



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 05.02.2001
KOM(2001) 32 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**Dritter Bericht der Kommission über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der
traditionellen Eigenmittel (1997 - 1999)**

**(Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung [EG, Euratom] Nr. 1150/00 des Rates
vom 22. Mai 2000)**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	5
2.	Rechtlicher Rahmen und Ziele der Kontrollen	6
2.1.	Rechtlicher Rahmen	6
2.2.	Ziele der Kontrollen	6
3.	Funktionieren des Kontrollsystems auf Gemeinschaftsebene	7
3.1.	Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften.....	9
3.2.	Kontrolle der Unterlagen	9
3.3.	Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten.....	11
4.	Die Kontrolltätigkeit der Kommission in den Jahren 1997-99	12
4.1.	Verfahren und Ablauf der Kontrollen vor Ort	12
4.2.	Ablauf der Kontrollen.....	12
4.3.	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Kontrolltätigkeit	12
4.3.1.	Bemerkungen zur Verwaltung der Zollverfahren	13
4.3.2.	Bemerkungen zur Verwaltung der Buchungsverfahren	14
4.3.3.	Sonstige Verfahren	16
4.4.	Rechtliche und finanzielle Folgemaßnahmen zu den Kontrollaktionen der Kommission	16
4.4.1.	Rechtliche Folgemaßnahmen.....	16
4.4.2.	Folgemaßnahmen im finanziellen Bereich	18
4.4.3.	Folgemaßnahmen im organisatorischen Bereich	19
4.5.	Finanzielle Haftung der Mitgliedstaaten	19
4.6.	Anwendung von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00.....	22
5.	Evaluierung des Funktionierens des Kontrollsystems.....	24
5.1.	Gesamtbeurteilung: Die Kontrollen sind auch weiterhin notwendig	24
5.2.	Beziehungen zum Rechnungshof: zunehmende Bedeutung	24
5.3.	Gemeinsame Audit-Initiative	25

ZUSAMMENFASSUNG

Mit diesem gemäß Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1150/00 erstellten Bericht wird die Haushaltsbehörde über das Funktionieren des Kontrollsystems bei den traditionellen Eigenmitteln im Zeitraum 1997-1999 unterrichtet. Im Dreijahresrhythmus wird ein solcher Gesamtüberblick über die Kontrollen vermittelt, die die Kommission über mehrere Jahre hinweg im Bereich der Zoll- und der Buchführungsverfahren durchführt, und es werden Grundzüge künftiger Konzepte zur Verbesserung ihrer Kontrollergebnisse vorgestellt.

Zunächst werden die allgemeinen Ziele beschrieben, die die Kommission mit den Kontrollen bei den traditionellen Eigenmitteln verfolgt, d.h. Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten in der Europäischen Union, Verbesserung der Erhebung sowie Unterrichtung der Haushaltsbehörde. Neben Ausführungen zum rechtlichen Rahmen, auf den sich die Kontrollverfahren stützen, enthält der Bericht eine Beschreibung der Funktionsweise des Kontrollsystems auf Gemeinschaftsebene im Zeitraum 1997-1999.

Im Berichtszeitraum hat die Kommission in allen fünfzehn Mitgliedstaaten 70 (gemeinsame und autonome) Kontrollen durchgeführt. Von den dabei festgestellten 246 Regelwidrigkeiten entfallen 185 auf Buchführungsvorgänge und 61 auf Zollverfahren. Die Mitgliedstaaten, die die finanziellen Folgen dieser Regelwidrigkeiten zu tragen haben, zahlten in diesem Zusammenhang bisher 3.035.347 € an Kapitalbeträgen und 6.971.898 € an Verzugszinsen.

Die bei diesen Kontrollen festgestellten Regelwidrigkeiten sind insofern eine wichtige Informationsquelle, als sie nicht nur Aufschluss darüber geben, auf welche Schwierigkeiten die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Zollrechts und der Buchführungsvorschriften stoßen und wie sich diese Schwierigkeiten auf die Eigenmittel auswirken, sondern auch auf etwaige Unvereinbarkeiten zwischen innerstaatlichen und den Gemeinschaftsvorschriften hinweisen. Die Analyse dieser Regelwidrigkeiten kann zu einer Reform bestehender Vorschriften führen und eine Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts im Sinne größerer Klarheit bewirken.

In den Schlussfolgerungen wird die Notwendigkeit von Kontrollen betont, die es ermöglichen, die Funktionsweise des Systems der Kontrollen bei den traditionellen Eigenmitteln im Zoll-, Finanz- und Gesetzgebungsbereich zu beurteilen.

Abschließend wird auf die generelle Entwicklung des Kontroll- und Erhebungssystems eingegangen. Erläutert wird, welche Strategie die Kommission mittelfristig sowohl hinsichtlich des methodischen Ansatzes als auch im Rahmen einer erneuerten Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten verfolgen will.

Was die Kontrollverfahren betrifft, so ist die Kommission bestrebt, den Einsatz aller praktischen Instrumente zu optimieren, die zu effizienteren Kontrollabläufen und einer besseren Überwachung ihrer Maßnahmen beitragen könnten.

Parallel zu diesen methodischen Überlegungen beabsichtigt die Kommission, die Mitgliedstaaten künftig noch stärker in die Verantwortung einzubinden. So befasst sie sich weiter mit der Frage, welche praktischen Auswirkungen die Einführung der finanziellen Haftung der Mitgliedstaaten für bestimmte Irrtümer ihrer Verwaltungen hätte. Diese

Überlegungen sind Teil ihrer Bemühungen, eine gerechtere Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten nach den Grundsätzen des auf die Initiative SEM 2000 zurückgehenden effizienten Finanzmanagements herbeizuführen. Ebenso denkt die Kommission über ein neues Konzept gemeinsamer Kontrollen auf der Grundlage der gemeinsamen Audit-Initiative nach, die eine andere Form der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsinstanzen und den Mitgliedstaaten impliziert und auf eine durch die bevorstehende Erweiterung der Union erforderliche Anpassung der Kontrollen abstellt.

BERICHT DER KOMMISSION

Dritter Bericht der Kommission über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel (1997 - 1999)

(Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung [EG, Euratom] Nr. 1150/00 des Rates vom 22. Mai 2000)

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/00¹ des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften² (nachstehend "Verordnung Nr. 1150/00" genannt)³ sieht in Artikel 18 Absatz 5 vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre einen Bericht über das Funktionieren des Kontrollsystems vorlegt.

Der erste Bericht über den Zeitraum 1989-1992 wurde der Haushaltsbehörde am 4.1.1994⁴ zugeleitet; der zweite Bericht über den Zeitraum 1993-1996 wurde am 8.12.1997⁵ übermittelt.

Der vorliegende Bericht beschreibt und analysiert das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel während des Zeitraums Januar 1997 – Dezember 1999: dabei wird über die Weiterverfolgung der einzelnen Fälle bis zum 31. Dezember 1999 berichtet. Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: zunächst werden die allgemeinen Ziele, die die Kommission im Wege der Kontrollen der traditionellen Eigenmittel verfolgt, sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert, auf die sich die verschiedenen Kontrollverfahren stützen. Anschließend erfolgt eine faktische Beschreibung des auf Gemeinschaftsebene angewendeten Kontrollsystems.

Sodann werden die Kontrollmaßnahmen der Kommission während des Zeitraums vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1999 zusammengefasst und eine Bewertung der Kontrollergebnisse mit Schlussfolgerungen und einer Beurteilung der Kontrolltätigkeit der Kommission vorgenommen⁶. Dabei wird auf die finanzielle und rechtliche Weiterverfolgung dieser Kontrollen sowie ihre Auswirkungen im Hinblick auf die künftige Entwicklung der einschlägigen Rechtsvorschriften eingegangen.

Im Rahmen der Verbesserung der Modalitäten bei der Erhebung der Eigenmittel befasst sich der Bericht mit dem Begriff der finanziellen Haftung der Mitgliedstaaten und mit der Entwicklung der gemeinsamen Audit-Initiative.

¹ ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1-9.

² ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 9.

³ Die Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen werden der Kommission nach Maßgabe von Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1150/00 mitgeteilt.

⁴ Dok. KOM(93) 691 endg. vom 4.1.1994.

⁵ Dok. KOM(97) 673 vom 1.12.1997.

⁶ In dem Bericht geht es insbesondere um die Kontrollen, die von den Organen der Gemeinschaft durchgeführt werden (Kommission, Rechnungshof). Die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen hingegen sind nicht Gegenstand dieses Berichts, sondern werden in gesonderten Berichten behandelt.

In Fällen, in denen schwerwiegende Mängel festgestellt wurden, hat die Kommission es für sinnvoll gehalten, auf die betreffenden Vorgänge und die bereits eingeleiteten erforderlichen Maßnahmen zur Behebung dieser Situation, gegebenenfalls über die Einleitung eines Verstoßverfahrens, hinzuweisen.

2. RECHTLICHER RAHMEN UND ZIELE DER KONTROLLEN

2.1. Rechtlicher Rahmen

Die Kontrolle des Systems der Erhebung der Eigenmittel beruht auf drei Rechtsakten:

Der *Beschluss Nr. 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994*⁷ bildet die Rechtsgrundlage des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaften. Er gibt Aufschluss darüber, welche Eigenmittel in den Haushaltsplan der Gemeinschaft eingesetzt werden.

Das rechtliche Instrumentarium zur Durchführung des Beschlusses Nr. 94/728 wurde mit der *Verordnung Nr. 1150/00* geschaffen. In dieser Verordnung werden die Grundsätze der Feststellung der traditionellen Eigenmittel (Artikel 2), der buchmäßigen Erfassung in der "A" - bzw. "B"-Buchführung (Artikel 6 Absatz 3) und der Bereitstellung an die Kommission (Artikel 10) niedergelegt. Daneben enthält die Verordnung die Bestimmungen zur Mitteilung der von den Mitgliedstaaten aufgedeckten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten an die Kommission im Rahmen der verstärkten Weiterverfolgung der Nacherhebung in diesen Fällen (Artikel 6 Absatz 4) und Bestimmungen über die Befreiung von der Verpflichtung der Bereitstellung (Artikel 17 Absatz 2) sowie über die Kontrolle (Artikel 18 Absatz 2 und 3).

Aufgrund der Notwendigkeit, das System der Erhebung der Eigenmittel zu verbessern und die Regeln besser verständlich zu gestalten, befindet sich eine Änderung der Artikel 2 und 17 der Verordnung Nr. 1150/00 beim Rat in Prüfung.

Die *Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1026/99⁸ des Rates vom 10. Mai 1999* findet im Rahmen der Kontrollen gemäß Artikel 18 der Verordnung Nr. 1150/00 Anwendung, die gemeinsam mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden⁹. In dieser Verordnung werden die Rechte und Pflichten der von der Kommission mit der Kontrolle der Eigenmittel beauftragten Bediensteten bei der Ausübung ihrer Prüfungstätigkeit festgelegt.

2.2. Ziele der Kontrollen

Die Kontrolle der Erhebung der traditionellen Eigenmittel kann in verschiedener Form erfolgen: Kontrolle der Unterlagen, Kontrolle der Rechtsvorschriften und Kontrolle vor Ort. Diese Kontrollen sind auf drei ganz präzise Ziele ausgerichtet:

- **Gewährleistung gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen** zwischen den Wirtschaftsteilnehmern, die Waren aus Drittländern einführen. Eventuelle Wettbewerbsverzerrungen lassen sich nur durch eine effektive Kontrolle einer unabhängigen, supranationalen Instanz vermeiden, deren Ergebnisse dem Europäischen Parlament und – über den Rat - allen Mitgliedstaaten zur Kenntnis gebracht werden. Daher muss die Kommission dafür sorgen, dass die Gemeinschaftsvorschriften von den Mitgliedstaaten korrekt angewendet werden.

⁷ ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 9.

⁸ ABl. L 126 vom 20.5.1999, S. 1-3.

⁹ In Anwendung von Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00.

Außerdem dürften die Untersuchung der Schwierigkeiten, auf die die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Vorschriften stoßen, und die Prüfung bestimmter Mängel dazu beitragen, dass den Gemeinschaftsvorschriften in ihrer Gesamtheit zu größerer Klarheit und damit Transparenz verholfen wird.

- **Verbesserung der Erhebung** in der Form, dass die finanzielle Belastung korrekt auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt wird, d. h. dass sie von demjenigen zu tragen ist, der den wirtschaftlichen Vorteil aus dem Vorgang gezogen hat. Wenn jeder Fehlbetrag im Bereich der traditionellen Eigenmittel "automatisch" durch eine *de facto* Erhöhung des Beitrags der vierten Eigenmittelressource (BSP) ausgeglichen wird, werden diese Verluste in Wirklichkeit von den Steuerzahlern in den Mitgliedstaaten getragen. Da die systematischen Kontrollen der Erhebungssysteme der Mitgliedstaaten durch die Kommission in der Regel finanzielle Korrekturen nach sich ziehen, müssen die nationalen Verwaltungen dazu gebracht werden, ihre Verantwortung im Bereich der Erhebung der Eigenmittel wirklich ernst zu nehmen.
- **Information der Haushaltsbehörde.** Die Kontrolle der Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten bei der Erhebung der Eigenmittel ist notwendig, damit die Kommission sich ein Bild von der Lage in den Mitgliedstaaten machen und die Effizienz und Sorgfalt beurteilen kann, die diese bei der Erhebung der Eigenmittel der Europäischen Union an den Tag legen. Dieses Gesamtbild gestattet es der Kommission, die Haushaltsbehörde über die Ausführung des Haushaltsplans im Bereich der Einnahmen in Kenntnis zu setzen.

3. FUNKTIONIEREN DES KONTROLLSYSTEMS AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

Bei der Kommission wird das System der Erhebung der traditionellen Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten verschiedenartigen Kontrollen unterzogen: neben der eigentlichen Kontrolle der Generaldirektion Haushalt als Anweisungsbefugter des Haushaltsplans wird das System der traditionellen Eigenmittel Kontrollen unterzogen, die in den allgemeinen Rahmen der Verwaltung der Gemeinschaftsförderungen fallen. Die Kommission ist ferner gehalten, zum einen die Bemerkungen des Rechnungshofes anlässlich seiner Kontrollen gemäß Artikel 248 des Vertrags sowie seines Jahresberichts, seiner Sonderberichte oder der sektorbezogenen Schreiben und zum anderen die Anfragen des Europäischen Parlaments bei der Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans zu beantworten und geeignete Folgemaßnahmen dazu zu treffen.

Die Erhebung der traditionellen Eigenmittel wurde den Mitgliedstaaten übertragen. Im einzelnen sind sie für die praktische Umsetzung des Systems zuständig, wobei sie befugt sind, 10 % aller festgestellten Eigenmittelbeträge als Erhebungskosten einzubehalten. Die Kommission achtet auf die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsregelung durch die Mitgliedstaaten und erstattet der Haushaltsbehörde hierüber Bericht. Diese komplementäre Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ist in den geltenden Rechtsvorschriften verankert.

Die Mitgliedstaaten sind ausdrücklich gehalten, selbst Kontrollen durchzuführen¹⁰ und der Kommission darüber Bericht zu erstatten. Diese Überprüfungen auf nationaler Ebene entheben die Kommission jedoch nicht von der Pflicht, ihre einschlägigen Rechte auszuüben.

¹⁰ Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1150/00.

Mit Hilfe ihrer eigenen Kontrollen kann sie sich davon überzeugen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene, aber auch ihren gegenseitigen Verpflichtungen nachkommen. Ziel der Kontrollen ist es somit zu überprüfen, ob die von den Mitgliedstaaten an die Kommission überwiesenen Beträge mit den rechtmäßig geschuldeten Ansprüchen übereinstimmen. Aus diesem Grunde werden die Einnahmen der Gemeinschaft von der Phase der Entstehung des Anspruchs bis zur Eintragung in die Buchführung der Kommission über die Verfahren der Feststellung, Buchung und Bereitstellung mitverfolgt.

Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels übt die Kommission¹¹ drei Arten von Kontrollen aus: Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Kontrolle der Unterlagen und Kontrolle vor Ort in den Mitgliedstaaten. Das System der Kontrolle der traditionellen Eigenmittel der Gemeinschaft, das auf *Gemeinschaftsebene* vorgesehen ist, und für deren Umsetzung die Kommission zuständig ist, lässt sich durch folgendes Schema darstellen:

	<i>Art der Kontrolle</i>	<i>Verordnung Nr. 1150/00</i>	<i>Modalitäten</i>
<i>Kontrolle der Rechtsvorschriften</i>	Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten	Artikel 4 Abs. 1 Buchst. b)	Kontrolle der innerstaatlichen Vorschriften über die Erhebung der traditionellen Eigenmittel
<i>Kontrolle der Unterlagen</i>	Informationen zur Buchführung	Artikel 6 Abs. 4 Artikel 7	Monatliche Übersicht Buchführung "A" und "B" Jährliche Abschlussrechnung der festgestellten Ansprüche mit Bericht über die Feststellung und Buchung
	Analyse der Übersichten und Berichte	Artikel 6 Abs. 5 Artikel 17 Abs. 2 Artikel 17 Abs. 3	Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten im Betrag von über 10.000 € Nicht bereitgestellte Beträge aufgrund uneinbringlicher Forderungen (Ansprüche > 10.000 €) Jahresbericht über die Ergebnisse der Kontrollen der Mitgliedstaaten
<i>Kontrolle vor Ort</i>	"gemeinsame" Kontrollen	Artikel 18 Abs. 2	"gemeinsame" Kontrollen der Mitgliedstaaten und der Kommission
	"autonome" Kontrollen	Artikel 18 Abs. 3	"autonome" Kontrollen der Kommission auf eigene Initiative

¹¹ Die von der Kommission eingeleiteten Kontrollen, insbesondere die von der GD BUDG durchgeführten Überprüfungen, sind nur ein Teil der von den Gemeinschaftsorganen durchgeführten Kontrollen. Auch der Europäische Rechnungshof ist in diesem Bereich zuständig (Artikel 248 EG-Vertrag), und das Europäische Parlament hat ebenfalls Kontrollbefugnisse (Artikel 276 EG-Vertrag).

3.1. Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften

Diese Art der Kontrolle umfasst die Überprüfung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für den Bereich der Buchung der Eigenmittel und der Zollverfahren. Diese Prüfungen werden im wesentlichen bei der Vorbereitung der Kontrollbesuche oder im Rahmen der Weiterverfolgung derartiger Maßnahmen durchgeführt. Außerdem können im Zuge der Prüfung der Unterlagen, die die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00 (Befreiung von der Verpflichtung zur Bereitstellung der festgestellten Ansprüche) vorlegen, derartige Prüfungen vorgenommen werden. Sofern bestimmte einzelstaatliche Rechtsvorschriften nicht mit der Gemeinschaftsregelung in Einklang stehen, schlägt die Kommission die erforderlichen Änderungen vor. In der Regel lassen sich auf diesem Wege zufriedenstellende Lösungen erzielen, ohne dass es zu einem Verstoßverfahren kommen muss.

3.2. Kontrolle der Unterlagen

Hierbei handelt es sich um eine Überprüfung der Übersichten und Berichte zur Buchführung sowie der Jahresberichte über die Kontrollergebnisse in den Mitgliedstaaten.

Gemäß Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a) der Verordnung Nr. 1150/00 wird in jedem Mitgliedstaat in einer **Buchführung "A"** über die Eigenmittel Buch geführt. In diese Buchführung werden die nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 1150/00 festgestellten und erhobenen Ansprüche¹² aufgenommen. Eine Übersicht über diese Buchführung wird der Kommission von den Mitgliedstaaten monatlich¹³ übersandt. Die Kommission nimmt gegebenenfalls die erforderlichen Berichtigungen an den Übersichten vor. Diese Berichtigungen können dazu führen, dass dem betreffenden Mitgliedstaat Verzugszinsen in Rechnung gestellt werden.

Nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b) der Verordnung Nr. 1150/00 werden festgestellte Ansprüche, die nicht in die "A"-Buchführung aufgenommen wurden, weil sie noch nicht eingezogen wurden und für sie eine Sicherheit nicht geleistet worden ist, in einer **"gesonderten Buchführung"**, auch als **"B-Buchführung"** bezeichnet, ausgewiesen. In diese Buchführung können auch Ansprüche aufgenommen werden, für die eine Sicherheit geleistet worden ist, die jedoch von den Wirtschaftsteilnehmern angefochten worden sind. Die Summe dieser Beträge wird in einer Übersicht über die B-Buchführung ausgewiesen, die der Kommission vierteljährlich übermittelt wird¹⁴.

Die Kommission überprüft die einzelnen Vierteljahresübersichten auf ihre Übereinstimmung mit der Übersicht des vorangegangenen Quartals. Dabei berücksichtigt sie die Beträge der festgestellten Ansprüche, die Berichtigungen, Annullierungen und im Laufe des Quartals erhobenen Beträge. Im Falle von Unregelmäßigkeiten nimmt die Kommission mit dem betreffenden Mitgliedstaat Kontakt auf, um die Ursachen hierfür zu klären.

Außerdem teilen die Mitgliedstaaten der Kommission gemäß Artikel 17 Absatz 2 die **Niederschlagungen** mit, d.h. diejenigen Fälle, in denen die Einziehung der festgestellten Ansprüche aus nicht von dem betreffenden Mitgliedstaat zu vertretenden Gründen unmöglich

¹² D.h. die geschuldeten Ansprüche, die zuvor buchmäßig erfaßt und dem Abgabenschuldner mitgeteilt wurden.

¹³ Die monatliche Übersicht über die "A"-Buchführung muss der Kommission spätestens am ersten Werktag nach dem 19. des zweiten Monats, der auf das Quartal folgt, in dem der Anspruch festgestellt wurde, übermittelt werden.

¹⁴ Die vierteljährliche Übersicht über die "B"-Buchführung muss der Kommission spätestens am ersten Werktag nach dem 19. des zweiten Monats, in dem der Anspruch festgestellt wurde, übermittelt werden.

ist. Die Kommission kann dem Mitgliedstaat binnen sechs Monaten Bemerkungen dazu übermitteln. Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00 bildet **die einzige Ausnahme** von der Regel, dass alle festgestellten Ansprüche (gemäß Artikel 2 derselben Verordnung) der Kommission bereitzustellen sind. Dabei wird überprüft, ob der betreffende Mitgliedstaat bei der Buchung und Einziehung der Ansprüche die finanziellen Interessen der Gemeinschaft die nötige Sorgfalt gewahrt hat. Außer der Prüfung der Gemeinschaftsbestimmungen überprüft die Kommission insbesondere, wie die einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Bereich der (Zwangs-) Erhebung umgesetzt werden. Wenn alle einschlägigen Vorschriften eingehalten wurden, kann die Kommission die Befreiung von der Verpflichtung zur Bereitstellung der festgestellten Ansprüche gewähren.

Ist die Kommission hingegen der Ansicht, dass der Mitgliedstaat die finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht mit der nötigen Sorgfalt gewahrt hat, wird dieser gemäß Artikel 8 des Eigenmittelbeschlusses (94/728/EG, Euratom) und gemäß Artikel 2 und 17 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1150/00 finanziell haftbar gemacht und aufgefordert, der Kommission innerhalb einer bestimmten Frist einen Betrag in Höhe der nicht eingezogenen Ansprüche bereitzustellen. Bei Überschreitung dieser Frist können Verzugszinsen erhoben werden.

Vor dem 1. April jeden Jahres übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission nach Maßgabe von Artikel 7 der Verordnung Nr. 1150/00 eine **Abschlussrechnung** aller im Laufe des vorangegangenen Jahres festgestellten Ansprüche und einen **Bericht über die Feststellung und die Buchung der Eigenmittel**. Die Kommission wertet die Abschlussrechnung und den Bericht durch Abgleich mit anderen Informationsquellen aus.

Gemäß Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1150/00 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission außerdem einen Jahresbericht über **die Ergebnisse ihrer Kontrollen**. Dieser Bericht enthält allgemeine Angaben und grundsätzliche Fragen zu den wichtigsten Problemen insbesondere im Zusammenhang mit strittigen Fällen bei der Anwendung der Verordnung Nr. 1150/00. Die Kommission erstellt für jedes Haushaltsjahr einen zusammenfassenden Bericht, dem im wesentlichen zwei Arten von Informationen zu entnehmen sind: zum einen ein Überblick über die eigentlichen Kontrolltätigkeiten der Mitgliedstaaten, und zum anderen eine Bewertung der Ergebnisse bei Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten¹⁵.

Außerdem **überwacht** die Kommission **die Einziehungstätigkeit der Mitgliedstaaten** im Bereich der traditionellen Eigenmittel anhand der Informationen, die diese ihr über das EDV-Programm "**Ownres**" zuleiten. Bei diesen Informationen handelt es sich im wesentlichen um Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1150/00. Sämtliche über "Ownres" übermittelten Informationen werden überdies vom Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) untersucht.

In Anbetracht der äußerst großen Zahl von Mitteilungen von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten, die Ansprüche über 10.000 € betreffen (nachstehend als "Betrugsmeldebögen" oder "Amtshilfebögen" – AM-Mitteilungen bezeichnet) hat die Kommission zwei Verfahren zur Auswertung dieser Daten eingesetzt: das eine umfasst eine statistische Auswertung der "Betrugsmeldebögen" und das andere eine eingehende Prüfung bestimmter besonders schwerwiegender Fälle, die Gegenstand von Mitteilungen im Rahmen der Amtshilfe waren.

¹⁵ In diesem Zusammenhang hat die Kommission die folgenden Berichte erstellt:

- Bericht 1996: Dok. XIX/24329/98 vom 27.5.1998,
- Bericht 1997: Dok. KOM(1999) 110 endg. vom 12.3.1999,
- Bericht 1998: Dok. KOM(2000) 107 endg. vom 29.2.2000.

Beim ersten Verfahren mit der Bezeichnung "*Stichprobe A*" geht es um die Darstellung der allgemeinen Aspekte bei der Einziehung. Ein erster Bericht dieser Art wurde der Haushaltsbehörde 1995 vorgelegt (Bericht A94 vom 6.9.1995). Ein zweiter Bericht soll im Laufe des Jahres 2000 erstellt werden.

Das zweite Verfahren mit der Bezeichnung "*Stichprobe B*" dient der Weiterverfolgung der Erhebungsvorgänge in bestimmten repräsentativen Fällen bis zur endgültigen Erledigung. Zwei derartige Berichte (B94 und B98) wurden bereits erstellt, und ein dritter (B2000) befindet sich in Vorbereitung. Der erste Bericht (B94) befasst sich mit sechs Fällen, die Ansprüche in Höhe von insgesamt rund 124 Mio. € betreffen, der zweite (B98) behandelt neun Fälle, bei denen Ansprüche von rund 136 Mio. € auf dem Spiel stehen¹⁶.

Ein Vergleich zwischen den Berichten B94 und B98 zeigt, dass hinsichtlich des Stands der Einziehung der Eigenmittel in den Mitgliedstaaten beträchtliche Fortschritte erzielt werden konnten: die effektive Einziehungsquote ist von 2 % im Bericht B94 auf 12 % im Bericht B98 gestiegen. Außerdem ist die Verjährungsquote erheblich gesunken (von 12 % auf 4 %). Die Mitgliedstaaten, die aufgrund mangelnder Sorgfalt nicht zur Einziehung der betreffenden Eigenmittelbeträge in der Lage waren, wurden für die Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt haftbar gemacht.

3.3. Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten

Die Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften wie auch die Kontrolle der Buchungsunterlagen stellen wichtige Instrumente im Rahmen des Überprüfungsverfahrens dar. Gleichwohl erfordert ein effizientes Kontrollsystem überdies Kontrollen "vor Ort". Diese gestatten der Kommission, in den einzelnen Mitgliedstaaten die Anwendung der Gemeinschaftsregelung im Bereich der traditionellen Eigenmittel zu prüfen und verstärkt durchzusetzen und die Richtigkeit der Schlussfolgerungen aus anderen Kontrollen nachzuprüfen.

Die Strategie der Kontrollen vor Ort besteht darin, sich zu vergewissern, dass die Mitgliedstaaten die geltenden Bestimmungen ordnungsgemäß und in Einklang mit den Gemeinschaftsregelungen umsetzen, um so die Rechtmäßigkeit der Geschäftsvorgänge zu gewährleisten. Um die Kontrollen in einen besseren Rahmen einzubetten, hat die Kommission neue Kontrollmodalitäten entwickelt: zum einen wird den Mitgliedstaaten im Vorfeld der Kontrolle ein Fragebogen zugeleitet, und zum anderen hat sie Kontrollhandbücher eigens als Arbeitsunterlage für die Kontrollbeauftragten erstellt. Dieser Aspekt wird in Absatz 4.4.3 noch näher zu behandeln sein. Im übrigen gewähren die Mitgliedstaaten den Kontrollbeauftragten der Kommission bei den Kontrollen freien Zugang zu allen sachdienlichen Unterlagen.

Es werden zweierlei Kontrollen vor Ort in enger Koordinierung mit den Behörden der Mitgliedstaaten vorgenommen: die *gemeinsame Kontrolle* in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat und die *autonome Kontrolle* auf Initiative der Kommission. Beide erfolgen gemäß den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1150/00 und der Verordnung Nr. 1026/99. In den Mitgliedstaaten, die in bezug auf die Eigenmittel besonders relevant sind, werden jedes Jahr beide Arten der Kontrolle durchgeführt.

¹⁶ Berichte der Kommission über den Stand der Einziehung der traditionellen Eigenmittel bei Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten ("*Stichprobe A94*", KOM(95) 398 endg. vom 6.9.1995, "*Stichprobe B94*", KOM (97) 259 endg. vom 9.6.1997, und "*Stichprobe B98*", KOM(1999) 160 endg. vom 21.4.1999.

4. DIE KONTROLLTÄTIGKEIT DER KOMMISSION IN DEN JAHREN 1997-99

4.1. Verfahren und Ablauf der Kontrollen vor Ort

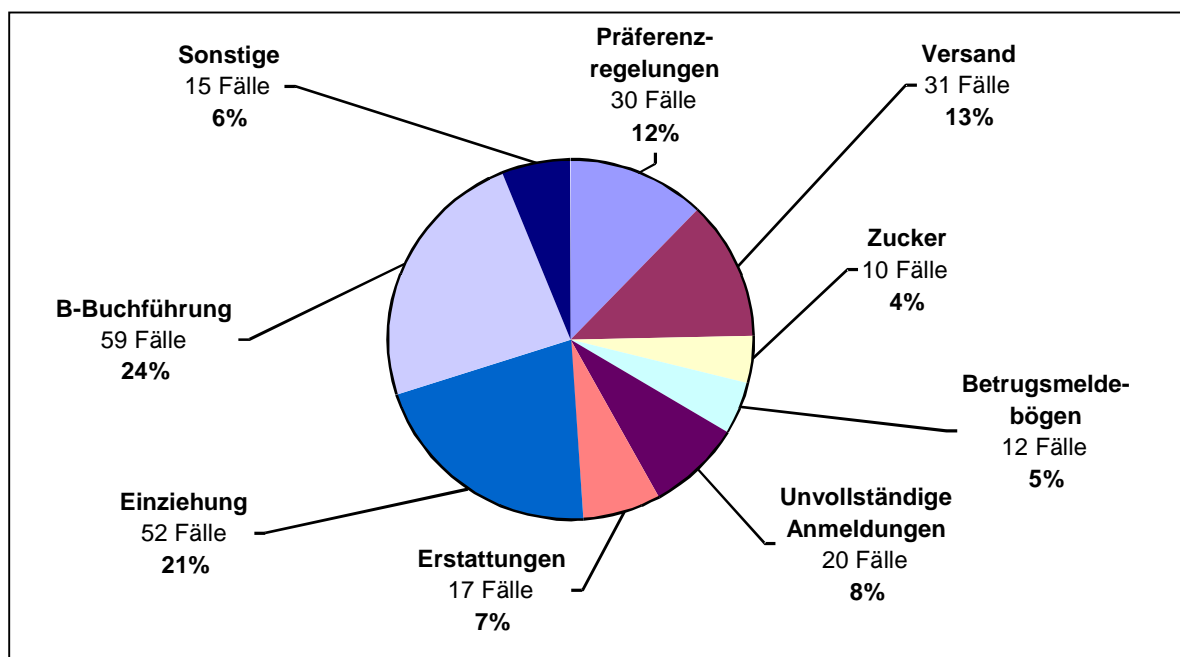
Die Kommission führt ihre Kontrollen anhand eines *Jahresprogramms* durch, das von der Generaldirektion Haushalt aufgestellt wird. Die Mitgliedstaaten werden über die Themen unterrichtet, die im Rahmen der gemeinsamen Kontrollen behandelt werden. Je nach Art der ausgewählten Themen können auch andere Dienststellen der Kommission zur Abwicklung des Programms hinzugezogen werden. Über 35 % der Tätigkeiten des für die Kontrolle der Einziehung der traditionellen Eigenmittel zuständigen Referats entfielen auf Kontrollen vor Ort. Die Durchführung der Kontrollen erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden und nach einer Methodik, die sich durch Transparenz und Weiterleitung der Informationen auszeichnet. Über jede Kontrolle wird ein Bericht erstellt, in dem im wesentlichen der Ablauf der Kontrolle sowie etwaige im Verlauf der Kontrolle festgestellte Regelwidrigkeiten beschrieben werden. Der betreffende Mitgliedstaat übermittelt der Kommission binnen drei Monaten seine Bemerkungen zu diesem Bericht. Die Kommission sorgt für die Weiterverfolgung der strittigen Punkte bis zu ihrer endgültigen Erledigung.

4.2. Ablauf der Kontrollen

Während des Zeitraums 1997-1999 hat die Kommission insgesamt **70 Kontrollen** durchgeführt: 45 gemeinsame Kontrollen und 25 autonome Kontrollen. Die in Anhang 1 und 2 dieses Berichts wiedergegebenen Tabellen vermitteln einen Überblick über die Art und die Themen der Kontrolle (Zollverfahren und Buchungsverfahren) für die einzelnen Jahre, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten.

4.3. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Kontrolltätigkeit

In der Europäischen Union werden jährlich über 100 Millionen Zollanmeldungen bearbeitet. Die Bilanz der Kontrollen, die während des Zeitraums 1997-1999 durchgeführt wurden, ist insgesamt positiv – trotz der Regelwidrigkeiten unterschiedlicher Tragweite, die dabei zutage traten. Die Bewertung der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften durch die nationalen Behörden im Zoll- und im Finanzbereich führte zur Aufdeckung von **246 Regelwidrigkeiten**, wovon 185 die Buchungsvorgänge betrafen. Die Aufschlüsselung dieser Regelwidrigkeiten ist dem nachstehenden Schaubild zu entnehmen:



4.3.1. Bemerkungen zur Verwaltung der Zollverfahren

- Die Kommission hat eine Kontrollaktion im Bereich der Präferenzregelungen in die Wege geleitet. Im Vorfeld dieser Maßnahme, die in den Rahmen der Mitteilung der Kommission über die Verwaltung der Zollpräferenzregelungen fällt¹⁷, war den Mitgliedstaaten ein ausführlicher Fragebogen zu dieser Thematik zugeleitet worden. Die Ergebnisse dieser Kontrollaktion ermöglichten die Aufstellung eines thematischen Berichts (auf einfache Anfrage erhältlich¹⁸).

Bei diesen Kontrollen wurde deutlich, dass bei der Anwendung der Zollpräferenzregelungen nach wie vor Schwierigkeiten auftreten. Im Rahmen der im vorstehenden Unterabsatz erwähnten Mitteilung über die Verwaltung der Präferenzregelungen hat die Kommission ein Programm zur Neugestaltung der Bedingungen für die Verwaltung des aus handelspolitischer Sicht nach wie vor relevanten Systems auf den Weg gebracht. Die festgestellten Regelwidrigkeiten zeigen nämlich deutlich die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelung, mit denen die Mitgliedstaaten bei der nachträglichen Kontrolle des Ursprungs konfrontiert sind, sowie die Folgen, die sich daraus bei der Einziehung der Eigenmittel ergeben.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, für eine bessere Weiterleitung der einzelstaatlichen Weisungen bzw. der Informationen der Kommission an die örtlichen Dienststellen zu sorgen, eine genaue Weiterverfolgung der noch unerledigten Fälle zu gewährleisten und die entsprechenden Ansprüche sowie gegebenenfalls die anfallenden Verzugszinsen unverzüglich bereitzustellen.

- Im Bereich des *externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens und des TIR-Verfahrens* sind in allen Mitgliedstaaten Kontrollen durchgeführt worden. Die festgestellten Regelwidrigkeiten – insbesondere verspätete Erledigung der

¹⁷ KOM(97) 402 vom 23.7.1997.

¹⁸ Die Unterlage ist bei der GD BUDG erhältlich (Tel. (02) 296 24 65).

Versandvorgänge und unzureichende Kontrollen der Unterlagen – schlagen sich im wesentlichen in Form von Verzögerungen bei der Einziehung nieder.

Die Mitgliedstaaten, an die punktuelle Bemerkungen gerichtet wurden, sind aufgefordert worden, rigoros auf die Einhaltung der Durchführungsbestimmungen zum Zollkodex der Gemeinschaften¹⁹ in bezug auf das Versandverfahren zu achten und im Zusammenhang mit der Gesamtbürgerschaft alle sachdienlichen Maßnahmen zu treffen, um eine maximale Deckung der Ansprüche an Eigenmitteln zu gewährleisten.

Außerdem hat die Kommission *zwei Verstoßverfahren* gegen Deutschland und die Niederlande eingeleitet. Die Kommission ist nämlich der Ansicht, dass die deutschen Behörden nicht genügend Sorgfalt im Hinblick auf die Aufnahme eines Erhebungsverfahrens für 509 Carnets TIR an den Tag gelegt haben, bei denen es um einen Eigenmittelbetrag von 10,22 Mio. € mit Sicherheitsleistung geht. Die Niederlande ihrerseits haben sich geweigert, infolge der verspäteten Feststellung von Eigenmitteln für nicht erledigte Papiere im externen Versandverfahren Verzugszinsen in Höhe von 2,42 Mio. € zu zahlen. Es ist nicht auszuschließen, dass auch gegenüber anderen Mitgliedstaaten Verstoßverfahren eingeleitet werden.

- Die Kontrollbeauftragten der Kommission haben ferner *Mängel bei der Weiterverfolgung unvollständiger Anmeldungen* festgestellt, insbesondere bei den elektronisch abgewickelten Verfahren. Einige Mitgliedstaaten haben elektronische Zollabfertigungssysteme eingeführt, bei denen die Unternehmen von der Verpflichtung befreit werden, den Zolldiensten Belege für die betreffenden Vorgänge vorzulegen. Die Kommission hat diesen Mitgliedstaaten eine Reihe von Auflagen in Erinnerung gerufen, die die nationalen Verwaltungen einzuhalten haben: Kontrolle der Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des internationalen Handels durch die Wirtschaftsbeteiligten, Einforderung von Sicherheiten, Bereitstellung der traditionellen Eigenmittel innerhalb der vorgeschriebenen Fristen.
- Die Verfahren *Erstattung/Erlass und Nacherhebung der Zollschuld* wurden während des Jahres 1999 in allen Mitgliedstaaten geprüft. Zu den häufigsten Regelwidrigkeiten zählen unzulässig Erstattungen, das Fehlen einer Rechtsgrundlage für das Erstattungsverfahren und Versäumnisse bei der Verwahrung der Belege für die Rechtmäßigkeit der Erstattung.

4.3.2. *Bemerkungen zur Verwaltung der Buchungsverfahren*

- Die *Verfahren zur Einziehung* der Ansprüche wurden während des Berichtszeitraums in allen Mitgliedstaaten systematisch überprüft. Dabei wurden mehrere Fälle von Nichtfeststellung von Eigenmitteln oder erheblichen Verzögerungen bei der Feststellung oder aber von Versäumnissen bei der Einziehung und Bereitstellung von Eigenmitteln festgestellt. Diese Art von Funktionsmängeln, die zumeist auf Unzulänglichkeiten bei der Weiterbearbeitung der Akten zurückzuführen sind, wurde in mehreren Mitgliedstaaten festgestellt. Diese Unzulänglichkeiten führten zu einer Aufforderung zu Anpassungen und zur Zahlung von Verzugszinsen. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert worden, ihre Verfahren –

¹⁹ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 2913/92 des Rates vom 12.10.1992, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1-50
Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2.7.1993, ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1-533.

insbesondere die Nacherhebungsverfahren – in allen Fällen nochmals zu überprüfen, in denen sie zu Verzögerungen zwischen dem Zeitpunkt der Feststellung und dem Zeitpunkt der Bereitstellung führen können.

- Die *gesonderte Buchführung* wurde von der Kommission im Rahmen systematischer und punktueller Kontrollen überprüft: während des Berichtszeitraums fanden 34 derartige Kontrollen statt. Auch der Rechnungshof richtet ein besonderes Augenmerk auf diesen Bereich.

In den meisten Mitgliedstaaten erfolgt die B-Buchführung auf örtlicher Ebene. Die tagtägliche Verwaltung ist daher mit mehreren tausend Einnahmen verbunden. Folglich ist es geradezu unvermeidlich, dass bei der auf nationaler Ebene stattfindenden zentralen Erfassung punktuelle Fehler auftreten, auf die auch der Rechnungshof hingewiesen hat und die sich auf die Bereitstellung der traditionellen Eigenmittel auswirken. Für die Kommission bietet die Kontrolle der B-Buchführung die Möglichkeit, die Stichhaltigkeit der Eingänge, u.a. die Eintragung der Beträge, für die eine Sicherheit geleistet worden ist, und der Ausgänge zu prüfen, insbesondere um sich davon zu überzeugen, dass die Annullierungen nicht Fälle von Niederschlagungen kaschieren.

- Schließlich wurden 1999 fünf Kontrollen der *Verwaltung des Systems der Sammelerhebung im Reissektor* durchgeführt, und zwar in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und in Belgien. Das System der Sammelerhebung im Reissektor wurde aufgrund einer im Rahmen des GATT eingegangenen Verpflichtung versuchsweise von Mitte 1997 bis Ende Juni 1998 eingeführt (und bis zum 31. Dezember 1998 verlängert). Das System betrifft ausschließlich geschälten Reis und ist darauf ausgerichtet, die zu zahlenden Abgaben an die realen Preise der in die Europäische Union eingeführten Partien anzupassen. Dieses Konzept unterscheidet sich somit von dem "klassischen" System, das auf der Berechnung von Pauschalabgaben auf der Grundlage eines Referenzpreises (Durchschnittspreis auf dem Weltmarkt) basiert. Die Differenz zwischen dem Preis laut Anmeldung und dem Referenzpreis wird den Einführern, die das System anwenden, für jeweils sechs Monate zusammengefasst erstattet.

Durch die gemeinsamen Kontrollen zur Anwendung des Systems der Sammelerhebung durch die nationalen Behörden konnte ein realitätsnäheres Konzept zum Einsatz kommen. Abgesehen von den finanziellen Anpassungen, die sich gegebenenfalls aus der Bewertung durch die Kommission ergeben, sind diese Kontrollen im Hinblick auf die zukünftigen Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation ausgesprochen nützlich. In unmittelbarer Zukunft erfüllen sie im übrigen eine Testfunktion in bezug auf die Fähigkeiten der nationalen Verwaltungen zur Anwendung eines komplexen Systems und zur Umsetzung verlässlicher und rasch operationeller Verfahren. Außerdem wird auf diese Weise die Fähigkeit der Kommission unter Beweis gestellt, die geeigneten Kontrollmaßnahmen zu treffen, die zur Behebung eventueller Funktionsmängel führen. Für vier Mitgliedstaaten wurden in dem Kontrollbericht verschiedene Fehler – zumeist Formfehler – bei der Anwendung eines Systems aufgezeigt, das sich in verschiedener Hinsicht ganz erheblich von den gängigen Zollpraktiken unterscheidet. Für den fünften Mitgliedstaat hatte OLAF zusätzliche Nachforschungen verlangt, so dass sich der Fall noch immer in der Untersuchung befindet.

4.3.3. *Sonstige Verfahren*

- Es wurden mehrere Fälle von ***Nichtübermittlung der Betrugsmeldebögen an die Kommission*** festgestellt, was im Widerspruch zu Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1150/00 steht. Diese Regelwidrigkeiten führten zu punktuellen Bemerkungen, auch im Hinblick auf die Auslegung der Regelung. Ferner haben die Kontrollbeauftragten der Kommission in derartigen Fällen in mehreren Mitgliedstaaten einen sehr nachlässigen Umgang mit den Folgemaßnahmen festgestellt.

Die Verwaltung der OWNRES-Datenbank über Betrugsfälle und die Zuverlässigkeit der über diese Software übermittelten Daten werden im Laufe des Jahres 2000 Gegenstand einer Kontrolle der Kommission sein.

- Die Verwaltung der ***Verfahren für die Feststellung und Zahlung der Zuckerabgabe*** in den Mitgliedstaaten ist im großen und ganzen zufriedenstellend. Bei den in diesem Bereich durchgeführten Kontrollen wurden gewisse Regelwidrigkeiten festgestellt, die jedoch keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen hatten.

4.4. **Rechtliche und finanzielle Folgemaßnahmen zu den Kontrollaktionen der Kommission**

4.4.1. *Rechtliche Folgemaßnahmen*

Wenn die Kontrollbeauftragten bei den Kontrollen in den Mitgliedstaaten Unzulänglichkeiten oder Mängel in den nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften feststellen, fordern sie die betreffenden Mitgliedstaaten systematisch auf, die erforderlichen Anpassungen an die Gemeinschaftsvorschriften vorzunehmen. Diese Berichtigungen, die sowohl im Bereich des Zollrechts als auch im Finanzbereich vorgenommen werden, sind eine nicht zu vernachlässigende Folge der Kontrolltätigkeiten der Kommission.

Außerdem stellen die von den Kontrollbeauftragten der Kommission festgestellten Regelwidrigkeiten eine wichtige Informationsquelle darüber dar, auf welche Probleme die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Zollregelung stoßen, und wie sich diese auf die Eigenmittel auswirken. Die Untersuchung dieser Regelwidrigkeiten kann zu Reformen der geltenden Bestimmungen führen und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf diese Weise zu größerer Klarheit verhelfen.

- Im Bereich der ***Präferenzregelungen*** besteht das Problem der unterschiedlichen Auslegung des Begriffs des "begründeten Zweifels" in Bezug auf die Gültigkeit der Ursprungszeugnisse durch die Mitgliedstaaten weiter fort. Andererseits verhindert das Fehlen von einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen für alle Präferenzregelungen und -systeme eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen über die Rücknahme der Zollpräferenz im Falle der Überschreitung der Fristen oder unzureichender Antworten der begünstigten Länder in den Mitgliedstaaten. Dieser Begriff ist für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft von erheblicher Bedeutung.

Ferner wurden die Ergebnisse der Fragebögen, die den Mitgliedstaaten im Vorfeld der Kontrollen zu dieser Thematik zugeleitet wurden, in einem thematischen Bericht dargestellt und analysiert, der den zuständigen Dienststellen der Kommission

vorgelegt und sämtlichen Mitgliedstaaten anlässlich der Tagung des Beratenden Ausschusses für eigene Mittel vom 10. Dezember 1999 zugänglich gemacht wurde.

Außerdem befindet sich ein Entwurf einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Begriff des begründeten Zweifels in Vorbereitung. Darin ist ein systematischerer Einsatz eines **Frühwarnsystems für Einführer** vorgesehen, wenn ein begründeter Zweifel an einer Ursprungsbezeichnung aufkommt. Mit der Umsetzung dieser Bestimmungen, die zu einer ganzen Reihe von Elementen zur Erneuerung und Klärung der Bedingungen für die Verwaltung der Präferenzregelungen stehen, die in der einschlägigen Mitteilung der Kommission (KOM(97)402 vom 23.7.1997) vorgesehen sind, soll vermieden werden, dass sich die Wirtschaftsteilnehmer zu sehr darauf berufen, guten Glaubens gehandelt zu haben. Was wiederum diesen letztgenannten Begriff abgeht, befinden sich verschiedene Reformvorschläge in der Prüfung.

- Im Bereich des **Versandverfahrens** hat die Kommission im Anschluss an den Abschlußbericht und die vom Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments formulierten Empfehlungen einen **Aktionsplan für das Versandverfahren**²⁰ aufgestellt.

Hinsichtlich der Einführung des EDV-gestützten Versandverfahrens traten am 31.3.1999 zwei Rechtsgrundlagen für das neue System in Kraft: die Verordnung (EG) Nr. 502/99²¹ der Kommission vom 12.2.1999 zur Änderung bestimmter Durchführungsvorschriften des Zollkodex, und der Beschluss Nr. 1/1999 des gemischten Ausschusses EG/EFTA "Gemeinsames Versandverfahren" zur Änderung der Anhänge I, II und III des Übereinkommens vom 20. Mai 1987. Die operationelle Durchführung ist im Gange. Auf der Ebene der Rechtsvorschriften wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 955/99²² des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 1999 bestimmte Änderungen des Zollkodex der Gemeinschaften hinsichtlich des externen Versandverfahrens eingeführt. Die entsprechenden Durchführungsvorschriften müssen noch angenommen werden. Das gleiche gilt für die am gemeinsamen Versandverfahren vorzunehmenden Änderungen.

Diese Reform ist auf ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel der Vereinfachung des Handels im Rahmen des Versandsystems und der Gewährleistung eines angemessenen und homogenen Kontrollniveaus in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht in allen 22 Ländern ausgerichtet, in denen die gemeinschaftlichen und gemeinsamen Versandverfahren zur Anwendung kommen. Dieses Gleichgewicht basiert auf Verwaltungsformalitäten und angemessenen Kontrollmethoden, die auf die mit den jeweiligen Versandvorgängen verbundenen Risiken angestimmt sind und damit eine effizientere Verwaltung seitens der Zollbehörden und die Gewährung von Vereinfachungen zugunsten von erwiesenermaßen zuverlässigen Wirtschaftsteilnehmern sowie spezifische Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Versand von betrugsanfälligen Waren gestatten. Zwar muss der Hauptverpflichtete auch weiterhin die Möglichkeit haben, den Abschluss des Vorgangs bzw. die Entstehung der Zollschuld nachzuweisen, doch muss durch die Reform andererseits erreicht werden, dass die Feststellung der für die Erhebung der Eigenmittel

²⁰ Dok. PE 220.895/def. vom 20.2.1997 und Dok. KOM(97)188 endg. vom 30.4.1997.

²¹ ABl. L 65 vom 12.3.1999, S. 1-49.

²² ABl. L 119 vom 7.5.1996, S. 1-5.

zuständigen Zollbehörde erleichtert und damit die buchmäßige Erfassung der Zollschuld in Betrugsfällen verbessert wird.

Die in dem Aktionsplan vorgesehenen koordinierten Maßnahmen wie die Einrichtung eines Netzes von Koordinatoren in den 22 an das gemeinschaftliche Versandverfahren angeschlossenen Ländern sind nunmehr operationell eingeleitet worden; dabei geht es um die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen, die Aufstellung von Plänen und einzelstaatlichen Berichten zur Verwaltung und Kontrolle der Versandvorgänge im Hinblick auf die Gewährleistung einer korrekten Anwendung und wirksamen Kontrolle der Regelung, denn nur so ist eine wirksame Betrugsprävention und -ahndung möglich. Ferner ist die Abfassung eines Handbuchs für die Praxis geplant.

4.4.2. *Folgemaßnahmen im finanziellen Bereich*

Während des Berichtszeitraums (1997-1999) wurden der Kommission infolge der Bemerkungen in den Berichten über die gemeinsamen und autonomen Kontrollen der Kommission zusätzliche Beträge (**Kapitalbeträge ohne Zinsen**) in Höhe von **3.035.347 €** überwiesen, wovon **55.233,05 €** (= 1,81 %) auf die Kontrollen des Rechnungshofes zurückgehen. Außerdem wurden nach Maßgabe von Artikel 11 der Verordnung Nr. 1150/00 Verzugszinsen für die verspätete Bereitstellung von Eigenmitteln berechnet, die bei den Kontrollen der Kommission festgestellt wurden. Für den Berichtszeitraum 1997-1999 beliefen sich die von den Mitgliedstaaten überwiesenen **Verzugszinsen** auf **6.971.898 €**, wovon **4.202.739,07 €** (= 60,28 %) auf eine Aktion des Rechnungshofes zurückgehen.

Die Schwächen, die die Mitgliedstaaten bei der gesonderten Buchführung und der Umsetzung der Buchungsverfahren aufweisen, waren für die Kommission Anlass, systematisch Kontrollen in diesen Bereichen durchzuführen, insbesondere in bezug auf die buchmäßige Erfassung der Beträge bei Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten.

Seit der Einführung des **EDV-Programms Ownres** im Jahre 1997 sind der Kommission über 10.000 Berichte über Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten im Betrag von über 10.000 € zugeleitet worden, die von den Mitgliedstaaten aufgedeckt wurden (vgl. Anhang 4). Im Rahmen dieses Programms können die Mitgliedstaaten auch angeben, welche Einziehungsmaßnahmen sie getroffen und welche Beträge sie erhoben haben.

All diese Daten werden im Rahmen einer weiteren EDV-Anwendung der Generaldirektion Haushalt kontinuierlich aktualisiert, wodurch eine eingehende Prüfung der so gewonnenen Informationen möglich ist. Die Verarbeitung dieser Daten gestattet außer der klassischen Finanzanalyse eine äußerst detaillierte Risikoanalyse, deren Ergebnisse den Mitgliedstaaten anlässlich der Sitzungen des Beratenden Ausschusses für eigene Mittel jeweils im Juli und Dezember zur Kenntnis gebracht werden. Ferner erfolgen regelmäßig eingehende Befragungen zu dieser Thematik, um das Kontrollprogramm an den Bedarf der Mitgliedstaaten anzupassen.

Die Kommission möchte sicher sein können, dass die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen verlässlich und vollständig sind. Folglich hat sie für das Jahr 2000 OWNRES in das Kontrollprogramm für alle Mitgliedstaaten einbezogen.

Diese Folgemaßnahmen erfolgen in enger Zusammenarbeit mit den anderen Dienststellen der Kommission, da die Erhebung der Eigenmittel in den Mitgliedstaaten verschiedenen Regelungen unterliegt, für die verschiedene Generaldirektionen zuständig sind; an dieser

Zusammenarbeit ist auch das Amt für Betrugsbekämpfung maßgeblich beteiligt. Die Auswahl der Fälle, die in dem B-Bericht behandelt werden, erfolgt daher in Absprache mit OLAF. Durch genauere Kenntnisse über den Stand der Einziehung ist die Kommission besser in der Lage, die geeigneten Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu treffen und damit die Unzulänglichkeiten auf der Seite der Mitgliedstaaten auszugleichen.

4.4.3. *Folgebmaßnahmen im organisatorischen Bereich*

Mittelfristig arbeitet die Kommission an der Entwicklung neuer Strategien, die vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen – insbesondere Humanressourcen - auf bessere Rahmenbedingungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der derzeitigen Effizienz ausgerichtet sind. Diese **neue Methodik** beruht auf folgenden Elementen:

- ein **ausführlicher Fragebogen zu dem spezifischen Thema**, das während der Kontrolle behandelt werden soll. Dieser Fragebogen ist den Mitgliedstaaten wenn irgend möglich bereits vor der Kontrolle zuzuleiten. Dabei geht es darum sich zu vergewissern, ob die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsbestimmungen in dem betreffenden Bereich ordnungsgemäß anwenden. Die Antworten auf diesen Fragebogen vermitteln den Kontrollbeauftragten der Kommission einen allgemeinen Überblick über die gängigen nationalen Verfahrenspraktiken, so dass sie den Ablauf der Kontrolle unter Umständen an die Gegebenheiten anpassen und ihre Prüfungen auf die sensibelsten Punkte konzentrieren können, um so den Mitgliedstaaten während der Kontrolle in ihren Bemerkungen präzisere Anhaltspunkte geben zu können. Anhand der Antworten der nationalen Verwaltungen lassen sich zudem thematische Berichte anfertigen, die möglicherweise auch für andere Dienststellen der Kommission sowie für die Mitgliedstaaten von Interesse sind (siehe thematischer Bericht über die Präferenzregelung);
- ein **Kontrollhandbuch** für die Kontrollbeauftragten der Kommission. Darin werden die wichtigsten Leitlinien aufgezeigt, die vor und während jeder Kontrolle einzuhalten sind. Dieses Handbuch ist ein präzises und detailliertes Arbeitsinstrument. Es enthält eine Aufstellung der wichtigsten bei der Kontrolle zu prüfenden Aspekte, und zwar im Bereich des Zollrechts wie auch der Buchführung. Der Inhalt des Handbuchs lässt sich selbstverständlich an die Gegebenheiten der Kontrolle (Dauer, personelle Ausstattung usw.) und die jeweils zu kontrollierende nationale Verwaltung anpassen.

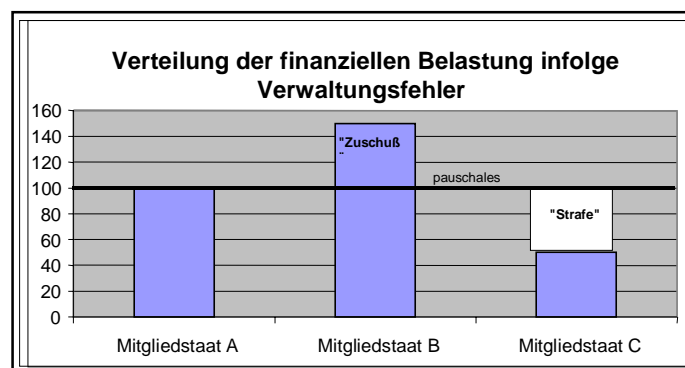
4.5. **Finanzielle Haftung der Mitgliedstaaten**

Parallel zu dieser Reflexion methodologischer Art über ein neues Kontrollkonzept führt die Kommission ihre Überlegungen zu der politischen und überaus aktuellen Frage des **Grundsatzes der finanziellen Haftung** der Mitgliedstaaten fort. Ihr Ziel ist es, die Mitgliedstaaten stärker in die Verantwortung zu nehmen, um eine Situation zu beseitigen, in der die Misswirtschaft mit den Eigenmitteln der Gemeinschaft begünstigt wird, insbesondere durch die Benachteiligung derjenigen Mitgliedstaaten, die bei der Verwaltung dieser Einnahmen am gewissenhaftesten vorgehen.

Der Grundsatz der finanziellen Haftung der Mitgliedstaaten geht auf Artikel 8 des Beschlusses 94/728/EG, Euratom des Rates zurück. Nach diesem Artikel wird die Erhebung der Eigenmittel den Mitgliedstaaten übertragen, wobei diese nach den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgehen, die gegebenenfalls den Erfordernissen der Gemeinschaftsregelung anzupassen sind. Da die Mitgliedstaaten demnach 10 % bzw. 25 %

der Mittel einbehalten, kann die Kommission von ihnen wohl äußerste Sorgfalt bei der Erhebung dieser Mittel erwarten. Die traditionellen Eigenmittel – ebenso wie die MwSt.- und BSP-Eigenmittel als vierte Eigenmittelquelle - werden ihr bereitgestellt, damit sie über die notwendigen finanziellen Mittel für die Bestreitung der Ausgaben verfügt, die sich aus der Ausführung der auf Gemeinschaftsebene beschlossenen Haushaltsverpflichtungen ergeben.

Folglich wird durch *Fehler einer nationalen Behörde bei der Verwaltung des Erhebungssystems*, die mit einer geringeren Verfügbarkeit traditioneller Eigenmittel verbunden sind, *de facto* die finanzielle Haftung des Mitgliedstaats ausgelöst, da zum einen ein Verstoß gegen Artikel 8 des Eigenmittelbeschlusses vorliegt und zum anderen die uneingeschränkte Umsetzung der Verordnung Nr. 1150/00 nicht gewährleistet werden kann.



Die vorstehende Tabelle verdeutlicht die derzeitige Lage: Rückgriff auf den *Ausgleichsmechanismus* durch die BSP-Eigenmittel zur Lösung des Problems der geringeren Verfügbarkeit von Eigenmitteln infolge von Verwaltungsfehlern der Mitgliedstaaten.

Es sollte so sein, dass jeder Mitgliedstaat die Konsequenzen seiner eigenen Fehler trägt. Die derzeitige Situation sieht jedoch anders aus: Insgesamt muss die finanzielle Belastung aller Mitgliedstaaten gleich bleiben; Fehlbeträge im Bereich der traditionellen Eigenmittel werden durch BSP-Beiträge ausgeglichen.

Der Tabelle (siehe oben) ist zu entnehmen, dass bei einem mittleren Fehlerniveau von 100 effizient organisierte einzelstaatliche Verwaltungen, deren Fehlerniveau unterhalb des Mittelwerts liegt, die Unzulänglichkeiten weniger sorgfältig arbeitender einzelstaatlicher Verwaltungen, deren Fehlerniveau oberhalb des Mittelwerts liegt, ausgleichen.

Die Anwendung der finanziellen Haftung der Mitgliedstaaten aufgrund der nicht erfolgten Feststellung von Ansprüchen, die zur Verjährung von Eigenmittelbeträgen im Sinne von Artikel 221 Absatz 3 des Zollkodex führen, sowie im Zusammenhang mit Niederschlagungen war und ist seit 1989 gängige Praxis, und das ohne echte Einwände der Mitgliedstaaten gegen die angeführte Rechtsgrundlage. Dies gilt jedoch nicht für die Haftung der Mitgliedstaaten für Verwaltungsirrtümer, die vom Zollschuldner nicht erkannt werden konnten (Artikel 220 Absatz 2 Buchstabe b) des Zollkodex). Wengleich der Zollkodex den Zollschuldner von seiner Haftung entbindet, regelt er doch nicht die Frage der Haftung des Mitgliedstaats gegenüber der Gemeinschaft im Zusammenhang mit Fehlern seiner Verwaltung. Dieser letztgenannte Aspekt fällt in den Geltungsbereich der gemeinschaftlichen Finanzbestimmungen, insbesondere des Eigenmittelbeschlusses und der Verordnung Nr. 1150/00.

Bereits mit der Verabschiedung der Verordnung Nr. 1150/00 und insbesondere ihres Artikels 2, in dem der Begriff der Feststellung definiert wird, hat die Kommission Überlegungen dazu eingeleitet, wie sich die finanziellen Folgen von Verwaltungsfehlern besser zuweisen lassen. So wurde dem Rat 1992 *ein Vorschlag* zur Änderung der Verordnung Nr. 1552/89 vorgelegt, der vorsah, dass die Mitgliedstaaten diejenigen Beträge ad hoc in die Bücher aufnehmen ("*Selbstfeststellung*"), die aufgrund ihrer Fehler nicht verbucht wurden. Allerdings ist dieser Vorschlag bei den Mitgliedstaaten auf Ablehnung gestoßen, die es ihrerseits vorzogen, den Ausgleichsmechanismus durch die BSP-Eigenmittel aufrechtzuerhalten.

Nach schwerwiegender Kritik durch den Rechnungshof (Jahresberichte 1994 und 1995) bestand eine der operationellen Schlussfolgerungen der Initiative SEM 2000 Phase III, die vom Europäischen Rat von Madrid im Dezember 1995 genehmigt wurde, darin, dass mit Nachdruck auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, die *Finanzverwaltung* im Bereich der Eigenmittel zu *verbessern*. Um die Handhabung von Verwaltungsfehlern transparent zu gestalten, ohne dabei systematisch auf Kontrollmaßnahmen zurückgreifen zu müssen, hat die Kommission dem Rat im Juli 1997 erneut eine Verfügung vorgelegt, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollten, Ansprüche im Betrag von über 2000 €, die aufgrund von Verwaltungsfehlern nicht zu Lasten des Abgabenschuldners verbucht werden konnten, festzustellen und der Kommission bereitzustellen. Nach der Annahme dieser Verfügung konnte die Kommission bei ihren Kontrollen zielgerichteter vorgehen und sich stärker auf die Analyse der Systeme als auf die Aufdeckung einzelner Verwaltungsfehler konzentrieren.

Die Änderung, die sich derzeit in der Prüfung befindet, zielt erneut auf die Einführung einer Verpflichtung zur "Selbstfeststellung" bei bestimmten Verwaltungsfehlern ab. Solange diese Bestimmung (noch) nicht angenommen ist, obliegt es der Kommission, derartige Verwaltungsfehler auch weiterhin mit ihren eigenen Mitteln aufzudecken und zu ahnden. Für die Mitgliedstaaten ist die Anwendung des Grundsatzes der finanziellen Haftung mit Sicherheit mit Vorteilen verbunden:

- eine *gerechte Verteilung der finanziellen Belastung nach den Grundsätzen des effizienten Finanzmanagements* (SEM 2000), so dass der Verlust von traditionellen Eigenmitteln aufgrund von Unzulänglichkeiten eines Mitgliedstaats von diesem Mitgliedstaat und nicht über die Erhöhung der BSP-Eigenmittel aus den nationalen Haushalten aller Mitgliedstaaten ausgeglichen wird. Auf diese Weise werden die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine optimale Funktionsweise ihrer Erhebungssysteme belohnt;
- *Verdeutlichung der Konsequenzen der Fehler*, woraufhin sich Maßnahmen zur Behebung der Situation treffen lassen. Durch die Transparenz der Kosten wird eine effizientere Verwaltung gefördert;
- ein *guter Leistungsindikator*, der es gestattet, die Effizienz der Einziehungstätigkeit sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch auf nationaler bzw. lokaler Ebene zu vergleichen.

Für die Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen nicht (vollständig) nachkommen, ist die Anwendung des Grundsatzes der finanziellen Haftung hingegen mit gewissen Unannehmlichkeiten verbunden, da sich die Anwendung dieses Grundsatzes für sie verglichen mit dem System der "Ausgleichs durch die vierte Quelle" in Form zusätzlicher Kosten niederschlägt.

In fast allen Fällen von Verjährung infolge der Untätigkeit der nationalen Verwaltung und der Ablehnung der Anträge auf Niederschlagung durch die Kommission mit der Begründung mangelnder Sorgfalt seitens der Mitgliedstaaten besteht die gängige Praxis der Kommission heute darin, jeden Fall einzeln zu verfolgen. In der Regel akzeptieren die Mitgliedstaaten schließlich den Standpunkt der Kommission, ohne dass ein Verstoßverfahren eingeleitet werden muss. Hinsichtlich der finanziellen Folgen bestimmter Verwaltungsfehler – insbesondere solcher, für die der Abgabenschuldner nicht haftbar gemacht werden kann – sieht sich die Kommission hingegen mit dem unnachgiebigen Widerstand einiger Mitgliedstaaten konfrontiert. Aus diesem Grund arbeitet sie an einer Strategie für ein Standard-Verstoßverfahren, das sich nach einem repräsentativen Fall ausrichtet.

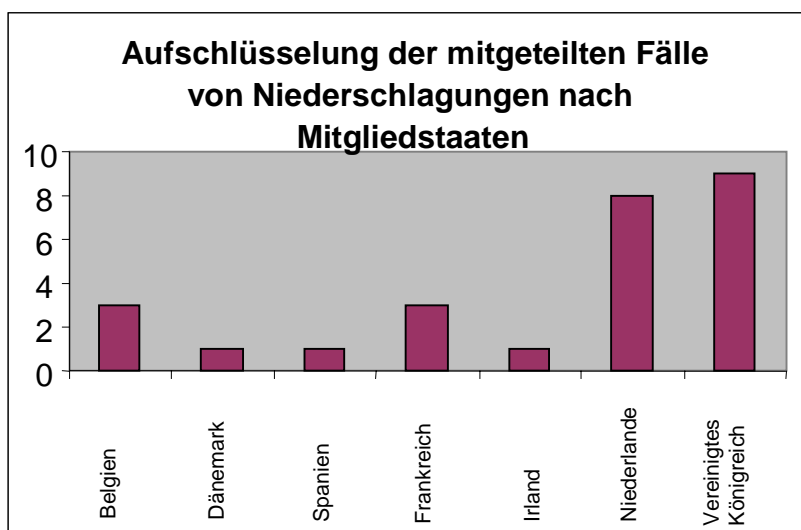
Ab dem Zeitpunkt, zu dem das Verfahren für diesen Standardfall eingeleitet ist, wird die Kommission den betreffenden Mitgliedstaaten mitteilen, dass die Folgemaßnahmen in jedem ähnlichen Fall *in fine* von dem Urteil des Gerichtshofs abhängen werden. Die Mitgliedstaaten werden sodann aufgefordert, den Kapitalbetrag zu überweisen (der selbstverständlich erstattet wird, falls der Gerichtshof der Kommission nicht recht gibt), um die Kumulierung von Verzugszinsen so weit wie möglich zu begrenzen.

4.6. Anwendung von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00

Die Zahl der *Mitteilungen der Mitgliedstaaten über die Fälle von Niederschlagungen* ist zurückgegangen: **26 Fälle während des Zeitraums 1997-1999** (siehe Anhang 3) gegenüber 32 Fällen während des vorangegangenen Berichtszeitraums. Die 26 während des Zeitraums 1997-1999 gemeldeten Fälle betreffen einen Gesamtbetrag von **5.064.864 €**; für diejenigen Fälle, die bislang noch nicht abgeschlossen sind, wurde von der Kommission eine Aufforderung zur Erteilung zusätzlicher Auskünfte ausgesprochen bzw. eine eingehende Untersuchung eingeleitet, um festzustellen, ob die betreffenden Mitgliedstaaten ausreichende Sorgfalt an den Tag gelegt haben, um die Erhebung der fraglichen Ansprüche sicherzustellen.

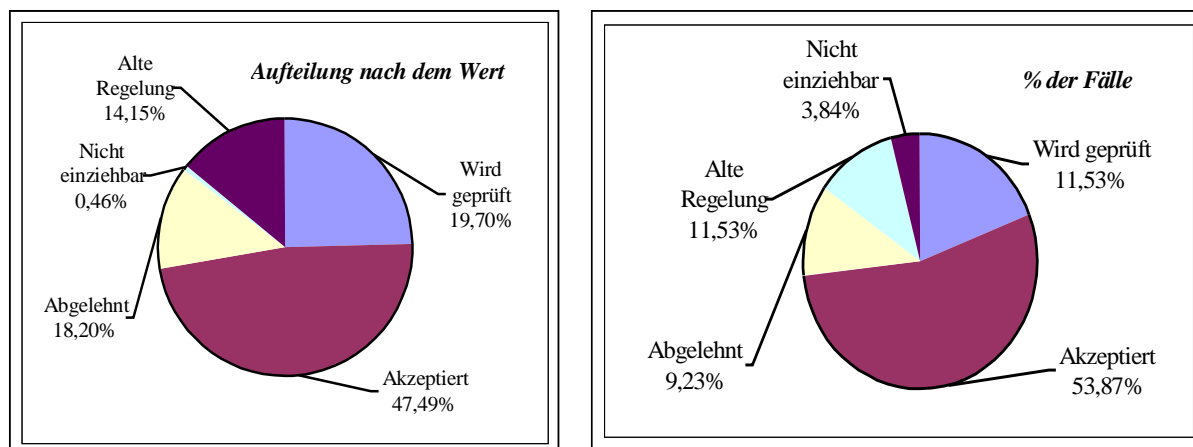
Diese Mitteilungen entfallen auf einige wenige Mitgliedstaaten: Belgien (3 Mitteilungen), Dänemark (1), Spanien (1), Frankreich (3), Irland (1), Niederlande (8) und Vereinigtes Königreich (9). Es stellt sich die Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten die Bestimmungen von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00 korrekt anwenden.

Aufschlüsselung der mitgeteilten Fälle von Niederschlagungen:



Demnach besteht ein grundsätzliches Problem, das zum einen die von den nationalen Verwaltungen getroffenen Maßnahmen zur Einziehung der Ansprüche betrifft, und zum anderen die harmonisierte Anwendung der Bestimmungen des Artikels 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00.

Dabei ergab sich folgendes Gesamtbild:



Anmerkungen zu den Abbildungen:

Status	Betrag in Euro	% der Fälle	% des
a) 1 Fall wurde als nicht einziehbar verworfen	23.734	3,84 %	0,46 %
3 Fälle unterliegen der alten Regelung	716.692	11,53 %	14,15 %
5 Fälle führten zu einer Einzahlung nach Ablehnung	922.148	19,23 %	18,20 %
b) 3 Fälle werden derzeit überprüft	997.891	11,53 %	19,70 %
c) In 14 Fällen wurde die erforderliche Sorgfalt festgestellt	2.404.399	53,87 %	47,49 %

Die praktische Anwendung der geltenden Bestimmungen für Niederschlagungen ist nicht als zufriedenstellend zu bezeichnen, und zwar sowohl hinsichtlich der Qualität der an die Kommission übermittelten Angaben zu den Buchungen als auch hinsichtlich der nationalen Verjährungsfristen. Einige Mitgliedstaaten sind nämlich durch nationale Einziehungsvorschriften gezwungen, für die Erfüllung der Ansprüche der Gemeinschaft zu Einziehungsmaßnahmen zu greifen, die mit keinerlei Gewähr für die tatsächliche Einziehung verbunden sind. Aus diesem Grund wird im **Vorschlag zur Änderung von Artikel 17 Absatz 2**²³ eine klare Unterscheidung zwischen den durch begründete Entscheidung der Verwaltungsbehörde als nicht einziehbar erklärten Beträgen und den nach Ablauf der Fünfjahresfrist als nicht einziehbar erklärten Beträgen getroffen.

Die Änderung ist darauf ausgerichtet, für alle Mitgliedstaaten eine Frist von 5 Jahren einzuführen, innerhalb deren die nicht erhobenen Beträge aus der B-Buchführung entfernt und die Bedingungen geprüft werden müssen, die zur Nichteinziehbarkeit der Ansprüche geführt haben. Außerdem hat die Kommission vorgeschlagen, die Schwelle für die Meldepflicht der

²³ KOM(97) 343 vom 3.7.1997
KOM(98) 209 vom 3.4.1998

Niederschlagung bestimmter Beträge durch die Mitgliedstaaten von 10.000 € auf 50.000 € anzuheben.

5. EVALUIERUNG DES FUNKTIONIERENS DES KONTROLLSYSTEMS

5.1. Gesamtbeurteilung: Die Kontrollen sind auch weiterhin notwendig

- Sobald das System zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel in der Anwendungspraxis ein Eingreifen erfordert, hat die Kommission die Wahl zwischen zahlreichen verschiedenen Maßnahmen, die von der punktuellen Korrektur der festgestellten Regelwidrigkeiten über die Berichtigung der nicht konformen nationalen Verfahren bis zur Formulierung von Gemeinschaftstexten und einvernehmlichen Verbesserungen der Gemeinschaftsregelung bei anhaltenden Funktionsmängeln reicht.

Auch für die Zukunft bestätigt sich, dass Kontrollmaßnahmen der Kommission sinnvoll sind: Die spezifische Kontrolle durch den Anweisungsbefugten aufgrund der Verordnung Nr. 1150/00 bei den Kontrollen der Eigenmittel (Artikel 18) einerseits und andererseits die Analyse der Angaben der Mitgliedstaaten über die Organisation (Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung) und das Ergebnis ihrer Kontrollen (Artikel 17 Absatz 3) vermitteln ein genaues Bild von dem Funktionieren des Systems der Eigenmittelkontrolle und seiner Anwendung in den Mitgliedstaaten.

- Die *finanziellen Korrekturen nach fehlerhafter Anwendung der Bestimmungen* und die Einziehung von Verzugszinsen zum Ausgleich von Einnahmeverlusten sind nur die sichtbarsten Auswirkungen der Überprüfungen vor Ort. Zudem sind diese Kontrollen das beste Instrument, um die ordnungsgemäße Anwendung der Zollregelungen oder der dabei auftretenden Probleme zu überprüfen. Die Bemerkungen der Kontrollbeauftragten der Kommission können Vorschläge zur Vereinfachung und Überarbeitung der Verordnungen beinhalten.
- Bei der Analyse der *Funktionsmängel im innerstaatlichen Einziehungssystem*, die sich in Form einer sehr niedrigen Einziehungsquote niederschlagen, werden mangelnde Übereinstimmung und Unangemessenheit der einzelstaatlichen Einziehungsverfahren sowie die Schwerfälligkeit der gerichtlichen Verfahren deutlich. Sobald die Kommission von der Aufdeckung von Betrugsfällen oder Unregelmäßigkeiten von erheblichem Ausmaß Kenntnis erhält, die ihr nicht nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1150/00 mitgeteilt worden sind, ruft sie dem betreffenden Mitgliedstaat seine Pflichten in bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in Erinnerung. Die Kommission erkundigt sich ferner bei den Mitgliedstaaten über den Stand der Feststellungen und eventuellen Einziehungen bzw. die Gründe, die dies verhindert haben.

5.2. Beziehungen zum Rechnungshof: zunehmende Bedeutung

Die Kommission unterhält regelmäßige Kontakte mit dem Rechnungshof. Kommission und Hof informieren sich gegenseitig über die Programmplanung der Kontrollmaßnahmen; dank dieser gegenseitigen Auskünfte lassen sich Überschneidungen von Kontrollen bei ein und derselben nationalen Verwaltung vermeiden. Zudem wird dem Hof systematisch eine Kopie aller Kontrollberichte an die Mitgliedstaaten sowie deren Bemerkungen zu diesen Berichten zugeleitet. Im Rahmen der Vorbereitung seiner eigenen Kontrollen werden dem Hof die

Informationen und der Erfahrungsschatz der Generaldirektion Haushalt zur Verfügung gestellt.

Auf der anderen Seite erhält die Kommission vom Rechnungshof Kopien der sektorbezogenen Schreiben, die dieser an die Mitgliedstaaten, in denen Kontrollen durchgeführt wurden, gerichtet hat, sowie der von ihnen formulierten Antworten. Anhand dieser Unterlagen sorgt eine eigens zu diesem Zweck innerhalb des Referats eingerichtete "Task Force" mit Hilfe der Untersuchungsbögen, die von den für die betreffenden Mitgliedstaaten zuständigen Kontrollbeauftragten zusammengestellt wurden, für punktuelle Folgemaßnahmen, indem sie den Mitgliedstaaten Aufforderungen zur Einreichung zusätzlicher Auskünfte – Analysen und Bemerkungen – zuleitet. Die Jahresberichte und die Sonderberichte sowie die einheitlichen Verwaltungspapiere werden von der "Task Force" in Form von Entwürfen von Bemerkungen und informellen Sitzungen weiter verfolgt. Die dabei erzielten Ergebnisse werden auf einer Konferenz in Gegenwart aller Parteien diskutiert.

Im Rahmen der Prüfung der Tätigkeit der Kommission auf dem Gebiet der Ausführung des Haushaltsplans – auf der Einnahmenseite – schließlich kontrollieren die Bediensteten des Hofes die Maßnahmen der zuständigen Dienststellen. Dabei haben sie freien Zugang zu allen sachdienlichen Informationen.

Ein 1999 veröffentlichter *Sonderbericht des Rechnungshofes über die Sicherheiten* führte bei der Sitzung des Beratenden Ausschusses für eigene Mittel im Dezember vergangenen Jahres zu drei Mitteilungen der Kommission in bezug auf die Sicherheitsleistung im Falle der Einlegung des Rechtsbehelfs (Artikel 244 des Zollkodex) und des Zahlungsaufschubs (Artikel 74 und 192 des Zollkodex) sowie in bezug auf die Gesamtbürgschaft im externen gemeinschaftlichen Versandverfahren (Artikel 361 einheitliches Versandpapier). Die Kommission hat den Mitgliedstaaten die geltenden Rechtsvorschriften und die eventuellen finanziellen Folgen der Nichteinhaltung dieser Vorschriften in Erinnerung gerufen.

Ferner wurde den Mitgliedstaaten ein Fragebogen zur Anwendung des Artikels 244 des Zollkodex zugeleitet, um sicherzustellen, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in Einklang stehen. Aufgrund der Auswirkungen der buchmäßigen Erfassung der Sicherheiten beinhaltet das von der Generaldirektion Haushalt für das Jahr 2000 festgelegte Kontrollprogramm als einen der Kontrollschwerpunkte die B-Buchführung in den Mitgliedstaaten.

5.3. Gemeinsame Audit-Initiative

Im Rahmen der Initiative *SEM 2000* hat die Kommission die für Rechnungsprüfung zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Erfahrungen und besten Verfahrenspraktiken auszutauschen. Die Ergebnisse, die bei dieser vor gut 5 Jahren eingeleiteten Form der Zusammenarbeit erzielt wurden, waren für die Kommission Anlass, über ein neues Konzept für die gemeinsamen Kontrollen auf der Grundlage einer *gemeinsamen Audit-Initiative* nachzudenken, die auf die durch die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union erforderliche Anpassung der Kontrollen ausgerichtet ist.

In den Jahren 1993–1994 sind die maßgeblichen Mitarbeiter der für Innenrevision zuständigen Dienststellen der niederländischen, dänischen und britischen Zollverwaltungen mehrfach zu einem Erfahrungsaustausch zusammengetroffen. Dabei sind sie zu der Schlussfolgerung gelangt, dass sich eine engere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Audit-Stellen einerseits und zwischen diesen Dienststellen und der Kommission andererseits ausgesprochen positiv auf die Kontrolle der traditionellen Eigenmittel auswirken könnte.

Prüfer der drei Vorreiterstaaten, zu denen in Kürze portugiesische Beobachter hinzustoßen werden, haben ein erstes Audit-Modul entworfen und getestet, das als Bezugsrahmen für eine Evaluierung der Kontrollen der Mitgliedstaaten im Bereich der traditionellen Eigenmittel und für die Entwicklung zukünftiger operationeller Module dient.

Die Kommission hat bereits 1996 die Einsetzung eines Unterausschusses Audit im Rahmen des Beratenden Ausschusses für eigene Mittel befürwortet, um auf diese Weise die Voraussetzungen für die Konzipierung und den Ausbau der gemeinsamen Audit-Initiative zu schaffen. Im Juni 1998 fand in Dänemark ein Seminar unter dem Vorsitz der Kommission statt, an dem Vertreter der Audit-Stellen von zwölf Mitgliedstaaten teilnahmen. Dieses Seminar war eine entscheidende Etappe im Prozess der gemeinsamen Audit-Initiative, da hier die Grundlagen für eine echte langfristige Prüfungsstrategie gelegt wurden. Es bot den Mitgliedstaaten, die sich aktiv an der anfänglichen Entwicklung der Audit-Module beteiligt hatten, die Möglichkeit, den anderen Mitgliedstaaten die Techniken vorzustellen, die im Rahmen ihres Konzepts der Durchführung, Überwachung und Prüfung der Kontrollsysteme für die Einziehung der Eigenmittel zur Anwendung kommen. Ferner konnten die verschiedenen Erfahrungswerte miteinander verglichen und ein genauer Zeitplan für die zu treffenden Maßnahmen aufgestellt werden.

Die Bilanz der bisher abgeschlossenen Tätigkeiten ist positiv. Im Unterausschuss Audit sind mittlerweile 11 Mitgliedstaaten aktiv vertreten²⁴. Es wurden fünf Audit-Module erstellt: für die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, für das Versandverfahren, den aktiven Veredelungsverkehr, das Zolllagerverfahren und die Präferenzregelungen. Ein weiteres Modul für die gesonderte Buchführung steht unmittelbar vor dem Abschluss. Die Module und die für die Entwicklung künftiger Module notwendigen Daten sind in einem Audit-Handbuch zusammengestellt worden. Dabei hat die Kommission übrigens einen Teil der Kosten für die Erstellung dieser Module übernommen.

Die Kommission prüft derzeit die Frage, ob die gemeinsame Audit-Initiative als Sprungbrett für die künftige Entwicklung ihrer bevorstehenden Audit-Strategie im Hinblick auf eine zielgerichtete interne Kontrolltätigkeit der Mitgliedstaaten dienen kann. Dabei prüft die Kommission insbesondere, ob es zweckmäßig ist, den in den einzelnen Mitgliedstaaten eingesetzten nationalen Prüfstellen auf der Grundlage eines Schriftwechsels die Durchführung der gemeinsamen Kontrollen der traditionellen Eigenmittel anhand dieser Module zu übertragen. Die Kommission würde in diesem Fall anschließend eine Bewertung der Ergebnisse und der Qualität der Überprüfungen vornehmen, und die Bewertung würde schließlich mit dem Einverständnis der Kommission bzw. der Aufforderung zur Erteilung zusätzlicher Auskünfte abgeschlossen. Noch vor Ende des Jahres 2000 wird ein erster Versuch mit den Niederlanden durchgeführt.

Die Ergebnisse dieser Maßnahme werden einer Evaluierung unterzogen, um festzustellen, ob diese neue Methodik für die Kommission hinreichend Gewähr bietet, dass die internen Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten wirksam funktionieren. Sofern der Versuch zu überzeugenden Ergebnissen führt, wäre die Kommission sodann in der Lage, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Verfahrensleitlinien für künftige Kontrollen festzulegen.

²⁴ Österreich, Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, Irland, Niederlande, Portugal, Vereinigtes Königreich und Schweden.

ANHANG 1

Anzahl und Art der während des Zeitraums 1997-1999 in den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen

MITGLIED- STAATEN	1997		1998		1999		Insgesamt	Insgesamt
	Autonome Kontrolle	Gemein- same Kontrolle	Autonome Kontrolle	Gemein- same Kontrolle	Autonome Kontrolle	Gemein- same Kontrolle	Autonome Kontrolle	Gemein- same Kontrolle
Belgien		1	1	1	1	1	2	3
Dänemark		1		1		1		3
Deutschland	1	1	1	1	1	1	3	3
Griechenland		1		1		1		3
Spanien	1	1	1	1	1	1	3	3
Frankreich	1	1	1	1	1	1	3	3
Irland		1		1		1		3
Italien	1	1	1	1	1	1	3	3
Luxemburg		1		1		1		3
Niederlande		1	1	1	1	1	2	3
Portugal		1		1		1		3
Vereinigtes Königreich	1	1	1	1	1	1	3	3
Österreich		1	1	1	1	1	2	3
Finnland		1	1	1	1	1	2	3
Schweden		1	1	1	1	1	2	3
INSGESAMT	5	15	10	15	10	15	25	45

Themen der Kontrollen nach Jahren und Mitgliedstaaten

Zollverfahren Spezifische Themen	1997	1998	1999
Externes gemeinschaftliches Versandverfahren	Belgien, Frankreich, Deutschland, Spanien, Niederlande, Vereinigtes Königreich		
Internationaler Straßengüterverkehr (TIR)	Belgien, Frankreich, Deutschland, Spanien, Niederlande, Vereinigtes Königreich		
Abkommen EG / San Marino	Italien		
Zollpräferenzregelungen		Alle MS	
Erstattung/ Erlass	Alle MS		Alle MS
Buchungsverfahren	1997	1998	1999
Feststellung	Alle MS		
"A"-Buchführung	Alle MS	Alle MS	Alle MS
"B"-Buchführung	Alle MS	Alle MS	Alle MS
Nacherhebung	Alle MS	Spanien, Frankreich, Niederlande, Griechenland, Portugal, Luxemburg, Vereinigtes Königreich	Alle MS
Behandlung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten	Alle MS		
Behandlung von Niederschlagungen			Alle MS
Anwendung der Regelung auf das System der Sammelerhebung für REIS (VO. 703/97)			Belgien, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Vereinigtes Königreich
Zucker / Isoglukose		Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich	Österreich, Finnland, Schweden
Bereitstellung der Eigenmittel an die Kommission	Alle MS	Alle MS	Alle MS

ANHANG 3

Anwendung von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00

Mitteilungen 1997-1999

Bezugs-jahr	Mitglied-staat	Gründe für die Befreiung	Betrag der Ansprüche (EUR)	Standpunkt der Kommission	Stand der Bearbeitung
1997	BE	Konkurs	35.910	Akzeptiert	
	DK	Konkurs	11.893	Abgelehnt	Betrag bezahlt
	FR	Insolvenz des Schuldners	215.125		Alte Regelung
	FR	Konkurs	10.734	Abgelehnt	Betrag bezahlt
	FR	Konkurs	23.734		Verfrühte Mitteilung
1998	BE	Insolvenz des Schuldners	13.390	Akzeptiert	
	UK	Insolvenz des Schuldners	639.434	Abgelehnt	Betrag bezahlt
	UK	Insolvenz des Schuldners	1.152.850	Akzeptiert	
	UK	Insolvenz des Schuldners	178.075	Akzeptiert	
	UK	Konkurs	16.606	Akzeptiert	
	UK	Insolvenz des Schuldners	150.622		Wird geprüft
1999	BE	Insolvenz des Schuldners	172.192		Alte Regelung
	UK	Insolvenz des Schuldners	14.650	Akzeptiert	
	UK	Insolvenz des Schuldners	824.190	Bitte um Information	Wird geprüft
	UK	Konkurs	22.585	Akzeptiert	
	UK	Insolvenz des Schuldners	24.183	Akzeptiert	
	NL	Insolvenz des Schuldners	329.375		Alte Regelung
	NL	Schuldner unauffindbar	111.837	Abgelehnt	Betrag bezahlt
	NL	Schuldner unauffindbar	148.250	Abgelehnt	Betrag bezahlt
	NL	Konkurs	33.907	Akzeptiert	
	NL	Konkurs	24.551	Akzeptiert	
	NL	Konkurs	33.471	Akzeptiert	
	NL	Konkurs	75.357	Akzeptiert	
	NL	Konkurs	70.040	Akzeptiert	
	IR	Insolvenz des Schuldners	708.824	Akzeptiert	
	ES	Insolvenz des Schuldners	23.079	Bitte um Information	Wird geprüft
Insges. 97/99	26 Fälle		5.064.864		

BILANZ OWNRES

Anzahl der über das OWNRES-System eingegangenen Mitteilungen					
Stand: 31. Dezember 1999					
1989-1996	1997	1998	1999	TOTAL	MITGLIEDSTAAT
143	311	538	229	1.221	Belgien
74	93	188	87	442	Dänemark
54	509	320	371	1.254	Deutschland
1	8	2	3	14	Griechenland
106	106	90	93	395	Spanien
113	254	229	203	799	Frankreich
2	54	64	38	158	Irland
792	384	191	152	1.519	Italien
5	2	1	4	12	Luxemburg
370	907	215	64	1.556	Niederlande
125	149	234	63	571	Österreich
99	22	25	7	153	Portugal
45	36	42	16	139	Finnland
15	47	98	8	168	Schweden
268	725	639	572	2.204	Vereinigtes Königreich
2.212	3.607	2.876	1.910	10.605	INSGESAMT