1 ENPI-Verordnung die **Europäische Kommission**. Nach dieser Vorschrift führt die Europäische Kommission die Maßnahmen nach der ENPI-Verordnung im Rahmen der Haushaltsordnung durch. **Zuständige Kommissionsdienststelle** ist die **Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit – Europeaid** (nachfolgend GD Entwicklung). Der **Europäische Auswärtige Dienst hat keine eigene geregelte Zuständigkeit**, unterstützt die Kommission aber bei der Durchführung der Maßnahmen vor Ort.

#### 3.2.1. ENPI-Ausschuss

Gemäß Art. 26 Abs. 1 ENPI-Verordnung **wird die Kommission von einem Ausschuss unterstützt**. Dies ist der **ENPI-Ausschuss**<sup>28</sup>, der sich nach Art. 26 Abs. 3 ENPI-Verordnung eine Geschäftsordnung<sup>29</sup> gibt. Der Ausschuss ist mit **Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der Kommission** besetzt.<sup>30</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland sitzt ein **Vertreter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** in diesem Ausschuss. An seinen Beratungen nimmt ein Beobachter der Europäischen Investitionsbank (EIB) teil, wenn Fragen behandelt werden, die die EIB betreffen. Um den Dialog mit dem Europäischen Parlament zu erleichtern, unterrichtet die Kommission das Europäische Parlament gemäß Art. 26 Abs. 5 ENPI-Verordnung regelmäßig über die Arbeit des Ausschusses und legt die wichtigen Dokumente, einschließlich der Tagesordnungen, der Entwürfe für Maßnahmen und der Kurzniederschriften über die Sitzungen, vor.

Im Falle einer Programmierung und Zuweisung von Mitteln aus dem ENPI ist die Kommission gemäß Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 2 ENPI-Verordnung verpflichtet, den Ausschuss im Rah-

<sup>27</sup> Zur Funktionsweise im Einzelnen vgl. European Court of Auditors, Special Report No. 14/2013, European Union Direct Financial Support to the Palestinian Authority, Annex I, in englischer Sprache online abrufbar unter <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR1314/SR1314EN.pdf>, letzter Abruf am 18.12.2013.

<sup>28</sup> Vgl. Liste der Ausschüsse unter <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>, zuletzt abgerufen am 19.12.2013.

<sup>29</sup> Vgl. Rules of Procedure for the European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI) Committee, online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=List.list>, zuletzt abgerufen am 19.12.2013.

<sup>30</sup> Vgl. im Einzelnen Article 6 der Rules of Procedure.

men eines Prüfverfahrens nach der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 (**Komitologie-VO**)<sup>31</sup> zu beteiligen.<sup>32</sup>

### 3.2.2. Prüfverfahren

Die **Komitologie-VO** unterscheidet im sog. Komitologieverfahren<sup>33</sup> zwei Verfahren zur Beteiligung der Ausschüsse, das Beratungsverfahren und das Prüfverfahren.

Der **Ablauf des im hiesigen Kontext durchzuführenden Prüfverfahrens ist in Art. 5 KomitologieVO** geregelt: Danach legt die Europäische **Kommission** dem Ausschuss einen **Entwurf bzw. Vorschlag** vor. Spricht sich eine **qualifizierte Mehrheit im Ausschuss für eine positive Stellungnahme** aus, so **erlässt die Kommission den vorgeschlagenen Rechtsakt**. Die Abstimmung im Ausschuss erfolgt nach den Abstimmungsregeln des Rates, wobei die Stimmen der einzelnen Vertreter im Ausschuss entsprechend gewichtet werden.<sup>34</sup> Gibt der **Ausschuss hingegen eine negative Stellungnahme ab, kann der Rechtsakt nicht erlassen werden**, es sei denn, der Erlass des Durchführungsrechtsakts ist erforderlich. In diesem Fall gibt es die Möglichkeit der Vorlage an den Berufungsausschuss (Art. 3 Abs. 7, 6 Komitologie-VO) oder der Vorlage einer geänderten Fassung des Vorschlags. **Kommt hingegen keine Stellungnahme des Ausschusses zustande**, wenn sich also die Ausschussmitglieder nicht mit qualifizierter Mehrheit auf eine positive oder negative Stellungnahme verständigen können, **kann die Kommission den Rechtsakt in der im Entwurf vorgesehenen Fassung erlassen**.<sup>35</sup>

### 3.2.3. Verfahren im ENPI-Ausschuss

Im Zusammenhang mit PEGASE hat die Europäische Kommission also **vor dem Erlass von konkreten Durchführungsmaßnahmen eine Stellungnahme des ENPI-Ausschusses** im Rahmen des Prüfverfahrens einzuholen. Wenn der Ausschuss eine ablehnende Stellungnahme abgibt, kann die Europäische Kommission die Durchführungsmaßnahme grundsätzlich nicht erlassen. **Der Ausschuss kann also Durchführungsmaßnahmen der Europäischen Kommission verhindern.**

<sup>31</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

<sup>32</sup> Der in der Vorschrift genannte Komitologie-Beschluss 1999/468/EG wurde durch die Komitologie-VO aufgehoben. Das in Art. 4 dieses Beschlusses geregelte Verwaltungsverfahren wurde im Zuge dessen gemäß Art. 13 Abs. 1 lit. b Komitologie-VO durch das Prüfverfahren ersetzt.

<sup>33</sup> Zum Komitologieverfahren vgl. *Daiber*, EU-Durchführungsrechtsetzung nach Inkrafttreten der neuen Komitologie-Verordnung, EuR 2012, 240 ff.

<sup>34</sup> Art. 5 Abs. 1 und 3 Komitologie-VO.

<sup>35</sup> Etwas anderes gilt nur in den Fällen Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 Komitologie-VO, der aber in diesem Fall nicht anwendbar ist.

Bisher hat der ENPI-Ausschuss von dieser Möglichkeit jedoch soweit ersichtlich keinen Gebrauch gemacht.<sup>36</sup>

Änderungen an (geplanten) Durchführungsrechtsakten der Kommission im Rahmen von PEGASE oder von Folgeprogrammen können aber grundsätzlich über den ENPI-Ausschuss eingesteuert werden.

### 3.3. Beteiligung nationaler Parlamente

Eine Beteiligung nationaler Parlamente ist im Komitologie-Verfahren nicht vorgesehen. Auch die dem PEGASE-Programm zu Grunde liegenden Rechtsakte sehen keine Beteiligung nationaler Parlamente vor. Eine Einflussnahme ist daher allenfalls mittelbar über den deutschen Vertreter im ENPI-Ausschuss denkbar.

- Fachbereich Europa -

<sup>36</sup> Dokumente zu den Ausschussverfahren sind online unter <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm> abrufbar.