

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

Rechnungshof

94/C 53/01

Sonderbericht Nr. 7/93 zu Kontrollen von Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Praktiken im Agrarbereich (Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates) zusammen mit den Antworten der Kommission

1

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT NR. 7/93

zu

Kontrollen von Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Praktiken im Agrarbereich (Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates) zusammen mit den Antworten der Kommission

*(94/C 53/01)**(gemäß Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrages)*

INHALT	Ziffer
0. Allgemeine Einführung	0.1 — 0.2
1. Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates	1.1 — 1.11
2. Prüfungsfeststellungen: Mitgliedstaaten	2.1 — 2.73
Auswahl der Unternehmen für die Prüfungsprogramme	2.1 — 2.12
Verfahren	2.1 — 2.12
Daten, die bei der Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen herangezogen werden	2.13 — 2.18
Daten zu den Ausfuhrerstattungszahlungen	2.13 — 2.15
Informationen über Unregelmäßigkeiten und betrügerische Praktiken	2.16 — 2.17
Risikobewertung durch die Prüfer	2.18
Erfolgsbewertung	2.19 — 2.21
Kontrolle der multinationalen Unternehmen	2.22 — 2.48
Einbeziehung der mitgeteilten Zahlungen in die Kontrollpopulation	2.26 — 2.28
Amtshilfeersuchen	2.29 — 2.38
Übermittlung von Hintergrundinformationen zu den Prüfungsaufforderungen	2.39 — 2.40
Berichterstattung und Weiterverfolgung	2.41 — 2.43
Unternehmen mit Geschäftsunterlagen außerhalb der Gemeinschaft	2.44 — 2.48
Prüfungsvorbereitung	2.49 — 2.58
Zahlungsbezogene Daten	2.40 — 2.50
Hintergrundinformationen	2.51 — 2.55
Auswahl der zu kontrollierenden Maßnahmen	2.56 — 2.58
Prüfungsumfang	2.59 — 2.72
Definition des Begriffs „Geschäftsunterlagen“	2.59 — 2.60
Umfang der Kontrolle	2.61
Ausfuhrerstattungsklassifikation	2.62 — 2.67

Gesunde und handelsübliche Qualität und Inverkehrbringung der Erzeugnisse	2.68 — 2.72
3. Die Rolle der Kommission	3.1 — 3.13
Einleitende Bemerkungen	3.1
Jährliche Prüfungsprogramme	3.2 — 3.5
Jahresberichte	3.6 — 3.11
Mitteilungen an die Kommission gemäß Artikel 7	3.12 — 3.13
4. Das System zur Mitteilung von Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Praktiken und die Betrugsbekämpfung	4.1 — 4.33
Einleitung	4.1
Mitteilung und Wiedereinziehung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 595/91	4.2 — 4.6
Koordinierung der Betrugsbekämpfung	4.7 — 4.8
Meldesystem	4.9 — 4.25
Allgemeines	4.9 — 4.10
Die Rolle der Meldung erstattenden Dienststellen in den Mitgliedstaaten	4.11 — 4.12
Zuverlässigkeit der übermittelten Informationen	4.13 — 4.25
Wiedereinziehungen	4.26 — 4.29
Strafrechtliche Verfolgung und Sanktionen	4.30 — 4.32
Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten	4.33
5. Schlußfolgerung	5.1 — 5.7
	Seite
Anhang 1: Schlüsseldaten zu den Ausfuhrerstattungen	23
Antworten der Kommission	24

0. ALLGEMEINE EINFÜHRUNG

0.1. Im Haushaltsjahr 1992 des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) beliefen sich die Gemeinschaftsausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik auf 30 Milliarden ECU. Insgesamt 10,6 Milliarden ECU wurden für Ausfuhrerstattungen aufgewendet. Die Komplexität der diesbezüglichen Maßnahmen im Bereich der betroffenen Agrarerzeugnisse und die Höhe der Ausfuhrerstattungssätze im Vergleich zu den Weltmarktpreisen schaffen Verhältnisse, unter denen es leicht zu Unregelmäßigkeiten kommt und betrügerische Praktiken begünstigt werden. Die Gemeinschaft muß deshalb dafür sorgen, daß zuverlässige, kostengünstige Instrumente zur frühzeitigen Erkennung von Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Praktiken zur Verfügung stehen. Nach Aufdeckung einer Unregelmäßigkeit oder eines Betrugs sollten die betreffenden Gemeinschaftsmittel rasch wiedereingezogen und angemessene Strafen verhängt werden.

0.2. In diesem Bericht werden folgende Punkte behandelt:

a) die Wirksamkeit eines der Hauptinstrumente der Gemeinschaft im Kampf gegen Unregelmäßigkeiten

und betrügerische Praktiken im EAGFL-Bereich — der nachträglichen Prüfung der Geschäftsunterlagen (Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates);

- b) das Informationssystem für Unregelmäßigkeiten und betrügerische Praktiken zu Lasten des EAGFL (Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates);
- c) die Koordinierungsfunktion der Kommission bei der Betrugsbekämpfung.

1. VERORDNUNG (EWG) NR. 4045/89 DES RATES

1.1. Die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 ⁽¹⁾ des Rates (nachstehend „Verordnung“ genannt) trat mit Wirkung

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 (ABl. L 388 vom 30.12.1989).

vom 1.1.1990 in Kraft und ersetzte bzw. verstärkte die Verpflichtungen gemäß der Richtlinie 77/435/EWG des Rates ⁽¹⁾. Sie sieht die Prüfung der Geschäftsunterlagen begünstigter oder zahlungspflichtiger Unternehmen, die sich direkt oder indirekt auf den EAGFL, Abteilung Garantie, beziehen, vor. Im Haushaltsjahr 1990 des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (EAGFL-Garantie), beliefen sich die den Bestimmungen dieser Verordnung unterliegenden Ausgaben auf 23 000 Mio ECU (85 % der Gesamtausgaben des EAGFL-Garantie). *Tabelle 1* zeigt die Verteilung der Beträge nach Mitgliedstaaten.

1.2. Die Verordnung bestimmt, daß bei der Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen ihrer finanziellen Bedeutung und anderen Risikofaktoren Rechnung getragen werden sollte. Ferner sieht sie eine Mindestzahl jährlich durchzuführender Prüfungen vor. Prüfungsumfang und -methode sind in Artikel 3 der Verordnung in allgemeinen Zügen umrissen ⁽²⁾.

1.3. Die Mitgliedstaaten sind zur Aufstellung jährlicher Prüfungsprogramme mit den Namen der zu kontrollierenden Unternehmen, zur Durchführung der Prüfungen und zur Erstellung jährlicher Berichte über die Anwendung der Verordnung verpflichtet.

1.4. Artikel 7 sieht gegenseitige Amtshilfe der Mitgliedstaaten bei der Prüfung von Unternehmen, die in einem anderen als dem Mitgliedstaat ansässig sind, in dem die fraglichen Zahlungen erfolgt sind, und die regelmäßige Unterrichtung über diese Zahlungen vor.

1.5. Im Rahmen ihrer Überwachungs- und Koordinierungsfunktion gemäß der Verordnung hat die Kommission dafür zu sorgen, daß die jährlichen Prüfungsprogramme unter Zugrundelegung angemessener Kriterien festgelegt werden (siehe Kapitel 2 und 3).

⁽¹⁾ Richtlinie 77/435/EWG des Rates vom 27. Juni 1977 (Abl. L 172 vom 12.7.1977).

⁽²⁾ **Artikel 3**

1. Die Genauigkeit der wichtigsten geprüften Daten wird in geeigneten Fällen durch eine angemessene Zahl von Gegenkontrollen überprüft, u. a. durch

— Vergleiche mit den Geschäftsunterlagen von Lieferanten, Kunden, Spediteuren oder anderen Dritten, die in direkter oder indirekter Verbindung mit Maßnahmen im Rahmen des Finanzierungssystems des EAGFL, Abteilung Garantie, stehen,

— Kontrollen der Menge und Natur von Lagerbeständen und

— Vergleiche mit der Buchführung über Kapitalströme, die Maßnahmen im Rahmen des Finanzierungssystems des EAGFL, Abteilung Garantie, zur Folge haben oder daraus resultieren.

2. Insbesondere in den Fällen, in denen die Unternehmen gemäß den gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Bestimmungen verpflichtet sind, eine besondere Bestandsbuchführung zu halten, umfaßt deren Prüfung in geeigneten Fällen einen Vergleich dieser Buchführung mit den Geschäftsunterlagen und gegebenenfalls den Lagerbeständen des Unternehmens.

Tabelle 1 — Ausgaben des EAGFL-Garantie, die 1990 der Prüfung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 unterlagen

Mitgliedstaaten	Ausgaben EAGFL-Garantie (Milliarden ECU)
Belgien	0,75
Dänemark	0,94
Deutschland	4,12
Griechenland	1,47
Spanien	1,82
Frankreich	5,05
Irland	0,53
Italien	3,97
Luxemburg	0,00
Niederlande	2,74
Portugal	0,25
Vereinigtes Königreich	1,67
Insgesamt	23,31

Quelle: Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 (VI/5202/92).

1.6. Der Hof hat die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 geprüft, in deren Rahmen Ende 1992 das dritte Jahresprogramm lief.

1.7. Die Prüfung des Hofes sollte dazu dienen, die Wirksamkeit der Verordnung und der Kontrollen, die die Mitgliedstaaten gemäß ihren Bestimmungen durchführen, insbesondere im Hinblick auf die Ausfuhrerstattungen für Milcherzeugnisse zu bewerten. Im einzelnen untersuchte der Hof,

- a) inwieweit sich die Verordnung als zweckdienlicher Rahmen für die nachträgliche Kontrolle von EAGFL-Einnahmen und -Ausgaben erwiesen hat;
- b) inwieweit die Kommission ihre Überwachungs- und Koordinierungsfunktion in effektiver Weise ausgeübt hat;
- c) inwieweit die Mitgliedstaaten die ihnen nach der Verordnung obliegenden Aufgaben hinsichtlich der Planung und Durchführung der vorgeschriebenen Kontrollen erfüllt haben.

1.8. Der Hof führte seine Prüfung in der Kommission sowie in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich durch, da diesen Mitgliedstaaten im gesamten Bereich der Ausfuhrerstattungszahlungen die größte Bedeutung zukommt. Die Prüfung des Hofes wurde im Juli 1992 angekündigt. In der Kommission wurde sie am 4. September 1992 und in den Mitgliedstaaten bis zum Februar 1993 abgeschlossen.

1.9. Die Prüfung richtete sich auf folgende Punkte:

a) in den Mitgliedstaaten:

- die Angaben, die der für die Erstellung des jährlichen Prüfungsprogramms zuständigen Stelle zur Verfügung stehen;
- die Kriterien für die Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen;
- die Koordinierung der Prüfungen einschließlich gegenseitige Amtshilfe;
- die Prüfungsmethode;
- den Prüfungsumfang;
- die Weiterverfolgung der Prüfungsergebnisse;
- die den Prüfern zur Verfügung stehenden Informationen und Instrumente;

b) in der Kommission:

- die Bewertung der jährlichen Prüfungsprogramme der Mitgliedstaaten;
- die Koordinierung der Kontrolle der multinationalen Unternehmen;
- die Bewertung der Anwendung der Verordnung;
- die Weiterverfolgung der Prüfungsergebnisse.

1.10. Neben einer Bewertung der Anwendung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten und der diesbezüglichen Überwachungsfunktion der Kommission werden in diesem Bericht auch die Feststellungen des Hofes aufgrund der Überprüfung bedeutender Empfänger von Ausfuhrerstattungszahlungen für Milcherzeugnisse berücksichtigt.

1.11. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1987 ⁽¹⁾ und in den beiden Sonderberichten Nr. 2/90 ⁽²⁾ und Nr. 2/92 ⁽³⁾ brachte der Hof Bemerkungen zu den Ausfuhrerstat-

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1987 (Abl. C 316 vom 12.12.1988).

⁽²⁾ Sonderbericht Nr. 2/90 (Abl. C 133 vom 31.5.1990).

⁽³⁾ Sonderbericht Nr. 2/92 (Abl. C 101 vom 22.4.1992).

tungen vor, in denen zahlreiche auf seiten der Mitgliedstaaten bestehende Mängel in folgenden Bereichen aufgezeigt wurden:

- Auswahl der zu prüfenden Unternehmen;
- Prüfungshäufigkeit;
- Prüfungsumfang;
- Prüfungsmethode;
- Auswahl der zu prüfenden Maßnahmen;
- Kontrolle bedeutender/multinationaler Antragsteller;
- Informationen und Instrumente, die den Prüfern zur Verfügung stehen;
- Prüferausbildung und -qualifikationen;
- Weiterverfolgung der Prüfungsergebnisse;
- Koordinierung der Prüfungen;
- Sanktionen;
- Befugnisse der Prüfer.

2. PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN: MITGLIEDSTAATEN

Auswahl der Unternehmen für die Prüfungsprogramme

Verfahren

2.1. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung bestimmt, daß Unternehmen, bei denen die Summe der Einnahmen oder Zahlungen in dem Jahr, das dem der Kontrolle vorausging, über 200 000 ECU lag, nicht seltener als alle zwei Jahre zu prüfen sind. Außerdem sieht er vor, daß in jedem Jahr eine bestimmte Mindestzahl von Unternehmen zu kontrollieren ist. Die Anwendung dieser Regelung bedingt aus den nachstehend dargelegten Gründen eine unzureichende Kontrollabdeckung der größeren Konzerne, wie **Tabelle 2** verdeutlicht, in der die Ausfuhrerstattungszahlungen im Vereinigten Königreich nach Unternehmen aufgeschlüsselt sind.

Tabelle 2 — Ausfuhrerstattungen für Milcherzeugnisse im Vereinigten Königreich, nach Unternehmen

Unternehmen Nr.	Erhaltene Erstattungs-beträge (ECU) (*)	Anteil an der Gesamtsumme der Erstattungen (%)	Kumulierte Prozentsätze
1	40 370 793	41,01	41,01
2	22 283 641	22,64	63,64
3	4 720 339	4,79	68,44
4	3 662 921	3,72	72,16
5	3 275 623	3,33	75,49
6	2 232 017	2,27	77,75
7	2 114 664	2,15	79,90
8	2 107 067	2,14	82,04
9	1 505 988	1,53	83,57
10	1 275 700	1,30	84,87
11	1 267 504	1,29	86,16
12	1 205 664	1,22	87,38
13	1 057 004	1,07	88,45
14	942 024	0,96	89,41
15	853 438	0,87	90,28
16	811 184	0,82	91,10
17	615 319	0,63	91,73
18	485 325	0,49	92,22
19	408 770	0,42	92,63
20	404 054	0,41	93,05
21	371 041	0,38	93,42
22	328 782	0,33	93,76
23	326 102	0,33	94,09
24	306 044	0,31	94,40
25	263 662	0,27	94,67
26	228 040	0,23	94,90
27	214 310	0,22	95,12
28	201 330	0,20	95,32
29	178 768	0,18	95,50
30	171 546	0,17	95,68
31	168 283	0,17	95,85
32	156 099	0,16	96,01

Quelle: Ausfuhrerstattungsdaten Vereinigtes Königreich 1990/91; Analyse des Rechnungshofes.

(*) In absteigender Reihenfolge.

2.2. Die Tabelle zeigt, daß 90 % der Gesamtausgaben auf die 15 an der Spitze rangierenden Unternehmen entfielen, während die in absteigender Reihenfolge aufgeführten restlichen 17 Unternehmen zusammen nur 6 % des Gesamtbetrags erhielten. Da den Bestimmungen von Artikel 2 Absatz 2 entsprochen werden mußte, wurden diese 32 Unternehmen, die oberhalb der Mindestschwelle lagen, ab der die Prüfung obligatorisch ist, alle hinsichtlich der Kontrollabdeckung als gleich wichtig behandelt.

2.3. Auch bezüglich der Prüfungsqualität war die Wirkung von Artikel 2 Absatz 2 kontraproduktiv. Im Vereinigten Königreich wurde festgestellt, daß die übliche Prüfungsdauer lediglich einen Tag betrug. Der Prüfungsaufwand vor Ort für die beiden Hauptempfänger, auf die

41 % bzw. 22 % der im EAGFL-Kontrolljahr 1990/91 gezahlten Ausfuhrerstattungen für Milcherzeugnisse entfielen, belief sich jeweils nur auf 6 Manntage, während auf Unternehmen, die zusammen weniger als 1 % des Gesamtbetrags erhielten, 14 Manntage verwendet wurden.

2.4. Die Verteilung der Ausfuhrerstattungen auf die Begünstigten, wie sie hier am Beispiel des Vereinigten Königreichs veranschaulicht wird, ist repräsentativ für das Verteilungsmuster sämtlicher Marktsektoren in allen Mitgliedstaaten.

2.5. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 sind in den Auswahlverfahren die finanzielle Bedeutung der betreffenden Unternehmen und andere Risikofaktoren zu berücksichtigen. In den letzten Jahren wurde die Verwendung der Risikoanalyse im Rahmen von Prüfungstechniken sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor auf breiter Front vorangetrieben. Sie ist inzwischen zu einem wesentlichen Instrument bei der Auswahl der zu kontrollierenden Aktivitäten und Unternehmen geworden und mit wachsendem Erfolg in Prüfungsbereichen wie der Steuerverwaltung, insbesondere in bezug auf die Mehrwertsteuer, eingesetzt worden.

2.6. Bei der Risikoanalyse erfolgt eine Gewichtung der Ausgaben entsprechend den ermittelten Risiken. Ein anschauliches Beispiel dafür, wie wichtig es ist, Erzeugnisse auszuwählen, bei denen kleine Abweichungen in der Zusammensetzung beträchtliche finanzielle Auswirkungen haben können, liefert die nachstehende *Tabelle 3*, die in bezug auf die im EAGFL-Haushaltsjahr 1989 aus einem Mitgliedstaat ausgeführten wichtigsten Milcherzeugnisse verdeutlicht, welche prozentuale Kürzung der Erstattungsätze sich bei einem — auch nur geringfügigen — Abweichen von den jeweiligen Klassifikationsanforderungen ergeben hätte.

2.7. Außerdem bestehen Risiken im Zusammenhang mit der Differenzierung einiger Ausfuhrerstattungen nach Bestimmungsländern. So ist z. B. bei Erstattungen, die bei der Ausfuhr von Provolone in die USA gezahlt werden, für die der Erstattungssatz 160 ECU je 100 kg beträgt, ein höheres Risiko gegeben als bei Erstattungen, die bei der Ausfuhr der gleichen Käsesorte nach Kanada geleistet werden, für das sich der Erstattungssatz auf 120 ECU je 100 kg beläuft, vor allem dann, wenn für die USA bestimmte Ware über die St.-Lorenz-Seeroute geleitet wird, über die Kanada und die USA gleichermaßen leicht zu erreichen sind.

2.8. Die Risikoanalyse sollte bei allen EAGFL-Maßnahmen Anwendung finden, und es sollten z. B. folgende Faktoren berücksichtigt werden:

— Einbeziehung in frühere Prüfungen und diesbezügliche Ergebnisse;

Tabelle 3 — Prozentuale Kürzung der Erstattungssätze bei Abweichen von den jeweiligen Klassifikationsanforderungen

Erzeugnis	Erstattungs- betrag (Mio ECU)	Anteil an der Gesamt- summe der Erstattungen (%)	Kumulierte Prozentsätze	Kürzung des Erstattungssatzes
Butter	147	30	30	FG unterschritten = 2,5 %ige Kürzung
Magermilchpulver	143	29	59	Molkezusatz usw. = Kürzung je nach Zu- satzmenge
Vollmilchpulver 28 % FG	47	9	68	FG unterschritten = 1 %ige Kürzung
Vollmilchpulver 26 % FG	37	7	75	FG unterschritten = 10 %ige Kürzung
Kondensmilch 7,4 % FG	15	3	78	FG unterschritten = 20 %ige Kürzung
Schmelzkäse	14	3	81	FGiTr unterschritten = 20 %ige Kürzung
Gouda	13	3	84	FGiTr unterschritten = 30 %ige Kürzung
Cheddar	12	2	86	FGiTr unterschritten = 100 %ige Kürzung

Abkürzungen: FG = Fettgehalt
FGiTr = Fettgehalt in der Trockenmasse

Quelle: Von einem Mitgliedstaat übermittelte Ausfuhrerstattungsdaten 1989/90; Analyse des Rechnungshofes.

- produktspezifisches Risiko;
- Risiko aufgrund des Bestimmungslandes;
- finanzielle Bedeutung des jeweiligen Unternehmens;
- Komplexität der Geschäftsstruktur und -aktivitäten des Unternehmens;
- bisher bekanntgewordene oder vermutete Unregelmäßigkeiten.

2.9. Die Risikoanalyse soll hauptsächlich dazu dienen, die bestmögliche Ausgangsbasis für die Auswahl derjenigen Unternehmen zu schaffen, die im Hinblick auf das vordringliche Erfordernis der Verhinderung bzw. Verfolgung von Unregelmäßigkeiten am meisten für eine Prüfung in Betracht kommen. Zudem erleichtert sie die Ermittlung des Prüfungsaufwands, der für eine angemessene Kontrolle der einzelnen Unternehmen erforderlich ist, und der wünschenswerten Prüfungshäufigkeit.

2.10. Kein Mitgliedstaat hatte ein Verfahren entwickelt, das alle vorgenannten Elemente umfaßte. In Dänemark, Frankreich, Irland, Italien und im Vereinigten Königreich waren, abgesehen von der Prüfungspflicht bei Unternehmen mit EAGFL-Einnahmen über 200 000 ECU, die einzigen zusätzlichen Kriterien, die im Auswahlverfahren systematisch berücksichtigt wurden, die finanzielle Bedeutung der Unternehmen und inwieweit sie früher bereits

kontrolliert wurden. In keinem Mitgliedstaat wurde der erforderliche Prüfungsaufwand für die einzelnen Unternehmen vorausberechnet. Die einzige Vorausplanung war die in bezug auf die quantitativen Vorgaben gemäß Artikel 2 Absatz 2.

2.11. Nur in Deutschland und in den Niederlanden wird in gewissem Umfang Risikoanalyse betrieben:

— In Deutschland werden im Hinblick auf die Ausfuhrerstattungen einschlägige Daten abgefragt, um Unternehmen, die mit „Risiko“-Produkten handeln, zu ermitteln und in das jährliche Prüfungsprogramm aufzunehmen. Die zuständigen Behörden waren allerdings außerstande, ihre Risikokriterien darzulegen.

— In den Niederlanden läuft nunmehr im dritten Jahr eine Analyse, bei der ein begrenzter Bereich der Ausfuhrerstattungsklassifikation untersucht wird. Dabei werden die Risiken, die sich aus der Ausfuhrerstattungsklassifikation ergeben, bekanntermaßen risikoträchtige Bestimmungsländer, bekannte Betrugsmethoden, Analyseergebnisse von Zollaborts, Handelspraktiken und Unternehmensverbindungen berücksichtigt. Die durch diese Analyse ermittelten Unternehmen werden in das jährliche Prüfungsprogramm aufgenommen. Den Prüfungen werden Erläuterungen zu den bestehenden Risiken und den Unterlagen, die zur Aufdeckung von aus diesen

Risiken erwachsenden Unregelmäßigkeiten erforderlich sind, übermittelt.

2.12. Trotz dieser Bemühungen in Deutschland und den Niederlanden ist der Hof der Auffassung, daß der allgemeine Mangel an wirksamen Risikoanalysen in den Mitgliedstaaten eine gravierende Schwachstelle in den Prüfungsverfahren darstellt.

Daten, die bei der Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen herangezogen werden

Daten zu den Ausfuhrerstattungszahlungen

2.13. Die zahlungsbezogenen Daten müssen in leicht zugänglicher Form verfügbar sein, damit Unternehmen, die mit risikoträchtigen Erzeugnissen handeln und nach risikoträchtigen Bestimmungsländern exportieren, ermittelt werden und somit die zu kontrollierenden Unternehmen in effizientester Weise ausgewählt werden können. Der Hof hat seit 1989 von allen obengenannten Mitgliedstaaten außer Irland alljährlich Magnetbandaufzeichnungen derartiger Daten erhalten und verwendet. Es gibt folglich keine triftigen technischen Gründe, weshalb die Mitgliedstaaten nicht raschere Fortschritte in der Nutzung derartiger Daten zur Planung der Unternehmensprüfungen hätten machen sollen.

2.14. In den geprüften Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 1.8) stellte der Hof folgendes fest:

- a) In Dänemark, Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich werden die zahlungsbezogenen Daten erfaßt, jedoch nicht von der für die Erstellung des jährlichen Prüfungsprogramms zuständigen Stelle abgefragt.
- b) In Deutschland und den Niederlanden sind die zahlungsbezogenen Schlüsseldaten verfügbar und werden, wenn auch nur in begrenztem Umfang, verwendet.
- c) In Irland erfolgt gegenwärtig keine Erfassung der Schlüsseldaten der einzelnen Erstattungsanträge, die zuständigen Behörden prüfen jedoch, inwieweit sie durchführbar wäre.

2.15. In Anhang 1 zu diesem Bericht sind die wichtigsten Daten zu den Ausfuhrerstattungszahlungen genannt, die nach Auffassung des Hofes von den Zahlstellen erfaßt und den mit der Planung der Prüfungen beauftragten Dienststellen für die Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen und Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden sollten.

Informationen über Unregelmäßigkeiten und betrügerische Praktiken

2.16. Ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen ist die Frage, inwieweit sie sich in der Vergangenheit an die EAGFL-Regelungen gehalten haben. Häufig verfügen nicht mit der Prüfung befaßte Verwaltungen oder Abteilungen über diesbezügliche Informationen: In aller Regel liegen z. B. den Zollbehörden detaillierte Angaben über Unregelmäßigkeiten vor, die bei der Durchführung körperlicher Kontrollen nach der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 ⁽¹⁾ der Kommission festgestellt wurden; Zoll- oder staatliche Labors verfügen über Analysedaten von Erzeugnissen, für die Ausfuhrerstattungen beantragt wurden; den Zahlstellen liegen Angaben über Unregelmäßigkeiten vor, die bei ihren vor der Leistung von Zahlungen vorgenommenen Belegkontrollen oder durch ihre internen Rechnungsprüfer aufgedeckt wurden; die mit der Betrugsermittlung beauftragten Dienststellen der Zollverwaltung bzw. des Landwirtschaftsministeriums haben Kenntnis von erwiesenermaßen und/oder vermutlich betrügerischen Unternehmen sowie nähere Angaben darüber, wie die betreffenden Betrügereien begangen wurden; Bediensteten des Landwirtschaftsministeriums, die für die für Produktionsbetriebe geltenden Nahrungsmittel- und Hygienenormen zuständig sind, liegen Informationen darüber vor, inwieweit sich Unternehmen an diese Bestimmungen gehalten haben.

2.17. All diese Informationen in der mit der Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen beauftragten Dienststelle zusammenzutragen, mag schwierig sein, ist jedoch möglich, wie die britische Datenbank zeigt, die die meisten der vorgenannten Angaben enthält. Allerdings fanden sich keine Beweise dafür, daß beim Auswahlverfahren davon Gebrauch gemacht worden war. In Italien und Frankreich war dagegen keine der genannten Datenarten verfügbar. In anderen Mitgliedstaaten lagen den mit der Prüfung beauftragten Dienststellen nur sehr begrenzte Informationen vor. Das einzige Beispiel für die Verwendung sachdienlicher Informationen zur Risikoanalyse war die in den Niederlanden laufende Untersuchung, auf die in Ziffer 2.11 verwiesen wird.

Risikobewertung durch die Prüfer

2.18. Die Risiken, die sich aus der Komplexität der Geschäftsstruktur eines Unternehmens ergeben, die Angemessenheit seiner Geschäftsunterlagen und die Ergebnisse früherer Prüfungen — all dies sind entscheidende Kriterien für die Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen. Derartige Informationen sollten aufgrund der vorangegangenen Prüfungen verfügbar sein, doch hat außer dem

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 386/90 der Kommission vom 12. Februar 1990 (ABl. L 42 vom 16.2.1990).

Vereinigten Königreich kein Mitgliedstaat Verfahren geschaffen, die gewährleisten, daß diese Informationen von den Prüfern bewertet und später genutzt werden.

Erfolgsbewertung

2.19. Zur Risikoanalyse gehört auch die Bewertung der Durchführung eines Prüfungsprogramms. Es ist wichtig festzustellen, ob die Ermittlung der bestehenden Risikofaktoren zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten geführt hat oder nicht, um die gewonnenen Erkenntnisse bei der Erstellung der nachfolgenden Programme zu nutzen.

2.20. Lediglich in den Niederlanden war eine derartige Bewertung vorgenommen worden, die sich aber zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof auch nur auf die (in Ziffer 2.11 beschriebene) Pilotrisikoanalyse beschränkte. Diese Bewertung zeitigte insofern beeindruckende Ergebnisse, als über 25 % der aufgrund der Risikoanalyse vorgenommenen Prüfungen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten führten, die sich insgesamt auf 1,2 Mio ECU bezifferten.

2.21. Alle Mitgliedstaaten sollten die Ergebnisse ihrer jährlichen Prüfungsprogramme im Hinblick auf ihre Auswahlkriterien bewerten und diese Bewertungen in die Jahresberichte aufnehmen, die der Kommission gemäß Artikel 9 der Verordnung übermittelt werden.

Kontrolle der multinationalen Unternehmen

2.22. Die Verteilung der Ausfuhrerstattungszahlungen im Milchsektor zeigt in anschaulicher Weise, wie eine begrenzte Anzahl von Unternehmen in den Genuß des größeren Teils der Erstattungsleistungen kommt. In anderen Produktsektoren besteht ein ähnliches Verteilungsmuster. Aus den EDV-Daten, die der Hof von acht Mitgliedstaaten erhalten hat, geht hervor, daß im Milchsektor auf etwa 25 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen 60 % der Erstattungen entfallen. Die meisten dieser Unternehmen sind in mehr als einem Mitgliedstaat tätig. Dabei gibt es folgende Konstellationen:

- Die Unternehmen erhalten Zahlungen in einem anderen als dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind.
- Sie erhalten die Zahlungen über „Briefkastenfirmen“⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Unternehmen ohne echte Geschäftstätigkeit, die lediglich eingerichtet wurden, um Erstattungen für andere mit ihnen in Verbindung stehende Unternehmen zu beantragen.

— Sie haben eigene, separate eingetragene Firmen in dem Mitgliedstaat, in dem die Zahlungen erfolgen, ein Teil der Geschäftsunterlagen, wenn nicht alle, werden jedoch außerhalb dieses Staates aufbewahrt.

— Die Produktion erfolgt in einem anderen als dem Mitgliedstaat, in dem die Zahlungen geleistet werden.

— Ein Teil ihrer Geschäftsunterlagen wird außerhalb der Gemeinschaft aufbewahrt.

2.23. Artikel 7 der Verordnung sieht folgendes vor:

— auf Ersuchen gegenseitige Amtshilfe der Mitgliedstaaten bei Prüfungen in den Fällen, in denen ein Unternehmen in einem anderen als dem Mitgliedstaat ansässig ist, in dem die Zahlungen erfolgen;

— jährliche Übersendung einer Aufstellung der Zahlungen durch den Mitgliedstaat, der sie leistet, an den Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen ansässig ist, mit Übermittlung einer Kopie an die Kommission;

— Übersendung einer Liste mit den Namen der in einem Drittland ansässigen Unternehmen, die EAGFL-Mittel erhalten, an die Kommission.

2.24. Es ist notwendig, die Bestimmungen von Artikel 7 zu verstärken, um folgendes zu gewährleisten:

— gegenseitige Amtshilfe bei allen in Ziffer 2.23 beschriebenen Konstellationen;

— Koordinierung der Prüfungen der betreffenden Unternehmen;

— Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei Erhalt eines Amtshilfeersuchens ohne Prüfungsaufforderung das betreffende Unternehmen und die betreffenden Maßnahmen trotzdem für eine Prüfung in Betracht zu ziehen.

2.25. In den nachfolgenden Ziffern werden die Feststellungen des Hofes zur Anwendung des Artikels 7 durch die Mitgliedstaaten im einzelnen dargelegt (siehe auch die Ziffern 3.12 und 3.13).

Einbeziehung der mitgeteilten Zahlungen in die Kontrollpopulation

2.26. In allen Mitgliedstaaten werden die Zahlungsmittelungen, sofern keine ausdrückliche Prüfungsauffor-

derung übermittelt wurde, einfach abgelegt und nichts weiter unternommen, selbst wenn die betreffenden Unternehmen ins jährliche Prüfungsprogramm einbezogen sind. Dies führte zu mangelnder Kontrolle, wie die folgenden Fälle zeigen:

- Die italienischen Behörden erhielten aus Deutschland Mitteilung über Zahlungen in Höhe von insgesamt 5 Mio ECU an ein italienisches Unternehmen. Das Unternehmen wurde wegen in Italien geleisteter Zahlungen in Höhe von insgesamt 500 000 ECU in das italienische Prüfungsprogramm aufgenommen, die in Italien befindlichen Unterlagen zu dem Ergebnis, für das in Deutschland Zahlungen erfolgten, wurden jedoch von den italienischen Behörden nicht geprüft.
- Die französischen Behörden erhielten von belgischer Seite Mitteilung in bezug auf ein französisches Unternehmen, an das 1991 3 Mio ECU gezahlt worden waren. Da dieses Unternehmen in Frankreich keinerlei EAGFL-Mittel in Anspruch nahm, war es nicht bei der französischen Zollverwaltung registriert. Die Mitteilung wurde mit dem Vermerk „Unbekannt“ abgelegt und nichts weiter unternommen. Das Unternehmen war indessen der Hauptakteur bei der in den Ziffern 2.33 bis 2.40 dieses Berichts beschriebenen Unregelmäßigkeit (1).
- Die irischen Behörden erhielten aus den Niederlanden Mitteilungen in bezug auf ein irisches Unternehmen, dem Beträge in Höhe von 130 Mio ECU und 12 Mio ECU ausgezahlt worden waren; beide wurden jedoch nicht in die Prüfung in Irland einbezogen.
- Eine Mitteilung der französischen Behörden an die deutsche Seite über Zahlungen in Höhe von 15 Mio ECU wurde ignoriert. Diese Zahlungen waren auch Gegenstand der nachstehend in Ziffer 3.12 erwähnten Prüfungsaufforderung von seiten der Kommission.
- Die britischen Behörden erhielten aus Deutschland eine Aufforderung zur Überprüfung von Zahlungen in Höhe von 1,5 Mio ECU an ein bereits in das britische Prüfungsprogramm des betreffenden Jahres aufgenommenes Unternehmen. Die deutschen Zahlungen wurden jedoch bei der Prüfung außer Betracht gelassen. Desgleichen wurde eine Aufforderung aus Italien zur Prüfung von Zahlungen in Höhe von 1 Mio ECU einfach abgelegt und nichts weiter unternommen.
- Die niederländischen Behörden erhielten aus Deutschland Mitteilung über an ein Unternehmen geleistete Zahlungen in Höhe von 22 Mio ECU. Auch diese Zahlungen wurden trotz der Aufnahme des Unternehmens ins jährliche Prüfungsprogramm nicht kontrolliert.

— Die dänischen Behörden wurden von niederländischer Seite über an ein Unternehmen geleistete Ausfuhrerstattungsleistungen in Höhe von 600 000 ECU für 1990 und in etwa gleicher Höhe im Jahre 1991 unterrichtet. Diese Beträge wurden nicht in die Prüfung des Unternehmens einbezogen, die damals im Gange war und heute noch läuft.

2.27. In den Mitteilungen wird nur der Gesamtbetrag der Zahlungen angegeben, die im fraglichen Jahr an das betreffende Unternehmen geleistet wurden. In den Fällen, in denen auch eine Prüfungsaufforderung erging, war das Vereinigte Königreich der einzige Mitgliedstaat, von dem Angaben über die einzelnen Zahlungen erbeten wurden. Ohne Kenntnis der zugrundeliegenden Vorgänge können solche Zahlungen natürlich nicht richtig geprüft werden.

2.28. In Anbetracht der vorstehenden Feststellungen bestand zur Zeit der Prüfung keine Gewißheit, daß alle in Artikel 1 der Verordnung festgelegten Beträge ordnungsgemäß unter die für eine Prüfung in Betracht gezogenen Zahlungen eingereicht worden waren.

Amtshilfeersuchen

2.29. Am 9.10.1990 ersuchten die Niederlande Frankreich um Amtshilfe gemäß Artikel 7 in bezug auf ein Unternehmen, das in den Niederlanden ansässig war, dessen relevante Geschäftsunterlagen sich jedoch zum Teil in Frankreich befanden. Die mit der Koordinierung solcher Aufforderungen beauftragte französische Behörde leitete das Ersuchen erst am 3.9.1991 an die für die Durchführung der beantragten Prüfung zuständige Zolldienststelle weiter. Diese übermittelte es am 29.10.1991 auf dem internen Dienstweg dem zuständigen Prüfteam. Bis heute ist von französischer Seite keine Antwort ergangen.

2.30. Im internationalen Handel sind in der Lieferkette zwischen Erzeugern und Endabnehmern häufig Unternehmen tätig, die in verschiedenen Mitgliedstaaten Niederlassungen haben. Dessenungeachtet stellte der Hof nur einen einzigen (vorstehend in Ziffer 2.30 erwähnten) Fall von Amtshilfeersuchen fest, in dem sich die Lieferanten und/oder die Erzeuger und/oder die Geschäftsunterlagen der Unternehmen in der Kette zwischen Antragsteller und Endabnehmer in einem anderen als dem Mitgliedstaat befanden, in dem die Zahlungen erfolgten.

2.31. Der Hof ist der Auffassung, daß hier eine bedeutende Schwachstelle der nachträglichen Kontrollen liegt. Darauf wurde bereits im Sonderbericht Nr. 2/92 hingewiesen. Der nachstehend beschriebene typische Fall veranschaulicht das Wesen des internationalen Handels und die Notwendigkeit einer Verbesserung der Kontrollstruktur.

(1) Siehe auch Hinweis in Ziffer 3.1 i) des Sonderberichts Nr. 2/92 (ABl. C 101 vom 22.4.1992).

2.32. Artikel 43 der Verordnung (EWG) Nr. 3183/80⁽¹⁾ der Kommission gestattete Exporteuren, wenn sie den Zuschlag in einer Ausschreibung in einem Drittland erhalten hatten, die Vorausfestsetzung des Erstattungssatzes für einen Zeitraum von 13 Monaten. Die Verwendung der Vorausfestsetzungsbescheinigung war auf Lieferungen im Rahmen der fraglichen Ausschreibung beschränkt. Die übliche Geltungsdauer für Vorausfestsetzungsbescheinigungen betrug 6 Monate.

2.33. Im Juni 1987 beantragte und erhielt ein Unternehmen in Frankreich eine solche Bescheinigung für die Ausfuhr von 10 000 Tonnen Magermilchpulver nach Algerien. Die durch die Bescheinigung gedeckte Menge wurde aufgeteilt, und die diesbezüglichen Rechte wurden auf drei Unternehmen übertragen, eines in den Niederlanden und zwei in Deutschland. Das Milchpulver wurde zum größten Teil (9 000 Tonnen) von drei Unternehmen im Vereinigten Königreich in zehn verschiedenen Molkereibetrieben hergestellt. Die restlichen 1 000 Tonnen wurden in vier Molkereien in Deutschland erzeugt. Das im Vereinigten Königreich produzierte Milchpulver wurde in die Niederlande verbracht und dort vor dem Weitertransport eingelagert.

2.34. Zwischen Januar und Juni 1988 wurde das in den Niederlanden eingelagerte Milchpulver zur Ausfuhr nach Algerien auf sieben Schiffe verladen. Beim Auslaufen aus den niederländischen Häfen steuerten die Schiffe nicht westwärts, wie zu erwarten gewesen wäre, sondern ostwärts. Angeblich hatten sie sich im deutschen Hafen Emden gemeldet, wo das Milchpulver zur Erfüllung der Vorausfestsetzungsbedingungen zur Einfuhr nach Deutschland und gleichzeitig zur Ausfuhr unter Inanspruchnahme von Erstattungsleistungen angemeldet wurde, ohne daß die Ware zwischendurch ausgeladen wurde. Im Lloyd's Register of Shipping findet sich kein Nachweis, daß sich eines der Schiffe in Emden gemeldet hat.

2.35. Die Ausfuhrerstattungsanträge wurden von den zwei Unternehmen in Deutschland gestellt. Der Kauf des Milchpulvers wurde von der niederländischen Firma arrangiert. Ein Teil (2 000 Tonnen) wurde von ihr direkt nach Algerien verkauft. Die übrigen 8 000 Tonnen wurden fob an zwei Unternehmen verkauft, von denen das eine in der Schweiz, das andere im Vereinigten Königreich niedergelassen war.

2.36. Um zu kontrollieren, ob die Ware unter Angabe der richtigen Menge und mit der richtigen Ausfuhrerstattungs-klassifikation angemeldet wurde und ob sie nach Algerien geliefert und dort im Rahmen der in der Vorausfestsetzungsbescheinigung angegebenen Ausschreibung in den Verkehr gebracht wurde, mußte der Hof eine Prüfung in Deutschland, den Niederlanden, Frankreich, im Vereinig-

ten Königreich und in der Schweiz durchführen. Die Prüfung ergab, daß der Geschäftsführer des Unternehmens in Frankreich auch der materielle Eigentümer der Unternehmen im Vereinigten Königreich und in der Schweiz war, daß keine der Lieferungen im Rahmen der in der Vorausfestsetzungsbescheinigung angegebenen Ausschreibung erfolgt war und daß von den fraglichen 15 Mio ECU über 2 Mio zu Unrecht gezahlt worden waren.

2.37. Als der Hof die betreffenden Mitgliedstaaten über den Fall unterrichtete, erwiderte die deutsche Seite, man könne nichts unternehmen, weil es hier um die vorschriftswidrige Ausstellung der Vorausfestsetzungsbescheinigung in Frankreich gehe, und von französischer Seite kam die Antwort, dies sei eine rein deutsche Angelegenheit, weil es sich um einen Fall von Bescheinigungsmißbrauch handele. Seither fordert die Kommission die Wiedereinziehung des unter Mißbrauch der fraglichen Lizenz erhaltenen Betrags von dem deutschen Unternehmen. Sie hat sich jedoch nicht bemüht, ihre Kontrolltätigkeit auf andere diesem Unternehmen ausgestellte Lizenzen auszudehnen.

2.38. Am 12. Februar 1992 forderte der Hof die französischen Behörden auf, die Untersuchung auf andere dem französischen Unternehmen ausgestellte Bescheinigungen auszudehnen. In einem am 25. März 1992 eingegangenen Antwortschreiben hieß es, die Untersuchung sei im Gange. Tatsächlich begann die Untersuchung erst im März 1993 infolge weiterer Kontakte zwischen dem Hof und den französischen Behörden.

Übermittlung von Hintergrundinformationen zu den Prüfungsaufforderungen

2.39. Kein Mitgliedstaat liefert bei Prüfungsaufforderungen irgendwelche Hintergrundinformationen über die betreffenden Unternehmen. Es ist indessen besonders wichtig, bei Vorliegen spezifischer Informationen zu vermuteten betrügerischen Praktiken oder bekannten Risiken den Stellen, die die Prüfung durchzuführen haben, alle relevanten Daten zu übermitteln.

2.40. Nur die Niederlande hatten einige zu kontrollierende Unternehmen aufgrund ihrer Pilotrisikoanalyse ermittelt, wo diese Unternehmen jedoch in anderen Mitgliedstaaten überprüft werden mußten, wurden die festgestellten Risiken nicht mitgeteilt.

Berichterstattung und Weiterverfolgung

2.41. Jede Prüfungsaufforderung sollte selbstverständlich beantwortet werden, vorzugsweise in Form eines schriftlichen Berichts. Das Vereinigte Königreich und Irland waren

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 (ABl. L 338 vom 13.12.1980).

die einzigen Mitgliedstaaten, die systematisch Kopien der betreffenden Prüfungsberichte übermittelten.

2.42. Kein Mitgliedstaat hatte ein Verfahren zur Weiterverfolgung der fraglichen Fälle vorgesehen, um sicherzustellen, daß seinen Prüfungsaufforderungen in befriedigender Weise entsprochen wurde.

2.43. Der Hof ist der Auffassung, daß sich die Mitgliedstaaten in bezug auf die Anwendung von Artikel 7 der Verordnung für ein eher minimales Konzept entschieden haben. Um ihm volle Geltung zu verschaffen, bedarf es eines dynamischeren Vorgehens von ihrer Seite.

Unternehmen mit Geschäftsunterlagen außerhalb der Gemeinschaft

2.44. Die Verordnung enthält keinerlei Bestimmungen bezüglich der Vorlage der Unterlagen von Unternehmen, deren für die Prüfung erforderliche Geschäftsunterlagen zum Teil oder ganz außerhalb des Gemeinschaftsgebiets aufbewahrt werden.

2.45. Einer der bedeutendsten Empfänger von Ausfuhrerstattungen für Milcherzeugnisse, der in allen Mitgliedstaaten tätig ist, verkauft 80 % seiner Exporte aus EG-Produktion nach Drittländern über ein außerhalb der Gemeinschaft niedergelassenes zentrales Verkaufsunternehmen. Dieses Unternehmen bewahrt die Unterlagen über die Zahlungen von Drittländerkunden, die Reklamationen in bezug auf Waren, deren Qualität für nicht gesund und handelsüblich befunden wurde, die Verschiffungsunterlagen und Unterlagen über die Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen an seinem Sitz außerhalb der Gemeinschaft auf. Auf diesen Umstand war in den Prüfungsberichten mehrerer Mitgliedstaaten hingewiesen worden.

2.46. Da das zentrale Verkaufsunternehmen seinen Sitz außerhalb der Gemeinschaft hat, erfolgte keine vollständige Prüfung aller vorgeschriebenen Geschäftsunterlagen, die mit den Erstattungsansprüchen in Zusammenhang standen, durch die betreffenden Mitgliedstaaten.

2.47. Der Hof bemühte sich um die Durchführung einer Prüfung dieses Unternehmens, um insbesondere die die Kriterien der gesunden und handelsüblichen Qualität und der Inverkehrbringung der fraglichen Erzeugnisse betreffenden Geschäftsbelege einzusehen. Nach diesbezüglichen Verhandlungen erkannte das Unternehmen die Berechtigung des Ersuchens des Hofes an, und nachdem die erforderliche Genehmigung der Regierung des betreffenden Drittlands eingeholt war, führte der Hof eine Prüfung durch. Einige dabei gemachte Feststellungen sind in Ziffer 2.73 wiedergegeben.

2.48. Die bestehenden Rechtsvorschriften sind insofern unzulänglich, als sie die Begünstigten nicht ausdrücklich dazu verpflichten, Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen als Vorbedingung für die Zahlung der EAGFL-Mittel vollen Zugang zu relevanten Geschäftsunterlagen zu gewähren, wo immer sie sich befinden mögen. Diesem Mangel muß abgeholfen werden, um jedweden Zweifel hinsichtlich der bestehenden Prüfungsbefugnisse auszuschließen.

Prüfungsvorbereitung

Zahlungsbezogene Daten

2.49. Die Prüfer benötigen die Daten der Maßnahmen, die sie kontrollieren sollen, in leicht abfragbarer Form zur Auswahl der Maßnahmen. Zudem sollten diese Angaben vor Ort in den Unternehmen verfügbar sein.

2.50. In keinem Mitgliedstaat außer in Dänemark und teilweise in Deutschland waren die zahlungsbezogenen Daten wie Antragsnummer und -datum, Erzeugnis, Menge, Bestimmung, Erstattungssatz und -betrag in dieser Form für die Prüfer verfügbar. Der Hof stellte diesbezüglich folgendes fest:

— In Italien wurde den Prüfern von der zentralen Prüfungsstelle der Gesamtbetrag mitgeteilt, der im betreffenden Jahr an das jeweilige Unternehmen gezahlt wurde. Danach mußten sie zur Rekonstruktion der Antragsdaten das Unternehmen auffordern, ihnen eine Übersicht über sämtliche Ausfuhranmeldungen zu liefern, und dann die Zollstellen, bei denen sie abgegeben worden waren, um Übersendung von Kopien ersuchen.

— In Irland mußten die Prüfer die betreffenden Angaben in den Antragsunterlagen in der Zahlstelle prüfen und bei Bedarf handschriftlich notieren.

— In den Niederlanden und im Vereinigten Königreich waren die benötigten Angaben durchweg und in Deutschland größtenteils nur im Form von Computerlisten verfügbar, die sich sehr schwer für Risikoanalysen verwenden lassen.

— In Frankreich beschafften sich die Zollbehörden die Antragsdaten nicht von den Zahlstellen, sondern entnahmen sie ihrer eigenen Exportstatistik-Datenbank in Form von Computerlisten, die nur auf den 8stelligen Nummern der Kombinierten Zollnomenklatur basierten, ungeachtet der Tatsache, daß die Erstattungen nach der Ausfuhrerstattungs-nomenklatur durch 3 weitere

Stellen differenziert sind (siehe auch Ziffer 2.63). Außerdem waren Erstattungssatz und -betrag der Zolldatenbank nicht zu entnehmen.

Hintergrundinformationen

2.51. Bei der Vorbereitung einer Prüfung sollte auch immer unter den Informationen in der Art der weiter oben in Ziffer 2.16 beschriebenen Daten recherchiert werden, die den anderen an der Kontrolle der EAGFL-Mittel beteiligten amtlichen Stellen vorliegen. Der Schriftwechsel der Zahlstellen mit den Unternehmen, der die Ordnungsmäßigkeit der Anträge, Probleme bezüglich der Ankunftsnachweise, die Erstattungs-klassifikation und andere Fragen betrifft, sollte berücksichtigt werden. In den Zollabors vorliegende Analyseergebnisse sollten ebenso geprüft werden wie die Berichte der mit der Betrugsermittlung beauftragten Dienststellen über bekannte und/oder vermutete betrügerische Praktiken.

2.52. In diesem Zusammenhang stellte der Hof folgendes fest:

- In keinem Mitgliedstaat erhielt die mit der Prüfung beauftragte Stelle bei der Prüfungsvorbereitung die obengenannten Informationen von den Zahlstellen.
- In keinem Mitgliedstaat wurden systematisch Testergebnisse der von den betreffenden Unternehmen exportierten Erzeugnisse bei den Zollabors erfragt.

2.53. Selbst da, wo eine Konsultation befaßter Stellen vorgesehen ist wie in Italien, wo sich die Prüfer an die Guardia di Finanza wenden, um Näheres über Untersuchungen betrügerischer Praktiken der zu kontrollierenden Unternehmen in Erfahrung zu bringen, führt dies nicht immer zu umgehenden Ermittlungen, wie der nachstehende Fall zeigt.

2.54. Am 31.8.1989 machte der Hof den italienischen Corte dei Conti auf eine möglicherweise vorliegende Unregelmäßigkeit im Zusammenhang mit Pecorino-Käse-Ausfuhren aufmerksam. Am 22.12.1989 erörterte der Hof den Fall mit der Guardia di Finanza in Rom, die diesbezüglich keine Fortschritte zu vermelden hatte. Am 25.3.1991 wurde von der italienischen Zollverwaltung eine Prüfung des betreffenden Unternehmens und einiger der betreffenden Maßnahmen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 durchgeführt. Die Prüfer hatten keine Kenntnis von der vermuteten Unregelmäßigkeit und befanden, ohne Prüfung von Produktionsunterlagen, alle Erstattungsanträge für rechtmäßig und ordnungsgemäß. Erst am

31.7.1991 forderte die Guardia di Finanza in Rom ihre für die Kontrolle des betreffenden Unternehmens zuständige Dienststelle auf, eine Untersuchung durchzuführen. Die Guardia di Finanza stellte fest, daß die Erstattungsanträge unrechtmäßig waren, und am 4.9.1992 wurden die im Zeitraum 1986-1989 zu Unrecht gezahlten Erstattungsbeträge in Höhe von insgesamt 15 000 ECU wiederingezogen.

2.55. Ferner ist erwähnenswert, daß das betreffende Unternehmen die gleiche Art von in Italien produziertem Käse über die Niederlande exportierte und dort Ausfuhrerstattungen beantragte. Die Tests des niederländischen Zollabors ergaben, daß der Wassergehalt höher war, als im Erstattungsantrag angegeben. Es kam jedoch diesbezüglich zu keiner Kontaktaufnahme zwischen den zuständigen niederländischen und italienischen Stellen, noch wurden in den Niederlanden weitere Ausfuhrerstattungsanträge dieses Unternehmens für das gleiche Erzeugnis, die sich 1991 auf insgesamt 500 000 ECU bezifferten, geprüft.

Auswahl der zu kontrollierenden Maßnahmen

2.56. Die Verordnung sieht nicht vor, daß Maßnahmen als solche nach den ihnen innewohnenden Risiken für eine Prüfung ausgewählt werden sollten. Wenn bei der Auswahl der Unternehmen nicht nur ihre finanzielle Bedeutung innerhalb des EAGFL-Systems, sondern auch andere Risikofaktoren zu berücksichtigen sind, dann sollte auch bei der Auswahl der Maßnahmen bestehenden Risikofaktoren Rechnung getragen werden. Nach Auffassung des Hofes sollten die weiteren Risikofaktoren, die bei den Ausfuhrerstattungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind, zumindest die gleichen sein wie die weiter oben in Ziffer 2.8 beschriebenen, die bei der Auswahl der Unternehmen in Betracht gezogen werden.

2.57. In diesem Zusammenhang stellte der Hof folgendes fest:

- In Irland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich wurden die zu kontrollierenden Maßnahmen von den staatlichen Prüfern unter Berücksichtigung des fraglichen Wertes und der Repräsentativität des jeweiligen Zeitraums und Erzeugnisses ausgewählt.
- In Italien war, da sämtliche Anträge überprüft wurden, keine Auswahl nach Risikofaktoren erforderlich (siehe jedoch die Bemerkungen zum Prüfungsumfang in Ziffer 2.61 ff.).
- In Deutschland und Dänemark fanden sich keine Beweise für eine systematische Anwendung von Risikokriterien bei der Auswahl der zu kontrollierenden Maßnahmen.

2.58. Es gab einige Fälle, in denen der Prüfer bei der Auswahl der Maßnahmen Eigeninitiative entwickelte und dabei die Zweckmäßigkeit der Risikoanalyse unter Beweis stellte. So kontrollierte z. B. ein Prüfer in Deutschland ein Unternehmen, das u. a. Feta-Käse exportierte. Bei diesem Produkt bestand bei Kaseinzusatz kein Anspruch auf Ausfuhrerstattungsleistungen. Da der Prüfer festgestellt hatte, daß hier das größte Risiko lag, unterzog er die zur Herstellung des Käses verwendeten Rohstoffe einer eingehenden Untersuchung. Damit wies er nach, daß Kasein zugesetzt worden war, woraufhin die zu Unrecht gezahlten Erstattungsbeträge in Höhe von 45 000 ECU wiedereingezogen wurden. Eigeninitiative von seiten der Prüfer sollte demnach gefördert werden und die Anwendung detaillierter Kriterien für die Risikoanalyse ergänzen.

Prüfungsumfang

Definition des Begriffs „Geschäftsunterlagen“

2.59. Gemäß Artikel 1 der Verordnung soll die tatsächliche und ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen anhand der Geschäftsunterlagen der Unternehmen geprüft werden. Als „Geschäftsunterlagen“ gelten dabei „sämtliche Bücher, Register, Aufzeichnungen und Belege, die Buchhaltung sowie die gewerbliche Tätigkeit des Unternehmens betreffende Korrespondenz sowie Geschäftsdaten jedweder Form, soweit diese Unterlagen in direkter oder indirekter Beziehung zu den... [EAGFL-]Maßnahmen stehen“. Artikel 3 sieht die Ausdehnung der Prüfung auf die Geschäftsunterlagen von Lieferanten, Kunden, Spediteuren und anderen Dritten vor, die in direkter oder indirekter Verbindung mit EAGFL-Maßnahmen stehen.

2.60. Die genannten Artikel liefern eine brauchbare Orientierungsbasis für den Umfang der durchzuführenden Kontrollen. Bei den Prüfungen durch den Hof wurden indessen von Mitgliedstaaten und Unternehmen gewisse Zweifel geäußert, ob der Begriff „Geschäftsunterlagen“ auch die Produktion und die Qualitätskontrolle betreffenden Unterlagen umfaßt. Nach Ansicht des Hofes sind sie mit eingeschlossen. Diese Frage sollte durch die Kommission und den Ausschuß für den ergänzenden Handelsmechanismus geklärt, und, falls erforderlich, der Wortlaut der Bestimmungen abgeändert werden, um künftig jeden Zweifel auszuschließen.

Umfang der Kontrolle

2.61. Im Gegensatz zu dem weit gefaßten Prüfungsumfang gemäß der Verordnung war der Ansatz der Mitglied-

staaten in der Praxis nach den Feststellungen des Hofes in unzulässiger Weise eingeschränkt. In den nachfolgenden Ziffern werden Beispiele für Mängel hinsichtlich des Prüfungsumfangs angeführt. Sie sind jeweils im Hinblick auf das zu testende Erstattungskriterium zusammengefaßt, mit kurzen Erläuterungen zur Bedeutung des betreffenden Tests.

Ausfuhrerstattungsklassifikation

2.62. Die Ausfuhrerstattungssätze sind entsprechend der in der Ausfuhrerstattungsnomenkatur angegebenen Zusammensetzung und Beschreibung differenziert. Die Anforderungen hinsichtlich der Zusammensetzung beziehen sich auf die verwendeten Rohstoffe und auf die chemischen Merkmale des Fertigprodukts wie Wassergehalt oder Fettgehalt in der Trockenmasse. Beispielsweise wird für einen Cheddar-Käse mit einem Fettgehalt von 48 % i.Tr. oder mehr ein Erstattungsbetrag von maximal 150 ECU je 100 kg gezahlt, während bei einem Fettgehalt von 47,9 % oder weniger keinerlei Erstattung gewährt wird. Die Differenzierung der Sätze auf der Grundlage der Beschreibung und/oder Zusammensetzung ist gleichermaßen für Ausfuhrerstattungen für Milch, Rindfleisch und Getreide vorgesehen.

2.63. Geschäftsunterlagen im begrenzten Sinne von Aufträgen, Verträgen, Lieferscheinen, Frachtpapieren und Rechnungen bieten sicherlich eine gewisse Gewähr hinsichtlich der korrekten Beschreibung der angemeldeten Ware. Dagegen bietet keine dieser Quellen ausreichende Sicherheit bezüglich der Rohstoffe, die zu ihrer Herstellung verwendet wurden, oder der chemischen Zusammensetzung im Sinne von Wassergehalt, Fettgehalt usw. Um diese Punkte zu kontrollieren, muß sich die Prüfung auch auf die Produktionsunterlagen des jeweiligen Unternehmens und die Ergebnisse der Qualitätskontrolltests des Fertigprodukts erstrecken.

2.64. Der Hof stellte fest, daß nur in zwei Mitgliedstaaten, Frankreich und Irland, eine systematische Prüfung der Produktion und die Qualitätskontrolle betreffenden Unterlagen erfolgte. In Italien, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich wurden diese Unterlagen von der zuständigen Prüfungsstelle nie und in Deutschland und Dänemark nur selten untersucht. Unter diesen Umständen kann es keine Gewähr dafür geben, daß bei der Prüfung der Ausfuhrerstattungsmaßnahmen wesentliche Elemente bezüglich der Ausfuhrerstattungsklassifikation in ausreichendem Maße kontrolliert wurden.

2.65. Im Sonderbericht Nr. 2/92 ⁽¹⁾ wurde dargelegt, welche Bedeutung der Prüfung der die Produktion und die Qualitätskontrolle betreffenden Unterlagen zukommt. Der folgende Fall ist ein weiteres anschauliches Beispiel für die Wichtigkeit derartiger Untersuchungen:

Ein Zollabtest einer Probe von unter Inanspruchnahme von Erstattungsleistungen aus dem Vereinigten Königreich ausgeführtem Mozzarella ergab, daß der Käse einen überhöhten Wassergehalt hatte und deshalb anders einzustufen, d. h. ein niedrigerer Erstattungssatz vorzusehen war. Der Fall wurde von der britischen Zollverwaltung als Betrugsermittlungsverfahren behandelt. Die zuständige Ermittlungsstelle beschaffte sich die Testergebnisse des unternehmenseigenen Labors für das fragliche Erzeugnis, die die Ergebnisse des Zollabtests bestätigten, und stellte zudem fest, daß die Falschdeklaration noch zahlreiche andere Maßnahmen betraf. Die ermittelte Unregelmäßigkeit bezifferte sich auf 900 000 ECU, die, verbunden mit einer Strafe, wieder eingezogen wurden.

2.66. Artikel 3 der Verordnung sieht körperliche Kontrollen der Menge und Natur von Lagerbeständen vor. Körperliche Kontrollen sind aus folgenden Gründen wichtig:

- Sie stellen eine grundlegende Prüfung dar, durch die ermittelt wird, ob ein Unternehmen zur Herstellung der fraglichen Erzeugnisse fähig ist oder nicht.
- Sie ermöglichen es dem Prüfer, die maßgeblichen Kontrollunterlagen zu ermitteln, in denen die einzelnen Bestandteile genannt und quantifiziert sind.
- Sie gestatten es dem Prüfer, die maßgeblichen Kontrollverfahren wie z. B. das Verfahren zur Mengenbestimmung zu überprüfen.
- Sie erlauben dem Prüfer die Identifizierung und damit die Kontrolle der Verwendung der betreffenden Rohstoffe.

2.67. Der Hof stellte fest, daß die Einbeziehung körperlicher Kontrollen von Produktions-, Lager- und Versandräumen in Prüfungen der Mitgliedstaaten nicht grundsätzlich in Betracht gezogen wurde. Die vom Hof selbst durchgeführte Prüfung von Empfängern von Ausfuhrerstattungen hat gezeigt, wie zweckmäßig solche Kontrollen sind.

- Einbeziehung der Plastikverpackung in das für Erstattungszwecke angegebene Gewicht (40 000 ECU jährlich zuviel an einen Antragsteller gezahlt);

— Verwendung von Buttermilch statt der angegebenen Magermilch, dadurch bedingt Überzahlungen in Höhe von 1,2 Mio ECU;

— Zusätze wie Kasein und Molke wurden nicht von dem für Erstattungszwecke angegebenen Gewicht abgezogen, was zu Überzahlungen in Höhe von 800 000 ECU führte. Der letztgenannte Fall, der bei nationalen Rechnungsprüfungen in vier Mitgliedstaaten (F, UK, NL und D) nicht aufgedeckt worden war, wurde von dem betreffenden Unternehmen freiwillig offenbart.

Gesunde und handelsübliche Qualität und Inverkehrbringung der Erzeugnisse

2.68. Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 ⁽²⁾ der Kommission sieht vor, daß keine Ausfuhrerstattung gewährt wird, wenn die Erzeugnisse nicht von gesunder und handelsüblicher Qualität sind oder wenn bei zur menschlichen Ernährung bestimmten Erzeugnissen aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihres Zustands ihre Verwendung zu diesem Zweck ausgeschlossen oder wesentlich eingeschränkt ist. Gemäß Artikel 5 der Verordnung ist die Zahlung der Erstattung außer von der Voraussetzung, daß das Erzeugnis das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen hat, auch davon abhängig, daß es in ein Drittland eingeführt wurde. Außerdem können die Mitgliedstaaten zusätzliche Beweismittel fordern, mit denen ihnen gegenüber nachgewiesen werden kann, daß das betreffende Erzeugnis tatsächlich in unverändertem Zustand auf den Markt des einführenden Drittlandes gelangt ist.

2.69. Durch die genannten Artikel soll gewährleistet werden, daß die Gemeinschaft keine beschädigten Erzeugnisse subventioniert, keine Erzeugnisse, die die im Begriff der handelsüblichen Qualität implizierten Haltbarkeitsmerkmale nicht mehr besitzen, keine Erzeugnisse, die für den menschlichen Verzehr ungeeignet sind, und keine Erzeugnisse, für die es keinen wirklichen Absatzmarkt gibt.

2.70. Die Prüfung in diesem Bereich kann dadurch erschwert werden, daß manche der betreffenden Belege unter Umständen nur in den Geschäftsunterlagen des Drittländskunden zu finden sind. Die übliche Prüfungsmethode war die, sich durch die Kontrolle der Kontoauszüge und der Zahlungsunterlagen des Kunden zu vergewissern, daß die Waren vollständig bezahlt wurden. Darüber hinaus gibt es jedoch noch eine Reihe anderer sachdienlicher Belege, auf die sich die Prüfung stützen kann:

- Kundenreklamationen;

⁽¹⁾ Ziffer 3.1.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 (ABl. L 351 vom 14.12.1987).

- Rückstellungen und Abschreibungen in der Rechnungslegung im Hinblick auf nicht absatzfähige bzw. nicht abgesetzte Erzeugnisse;
- Gutschriften;
- in Anspruch genommene Versicherungsleistungen;
- Qualitätskontrollberichte zu Kundenreklamationen.

2.71. In diesem Zusammenhang stellte der Hof folgendes fest:

- In Dänemark, Deutschland, Italien, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich wurde bei den Prüfungen keine der genannten Unterlagenarten berücksichtigt.
- Bei den Prüfungen in Frankreich wurden Rückstellungen und Abschreibungen berücksichtigt, aber keine der anderen Quellen.
- In Irland wurden Versicherungsleistungen und Gutschriften in die Prüfungen einbezogen, nicht aber die anderen Unterlagen.

2.72. Wie wichtig die Kontrolle der genannten Unterlagen ist, läßt sich aus den nachstehenden Beispielen ersehen, auf die der Hof bei einer kürzlich durchgeführten Prüfung bei einem einzigen Begünstigten stieß. Alle Feststellungen ergaben sich aus einer Kontrolle der in Ziffer 2.70 erwähnten Unterlagen:

- 250 Tonnen Vollmilchpulver wurden „wegen ihres ranzigen Geschmacks“ als „für den Direktverkauf schlechthin ungeeignet“ befunden.
- In einem Drittland wurden 85 Tonnen Vollmilchpulver auf Veranlassung der Gesundheitsbehörden vernichtet, weil die Ware infolge unsachgemäßer Versiegelung der Behälter, in denen sie abgefüllt war, für den menschlichen Verzehr ungeeignet war.
- 617 Tonnen gesüßte Kondensmilch wurden mit 50 %igem Preisnachlaß zur Verwendung für gewerbliche Zwecke verkauft, weil ihre Viskosität aufgrund eines Produktionsfehlers die handelsüblichen Werte überstieg.
- 42 Tonnen Sahne wurden auf Veranlassung der Gesundheitsbehörden beschlagnahmt und vernichtet, weil die Ware wegen ihres durch unsachgemäße Sterilisierung bedingten bitteren Geschmacks nicht für den menschlichen Verzehr geeignet war.
- 9,5 Tonnen Sahne wurden während eines Sturms auf See völlig vernichtet.

- 1 690 Tonnen Vollmilch entsprachen nach dem Urteil des betreffenden Kunden wegen ihres schalen Geschmacks nicht den normalen Qualitätsanforderungen und waren folglich in diesem Zustand nicht absatzfähig.

In den vorgenannten Fällen geht es um Erstattungsbeträge von insgesamt 2,65 Mio ECU.

3. DIE ROLLE DER KOMMISSION

Einleitende Bemerkungen

3.1. In den Antworten der Kommission wird darauf hingewiesen, daß sie nach Beginn der Prüfung durch den Hof eigene Maßnahmen zur Kontrolle der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 in Angriff genommen hat. Der Hof stellt mit Befriedigung fest, daß seinen Bemerkungen und Empfehlungen im Sonderbericht Nr. 2/92 sowie den Bemerkungen, die sich während der Prüfung des Hofes in bezug auf die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 ergaben, Rechnung getragen worden ist.

Jährliche Prüfungsprogramme

3.2. Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung haben die Mitgliedstaaten der Kommission jährliche Prüfungsprogramme zu übermitteln, in denen die Zahl der zu kontrollierenden Unternehmen und ihre sektorale Verteilung entsprechend den erhaltenen Beträgen und die bei der Erstellung der Programme zugrunde gelegten Kriterien anzugeben sind. Wenn die Kommission nicht binnen sechs Wochen Änderungswünsche mitteilt, werden die übermittelten Programme durchgeführt.

3.3. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes in der Kommission lagen die Prüfungsprogramme der Mitgliedstaaten für die Jahre 1990/91, 1991/92 und 1992/93 vor. Die Kommission beschränkte sich nach ihrem Eingang auf eine rechnerische Überprüfung der jeweils ermittelten Anzahl der zu kontrollierenden Unternehmen. Die einzige jemals erhobene Beanstandung betraf das britische Programm 1990/91. Eine Bewertung der Programme im Hinblick auf die bei der Auswahl der Unternehmen Anwendung findenden Risikokriterien wurde nicht vorgenommen.

3.4. Gemäß Artikel 10 Absatz 5 kann die Kommission darum ersuchen, eine bestimmte Art von Unternehmen in

die Programme von Mitgliedstaaten aufzunehmen. Die Kommission hat zwei derartige Ersuchen an sämtliche Mitgliedstaaten gerichtet, um die Aufnahme der Ausfuhrerstattungen für Rindfleisch sowie der Ausfuhrerstattungen und der Erzeugerbeihilfe für Olivenöl in das Prüfungsprogramm 1992/93 zu erreichen. Es fanden sich jedoch keine Beweise für eine anschließende Weiterverfolgung durch die Kommission, um sicherzustellen, daß den Ersuchen entsprochen wurde.

3.5. Innerhalb der Kommission ist die Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI) für die Verwaltung der Verordnung zuständig. Obwohl anderen Kommissionsdienststellen wie der Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF), dem Finanzkontrolleur (GD XX) und der für Zollfragen zuständigen Direktion (GD XXI) Informationen über Unregelmäßigkeiten und Betrugstrends vorliegen, wird keine dieser Dienststellen bei der Bewertung der Prüfungsprogramme der Mitgliedstaaten von der GD VI konsultiert.

Jahresberichte

3.6. Artikel 9 der Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission alljährlich einen detaillierten Bericht über die Anwendung der Verordnung zu übermitteln.

3.7. Das erste Jahresprogramm gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 lief vom 1.7.1990 bis zum 30.6.1991. Die Mitgliedstaaten waren nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung verpflichtet, ihre Berichte über die Anwendung der Verordnung vor dem 1. Januar 1992 zu übermitteln. Gemäß Artikel 9 Absatz 5 hatte die Kommission ihren Bericht über die Anwendung der Verordnung vor dem 31. Dezember 1991 vorzulegen. Die Verordnung enthält zudem keine Bestimmung, die den Bericht der Kommission vom vorherigen Erhalt der Berichte der Mitgliedstaaten abhängig macht. Zur Zeit der Prüfung durch den Hof im September 1992 hatte die Kommission den geforderten Bericht noch nicht vorgelegt. Dies geschah später, im Dezember 1992 ⁽¹⁾.

3.8. Während der Prüfung wurden dem Hof keine internen Kommissionsunterlagen zugänglich gemacht, die belegten, daß die Berichte der Mitgliedstaaten geprüft worden waren, abgesehen von tabellarischen Übersichten, in denen die in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vorgeschriebene Anzahl von Prüfungen jeweils mit der Anzahl der tatsächlich durchgeführten Prüfungen verglichen wurde.

3.9. Die Kommission hat in ihrem Jahresbericht über die Verwaltung des Fonds gemäß Artikel 10 der Verordnung

(EWG) Nr. 729/70 ⁽²⁾ des Rates die erreichten Fortschritte zu bewerten.

3.10. Die Bewertung der erzielten Fortschritte beschränkt sich auf die Feststellung, daß die Programme für 1990 eingegangen sind und durchgeführt wurden, daß die Kommission ein Standardformat für die Übermittlung der Programme vorgeschlagen hat und daß sich die Gemeinschaft gemäß den Finanzvorschriften der Artikel 12 bis 20 mit 2,4 Mio ECU an den Ausgaben der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Qualität und zur Erweiterung des Umfangs ihrer Prüfungen beteiligt hat.

3.11. Wie die Mitgliedstaaten, so hatte auch die Kommission zur Zeit der Prüfung durch den Hof die geringstmögliche Auffassung von ihrer Aufgabe bezüglich der Bewertung und Berichterstattung über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89.

Mitteilungen an die Kommission gemäß Artikel 7

3.12. Wie weiter oben in Ziffer 2.23 dargelegt, haben die Mitgliedstaaten der Kommission gemäß Artikel 7 Absatz 2 alljährlich eine Kopie der einander übermittelten Listen der Unternehmen zu übersenden, die in einem anderen als dem Mitgliedstaat ansässig sind, in dem die Zahlung oder die Erhebung der betreffenden Beträge erfolgt ist. Von einer Ausnahme abgesehen, wurden die Listenkopien, die der Kommission nach Maßgabe des genannten Artikels übersandt wurden, zu den Akten genommen, ohne daß sie in irgendeiner Weise tätig wurde. In dem einzigen Ausnahmefall, in dem die Kommission die zuständige Stelle in Deutschland ersuchte, die Zahlungen in das deutsche Prüfungsprogramm für 1991 aufzunehmen, verfolgte die Kommission die Angelegenheit anschließend nicht weiter, und der Hof stellte fest, daß die betreffenden Beträge in Deutschland gar nicht überprüft wurden. Da durch Artikel 7 sichergestellt werden soll, daß die mitgeteilten Beträge für eine Prüfung in Betracht gezogen werden, sollten sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten die übermittelten Informationen in diesem Sinne nutzen.

3.13. Artikel 7 allein reicht nicht aus, um die Kontrolle von Unternehmen zu gewährleisten, bei denen die eigenen Geschäftsunterlagen oder die ihrer Lieferanten oder Kunden zum Teil oder ganz in einem anderen als dem Mitgliedstaat aufbewahrt werden, in dem die Zahlung oder Erhebung der betreffenden Beträge erfolgt ist. Diesem Mangel muß abgeholfen werden (siehe auch Ziffern 2.24, 2.48 und 2.55).

⁽¹⁾ Dok. VI/5202/92.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 (ABl. L 94 vom 28.4.1970).

4. DAS SYSTEM ZUR MITTEILUNG VON UNREGELMÄßIGKEITEN UND BETRÜGERISCHEN PRAKTIKEN UND DIE BETRUGSBEKÄMPFUNG

Einleitung

4.1. In den Kapiteln 1 bis 3 dieses Berichts wurde das Hauptinstrument der Gemeinschaft bei der Aufdeckung von betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EAGFL behandelt. Das vorliegende Kapitel befaßt sich mit der Mitteilung von betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten nach ihrer Aufdeckung und der Koordinierungsfunktion der Kommission bei der Betrugsbekämpfung. Die diesbezügliche Prüfung begann im Januar 1991 und endete im Februar 1992.

Mitteilung und Wiedereinziehung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 595/91

4.2. In seinen Jahresberichten und mehreren Sonderberichten hat der Hof die Wirkungslosigkeit der Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten, vor allem in bezug auf die Eigenmittel und den EAGFL, kritisiert. Anfang 1991 leitete der Hof eine umfassende Untersuchung ein mit dem Ziel, einige der Abwehrmaßnahmen der Gemeinschaft gegen betrügerische Praktiken und Unregelmäßigkeiten, die den EAGFL, Abteilung Garantie, belasten könnten, zu bewerten. Zu diesem Zweck stattete der Hof der Kommission und sechs Mitgliedstaaten — dem Vereinigten Königreich, Spanien, Deutschland, Italien, Griechenland und Luxemburg — Prüfbesuche ab. Die übrigen Mitgliedstaaten (Frankreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Portugal und Irland) wurden über Fragebögen ebenfalls in die Prüfung einbezogen, jedoch nicht besucht.

4.3. Um nicht nur die aufgedeckten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, sondern auch die daraufhin ergriffenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten — strafrechtliche Verfolgung, Sanktionen, Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge u. a. — zu verfolgen, wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 283/72 ⁽¹⁾ des Rates ein Informationssystem zwischen Mitgliedstaaten und Kommission eingerichtet. An ihre Stelle trat später die Verordnung (EWG) Nr. 595/91 ⁽²⁾ des Rates. Dieses System soll vor allem gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten und die Kommission in vollem Umfang über unregelmäßige Praktiken informiert werden, damit diese in wirksamerer Weise aufgespürt und verhindert werden können ⁽³⁾.

4.4. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 ⁽⁴⁾ des Rates sollen die Mitgliedstaaten

- a) die Kommission über die Anwendung der nationalen Vorschriften zur Durchführung der Verordnung unterrichten und ihr ein Verzeichnis und eine Beschreibung der Funktionen der damit betrauten Dienststellen und Einrichtungen liefern (Artikel 2);
- b) die Kommission vierteljährlich über Unregelmäßigkeiten, eingeleitete Verfahren und spätere bedeutendere Änderungen in Kenntnis setzen (Artikel 3 und 5);
- c) den anderen betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission die festgestellten oder vermuteten Unregelmäßigkeiten mitteilen, bei denen Auswirkungen außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaates, der sie meldet, befürchtet werden (Artikel 4).

4.5. Die Kommission ist gehalten,

- a) das Meldesystem der Mitgliedstaaten zu prüfen (Artikel 2);
- b) die betreffenden Mitgliedstaaten zu unterrichten, wenn sie der Auffassung ist, daß es zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist, und sie zur Durchführung einer Untersuchung aufzufordern (Artikel 6);
- c) geeignete Kontakte mit den Mitgliedstaaten zu unterhalten, um die erteilten Auskünfte zu ergänzen, und Informationstagungen für die Mitgliedstaaten zu veranstalten (Artikel 8);
- d) den EAGFL-Ausschuß ⁽⁵⁾ zu befassen, wenn die Art der Unregelmäßigkeiten vermuten läßt, daß die gleichen oder ähnliche Praktiken auch in anderen Mitgliedstaaten angewendet werden könnten (Artikel 8);
- e) dem EAGFL-Ausschuß vierteljährlich eine Gesamtübersicht zu geben (Artikel 9);

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 283/72 des Rates vom 7. Februar 1972 (ABl. L 36 vom 10.2.1972).

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 4. März 1991 (ABl. L 67 vom 14.3.1991).

⁽³⁾ Dok. VI/680/89, Ziffer 5.

⁽⁴⁾ Die in diesem Teil des Berichts in Klammern angegebenen Artikelnummern beziehen sich auf die Verordnung (EWG) Nr. 595/91.

⁽⁵⁾ Der durch die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 eingesetzte EAGFL-Ausschuß ist ein beratendes Gremium für EAGFL-Belange. Er besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission.

- f) die Anzahl der gemeldeten und der abgeschlossenen Fälle sowie die Höhe der wiedereingezogenen und nicht wiedereinziehenden Beträge in den Jahresbericht über die Verwaltung des EAGFL aufzunehmen (Artikel 9).

4.6. Ferner enthält die Verordnung (EWG) Nr. 595/91 Bestimmungen, die folgende Bereiche betreffen:

- a) die Übernahme eines Teils der Kosten für Untersuchungen, Gerichtsverfahren und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge durch die Gemeinschaft (Artikel 7);
- b) die Rechte und Pflichten von Kommissionsbediensteten bei der Teilnahme an einzelstaatlichen Untersuchungen (Artikel 6);
- c) die Erhöhung der Qualität der der Kommission zu liefernden Informationen (Artikel 8);
- d) die vertrauliche Behandlung der Informationen (Artikel 10).

Koordinierung der Betrugsbekämpfung

4.7. Auf Ersuchen des Parlaments, des Rates und des Hofes richtete die Kommission 1988 eine Einheit zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) ein, die die Mittel und Aktivitäten der Kommission zur Bekämpfung von betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten koordinieren sollte. Diese Einheit wurde innerhalb des Generalsekretariats der Kommission der direkten Verantwortung des Präsidenten unterstellt.

4.8. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Madrid im Juni 1989 wurde ein Arbeitsprogramm für die von der UCLAF abzuwickelnde Betrugsbekämpfungskampagne angenommen. Dieses Programm sah keine Zieldaten für die Durchführung der Aktionen vor. Es blieb in Kraft, bis die Kommission in ihrem Jahresbericht 1992 über die Betrugsbekämpfung und ihrem Aktionsprogramm für 1993 ⁽¹⁾ die diesbezüglichen Aufgaben eingehender darlegte. Das Aktionsprogramm wurde nicht in diese Prüfung des Hofes einbezogen, weil es noch zu früh ist, um seine Auswirkungen zu bewerten. Auf die Rolle der UCLAF in bezug auf den EAGFL wird jedoch in den Ziffern 4.20 und 4.23 noch weiter eingegangen.

⁽¹⁾ KOM(93) 141 endg. vom 20. April 1993.

Meldesystem

Allgemeines

4.9. Weder die Verordnung (EWG) Nr. 595/91 noch irgendein anderes Rechtsinstrument der Gemeinschaft enthält eine Bestimmung des Begriffs der betrügerischen Praktik bzw. Unregelmäßigkeit. In dem Bemühen, die Begriffe „Unregelmäßigkeit“ und „erste amtliche oder gerichtliche Feststellung“ zu definieren und einige Grundregeln für die Mitteilung von Betrugsversuchen festzulegen, erstellte die Kommission ein Arbeitsdokument ⁽²⁾, das sie den Mitgliedstaaten 1989 übermittelte. In diesem Dokument wird „Unregelmäßigkeit“ definiert als „jedwede — vorsätzliche oder unbeabsichtigte — Verletzung einer gemeinschaftlichen oder nationalen Vorschrift infolge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsbeteiligten“. „Erste amtliche oder gerichtliche Feststellung“ sollte verstanden werden als „erster (auch interner) Bericht eines Verwaltungs- oder Gerichtsorgans, das zu der Schlußfolgerung gelangt, daß eine Unregelmäßigkeit vorliegt, unabhängig davon, ob diese Schlußfolgerung später im Lichte der Entwicklungen im Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren revidiert oder zurückgezogen werden muß“. Diese Definitionen haben indessen keine rechtliche Grundlage. In eine geänderte Fassung der Verordnung sollten einvernehmlich festgelegte Definitionen aufgenommen werden.

4.10. Finanzielle Unregelmäßigkeiten und betrügerische Praktiken stellen Rechtsverstöße dar und führen zum Verlust von Gemeinschaftsmitteln, die die Schuldigen zurückzahlen müssen. Sie sollten jedoch nicht mit der Ausnutzung von Rechtslücken verwechselt werden, die den Betroffenen materielle Vorteile verschaffen, die vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt waren. Die Mitgliedstaaten sollten die Verpflichtung übernehmen, die Kommission auf bestehende Schwächen in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die ausgenutzt werden können, hinzuweisen, damit sie die erforderlichen Schritte zur Revision der betreffenden Rechtsvorschriften einleiten und auf diese Weise den Haushalt künftig von den Kosten entlasten kann, die durch ungerechtfertigte Vergütungen für ungewollt Begünstigte entstehen.

Die Rolle der Meldung erstattenden Dienststellen in den Mitgliedstaaten

4.11. Gemäß Artikel 2 haben die Mitgliedstaaten der Kommission „das Verzeichnis der... [mit den Meldungen]... betrauten Dienststellen und Einrichtungen sowie die wichtigsten Bestimmungen über Funktion und Arbeitsweise dieser Dienststellen und Einrichtungen und über die

⁽²⁾ Dok. VI/680/89: Begriff der „Unregelmäßigkeit“ im Sinne von Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 283/72 des Rates.

Verfahren, die diese anzuwenden haben“ mitzuteilen. In den meisten vom Hof besuchten Mitgliedstaaten erhalten die mit dieser Aufgabe betrauten Stellen von den Zahlstellen oder den Zollbehörden entsprechende Übersichten und leiten sie an die Kommission weiter. Außer im Vereinigten Königreich und in Portugal erarbeiten diese Stellen nur selten Statistiken über betrügerische Praktiken und Unregelmäßigkeiten. Sie haben keine zentralen Verfahren zur Weiterverfolgung solcher Fälle und nehmen keine vergleichenden Analysen der aufgedeckten betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten vor, um gezielte Ermittlungen zu ermöglichen und Prioritäten für die Zukunft zu setzen.

4.12. Wie weiter oben in diesem Bericht dargelegt, sind in jedem Mitgliedstaat mehrere unterschiedliche Dienststellen an der Kontrolle der EAGFL-Ausgaben beteiligt. Eine Koordinierung auf nationaler und regionaler Ebene ist zweifellos unerlässlich.

Zuverlässigkeit der übermittelten Informationen

4.13. Die Zweimonatsfrist nach Ablauf eines jeden Quartals, innerhalb welcher die Kommission zu unterrichten ist (Artikel 3 und 5), wurde vom Vereinigten Königreich, von Griechenland und Italien, was die Mitteilung der aufgedeckten Fälle (Artikel 3) angeht, nicht konsequent eingehalten.

4.14. Von Belgien werden die Mitteilungen in unregelmäßigen Abständen übersandt. Zwei der sechs 1989 von Belgien gemeldeten Fälle waren fälschlich dem Bereich der EAGFL-Ausgaben zugeordnet, während sie in Wirklichkeit Eigenmitteleinnahmen betrafen. Von Portugal und Belgien wurden 1990 nur die Mitteilungen für ein einziges Quartal übersandt.

4.15. Obwohl Griechenland der Gemeinschaft schon 1981 beitrug, wurde bis 1989 keine einzige Mitteilung übersandt. Außerdem konnten die Prüfer des Hofes wegen der Mängel der Meldeverfahren in Griechenland nicht feststellen, ob die Kommission in korrekter Weise über alle Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Praktiken informiert wurde.

4.16. Von Italien werden nur wenige Mitteilungen über die Weiterverfolgung aufgedeckter Fälle übersandt. Die Langwierigkeit des dort vorgeschriebenen Rechtsverfahrens steht einer unverzüglichen Meldung im Wege.

4.17. Auch innerhalb der Mitgliedstaaten wird nicht immer umgehend Meldung erstattet. Einer der Gründe, die sie dafür anführen, ist das Vertraulichkeitsgebot. In einem Fall in Italien hatte die Zahlstelle nach der Aufdeckung von Fakten, die das Vorliegen eines Betrugs vermuten ließen,

weiterhin Zahlungen vorgenommen. Ungeachtet der Notwendigkeit, in solchen Fällen die Vertraulichkeit zu wahren, um laufende Ermittlungen oder Gerichtsverfahren nicht zu gefährden, hätte wenigstens die Zahlstelle gewarnt werden sollen, um die Leistung weiterer Zahlungen vor Abschluß der Untersuchungen zu verhindern.

4.18. Die in den Mitteilungen enthaltenen Informationen sind häufig unvollständig und unpräzise. Sie umfassen nicht immer alle erforderlichen Angaben wie die Finanzdaten und Informationen zur Wiedereinzahlung der fraglichen Beträge.

4.19. Hinsichtlich der in Artikel 5 vorgesehenen Mitteilungen der Mitgliedstaaten über die im weiteren Verlauf getroffenen Maßnahmen berichtete die Kommission 1990 ⁽¹⁾, daß in 161 Fällen mehr als zehn Jahre seit Erhalt der letzten Mitteilung vergangen waren. In 684 Fällen war seit über zwei Jahren keine Mitteilung mehr erfolgt. Die meisten Fälle waren bereits abgeschlossen, aber die Kommission war nicht über ihren Ausgang unterrichtet worden, noch war sie ihrerseits tätig geworden, um sich über die weitere Entwicklung zu informieren.

4.20. Die Kommission sollte über ein Verfahren zur Mahnung der Mitgliedstaaten bei jedwedem Verzug der Mitteilungen gemäß Artikel 5 verfügen. Außerdem sollte der EAGFL-Ausschuß grundsätzlich über alle Fälle von unzulässigen Verzögerungen unterrichtet werden.

4.21. Die den EAGFL betreffenden Informationen werden von den Mitgliedstaaten an die Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI) der Kommission gesandt, die sie selektiv an die UCLAF weiterleitet. Die UCLAF erhält keine EAGFL-Informationen direkt von den Mitgliedstaaten. Der Hof stellte fest, daß die Zusammenarbeit zwischen den beiden Stellen nicht gut funktionierte und die UCLAF dadurch in der Erfüllung ihrer Aufgabe, die an sie weitergeleiteten Informationen zu verwalten und zu koordinieren, behindert wurde.

4.22. Die Informationen über betrügerische Praktiken und Unregelmäßigkeiten werden von der Kommission in einer Datenbank (COMA 35) erfaßt, die als Basis für die Weiterverfolgung festgestellter Unregelmäßigkeiten dienen sollte. Außerdem sollte sie einschlägige Analysen erleichtern und dazu genutzt werden, besondere Probleme im Hinblick auf weitere Ermittlungen nach Märkten oder Mitgliedstaaten herauszuarbeiten.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten im Anschluß an die Sitzung der Sachverständigengruppe „Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Amtshilfe -EAGFL“ vom 19. Juni 1990.

4.23. Bei der Dateneingabe der Kommission in COMA 35 kam es zu erheblichen Verzögerungen. Daher war die Datenbank zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof unvollständig. Beispielsweise wurden die Angaben, die Griechenland im zweiten, dritten und vierten Quartal 1990 und im ersten Quartal 1991 übermittelt hatte, erst Ende 1991 in COMA 35 erfaßt.

4.24. Aufgrund der Informationen gemäß den vorangehenden Ziffern gelangt der Hof zu dem Schluß, daß die Datenbank der Kommission keine zuverlässige Quelle für die Erstellung von Statistiken und bei der Kontrolle und Weiterverfolgung festgestellter Unregelmäßigkeiten in den Mitgliedstaaten für die Kommission nur von begrenztem Nutzen ist. Im übrigen hat die Kommission niemals eine Bewertung der Handhabung des Meldesystems durch die Mitgliedstaaten vorgenommen.

4.25. Zur Unterstützung bei der Aufdeckung von betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten, die den Gemeinschaftshaushalt belasten, hat die Kommission ein System mit der Bezeichnung IRENE 3 entwickelt, in das COMA 35 integriert werden soll. Es ist eine von der UCLAF verwaltete Datenbank, die letzten Endes einmal Angaben zu allen betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten, die die Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt haben, enthalten sollte. Wenn das System voll funktionsfähig ist, sollen die in die Datenbank COMA 35 eingegebenen Daten automatisch die Dateien von IRENE 3

aktualisieren. Ende 1992 war IRENE 3 ungeachtet der ursprünglich festgesetzten Frist Mitte 1991 noch nicht funktionsfähig. Die UCLAF wird, obwohl sie die für die Verwaltung der Datenbank verantwortliche Stelle ist, nicht über die erforderlichen Beleginformationen zur Überprüfung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Daten verfügen; diese Informationen verbleiben weiterhin in der GD VI.

Wiedereinziehungen

4.26. Im Zeitraum 1972-1991 meldeten die Mitgliedstaaten 5 775 Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, die sich insgesamt auf 725,5 Mio ECU bezifferten ⁽¹⁾. Da manche Mitteilungen der Mitgliedstaaten keine Angaben über die fraglichen Beträge enthielten, dürfte diese Zahl zu niedrig liegen. **Tabelle 4** gibt einen Überblick nach Mitgliedstaaten.

4.27. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof waren nur die Zahlenangaben bis 1991 verfügbar. Gemäß den Mitteilungen über die im weiteren Verlauf getroffenen Maßnahmen belief sich der Gesamtbetrag der wiedereingezogenen Mittel auf 77,7 Mio ECU, d. h. lediglich 10,7 % der gemeldeten Beträge. Der noch ausstehende wiederein-

(1) Im Jahre 1992 wurden 1 030 Fälle gemeldet, die sich insgesamt auf 118 Mio ECU bezifferten, darunter auch einige Fälle, die frühere Jahre betrafen.

Tabelle 4 — Im Zeitraum 1972-1991 gemeldete Unregelmäßigkeiten und betrügerische Praktiken

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Mitgliedstaaten	Anzahl der gemeldeten Fälle	Wert (mio ECU)	Wiedereingezogener Betrag (Mio ECU)	Wiedereingezogener Betrag in % (4/3)	Nicht wieder-einziehbarer Betrag (Mio ECU)	Nicht wieder-einziehbarer Betrag in % (6/3)	Noch einzuziehender Betrag (Mio ECU)	Noch einzuziehender Betrag in % (8/3)
Belgien	91	17,613	1,251	7,1	0,008	0	16,353	92,9
Dänemark	373	18,645	6,359	34,1	0,587	3,1	11,699	62,8
Deutschland	1 653	146,060	26,685	18,3	2,100	1,4	117,274	80,3
Griechenland	30	0,816	0,034	4,2	0	0	0,782	95,8
Spanien	137	3,578	0,488	13,6	0	0	3,090	86,4
Frankreich	751	26,885	14,835	55,2	0,698	2,6	11,351	42,2
Irland	121	8,055	2,238	27,8	1,102	13,7	4,714	58,5
Italien	783	452,605	11,470	2,5	0,621	0,1	440,514	97,4
Luxemburg	1	0,0	—	—	0	0	0,0	0
Niederlande	554	27,681	7,646	27,6	0,034	0,1	20,000	72,3
Portugal	66	1,274	0,641	50,3	0	0	0,632	49,7
Vereinigtes Königreich	1 215	22,270	6,038	27,1	3,149	14,1	13,082	58,8
Insgesamt ⁽¹⁾	5 775	725,482	77,685	10,7	8,299	1,1	639,491	88,2

Quelle: Datenbank COMA 35 der Kommission, Stand vom 16. März 1992; Analyse des Rechnungshofes.

(1) Geringfügige Abweichungen bei den Gesamtbeträgen wegen Abrundung.

zuziehende Betrag belief sich auf 639,5 Mio ECU, d. h. 88,2 % des Gesamtbetrags, um den es bei den gemeldeten Fällen ging. Dabei handelte es sich um Fälle, in denen eine Wiedereinziehung möglich war, sowie um Fälle, in denen die Wiedereinziehbarkeit der fraglichen Beträge zwischen Kommission und Mitgliedstaaten noch umstritten war. Der für nicht wiedereinziehbar erachtete Betrag wurde mit 8,3 Mio ECU, d. h. 1,1 % der gemeldeten Beträge, beziffert. Die finanziellen Konsequenzen hat bei Beträgen, die nicht wiedereingezogen werden können, grundsätzlich die Gemeinschaft zu tragen, sofern die Nichtwiedereinziehung nicht auf ein Versäumnis von Seiten eines Mitgliedstaates zurückzuführen ist. In vielen über zwanzig Jahre zurückreichenden Fällen haben die Kommission und die Mitgliedstaaten jedoch in der Frage der Haftung keine Einigung erzielt. Bei den 109 Fällen, in denen nach Auffassung der Mitgliedstaaten keine Wiedereinziehung möglich war, hatte in 67 Fällen die Kommission die finanzielle Verantwortung übernommen und in 7 Fällen die Mitgliedstaaten; die übrigen Fälle wurden zum 30.1.1991 noch geprüft. Anfang 1992 war der Sachstand unverändert.

4.28. Erkennt die Kommission an, daß einen Mitgliedstaat keine Schuld an der Nichtwiedereinziehung trifft, so ist der Betrag, der hätte eingezogen werden sollen, zu Lasten künftiger Gemeinschaftseinnahmen zu verbuchen. Gemäß Artikel 29 der Haushaltsordnung muß hier der Finanzkontrolleur tätig werden. In der Praxis besteht dieses Tätigwerden des Finanzkontrolleurs in einer informellen persönlichen Kontaktaufnahme zwischen ihm und dem Anweisungsbefugten, in deren Rahmen die Übernahme der finanziellen Verantwortung durch die Kommission gegebenenfalls genehmigt wird. Bei diesem Verfahren ergeht keine offizielle Mitteilung und wird kein amtlicher Sichtvermerk erteilt. Der Finanzkontrolleur führt nicht darüber Buch, wieviele durch die Kommission übernommene Fälle genehmigt wurden — eine Praxis, die nicht akzeptabel ist.

4.29. Wie in Ziffer 4.25 vermerkt, vermitteln die Wiedereinziehungsstatistiken der Kommission nicht unbedingt ein wirklichkeitsgetreues Bild. Die Kommission hat es versäumt, die tatsächliche Höhe der noch nicht wiedereingezogenen Beträge ordnungsgemäß festzustellen und ein geeignetes Verfahren zu schaffen, um zu gewährleisten, daß die Beträge, deren Wiedereinziehung angekündigt wurde, innerhalb einer angemessenen Frist eingezogen werden.

Strafrechtliche Verfolgung und Sanktionen

4.30. Die Mitgliedstaaten sind verantwortlich für die Aufdeckung und Untersuchung von betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten sowie die Anwendung gerichtlicher und anderer im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften vorgesehener Sanktionen. In der Gemeinschaft werden Sanktionen jedoch nicht in einheitlicher Weise angewendet. So gibt es im Vereinigten Königreich, in Irland und in Frankreich keinen nationalen Kodex verwaltungsrechtlicher Sanktionen im Hinblick auf die Regelungen des EAGFL-Garantie. In diesen Ländern werden nur in seltenen Fällen verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängt, wenn sie in den gemeinschaftlichen

Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehen sind. Bei zu Unrecht gezahlten Beträgen besteht keine einheitliche Regelung für eine Verzinsung der Rückforderungen. Ein Faktor, der dazu beiträgt, ist die Tatsache, daß es keine sämtlichen Mitgliedstaaten gemeinsame Legaldefinition für „betrügerische Praktik“ oder „Unregelmäßigkeit“ gibt. Auf dieses Problem wurde im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1986 ⁽¹⁾ eingegangen. Die Kommission ist auch der Auffassung, daß nationale Rechtshoheit bedeuten kann, daß der gleiche Verstoß jeweils mit unterschiedlicher Härte bestraft wird ⁽²⁾.

4.31. Die Kommission hat bereits eingeräumt, daß in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften selbst Verwaltungs-sanktionen festgelegt werden müssen, die streng genug sind, um gewichtiger zu sein als etwaige wirtschaftliche Vorteile aus einem Verstoß, und somit zugleich vorbeugend und abschreckend wirken ⁽³⁾. Die Kommission und der Rat sollten sich dringend um den Erlaß der entsprechenden Rechtsvorschriften bemühen.

4.32. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten der Einführung einer Verzinsung der Rückforderungen und verwaltungsrechtlicher Sanktionen bei betrügerischen Praktiken und Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EAGFL und der Festlegung einheitlicher Kriterien für die Anwendung vergleichbarer Strafen höchste Priorität einräumen.

Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

4.33. Weder in der Kommission noch in irgendeinem der besuchten Mitgliedstaaten war ein System zur Überwachung der gegenseitigen Mitteilungen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 vorgesehen. Dementsprechend lagen diesbezüglich keine leicht verfügbaren Informationen vor.

5. SCHLUßFOLGERUNG

5.1. Die Koordinierungstätigkeit der Kommission sowie die ihr obliegende Verbreitung zweckmäßiger Praktiken und Kontrolle der einschlägigen Systeme der Mitgliedstaaten wurden für unzureichend befunden. Die Mängel und die Uneinheitlichkeit bezüglich der Risikoanalyse, der Information, des Prüfungsumfangs, der Koordinierung und der Weiterverfolgung, die der Hof in den Mitgliedstaaten feststellte, werden jetzt angegangen. In den Antworten der Kommission auf diesen Sonderbericht wird eine Reihe von Initiativen beschrieben, die vom Hof begrüßt werden.

⁽¹⁾ Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1986 (Abl. C 336 vom 11.12.1987, Ziffer 6.17).

⁽²⁾ Betrugsbekämpfung — Bericht über die Arbeiten und die im Jahre 1990 erreichten Fortschritte; SEK(91) 456 endg.

⁽³⁾ Bericht über die Harmonisierung der Kontrollen im Bereich der GAP und der Fischerei; SEK(90) 1381.

5.2. In Anbetracht der Unvollständigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten, der mangelnden Kontrolle der wieder einzuziehenden Beträge durch die Kommission und der unzureichenden Nutzung der übermittelten Daten war die Verordnung (EWG) Nr. 595/91 zur Zeit der Prüfung als Instrument zur Betrugsbekämpfung von geringer Bedeutung.

5.3. Bezüglich der Koordinierung der Betrugsbekämpfung im EAGFL-Bereich stellte der Hof fest, daß die Kompetenzverteilung zwischen der UCLAF und anderen mit der Betrugsbekämpfung befaßten Kommissionsdienststellen unklar und ihr EDV-System IRENE 3 noch nicht funktionsfähig war.

5.4. Die Kommission hat sich bestimmter Mängel hinsichtlich der Funktion und Effektivität der UCLAF in bezug auf den EAGFL und insbesondere im Hinblick auf die Anwendung der im vorliegenden Bericht erwähnten Verordnungen angenommen. Sie sollte weiterhin konkreten Maßnahmen zur Aufdeckung, Untersuchung, Analyse und Weiterverfolgung betrügerischer Praktiken Vorrang einräumen.

5.5. In Anbetracht der Bedeutung, die den multinationalen Unternehmen bei der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zukommt, müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten der Prüfung und Weiterverfolgung grenzüberschreitender Transaktionen, an denen weitere Mitgliedstaaten oder Drittländer beteiligt sind, größere Aufmerksamkeit schenken.

5.6. Es sollten geeignete Schritte unternommen werden, um sicherzustellen, daß den Begünstigten als Vorbedingung für den Erhalt von Zahlungen zur Auflage gemacht wird, für Prüfungszwecke vollen Zugang zu allen relevanten Geschäftsunterlagen einschließlich solchen, die die Produktion und Qualitätskontrolle betreffen, zu gewähren, wo immer sie sich befinden.

5.7. Zur Verstärkung der Mittel zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und betrügerischen Praktiken im EAGFL-Bereich sollten die Kommission und der Rat dringend die erforderlichen Schritte zur Einführung eines Systems gemeinschaftlicher verwaltungsrechtlicher Sanktionen unternehmen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 9. Dezember 1993 angenommen.

Für den Rechnungshof
André J. MIDDELHOEK
Präsident

ANHANG 1

SCHLÜSSELDATEN ZU DEN AUSFUHRERSTATTUNGEN
(Verweise in den Ziffern 2.13 bis 2.15)

Kennnummer des Begünstigten
Name des Begünstigten
Antragsnummer
Nummer der Auszahlungsanordnung
Zahlungsdatum
Nummer der Ausfuhranmeldung
Datum der Zollkontrolle
Zollkontrollstellencode
Nummer der Lizenz oder Vorausfestsetzungsbescheinigung
Datum der Vorausfestsetzung
Bestimmungscode
Ursprungscode
Ausfuhrerstattungscode
Menge
Satz
Code für die Zahlungsweise
Zahlungsbetrag
Antragsaktenzeichen des Begünstigten
Fob-Wert
EG-Haushaltsposten

ANTWORT DER KOMMISSION

0. ALLGEMEINE EINFÜHRUNG

0.1. Das vom Rechnungshof angesprochene allgemeine Ziel einer zuverlässigen Finanzkontrolle ist in Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2048/88, verankert. Danach müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sich zu vergewissern, daß die durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

0.2. Die nachträgliche Kontrolle der Geschäftsunterlagen eines Unternehmens im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 ist ein zusätzliches Instrument zu den Prüfungen, die vor den Zahlungen vorgenommen werden. Eine nachträgliche Kontrolle ist nicht das wichtigste und auch nicht das einzige Kontrollinstrument. So sind Routinekontrollen und -prüfungen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren regelmäßig vornehmen, von wesentlicher Bedeutung für die ordnungsgemäße Kontrolle der EAGFL-Einnahmen und -Ausgaben. Die Wirksamkeit einer nachträglichen Kontrolle sollte in diesem Zusammenhang geprüft werden.

1. VERORDNUNG (EWG) NR. 4045/89 DES RATES

1.6. Die Kommission stellt fest, daß der Rechnungshof die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 bereits kurze Zeit nach deren Einführung geprüft hat. Zwar sollten Unzulänglichkeiten, Regelwidrigkeiten und Fehler bei der Anwendung eines Textes bereits von Anfang an korrigiert werden, aber es ist auch wichtig, bei der Bewertung nicht überstürzt vorzugehen.

Die Kommission betont, daß die Ergebnisse der Kontrolle der Rechnungsabschlußverfahren mit den Feststellungen des Rechnungshofs übereinstimmen.

1.9. Der Rechnungshof hat sich bei seiner Prüfung nicht schwerpunktmäßig mit den organisatorischen Gesichtspunkten einer nachträglichen Kontrolle beschäftigt, die für die erfolgreiche Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 ausschlaggebend sind.

2. PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN: MITGLIEDSTAATEN

Was die vom Rechnungshof zur Untermauerung seiner Ausführungen ausgewählten Beispiele anbelangt, so bemerkt die Kommission, daß einige Fälle bereits im Rahmen des Sonderberichts Nr. 2/92 über die Prüfung der an ausgewählte Großhändler im Sektor Milcherzeugnisse gezahlten Ausfuhrerstattungen behandelt worden sind. Die übrigen aufgedeckten Fälle sind mit diesen Fällen zu vergleichen. Die Untersuchungsergebnisse und die dazugehörigen Bemerkungen liegen dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament bereits vor.

Zu einigen in diesem Kapitel behandelten Themen (z.B. Risikoanalyse, Zahlstellen usw.) möchte die Kommission folgendes bemerken:

2.8. Die Kommission ist damit einverstanden, daß die Risikoanalyse ein wichtiges Instrument für die Auswahl der nachträglich zu kontrollierenden Empfänger und Maßnahmen ist (vgl. Ziff. 2.12).

2.9. Die nachträgliche Kontrolle ist eine nachgeordnete Prüfung zur Aufdeckung von Regelwidrigkeiten, die bei den ersten routinemäßigen und gleichlaufenden Kontrollen möglicherweise nicht aufgedeckt worden sind. Sie ist keine Präventivkontrolle.

2.10. Die Mitgliedstaaten planen die Durchführung ihrer Prüfungsprogramme nach Maßgabe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel.

2.12. Die Kommission hat sich für eine verstärkte Anwendung der Risikoanalysen sowohl bei den gleichlaufenden als auch bei den nachträglichen Kontrollen eingesetzt:

- Eine besondere Arbeitsgruppe nationaler Zollsachverständiger ist unter dem Vorsitz der Kommission mit der Berichterstattung in diesem Bereich betraut worden;
- auf der 5. Sitzung der „Sachverständigengruppe“ zu der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 vom 2. März 1993 hat die Kommission den Einsatz von Risikoanalysen bei der Auswahl von Unternehmen für eine nachträgliche Kontrolle erläutert (u.a. ähnliche Methoden wie die des Rechnungshofs);
- außerdem hat die Kommission die Analysemethode in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme in Luxemburg anhand nationaler Daten verdeutlicht, die Ergebnisse waren ermutigend. So haben die deutschen Behörden bei der Auswahl der Unternehmen für das Prüfungsprogramm 1993/1994 im Bereich der Ausfuhrerstattungen den von der Kommission empfohlenen Ansatz zugrunde gelegt;
- die Änderungsvorschläge der Kommission zu der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 enthalten eine wichtige Bestimmung, nach der die Mitgliedstaaten ihre gesamten Prüfungsprogramme auf der Grundlage von Risikoanalyse festlegen können.

Daten, die bei der Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen herangezogen werden

Daten zu den Ausfuhrerstattungszahlungen

2.13. Einige Mitgliedstaaten hatten offenbar technische Schwierigkeiten, die von den verschiedenen nationalen Zahlstellen vorbereiteten zahlungs- und einnahmebezogenen Daten nach Unternehmen aufzuschlüsseln. Dieses Problem sollte dadurch gelöst werden, daß jedem Unternehmen eine bestimmte Kennnummer zugewiesen wird.

Informationen über Unregelmäßigkeiten und betrügerische Praktiken

2.16–2.21. Zu den Risikofaktoren zählt u.a. auch, inwieweit ein Unternehmen bisher die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten hat, wie komplex die Geschäftsstruktur eines Unternehmens ist und ob die internen Kontrollverfahren und die Ergebnisse vorangehender Prüfungen angemessen waren. Die Durchführung der

Prüfungsprogramme sollte von den nationalen Sonderdiensten und deren Prüfungspartnern bewertet werden. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, sich systematisch an diesen Ansatz zu halten.

Kontrolle der multinationalen Unternehmen

2.24 und 2.43. Die Kommission räumt ein, daß die gegenseitige Amtshilfe der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 nicht den erhofften Erfolg hatte. Die Kommission hat deshalb eine Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 vorgeschlagen. Die Vorschläge beziehen sich auf die vom Rechnungshof angeführten Punkte. Außerdem hat die Kommission im Benehmen mit den nationalen Sonderdiensten und deren Prüfungspartnern ein Demonstrationsvorhaben mit folgenden Zielen eingeleitet:

- Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten;
- Verstärkung der Kontrolle von Unternehmen, die im Inland, über die nationalen Grenzen hinaus und in Drittländern tätig sind;
- verstärkter Einsatz der Risikoanalyse, insbesondere im Zusammenhang mit der Auswahl der Unternehmen und der zu prüfenden Maßnahmen;

- Förderung von Gegenkontrollen mit den Unternehmen vor- und nachgeschalteten Dritten, insbesondere, wenn es um Tätigkeiten in einem anderen als dem Mitgliedstaat geht, in dem die Beihilfe ausgezahlt worden ist.

Einbeziehung der mitgeteilten Zahlungen in die Kontrollpopulation

2.26. Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission über das Ergebnis der durchgeführten Kontrollen zu unterrichten.

Die vom Rechnungshof angeführten Beispiele sind den Mitgliedstaaten mitgeteilt worden, so daß die geeigneten Maßnahmen getroffen werden können. Die Kommission betont, daß die Mitteilungsverfahren gemäß Artikel 7 allgemein angewendet werden.

2.28. Es ist — zumal keine weiteren Hintergrundinformationen vorliegen — nicht deutlich, wie die unter 2.26 angeführten Beispiele den Eindruck des Rechnungshofs bestätigen sollen, daß die Einbeziehung aller Zahlungen in eine Kontrolle nicht gewährleistet ist. Allein schon die Tatsache einer Mitteilung gemäß Artikel 7 dürfte auf das Gegenteil hinweisen.

Amtshilfeersuchen

2.29 – 2.31. Die Kommission verweist auf ihre Antwort an den Rechnungshof unter Ziffer 8 Absatz 5 des Sonderberichts Nr. 2/92.

2.33 – 2.38. Die Kommission hat den vom Rechnungshof genannten Fall sorgfältig geprüft. Es hat sich herausgestellt, daß die Möglichkeiten für die Einleitung von Einziehungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Umsätzen, an denen mehrere Wirtschaftsbeteiligte aus verschiedenen Ländern beteiligt sind, verbessert werden müssen.

Die Bedingungen für die Ausstellung der Voraussetzungsbescheinigungen nach einer Ausschreibung in einem Drittland werden derzeit in dem Vorschlag für eine Änderung der einschlägigen Regelung behandelt. Gemäß der mit den Mitgliedstaaten z.Zt. erörterten Regelung sollen solche Bescheinigungen nur auf Vorlage des Vertrags ausgestellt werden können, der nach dem Zuschlag in einer öffentlichen Ausschreibung aufgestellt worden ist. Außerdem muß eine permanente Zusammenarbeit mit den zuständigen Diensten der Mitgliedstaaten angestrebt werden.

Unternehmen mit Geschäftsunterlagen außerhalb der Gemeinschaften

2.44 – 2.48. Die Kommission räumt ein, daß es bei Geschäftsunterlagen außerhalb der Gemeinschaft zu Problemen kommt. Deshalb hat die Kommission vorgeschlagen, die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 zu ändern.

Prüfungsvorbereitung

Zahlungsbezogene Daten

2.49 und 2.50. Zweifelsohne sollten Prüfer zu allen Einzelheiten, die den von ihnen zu prüfenden Maßnahmen zugrunde liegen, Zugang erhalten und diese leicht abfragen

können. Die Kommission setzt sich bei den Mitgliedstaaten dafür ein, die gegenwärtige Situation zu verbessern. Häufig spielen jedoch auch Faktoren eine Rolle, die sich der unmittelbaren Kontrolle der Sonderdienste und deren Prüfungspartner entziehen, insbesondere, wenn es sich um den Stand der technischen Verbesserungen der einzelstaatlichen Buchführungssysteme handelt.

Hintergrundinformationen

Auswahl der zu kontrollierenden Maßnahmen

2.51 – 2.55 und 2.56. Bei optimalem Vorgehen würden alle vom Rechnungshof angeführten Punkte berücksichtigt. Die Sonderdienste und deren Prüfungspartner in allen Mitgliedstaaten gehen mehr oder weniger so vor.

Prüfungsumfang

Definition des Begriffs „Geschäftsunterlagen“

2.60. Einige Sonderdienste und deren Prüfungspartner haben tatsächlich Zweifel an der Definition des Begriffs „Geschäftsunterlagen“ geäußert. Nach Angaben der Kommission sind auch die Produktion und die Qualitätskontrolle mit eingeschlossen.

Wie der Rechnungshof bereits feststellen konnte, vertreten einige Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor den Standpunkt, daß der Begriff „Geschäftsunterlagen“ die die Produktion und die Qualitätskontrolle betreffenden Unterlagen nicht umfaßt. So ist es nicht verwunderlich, daß diese Unterlagen nicht geprüft werden.

Die Kommission versucht, diese Frage in ihrem Vorschlag für eine Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 zu klären, indem ausdrücklich auf die die Produktion betreffenden Unterlagen verwiesen wird.

Ausfuhrerstattungsklassifikation

2.67. Die Produktions-, Lager- und Versandräume werden bei den nachträglichen Kontrollen regelmäßig auch körperlichen Kontrollen unterzogen. Eine systematische Berücksichtigung solcher Kontrollen ist wichtig, da sie in

unmittelbarem Zusammenhang mit der Initiative des Prüfers und der Beurteilung der besonderen Kontrollumstände stehen.

Die beiden angeführten Fälle (erster und zweiter Gedankenstrich) sind bereits in dem Sonderbericht des Rechnungshofs Nr. 2/92 Ziffer 3.1 Buchstaben k und d behandelt worden.

Gesunde und handelsübliche Qualität und Inverkehrbringen der Erzeugnisse

2.70. Die Kommission ist mit dem vom Rechnungshof aufgestellten Verzeichnis anderer sachdienlicher Belege, auf die sich die Prüfung stützen kann, einverstanden. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten empfohlen, solche Belege wenn immer möglich zu prüfen.

2.71. Bereits weiter oben wurde darauf hingewiesen, daß sich die Feststellungen des Rechnungshofs ausschließlich auf die Kontrollen der Ausfuhrerstattungen beziehen und somit nicht verallgemeinert werden dürfen, wenn es um die Vorgehensweise der Kontrollstellen der genannten sieben Mitgliedstaaten bei nachträglichen Kontrollen geht.

2.72. Die vom Rechnungshof angeführten Fälle werden von der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat geprüft. Unter Berücksichtigung der für die Ausfuhrerstattungen geltenden Vorschriften muß jedoch noch geklärt werden, ob der vom Rechnungshof genannte Gesamtbetrag korrekt ist.

3. DIE ROLLE DER KOMMISSION

Einleitende Bemerkungen

Bei einer allgemeinen Bewertung, wie sie die Kommission Anfang Oktober 1992 im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 durch die Mitgliedstaaten vorgenommen hat, sind jeweils folgende Fragen zu klären:

— Haben die Mitgliedstaaten die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 ordnungsgemäß in nationale Rechtsvorschriften und Verwaltungsanweisungen umgesetzt;

— verfügen die Mitgliedstaaten über geeignete Organisationsstrukturen und Systeme, um ihren Kontrollverpflichtungen nachkommen zu können;

— reichen die operationellen Vorkehrungen aus, die die Mitgliedstaaten für die Planung, die Durchführung, die Überwachung und die Überprüfung der praktischen Anwendung der Verordnung getroffen haben.

Die Kommission hat sich dabei auf eine Reihe allgemeiner Kriterien konzentriert, die sich auf die organisatorischen und administrativen Prozesse für die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 beziehen und die als allgemeine Normen für eine Beurteilung der bestehenden Bedingungen zugrunde gelegt werden. Sie stehen für ordnungsgemäße Verwaltungsvorgänge, geben den Umfang der Bewertung an und dienen als Grundlage, wenn festgestellt werden soll, inwieweit die Bestimmungen eingehalten worden sind.

Dabei handelt es sich um folgende Kriterien:

1. Die Ziele einer nachträglichen Kontrolle im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 müssen aus den nationalen Rechtsvorschriften und Verwaltungsanweisungen deutlich hervorgehen.
2. Das Prüfungsprogramm muß mit der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 vereinbar sein.
3. Den Sonderdiensten und deren Prüfungspartnern müssen alle Informationen vorliegen, die für die Planung und die Durchführung der nachträglichen Kontrollen notwendig sind.
4. Anhand geeigneter Verfahren muß sichergestellt werden, daß besonders betrugsanfälligen Unternehmen und Maßnahmen bei der Planung nachträglicher Kontrollen Vorrang eingeräumt wird. Die Unternehmen und die Maßnahmen sind anhand genau festgelegter Risikokriterien zu bewerten.
5. Der Umfang des mit der Durchführung der nachträglichen Kontrollen betrauten Personals muß der Arbeitsbelastung entsprechen.
6. Die Berichte über nachträgliche Kontrollen sind an den Zielen der Kontrolle auszurichten.
7. Die Durchführung der geplanten nachträglichen Kontrollen ist von der zuständigen Kontrollstelle und zentral vom Sonderdienst zu überwachen.

8. Es ist dafür zu sorgen, daß im Rahmen eines Informationsaustauschs zwischen dem Sonderdienst und den Kontrollstellen rechtzeitig zuverlässige und relevante Informationen über die Fortschritte und Feststellungen vorliegen.
9. Die Qualität und die Wirksamkeit der durchgeführten Arbeiten sind systematisch zu beurteilen.
10. Alle von den Prüfern festgestellten materiellen Unregelmäßigkeiten sind dem Sonderdienst bekanntzugeben, die Beschlüsse über die Einziehung zu Unrecht gezahlter Beträge sind schriftlich festzuhalten, und die Endergebnisse sind den zuständigen Prüfern, dem Sonderdienst und der Kommission mitzuteilen.

Um die Stärken und die Schwächen der nationalen Maßnahmen richtig beurteilen zu können, werden alle sachdienlichen Unterlagen der Mitgliedstaaten herangezogen. Umfassend berücksichtigt werden dabei die verschiedenen nationalen Maßnahmen, die zur Erfüllung der Prüfungsverpflichtungen getroffen worden sind; die nationalen, regionalen und sektoralen Kontrollstellen, die unter der Aufsicht von Sonderdiensten für die nachträglichen Kontrollen zuständig sind; die unterschiedliche Wirkung der EAGFL-Einnahmen und -Ausgaben, aufgeschlüsselt nach Erzeugnissen und Maßnahmen, in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Obwohl eine solche Bewertung mit einem großen Arbeitsaufwand verbunden ist, konnte die Kommission 1993 — im nur dritten Anwendungsjahr der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 — die erste der zwei Phasen abschließen.

Im Herbst 1992 hatte die Kommission einen umfassenden und detaillierten Fragebogen zu den von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der nachträglichen Kontrollen getroffenen Maßnahmen verteilt; inzwischen liegen die Antworten aller Mitgliedstaaten vor.

Die Kommission möchte objektiv feststellen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 nachkommen, und die aufgedeckten Stärken und Schwächen auflisten. Letztendlich sollen die Qualität und die Wirksamkeit der nachträglichen Kontrollen verbessert werden; zu diesem Zweck spricht die Kommission Empfehlungen aus, die in die Praxis umgesetzt werden können, sich auf spezifische Probleme beziehen und diese lösen helfen, einen mit den Durchführungskosten vereinbaren Nutzen aufweisen und keine den Mitgliedstaaten bereits bekannte Lösungsansätze enthalten.

Jährliche Prüfungsprogramme

3.3. Sobald die Prüfungsprogramme der Mitgliedstaaten vorliegen, wird geprüft, ob sie mit der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 vereinbar sind. Da es sich um ein förmliches Dokument handelt, kann jedoch nur schwer ausgemacht werden, welche weitere Bewertung zentral vorgenommen werden sollte. Deshalb hat die Kommission alle nationalen Sonderdienste und deren Prüfungspartner zwischen Oktober 1992 und September 1993 besucht und dabei Fragen im Zusammenhang mit der Bewertung früherer und künftiger Prüfungsprogramme, einschließlich der Anwendung der Risikokriterien, erörtert.

Die Zahl der förmlichen Beanstandungen im Zusammenhang mit den nationalen Prüfungsprogrammen ist nicht der einzige Hinweis auf die Qualität der Prüfungsprogramme oder der Beurteilung dieser Programme.

3.4. Die vom Rechnungshof genannten Ersuchen an die Mitgliedstaaten sind von der Kommission weiterverfolgt worden.

3.5. Die Kommission organisiert die Arbeiten ihrer Dienststellen so, daß die im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten anfallenden Aufgaben bestmöglich bewältigt werden können.

Jahresberichte

3.7. Bereits in seinem Bericht vom 16. Dezember 1992 ⁽¹⁾ hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, daß die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmenden nachträglichen Kontrollen der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des EAGFL, Abteilung Garantie, sind, 1990 in Kraft getreten ist.

Jeder Mitgliedstaat hat der Kommission ein Prüfungsprogramm zu Genehmigung vorgelegt, das sich — im ersten Anwendungsjahr — auf den Zeitraum 1. Juli 1990 bis 30. Juli 1991 bezog. Außerdem mußte der Kommission vor dem 1. Januar 1992 ein erster detaillierter Bericht über die Anwendung der vorgenannten Verordnung vorgelegt werden.

⁽¹⁾ VI/5205/92.

Gemäß Artikel 9 Absatz 5 der vorgenannten Verordnung muß die Kommission ihrerseits vor dem 31. Dezember 1991 einen allgemeinen Bericht vorlegen, in dem ein Überblick über die von den Mitgliedstaaten erstellten Berichte gegeben wird. Da die Mitgliedstaaten ihre Berichte jedoch verspätet vorgelegt haben, konnte die Kommission dieser Verpflichtung erst im zweiten Halbjahr 1992 nachkommen.

3.8. Die Kommission bewertet die Berichte der Mitgliedstaaten.

3.11. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind um eine erfolgreiche Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 bemüht. Dies läßt sich anhand der laufenden Arbeiten der Kommission, die derzeit in die zweite Phase eingetreten sind, und der umfassenden Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Durchführung der ersten Phase deutlich belegen.

3.12 – 3.13. Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter 2.25 bis 2.39.

4. DAS SYSTEM ZUR MITTEILUNG VON UNREGELMÄßIGKEITEN UND BETRÜGERISCHEN PRAKTIKEN UND DIE BETRUGSBEKÄMPFUNG

Meldesystem

Allgemeines

4.9. Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofs, daß eine deutliche Definition des System kohärenter und die Aufgaben einfacher gestalten würde. Eine Vereinheitlichung ist jedoch immer mit Schwierigkeiten verbunden und führt häufig zu einem Konsensualextext, der eigentlich nichts regelt. Die Kommission hat sich daher für einen pragmatischen Ansatz entschieden.

4.10. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, daß die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ordnungsgemäß angewendet werden.

Bei der Prüfung der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften durch die Verwaltungsausschüsse wird die Verhütung von Mißbräuchen besondere Aufmerksamkeit gewidmet, da

eine nicht ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen für alle betroffenen Parteien inakzeptabel ist.

Die Rolle der Meldung erstattenden Dienststelle in den Mitgliedstaaten

4.11. Auf den Sitzungen der Sachverständigengruppe „Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Amtshilfe — EAGFL“ erhalten die Mitgliedstaaten eine detaillierte Analyse mit einem Vergleich der mitgeteilten Unregelmäßigkeiten, die anschließend erörtert werden. Die Kommission versucht, die Mitgliedstaaten auf diese Weise davon zu überzeugen, daß solche Analysen wichtig sind und die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten weiterverfolgt werden müssen.

Gleichwohl sollte berücksichtigt werden, daß die Mitgliedstaaten grundsätzlich auch damit betraut sind, nationale Kontrollstellen einzurichten und deren Zuständigkeiten und Arbeitsziele festzulegen; die Nutzung der von der Kommission bereitgestellten Informationen bei den Risikoanalysen spielt dabei eine große Rolle.

Zuverlässigkeit der übermittelten Informationen

4.18. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten bereits mehrmals um detailliertere und umfassendere Angaben zu den mitgeteilten Fällen gebeten. Die Antworten der Mitgliedstaaten liegen im allgemeinen rechtzeitig vor.

Die Kommission besteht außerdem darauf, daß ihr die Mitgliedstaaten die eingeleiteten Verfahren und die entsprechenden Folgemaßnahmen mitteilen.

4.19 – 4.20. Die Mitgliedstaaten — die für die Einziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge zuständig sind — werden regelmäßig darauf hingewiesen, daß die Kommission in jedem einzelnen Fall über die jüngsten Entwicklungen bei den Einziehungsmaßnahmen zu unterrichten ist.

Auf den Sitzungen der Sachverständigengruppe „Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Amtshilfe — EAGFL“ hat die Kommission die Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit hingewiesen, die von ihnen zu erstellende Übersicht regelmäßig zu aktualisieren, so daß die Information der Kommission verbessert und die Rückzahlung der eingezogenen Beträge an den EAGFL sichergestellt werden kann.

Im Februar 1992 hat die Kommission mit der Aktualisierung aller noch nicht abgeschlossenen Fälle im Rahmen des „COMA 35“-Systems begonnen. Zusätzliche bzw. fehlende Informationen (insbesondere über „alte“ Fälle aus der Zeit

vor 1989) sind inzwischen übermittelt und in „IRENE III“ erfaßt worden.

Außerdem hat die Kommission die Entwicklung eines Frühwarnsystems angekündigt und mit den Mitgliedstaaten erörtert, das eine eingehendere Überwachung der Maßnahmen zur Einziehung der in den Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten gemäß Artikel 3 und Artikel 5 aufgeführten Beträge ermöglichen soll.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission am 2. Juni 1993 beschlossen, die Einziehung der aufgrund von betrügerischen Praktiken bzw. Unregelmäßigkeiten umgangenen Beträge zu beschleunigen und die Beträge, die nicht mehr eingezogen werden können, als uneinbringliche, schon seit langem bestehende Forderungen anzuerkennen.

4.21. Die Übertragung der Betrugsfälle aus der Datenbank COMA 35 der Landwirtschaft in die Datenbank IRENE III hat sich verzögert, da erst einige Fragen (beispielsweise namentliche Nennungen, Zugang zur Datenbank, Vertraulichkeit der Daten) geklärt werden müssen. Eine dienststellenübergreifende Koordinierung ist sichergestellt, damit das Funktionieren der Datenbank überwacht werden kann.

4.23. Die Kommission kann dem Rechnungshof in dieser Frage nicht zustimmen. Als der Entwurf des Berichts über betrügerische Praktiken 1992 im März 1993 erstellt wurde, lagen dem EAGFL als einziger Stelle alle Informationen für 1992 über sämtliche nationalen Fälle vor.

4.24. Der EAGFL hat folgende zusätzliche Maßnahmen getroffen, damit die Eingabe der Berichte über Unregelmäßigkeiten in die Datenbank „IRENE III“ vereinfacht, verbessert und beschleunigt werden kann:

— Es wurden Einheitsformulare für „Mitteilungen gemäß Artikel 3“ und „Mitteilungen gemäß Artikel 5“ ausgearbeitet und eingeführt;

— es wurde ein System für die datengestützte Eingabe der von den Mitgliedstaaten auf Diskette übermittelten „Mitteilungen gemäß Artikel 3“ entwickelt und erprobt.

4.25. Die Datenbank „COMA 35“ ist am 1. Dezember 1992 vollständig in die Datenbank „IRENE III“ der UCLAF integriert worden und seitdem voll funktionsfähig.

Was die eigenen Mittel und die Strukturfonds anbelangt, so ist die Datenbank bereits seit Ende des Jahres 1991

funktionsfähig. Im Bereich des EAGFL, Abteilung Garantie, und aus den unter Ziffer 4.21 dargelegten Gründen ist die Datenbank seit dem 1. Dezember 1992 operationell.

Wiedereinziehungen

4.27. Die von den Mitgliedstaaten als nicht einziehbar gemeldeten Beträge werden gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 und Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 behandelt (Kommissionsbeschuß nach Anhörung des EAGFL- Ausschusses). Im Anschluß an Beratungen mit der Kommission Anfang 1993 sind in 134 Fällen rund 3,7 Mio. ECU für uneinbringlich erklärt worden; sie wurden beim Rechnungsabschlußverfahren für 1990 berücksichtigt; außerdem wurde festgelegt, ob die Kommission oder die Mitgliedstaaten für den Verlust aufkommen müssen. Ein neues Verzeichnis für das kommende Rechnungsabschlußverfahren wird derzeit vorbereitet.

Auch wenn die Statistiken über die Wiedereinziehungen relativ aktuell sind, so müssen sie dennoch regelmäßig anhand der Informationen der Mitgliedstaaten in den „Mitteilungen gemäß Artikel 5“ auf den letzten Stand gebracht werden; dabei ist die laufende Aktualisierung aller noch nicht abgeschlossenen Fälle zu berücksichtigen.

4.28. In bezug auf die Übernahme der nicht einziehbaren Beträge des EAGFL, Abteilung Garantie, durch die Kommission, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 mitgeteilt haben, hat die Kommission — aufgrund der Bemerkungen des Rechnungshofs — die im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens erforderlichen Maßnahmen getroffen.

Die Finanzkontrolle hat die GD VI mit Vermerk vom 22.2.1993 gebeten, ihr die 124 Dossiers über die Unregelmäßigkeiten, die in dem zusammenfassenden Bericht über den Rechnungsabschluß EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1990 aufgeführt sind, und insbesondere 7 Dossiers, für eine Analyse zur Verfügung zu stellen.

Nach Prüfung der Dossiers hat die Finanzkontrolle mit Vermerk vom 15.3.1993 dem in dem zusammenfassenden Bericht genannten Vorschlag zugestimmt; ausgenommen ist das Dossier UK/91/070, zu dem noch einige Punkte zu klären sind.

Außerdem enthält der zuletzt genannte Vermerk Empfehlungen für eine Verbesserung der Weiterverfolgung und der Kontrolle dieser Art von Dossiers.

Strafrechtliche Verfolgung und Sanktionen

4.30. In bezug auf die verwaltungsrechtlichen Sanktionen und den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hat die Kommission zwei Untersuchungen durchgeführt: eine Untersuchung über die nationalen Systeme im Bereich der verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen und eine Untersuchung über die Bestimmungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit betrügerischen Praktiken zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts. Die abschließenden Untersuchungsberichte enthalten präzise Empfehlungen, die die Kommission zur Zeit auswertet. Außerdem überlegt sie, welche Maßnahmen im Anschluß an diese Empfehlungen getroffen werden sollten.

4.31. Die prozentualen Kürzungen bei Betrugsfällen im Rahmen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (Flächenbeihilfen oder tierbezogene Beihilfen) sind in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgelegt.

4.32. Eine Verzinsung der Rückforderungen ist in spezifischen Bereichen vorgesehen (beispielsweise Milchquoten); eine Definition gemeinsamer Kriterien zur Harmonisierung der Sanktionen wird derzeit erarbeitet.

Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

4.33. Die Mitteilungen gemäß Artikel 4 werden insbesondere bei den Ausfuhrerstattungen angewendet; in diesem Bereich sind die betrügerischen Praktiken in den einzelnen Mitgliedstaaten häufig identisch. 1991 erfolgten fünf und 1992 sechs Mitteilungen an die Mitgliedstaaten. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten in dieser Mitteilung auf, die notwendigen Prüfungen in ihrem Land vorzunehmen. Die Kommission hatte mehrmals die Gelegenheit, zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten, in denen ähnliche Fälle aufgedeckt worden waren, zu vermitteln.

Diese „Betrugsfälle gemäß Artikel 4“ werden außerdem regelmäßig in der Sachverständigengruppe „Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Amtshilfe — EAGFL“ erörtert. Die Regelung gemäß Artikel 4 ist im Hinblick auf mögliche Verbesserungen bereits ausführlich erörtert worden.

5. SCHLUßFOLGERUNG

5.1. Die Kommission setzt sich bei den Mitgliedstaaten aktiv für die Einführung und die Anwendung von Auswahlmethoden ein, bei denen von der Risikoanalyse ausgegangen wird.

Bereits seit mehr als einem Jahr steht dieses Thema auf der Tagesordnung der Sitzungen der Sachverständigengruppe „Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Amtshilfe — EAGFL“.

Orientierungsansätze sind aufgestellt und erörtert worden.

Auch für die Sektoren Rindfleisch und Milcherzeugnisse sind zwei Dokumente ausgearbeitet und verteilt worden, in denen das genannte Thema jedoch nicht erschöpfend behandelt wird. Sie sind ein Betrag der Kommission. Da der Kommission nicht immer alle Einzelheiten über Wirtschaftsbeteiligte oder bestimmten Vorgänge vorlagen, muß der verbleibende Teil der Arbeiten auf nationaler oder sogar lokaler Ebene abgeschlossen werden (anhand der Kenntnisse über die Arbeitsweise der operationellen Dienststellen).

Für den Sektor Getreide wird derzeit ein ähnliches Dokument vorbereitet.

Außerdem werden auf jeder Sitzung der Sachverständigengruppe „Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Amtshilfe — EAGFL“ die der Kommission vierteljährlich mitgeteilten Unregelmäßigkeiten analysiert, damit die betroffenen Dienststellen diese Daten bei ihrer Risikoanalyse miteinbeziehen können.

Die Kommission legt den Mitgliedstaaten außerdem nahe, das Software-Paket zu nutzen, das sie für die Auswahl der Maßnahmen mit hohem Betrugsrisiko, in erster Linie für die nachträglichen Verwaltungskontrollen, entwickelt hat. Durch die Auswahl von Vorgängen im Stichprobenverfahren, deren Wert hinsichtlich der verschiedenen Risiken gewichtet worden ist, können die Kontrollen gezielt durchgeführt werden (z.B. Ausfuhr eines Erzeugnisses mit hohem Betrugsrisiko durch einen fragwürdigen Händler).

Außerdem wurde eine Methode erörtert, bei der von einer Quotierung nach Punkten ausgegangen wird.

Schließlich wird darauf hingewiesen, daß die Risikoanalyse fortan Teil des „integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems“ der neuen GAP ist.

Die Arbeiten in diesem Bereich werden insbesondere im Rahmen der Verordnungen (EWG) Nr. 383/90 über die körperlichen Kontrollen und (EWG) Nr. 4045/89 über die buchmäßigen Kontrollen fortgesetzt. Ein weiterer Gedankenaustausch mit den Mitgliedstaaten ist geplant, damit sowohl die Methode als auch die dazugehörigen Elemente in den verschiedenen Sektoren der GAP verbessert werden können.

5.2. Die vollständigen, über Unregelmäßigkeiten vorliegenden Daten werden häufig bei der Erstellung recht unterschiedlicher Analysen benutzt, die dann auf den drei- bis viermal pro Jahr stattfindenden Sitzungen der Sachverständigengruppe „Unregelmäßigkeiten und gegenseitige Amtshilfe — EAGFL“ verteilt und erörtert werden.

Die Erörterungen in dieser Arbeitsgruppe haben gezeigt, daß die Analysen häufig bei den Risikoanalysen in den Mitgliedstaaten zugrunde gelegt werden und ein wirksames Instrument zur Bekämpfung betrügerischer Praktiken sind.

Die Mitgliedstaaten wissen die von der Kommission bereitgestellten Informationen zu schätzen und sind damit einverstanden, daß die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge genauer verfolgt werden muß.

5.3 und 5.4. Die operationellen Zuständigkeiten der UCLAF sind mit Kommissionsbeschluß vom 4. November 1992 festgelegt worden. Es ist nicht Aufgabe der UCLAF, die übrigen Dienststellen bei ihrer Arbeit zu überwachen. Die Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnungen (EWG) Nr. 4045/89 und (EWG) Nr. 595/91 obliegt der DG VI. Die Kommission kommt dem Wunsch des Rechnungshofs nach und räumt den konkreten Maßnahmen Vorrang ein; so hat sie die Struktur und den Organisationsplan der UCLAF vor kurzem angepaßt und dabei operationelle Einheiten in den wichtigsten Finanzbereichen geschaffen.

5.5 – 5.7. Die Kommission beschäftigt sich zunehmend mit den komplexen Transaktionen multinationaler Unternehmen und geht dabei von der Risikoanalyse aus.

Es liegen derzeit Vorschläge vor, Erstattungen nur dann zu gewähren, wenn für Prüfungszwecke Zugang zu den Geschäftsunterlagen, einschließlich solchen, die die Produktion und die Qualitätskontrolle betreffen, gewährt wird, und zwar unabhängig vom Sitz des Unternehmens.