

Ausgabe  
in deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

---

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

**Rechnungshof**

2001/C 69/01

Sonderbericht Nr. 22/2000 über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens, zusammen mit den Antworten der Kommission. . . . .

1

## I

(Mitteilungen)

## RECHNUNGSHOF

## SONDERBERICHT Nr. 22/2000

**über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens, zusammen mit den Antworten der Kommission**

(gemäss Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2001/C 69/01)

## INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN .....		3
ZUSAMMENFASSUNG .....		4
EINLEITUNG .....	1-8	5
Ziele .....	1	5
Kurzer historischer Abriss des Rechnungsabschluss-verfahrens .....	2-8	6
ZULASSUNG .....	9-23	6
Anzahl und Art der Zahlstellen .....	9-12	6
Nichterfüllung der Zulassungskriterien .....	13-23	9
Kriterien .....	13	9
Ausstehende Forderungen .....	14-16	9
Interne Kontrolle .....	17-18	9
Übertragung von Befugnissen .....	19-22	9
Sanktionen .....	23	10
BESCHEINIGENDE STELLEN .....	24-52	12
Forderungen .....	24-27	12
Unabhängigkeit .....	28-30	13
Prüfungsgrundsätze .....	31-32	13
Stichprobenerhebung .....	33-47	13
Methode .....	33-35	13
Grundgesamtheiten .....	36	15
Parameter .....	37-39	15
Stichprobenumfang .....	40-41	15
Fehlerbewertung .....	42-47	15
Lokale Büros und Vor-Ort-Kontrollen .....	48-50	16
Einschränkung der Rechnungen .....	51-52	17

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
KONFORMITÄTSENTSCHEIDUNGEN .....	53-54	17
SCHLICHTUNGSVERFAHREN .....	55-73	19
Hintergrund .....	55-59	19
Rolle der Schlichtungsstelle .....	60-61	19
Leistungsmessung der Schlichtungsstelle .....	62-68	19
Viermonatsfrist .....	63-64	19
Ergebnis .....	65-68	20
Gründe für die Anfechtung der Berichtigungen .....	69-70	20
Europäischer Gerichtshof .....	71-73	21
ENTSCHEIDUNGEN IM RAHMEN DES RECHNUNGSABSCHLUSSES .....	74-86	21
Berichtigungen als Leistungsindikator .....	74-80	21
Abtrennungen .....	81	23
Verspätete Zahlungen an die Begünstigten .....	82-84	23
Entlastung .....	85-86	23
SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	87-91	23
<b>Antworten der Kommission</b> .....		25

**VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN**

AIMA	Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo
AMA	Agrarmarkt Austria
Cnasea	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations agricoles
DCCC	Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DMNR	Department of Marine and Natural Resources
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ENR	Ente Nazionale Risi
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FIRS	Fonds d'Intervention et de Régularisation du marché du Sucre
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD	Generaldirektion
Gedidagep	Generaldirektion für die Verwaltung der Ankäufe landwirtschaftlicher Erzeugnisse
IFAC	International Federation of Accountants
Ifadap	Instituto do Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Escas
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
ISA	International Standards on Auditing (Internationale Prüfungsgrundsätze)
LASER	Dienst Landelijke Service Regelingen
MLE	Most Likely Error (wahrscheinlichster Fehler)
MUS	Monetary Unit Sampling (wertbezogenes Stichprobenverfahren)
OFIVAL	Office National Interprofessionnel des Viandes, de l'Élevage et de l'Aviculture
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
RRV	Riksrevisionverket
SDE	Services Déconcentrés de l'État
UEL	Upper Error Limit (größter Fehler)

## ZUSAMMENFASSUNG

### Hintergrund

Gegenstand dieses Berichts ist die Bewertung der Funktionsweise des geänderten Rechnungsabschlussystems, das 1996 eingeführt worden war, um das Problem der langen Fristen zwischen Buchungsschluss, Abschluss der Jahresrechnungen durch die Kommission und Entlastung durch die Haushaltsbehörde zu beheben. Die wichtigsten Merkmale dieses geänderten Systems sind die Zulassung der Zahlstellen durch die Mitgliedstaaten und die jährliche Bescheinigung ihrer Jahresrechnungen durch eine von den Mitgliedstaaten bezeichnete Stelle, die zu der im April des darauf folgenden Jahres zu treffenden Rechnungsabschlussentscheidung führt. Aus der Bescheinigung muss hervorgehen, ob nach Auffassung der Bescheinigenden Stelle ausreichend gewährleistet ist, dass die Rechnungen der Zahlstelle richtig, vollständig und genau sind. Die Bescheinigung erstreckt sich auf die Übereinstimmung der Zahlungen mit den Gemeinschaftsvorschriften nur insoweit, als es sich um die Angemessenheit der Verwaltungsstrukturen der Zahlstelle handelt, durch die sichergestellt werden soll, dass die Einhaltung der Vorschriften vor der Ausführung einer Zahlung kontrolliert worden ist. Berichtigungen, die auf der Untersuchung der Aspekte der Übereinstimmung durch die Kommission selbst basieren, münden in die späteren Konformitätsentscheidungen. Die Mitgliedstaaten haben Gelegenheit, die von der Kommission vorgeschlagenen Berichtigungen vor der Schlichtungsstelle anzufechten, und können unabhängig davon von ihrem Recht Gebrauch machen, den Europäischen Gerichtshof anzurufen.

### Zulassung

Es bestehen nach wie vor zu viele Zahlstellen (91 im Jahre 1998 gegenüber 86 im September 2000), deren Anzahl vermutlich als Folge der Regionalisierung in Italien noch ansteigen wird (siehe Ziffer 10). Einige Zahlstellen sind nicht als gesonderte Stellen erkennbar (siehe Ziffer 9), und zu viele Zahlstellen erfüllen nicht alle Zulassungskriterien (siehe Ziffern 14—22). Dennoch haben die Mitgliedstaaten ihre Zulassung nicht entzogen, und die Kommission hat sich im Falle von Portugal und Griechenland für die Anwendung von Sanktionen entschieden (siehe Ziffer 23).

### Bescheinigende Stellen

Obleich mindestens vier Bescheinigende Stellen die Forderung der Unabhängigkeit nicht erfüllt hatten (siehe Ziffer 29), ist dieses Problem von der Kommission in der Folge behoben worden. In vielen Fällen standen die bei den Bescheinigenden Stellen verfügbaren Prüfungsunterlagen nicht im Einklang mit international anerkannten Prüfungsgrundsätzen (siehe Ziffern 31—32). Die von den Bescheinigenden Stellen vorgelegten Informationen über die Stichprobenerhebung waren in dieser Hinsicht besonders unzulänglich. Definition und Einstufung der Fehler sind nicht einheitlich gewesen, und eine Extrapolation ist entweder überhaupt nicht vorgenommen worden oder basierte allzu oft auf falschen Berechnungen (siehe Ziffern 33—47). Ferner sind die internen Revisionsdienste der Zahlstellen in unangemessener Weise für die Zwecke der Bescheinigung eingesetzt worden.

Trotz dieser Mängel sind die Bescheinigenden Stellen im Allgemeinen ihrer Aufgabe der Erstellung von Berichten und Beschei-

nigungen innerhalb der festgelegten Fristen nachgekommen. Die Qualität dieser Berichte hat sich seit 1996 erheblich verbessert, und Rechnungen sind erforderlichenfalls mit Einschränkungen versehen worden. Obwohl die Zahl der eingeschränkten Jahresrechnungen während des Zeitraums zurückgegangen ist, sind für 1998 fast ein Drittel der Gesamtausgaben von Zahlstellen gemeldet worden, deren Jahresrechnungen eingeschränkt waren (siehe Ziffer 51).

### Schlichtungsverfahren

Durch die Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle haben die Mitgliedstaaten Gelegenheit gehabt, vorgeschlagene Berichtigungen anzufechten. Dies führte zu einer allgemeinen Verringerung der Berichtigungen um rund 275 Millionen Euro (siehe Ziffer 65). Dennoch ist es der Schlichtungsstelle im Großen und Ganzen nicht geglückt, zwischen den gegensätzlichen Ansichten von Kommission und Mitgliedstaaten zu vermitteln (siehe Ziffer 65). Die Schlichtungsstelle sollte zu allen ihr vorgelegten Fällen klar Stellung beziehen und konkrete Vorschläge im Hinblick auf die Höhe der anzuwendenden Berichtigung machen. Die Kommission sollte diese Vorschläge akzeptieren, wenn sie nicht eindeutig nachweisen kann, dass sich die Schlichtungsstelle im Irrtum befindet. Dies könnte dazu führen, dass mehr Streitfälle endgültig beigelegt werden und weniger Fälle vor dem Europäischen Gerichtshof enden (siehe Ziffer 71).

### Entscheidungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses

Der Gesamtbetrag der Berichtigungen für ein gegebenes Jahr ist unter dem geänderten System niedriger als vorher (siehe Ziffer 74). Dies ist zum Teil auf den Umstand zurückzuführen, dass die Daten noch immer nicht vollständig sind. Weitere Gründe sind die Auswirkungen verbesserter Kontrollen vor Bewilligung der Zahlung (InVeKoS), die 24-Monate-Regel, die Tatsache, dass von den Bescheinigenden Stellen festgestellte Fehler nicht als Grundlage für Berichtigungen herangezogen werden, wenn die Mitgliedstaaten geeignete Schritte eingeleitet haben, sowie die Wirkung der Schlichtungsstelle.

Die Kommission ist nicht in der Lage gewesen, im Rahmen der Rechnungsabschlussentscheidung vom April die Jahresrechnungen aller Zahlstellen abzuschließen. Im Jahre 1996 mussten beträchtliche Beträge abgetrennt werden (siehe Ziffer 81). Mehr als drei Jahre sind seit dem ersten Jahr des geänderten Systems (1996) vergangen, und die endgültige Konformitätsentscheidung steht noch aus.

### Schlussfolgerung

Es gibt keinen Hinweis darauf, dass der Abschluss der Ausgaben in Bezug auf ein gegebenes EAGFL-Jahr durch das geänderte Rechnungsabschlussverfahren weder im Hinblick auf die eigentliche Rechnungsabschlussentscheidung noch auf die Konformitätsentscheidung beschleunigt wird. Wohl aber führte die Reform des Rechnungsabschlussverfahrens zu einer verbesserten Rechenschaftspflicht auf mitgliedstaatlicher Ebene und sollte daher als bedeutende Errungenschaft betrachtet werden (siehe Ziffer 90).

## EINLEITUNG

## Ziele

1. Gegenstand dieses Berichts ist die allgemeine Bewertung der Funktionsweise des geänderten Rechnungsabschlusssystems<sup>(1)</sup>, wobei der besondere Schwerpunkt auf der Arbeit der Bescheini-

genden Stellen und dem Bescheinigungsverfahren liegt. Der Hof hat in der Vergangenheit einige Merkmale dieses Systems untersucht, insbesondere die Zulassung der Zahlstellen im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss 1996<sup>(2)</sup>. Der abgedeckte Zeitraum entspricht den EAGFL-Jahren 1991 bis 1998 einschließlich. Allerdings werden nicht die Rechnungsabschlusssentscheidungen an sich analysiert, da die diesbezüglichen Feststellungen des Hofes in seine Jahresberichte und sonstigen Veröffentlichungen eingegangen sind (siehe *Tabelle 1*).

Tabelle 1

## Entscheidungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses und Fristen in Bezug auf die EAGFL-Jahre 1991 bis 1998

Haushalts-jahre	Entscheidung <sup>(1)</sup>		ABL.	Frist <sup>(2)</sup>	Hofberichte	ABL.
1991	94/281/EG 94/871/EG	29.4.1994 21.12.1994	Nr. L 120 vom 11.5.1994 S. 59 Nr. L 352 vom 31.12.1994 S. 82	3 Jahre	Stellungn. 6/95	Nr. C 338 vom 11.11.1996
1992	96/311/EG 96/701/EG	10.4.1996 20.11.1996	Nr. L 117 vom 14.5.1996 S. 19 Nr. L 323 vom 13.12.1996 S. 26	4 Jahre	SB 1/97	Nr. C 52 vom 21.2.1997
1993	96/311/EG 97/333/EG 97/608/EG	10.4.1996 23.4.1997 30.7.1997	Nr. L 117 vom 14.5.1996 S. 19 Nr. L 139 vom 30.5.1997 S. 30 Nr. L 245 vom 9.9.1997 S. 20	3,5 Jahre	SB 1/97 SB 2/98 SB 2/98	Nr. C 52 vom 21.2.1997 Nr. C 121 vom 20.4.1998
1994	98/358/EG	6.5.1998	Nr. L 163 vom 6.6.1998 S. 28	3,5 Jahre	JB 1998	Nr. C 349 vom 3.12.1999, Ziffern 2.63 bis 2.77
1995	1999/187/EG 1999/596/EG 2000/197/EG	3.2.1999 28.7.1999 1.3.2000	Nr. L 61 vom 10.3.1999 S. 37 Nr. L 226 vom 27.8.1999 S. 26 Nr. L 61 vom 8.3.2000 S. 15	4 Jahre	JB 1999 JB 1999 JB 2000	
1996	R1 97/316/EG R2 97/609/EG K1 1999/186/EG K2 1999/350/EG K3 1999/603/EG K4 2000/216/EG	5.5.1997 30.7.1997 3.2.1999 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	Nr. L 138 vom 29.5.1997 S. 24 Nr. L 245 vom 9.9.1997 S. 25 Nr. L 61 vom 10.3.1999 S. 34 Nr. L 133 vom 28.5.1999 S. 60 Nr. L 234 vom 4.9.1999 S. 6 Nr. L 67 vom 15.3.2000 S. 37	6 Monate 3 Monate mehr als 3 Jahre	SB Nr. 21/98  JB 1999 JB 1999 JB 1999 JB 2000	Nr. C 389 vom 14.12.1998
1997	R1 98/324/EG  R2 1999/151/EG K1 1999/186/EG K2 1999/350/EG K3 1999/603/EG K4 2000/216/EG	29.4.1998  10.2.1999 3.2.1999 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	Nr. L 141 vom 13.5.1998 S. 38  Nr. L 49 vom 25.2.1999 S. 42 Nr. L 61 vom 10.3.1999 S. 34 Nr. L 133 vom 28.5.1999 S. 60 Nr. L 234 vom 4.9.1999 S. 6 Nr. L 67 vom 15.3.2000 S. 37	6 Monate  10 Monate mehr als 2 Jahre	JB 1998  JB 1999 JB 1999 JB 1999 JB 2000	Nr. C 349 vom 3.12.1999, Ziffern 2.78 bis 2.102
1998	R1 1999/327/EG  R2 2000/179/EG K2 1999/350/EG K3 1999/603/EG K4 2000/216/EG	30.4.1999  14.2.2000 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	Nr. L 124 vom 18.5.1999 S. 28  Nr. L 57 vom 2.3.2000 S.31 Nr. L 133 vom 28.5.1999 S. 60 Nr. L 234 vom 4.9.1999 S. 6 Nr. L 67 vom 15.3.2000 S. 37	6 Monate  10 Monate	JB 1998  JB 1999 JB 1999 JB 1999 JB 2000	Nr. C 349 vom 3.12.1999, Ziffern 2.54 und 2.55

<sup>(1)</sup> R: Rechnungsabschlusssentscheidung  
K: Konformitätsentscheidung

<sup>(2)</sup> Bis 1995 einschließlich, vom Jahresende (15.10. XXXX) bis zum Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung;  
ab 1996, vom Jahresende (15.10. XXXX) bis zum Zeitpunkt der ersten endgültigen Rechnungsabschlusssentscheidung, dann Verzögerung zwischen der ersten und zweiten Rechnungsabschlusssentscheidung.

<sup>(1)</sup> Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Zahlungen korrekt erfolgen und streng genug kontrolliert werden. In diesem Bereich liegt die Ausgabenverwaltung praktisch zu 100 % in den Händen der Mitgliedstaaten, wobei die Kommission verpflichtet ist, ehrlich und unparteiisch die Qualität sicherzustellen. Sollte die Kommission herausfinden, dass unkorrekte Zahlungen erfolgt sind, fordert sie im Rahmen eines als „Rechnungsabschlusssentscheidung“ bezeichneten Verfahrens die Wiedereinzahlung der zu Unrecht gezahlten Beträge. Der betroffene Mitgliedstaat kann diese Entscheidung entweder akzeptieren oder sie bilateral gegenüber der Schlichtungsstelle oder, wenn dies fehlschlägt, vor dem Europäischen Gerichtshof anfechten, wobei letzterer die endgültige Entscheidung trifft (PE 285 788/A).

<sup>(2)</sup> Sonderbericht Nr. 21/98 über das auf den Rechnungsabschluss der EAGFL-Garantie 1996 angewandte Zulassungs- und Bescheinigungsverfahren, ABL. C 389 vom 14.12.1998.

### Kurzer historischer Abriss des Rechnungsabschlussverfahrens

2. Vor 1996 stützte sich die Rechnungsabschlussentscheidung hauptsächlich auf Prüfungen eines speziellen Referates innerhalb der Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission, die sich im Wesentlichen auf die Durchführung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten erstreckten. Obwohl es keine Prüfungen der Zahlstellen als solche gab und deren Rechnungen keiner Bescheinigung unterworfen waren, konnten jene Prüfungen zu Berichtigungen der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben führen. Standen sämtliche Berichtigungen für ein gegebenes EAGFL-Jahr fest, wurden diese in die von der Kommission getroffene einzige Rechnungsabschlussentscheidung einbezogen. Diese Verfahren brachten lange Fristen für die Erstellung der Rechnungsabschlussentscheidungen mit sich.

3. Im April 1991 richtete die Kommission eine Arbeitsgruppe ein, die vorschlagen sollte, wie das Rechnungsabschlussverfahren reformiert werden könne. Der Bericht der Arbeitsgruppe vom Oktober 1992 (der nach ihrem Vorsitzenden benannte „Belle-Bericht“) ebnete den Weg für die Einführung zweier grundlegender Änderungen: voneinander getrennte Rechnungsabschlussentscheidungen und Konformitätsentscheidungen sowie die Einführung eines Schlichtungsverfahrens. Die Arbeitsgruppe propagierte eine Politik der Vorbeugung und nicht der Bestrafung sowie eine intensivere Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen Mitgliedstaaten und Kommission. Es war beabsichtigt, dieses geänderte Verfahren bereits für das EAGFL-Jahr 1992 einzusetzen, doch mit Ausnahme des Schlichtungsverfahrens zog sich seine Einführung bis 1996 hin.

4. Die Reformen waren Gegenstand einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik<sup>(1)</sup>. In seiner Stellungnahme vom Dezember 1994 zu den vorgeschlagenen Änderungen<sup>(2)</sup> bekräftigte der Hof, dass er am Grundsatz einer einzigen jährlichen Rechnungsabschlussentscheidung festhält, während er gleichzeitig die mit dem noch vorhandenen System verbundenen Probleme feststellt, insbesondere die langen Fristen bis zum Erlass der Rechnungsabschlussentscheidung und interne Kontrollmängel. Der Hof vertrat die Auffassung, dass das neue System der getrennten Entscheidungen eher einen Kompromiss als eine Lösung der Rechnungsabschlussprobleme darstellt. Er empfahl, eine gewisse Vorsicht walten zu lassen und schlug vor, dass das System erprobt und vor dem 31. Dezember 1998 von der Kommission umfassend bewertet werden solle.

5. Der Vorschlag wurde als Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates verabschiedet<sup>(3)</sup>. Der Vorschlag des Hofes in Bezug auf einen Erprobungszeitraum und das sich daraus ergebende Erfordernis einer Evaluierung ist nicht aufgegriffen worden. Die wichtigsten Veränderungen bestanden in der Zulassung der Zahlstellen durch die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und die jährliche Bescheinigung der Rechnungen der Zahlstellen, welche die Grundlage für die Rechnungsabschlussentscheidung der Kommission bildet. Aus der Bescheinigung muss hervorgehen, ob nach Auffassung der Bescheinigenden Stelle ausreichend gewährleistet ist, dass die Rechnungen der Zahlstelle richtig, vollständig und genau sind. Die Bescheinigung erstreckt sich auf die Übereinstim-

mung der Zahlungen mit den Gemeinschaftsvorschriften nur insoweit, als es sich um die Angemessenheit der Verwaltungsstrukturen der Zahlstelle handelt, durch die sichergestellt werden soll, dass die Einhaltung der Vorschriften vor der Ausführung einer Zahlung kontrolliert worden ist.

6. Der „Belle-Bericht“ enthielt die Empfehlung, dass die Kommission für die Zulassung der Zahlstellen und die Genehmigung der Benennung der Bescheinigenden Stellen zuständig sein soll, doch der Rat billigte den Kommissionsvorschlag nicht.

7. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission<sup>(4)</sup> wurden die Durchführungsbestimmungen für die Anwendung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens erlassen. Diese Verordnung enthält in ihrem Anhang Orientierungen für die Kriterien, welche die Mitgliedstaaten bei der Zulassung einer Zahlstelle beachten sollten; ferner wurden Art und Aufgaben der Bescheinigenden Stelle festgelegt. Die Bescheinigende Stelle muss bis zum 31. Januar des jeweiligen folgenden Jahres für jede Zahlstelle einen Bericht und eine Bescheinigung erstellen. Die Bescheinigung, der Bericht und die Jahresrechnungen müssen der Kommission bis zum 10. Februar übermittelt werden. Die Kommission hat bis zum 31. März Zeit, diese Informationen zu überprüfen und die Mitgliedstaaten von ihrer Position in Kenntnis zu setzen.

8. Auf der Grundlage dieser Informationen muss die Kommission bis spätestens 30. April die Rechnungsabschlussentscheidung treffen. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70<sup>(5)</sup> bezieht sich die Rechnungsabschlussentscheidung auf die „Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der übermittelten Rechnungen“. Laut Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) ist die Kommission ermächtigt, die Ausgaben zu bestimmen, die von einer gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen sind, weil sie nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden. Für derartige Konformitätsentscheidungen (oder Übereinstimmungsentscheidungen) gilt keine Frist, doch können sich Berichtigungen rückwirkend lediglich auf Ausgaben beziehen, die höchstens zwei Jahre<sup>(6)</sup> vor dem Zeitraum getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat.

### ZULASSUNG

#### Anzahl und Art der Zahlstellen

9. Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 enthält die allgemeinen Forderungen, welche eine Zahlstelle erfüllen muss, um zugelassen zu werden. Nicht genau festgelegt wird aber, welche Form die Zahlstellen erhalten sollen, sondern es wird lediglich verlangt, dass es sich um „Dienststellen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten“ handeln muss [Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70]. Lediglich die Mitgliedstaaten können Zahlstellen zulassen. In den meisten Fällen handelt es sich bei den Zahlstellen um unabhängige Strukturen, die unter dem Gesichtspunkt der Marktorganisation (Frankreich, Niederlande) oder unter

<sup>(1)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABL L 94 vom 28.4.1970, S. 13.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme Nr. 5/94, ABL C 383 vom 31.12.1994.

<sup>(3)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995, ABL L 125 vom 8.6.1995, S. 1.

<sup>(4)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995, ABL L 158 vom 8.7.1995, S. 6.

<sup>(5)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 (siehe Endnote 3).

<sup>(6)</sup> Betrugsfälle unterliegen nicht dieser Frist.

geographischen Gesichtspunkten (Deutschland, Österreich, Spanien) eingerichtet wurden. In einigen Mitgliedstaaten besteht nur eine einzige Zahlstelle (Dänemark, Griechenland, Schweden) oder eine allgemeine Zahlstelle mit einigen kleineren spezialisierten Stellen (Belgien, Italien, Portugal). In einigen Fällen nimmt die Zahlstelle keine gesonderte Form an, da sie aus einem ganzen Ministerium besteht (Finnland, Irland, Luxemburg, Vereinigtes Königreich). Dies kann zu Problemen bei der Entscheidung führen, ob lokale Stellen als beauftragte Einrichtungen zu behandeln sind oder nicht. In Deutschland (Bayern, Baden-Württemberg) handelt es sich bei der Zahlstelle um ein Sonderreferat oder eine Reihe von Sonderreferaten (Bayern), doch die Zulassung betrifft die Ministerien als Ganzes und hat Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Bescheinigenden Stelle.

10. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 ist der Mitgliedstaat gehalten, die Anzahl der Zahlstellen auf das erforderliche Minimum zu beschränken. Der Hof hat in der Vergangenheit bereits seine Besorgnis angesichts der zunehmenden Anzahl der Zahlstellen zum Ausdruck gebracht und auf die Notwendigkeit einer Rationalisierung hingewiesen (Sonderbericht Nr. 21/98 <sup>(1)</sup> und jüngst Jahresbericht 98 <sup>(2)</sup>). Österreich hat drei kleine Zahlstellen geschlossen, doch in anderen Mitgliedstaaten meldeten 1998 16 Zahlstellen weniger als 10 Millionen Euro. Im Jahre 1998 gab es 91 Zahl-

ellen (Tabelle 2), die 2000 auf 86 gesunken sind. Jedoch hat Italien erklärt, es beabsichtige, (bis zu 20) regionale Zahlstellen einzurichten. In Anbetracht der bereits schwierigen Aufgabe des für den Rechnungsabschluss zuständigen Referates, das innerhalb von sechs Wochen 90 Berichte überprüfen und bewerten muss (Mitte Februar bis Ende März), bedeutet eine weitere Zunahme der Zahlstellen, dass die Kommission dieser Aufgabe entweder mehr Ressourcen widmen muss oder das Risiko eingeht, nicht alle Bereiche abdecken zu können und/oder ihre jährliche Rechnungsabschlussentscheidung nach dem in der Verordnung festgesetzten Zeitpunkt zu treffen.

11. Auch wenn dies in den Verordnungen nicht ausdrücklich erwähnt wird, ist die Zulassung von ihrer Natur her nicht übertragbar. Die Kommission sollte daher darauf bestehen, dass die neuen Zahlstellen, welche die Aufgaben der AIMA in Italien und der Gedidagep in Griechenland <sup>(3)</sup> übernehmen werden, alle dem Zulassungsverfahren unterworfen werden.

12. In Irland tätigte eine neue Zahlstelle (DMNR) im Verlauf von 1998 Zahlungen in Höhe von 33 Millionen Euro, obwohl sie erst im Dezember des gleichen Jahres ihre Zulassung erhalten hat.

<sup>(1)</sup> Siehe Fußnote 2, S. 5.

<sup>(2)</sup> ABl. C 349 vom 3.12.1999.

<sup>(3)</sup> Griechenland beabsichtigt eine vollständige Neuorganisation seiner Zahlstelle. Unter anderem sollen die Olivenölagentur und verschiedene Räte (Baumwolle, Tabak und Milch) abgeschafft werden. Eine rundum erneuerte und personell erheblich aufgestockte Zahlstelle (1 700 Bedienstete) wird an die Stelle der Gedidagep treten, und es wird eine öffentliche Bescheinigende Stelle geschaffen werden (50 Bedienstete).



Tabelle 2  
Zahlstellen und ihre bescheinigenden Stellen

Nummer	Mitgliedsland	Zahlstelle	Bescheinigende Stelle	Art	Gebühr	Gemeldete Beträge in Mio EUR <sup>(1)</sup>	% der Gesamt- summe
1	FR	ONIC	CCCOP <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	4 183,05	10,62
2	IT	AIMA	Reconta Ernst & Young <sup>(2)</sup>	Privat	Ja	3 965,74	10,07
3	EL	Gedidagep	DRM Stylianou SA <sup>(2)</sup>	Privat	Ja	2 525,45	6,41
4	UK	MAFF	NAO <sup>(2)</sup>	NKB	Ja	2 212,10	5,61
5	ES	Andalucía	IG de Consejería de Economía y Hacienda /PWC	Mischform		1 650,21	4,19
6	IRL	DAF	Arthur Andersen <sup>(2)</sup>	Privat	Ja	1 585,69	4,02
7	FR	SIDO	CCCOP	Öffentl.	Keine	1 424,00	3,61
8	DK	EU-Direktoratet	Internal Audit Unit	Öffentl.	Keine	1 163,52	2,95
9	UK	IBEA	NAO	NKB	Ja	1 059,40	2,69
						<b>19 769,16</b>	<b>50,18</b>
10	DE	BLE	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	939,04	2,38
11	ÖS	AMA	BMLF revision <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	784,72	1,99
12	ES	FEGA	Interventor Delegada del Min. de Economía	Öffentl.	Keine	782,93	1,99
13	FR	Onilait	CCCOP	Öffentl.	Keine	773,47	1,96
14	DE	Bayern StMELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	764,27	1,94
15	SV	SJV	RRV <sup>(2)</sup>	NKB	Keine	747,06	1,90
16	FR	Ofival	CCCOP	Öffentl.	Keine	714,27	1,81
17	FR	Services déconcentrés du Trésor.	CCCOP <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	710,48	1,80
18	ES	Castilla-La Mancha	IG de Consejería de Economía y Hacienda /PWC <sup>(2)</sup>	Mischform		673,79	1,71
19	ES	Castilla y León	IG de Consejería de Economía y Hacienda <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	664,15	1,69
20	FR	FIRS	CCCOP <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	597,11	1,52
21	DE	Hamburg-Jonas	Bescheinigende Stelle	Öffentl.	Keine	591,10	1,50
22	BE	BIRB	Ernst & Young	Privat	Ja	580,52	1,47
23	SU	MMM	Coopers & Lybrand	Privat	Ja	577,61	1,47
24	DE	Niedersachsen MELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	555,42	1,41
25	PO	INGA	IGF(+Auditoria internado INGA+Auditoria do Ministério da Agricultura) <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	550,28	1,40
26	UK	SOAEFD	NAO	NKB	Ja	534,30	1,36
27	NL	PZ	Accountantsdienst (AD) <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	450,01	1,14
28	ES	Extremadura	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Mischform		438,34	1,11
29	IT	DCCC	Ragioneria Provinciale dello Stato <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	388,24	0,99
30	NL	HPA	Accountantsdienst (AD) <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	385,04	0,98
31	DE	Mecklenburg-Vorpommern LM	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	380,86	0,97
32	ES	Aragón	IG de Diputación General de Aragón	Öffentl.	Keine	368,30	0,93
33	NL	LASER	Accountantsdienst (AD) <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	362,57	0,92
34	DE	Sachsen-Anhalt ML	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	338,91	0,86
35	FR	Oniflhor	CCCOP <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	311,40	0,79
36	DE	Brandenburg MELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	308,17	0,78
37	DE	Baden-Württemberg MLR	Bescheinigende Stelle/Innenrevision <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	303,26	0,77
38	DE	Sachsen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	283,98	0,72
39	BE	Ministerie van Landbouw (DG3)	Ernst & Young	Privat	Ja	277,04	0,70
40	ES	Cataluña	IG de Consejería de Economía y Hacienda /DT <sup>(2)</sup>	Mischform		263,75	0,67
41	UK	WOAD	NAO	NKB	Ja	260,82	0,66
42	DE	Nordrhein-Westfalen Westfalen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	253,26	0,64
43	DE	Schleswig-Holstein MELFF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	244,19	0,62
44	UK	DANI	NIAO	NKB	Ja	240,54	0,61
45	DE	Thüringen TLVwA	Bescheinigende Stelle/Innenrevision <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	239,37	0,61
46	DE	Hessen HMILFN	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	172,47	0,44
47	FR	Cnasea	CCCOP <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	146,70	0,37
48	NL	PVE	Accountantsdienst (AD) <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	131,66	0,33
49	ES	Canarias	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Öffentl.	Keine	126,81	0,32
50	FR	SAV	CCCOP	Öffentl.	Keine	122,06	0,31
51	ES	Valencia	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Öffentl.	Keine	121,71	0,31
52	DE	Rheinland-Pfalz MWVLW	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	121,64	0,31
53	FR	Odeadom	CCCOP	Öffentl.	Keine	111,18	0,28
54	PO	Ifadap	IGF+ Auditoria interna	Öffentl.	Keine	99,63	0,25
55	ES	Navarra	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Öffentl.	Keine	94,49	0,24
56	DE	Nordrhein-Westfalen Rheinland	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	86,73	0,22
57	FR	Onivins	CCCOP	Öffentl.	Keine	76,53	0,19
58	ES	Galicia	IG de Consejería de Economía y Hacienda /PWC	Mischform		67,94	0,17
59	IT	ENR	Coopers & Lybrand <sup>(2)</sup>	Privat	Ja	65,67	0,17
60	ÖS	ZA Salzburg	Team from Ministry of Finance <sup>(2)</sup>	Öffentl.	Keine	62,18	0,16
61	NL	PT	Accountantsdienst (AD)	Öffentl.	Keine	52,65	0,13
62	ES	Murcia	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Mischform		45,79	0,12
63	ES	Madrid	IG de Consejería de Economía y Hacienda /DT	Mischform		38,72	0,10
64	ES	Asturias	IG de Consejería de Economía	Öffentl.	Keine	36,62	0,09
65	IRL	DMNR	Arthur Andersen	Privat	Ja	33,25	0,08
66	ES	Pais Vasco	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Öffentl.	Keine	31,46	0,08
67	ES	La Rioja	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Öffentl.	Keine	22,68	0,06
68	LU	Ministère de l'agriculture	Deloitte & Touche	Privat	Ja	17,61	0,04
69	ES	Cantabria	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Öffentl.	Keine	17,01	0,04
70	ES	Baleares	IG de Consejería de Economía	Öffentl.	Keine	16,69	0,04
71	UK	FC	NAO	NKB	Ja	14,63	0,04
72	DE	Saarland MUEV	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	13,23	0,03
73	DE	Nordrhein-Westfalen LfBj	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	10,21	0,03
74	FR	FIOM	CCCOP	Öffentl.	Keine	7,07	0,02
75	DE	Bayern StMLU	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	6,07	0,02
76	NL	DLG	Accountantsdienst (AD)	Öffentl.	Keine	5,50	0,01
77	DE	Hamburg WB	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	3,21	0,01
78	UK	CCW	NAO	NKB	Ja	2,25	0,01
79	DE	Berlin SenWiTech	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	1,88	<0,01
80	DE	Nordrhein-Westfalen LfA	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	1,72	<0,01
81	NL	STOAS	Accountantsdienst (AD)	Öffentl.	Keine	1,51	<0,01
82	DE	Schleswig-Holstein MNU	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	1,31	<0,01
83	DE	Bremen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Öffentl.	Keine	1,23	<0,01
84	BE	Organisme payeur de la Région wallone	Direction Budgétaire	Öffentl.	Keine	0,85	<0,01
85	ÖS	BMLF Abt. VI. B.8 (Wein)	BMLF revision	Öffentl.	Keine	0,59	<0,01
86	ÖS	Landesamt Tirol	Prüfdienst der Buchhaltung des Amtes	Öffentl.	Keine	0,54	<0,01
87	BE	Vlaamse Gemeenschap	Afd. Accounting	Öffentl.	Keine	0,38	<0,01
88	ES	FROM	Interventor Delegada del Ministerio de Economía	Öffentl.	Keine	0,18	<0,01
89	NL	PVis	Accountantsdienst (AD)	Öffentl.	Keine	0,13	<0,01
90	NL	MVO	Accountantsdienst (AD)	Öffentl.	Keine	0,03	<0,01
91	ÖS	Landesamt Vorarlberg	Abteilung Gebarungskontrolle des Amtes	Öffentl.	Keine	0,01	<0,01
		<b>Insgesamt</b>				<b>39 400,18</b>	<b>100,00</b>

<sup>(1)</sup> BP B1-3 7 0 Anpassungen nicht inbegriffen bei MS, welche diese nicht automatisch abziehen.

<sup>(2)</sup> Vom Hof überprüfte Arbeiten der bescheinigenden Stellen

## Nichterfüllung der Zulassungskriterien

### Kriterien

13. Die Orientierungen für die Zulassungskriterien sind im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission dargelegt. Im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss 1996 <sup>(1)</sup> machte der Hof Bemerkungen zu einer Reihe von Zulassungsmängeln — unzureichende interne Kontrollen, Mangel an EDV-Sicherheit, unangemessene Überwachung der beauftragten Einrichtungen und Buchführungsprobleme. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 hob der Hof insbesondere das nach wie vor bestehende Problem der Übertragung von Aufgaben und des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hervor. Obwohl unterdessen einige Verbesserungen erzielt worden sind, bestehen nach wie vor erhebliche Schwachstellen, die im Folgenden erörtert werden.

### Ausstehende Forderungen

14. In Ziffer 2 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 wird ferner auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die noch ausstehenden Forderungen in der Buchführung ordnungsgemäß aufgezeichnet werden. Die Lage im Hinblick auf die ausstehenden Forderungen blieb während des Jahres 1998 unbefriedigend, als sich der von den Zahlstellen gemeldete Gesamtbetrag der Forderungen auf rund 1 000 Millionen Euro belief (Jahresbericht 1998, Ziffer 2.94). Die Kommission erließ infolgedessen im Juli 1998 eine neue Fassung ihrer Leitlinie (Nr. 5), und das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat unternahm eine Reihe von Prüfbesuchen bei neun Zahlstellen mit dem höchsten verbuchten Forderungsbetrag. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass seit der Reform des Rechnungsabschlussverfahrens zwar Verbesserungen bei der Verwaltung der Forderungen erzielt wurden, die Debitorenlisten aber nach wie vor lückenhaft sind, bei einem großen Betrag der Forderungen keine Aussicht auf Wiedereinziehung besteht und der Großteil der hohen Forderungsbeträge im Zusammenhang mit Fällen steht, die dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) gemäß Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates <sup>(2)</sup> übermittelt wurden.

15. OLAF ist dafür zuständig, die Wiedereinziehung von Forderungen, welche die Mitgliedstaaten gemeldet haben, weiterzuverfolgen. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Angaben schlägt OLAF, wenn es zu der Auffassung gelangt, dass die Forderungen nicht einziehbar sind, der Kommission vor, diese dem Gemeinschaftshaushalt oder dem Mitgliedstaat anzulasten. Die Mitgliedstaaten werden lediglich dann zur Kasse gebeten, wenn davon auszugehen ist, dass sie bei der Verfolgung der betroffenen Forderungen fahrlässig gehandelt haben. Sie werden von der Berichtigung, die dann im Rahmen des normalen Rechnungsabschlussverfahrens erfolgt, in Kenntnis gesetzt (Schlichtung und formale Entscheidung usw.).

16. Die jüngsten aufgrund von OLAF-Übermittlungen erfolgten Berichtigungen beziehen sich auf 1994 (vom Mai 1998) und 1995

<sup>(1)</sup> Siehe Fußnote 2, S. 5.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 4. März 1991 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L 67 vom 14. 3.1991, S. 11.

(vom Februar und Juli 1999 sowie März 2000). Diese Berichtigungen belaufen sich auf lediglich 1 Million Euro, während laut Auskünften von OLAF 1 700 Millionen Euro ausstehen. Im Verlaufe von 1999 hat OLAF sämtliche vor 1995 übermittelten und noch immer anhängigen Fälle untersucht (im Wert von 1 000 Millionen Euro), um sie entweder der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten anzulasten. Verzeichnisse der ausstehenden Forderungen und Vorschläge dazu, welche wem anzulasten sind, wurden an sechs Mitgliedstaaten <sup>(3)</sup> (2, 6 Millionen Euro zu Lasten der Gemeinschaft, 57,2 Millionen Euro zu Lasten der Mitgliedstaaten (davon 90 % in Bezug auf Spanien) und 2,6 Millionen Euro, bei denen weiterer Klärungsbedarf besteht) versandt. Verzeichnisse im Zusammenhang mit weiteren Mitgliedstaaten einschließlich der größten Schuldner (Italien und Deutschland, auf die 75 % bzw. 6 % aller Forderungen vor 1995 entfallen) sind noch nicht übermittelt worden. Die Entscheidungen zu den letztendlich vorzunehmenden Berichtigungen werden erst im Jahre 2001 fallen.

### Interne Kontrolle

17. Gemäß Ziffer 3 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 sollten die Zahlstellen über einen internen Revisionsdienst verfügen, um sicherzustellen, dass das interne Kontrollsystem wirksam funktioniert, sowie über einen technischen Prüfdienst, der die Tatbestände überprüft, auf die sich die Zahlungen an die Antragsteller stützen.

18. Einige französische Zahlstellen (Ofival, FIRS, Cnasea) verfügen nicht über ausreichende Ressourcen für die Zwecke der Innenrevision und erfüllen damit nicht die Zulassungskriterien. Die SDE („Services déconcentrés de l'État“) sind das Ergebnis der Zusammenlegung der 93 DDAF (unter der Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums) und des Schatzamtes („Trésor Public“, Teil des Finanzministeriums), die sowohl unter dem Gesichtspunkt der Innenrevision als auch der externen Kontrolle unangemessen überwacht sind. Erschwerend kommt hinzu, dass die DDAF im Auftrag anderer Zahlstellen ferner zuständig sind für die Verwaltung und Vor-Ort-Kontrolle einer großen Anzahl an EAGFL-Regelungen (hauptsächlich InVeKoS; diese Regelungen machen 72 % der 1998 gemeldeten Ausgaben aus).

### Übertragung von Befugnissen

19. Nach Ziffer 2 des Anhangs müssen die Zahlstellen die Zahlungen ausführen und verbuchen. Die Zahlstelle in Dänemark hat jedoch diese Funktionen bei Begleitmaßnahmen dem Strukturdirektorat und bei forstwirtschaftlichen Maßnahmen dem Skov-og Naturstyrelsen übertragen. In Griechenland hat die Zahlstelle die Zahlungsfunktion Genossenschaften übertragen, und die Beträge werden den Endempfängern häufig bar ausgezahlt. Es steht fest, dass diese Übertragungen über die im Anhang dieser Verordnung eingeräumten Möglichkeiten hinausgehen.

20. Nach Ziffer 4 des Anhangs können die Bewilligungsfunktion und/oder die Aufgaben des technischen Prüfdienstes übertragen werden, sofern die Zuständigkeiten eindeutig definiert sind und die beauftragten Einrichtungen über wirksame Systeme verfügen,

<sup>(3)</sup> Belgien, Griechenland, Irland, Niederlande, Portugal, Spanien.

um ihre Verantwortlichkeiten in zufriedenstellender Weise wahrnehmen zu können. Die Zahlstelle ist über die Ergebnisse der technischen Kontrollen vor Bewilligung der Zahlung regelmäßig zu unterrichten. In den meisten Fällen werden diese Überprüfungen im Rahmen des InVeKoS oder im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen vorgenommen.

21. In Frankreich sollte der Zugang der Zahlstellen zu den DDAF verbessert werden, so dass die Bescheinigende Stelle sicherstellen kann, dass die Verfahren der Zahlstellen „ausreichende Gewähr dafür bieten, dass die zu Lasten des Fonds (EAGFL) finanzierten Maßnahmen in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften erfolgt sind“. Das Vereinigte Königreich betrachtet die regionalen Büros der Zahlstellen als Bestandteile der Zahlstelle und nicht als beauftragte Einrichtungen, was von der Kommission in Anbetracht dessen, dass die Bescheinigende Stelle uneingeschränkten Zugang zu ihnen hat, akzeptiert wurde.

22. Die körperliche Kontrolle der mit Ausfuhrerstattungen ausgeführten Waren ist Aufgabe der nationalen Zollbehörden. Diese Behörden sind unabhängige Stellen mit der Zuständigkeit für die verschiedensten Kontrollen in Bezug auf Ausfuhren, einschließlich der mit den GAP-Erzeugnissen verbundenen Kontrollen. Die Zollbehörden sind als solche keine beauftragten Einrichtungen und müssen formell den Zahlstellen keine Einzelheiten der von ihnen durchgeführten Kontrollen mitteilen. Dennoch liegt es auf der Hand, dass die Zahlstellen derartige Informationen benötigen, um zu gewährleisten, dass vor der Zahlung Überprüfungen der Ausfuhrerstattungen vorgenommen wurden <sup>(1)</sup>. Der diesbezügliche Informationsfluss zwischen Zollbehörden und Zahlstellen ist

allgemein unangemessen gewesen, und die Kommission hat sich nachdrücklich dafür eingesetzt, dass dieses Problem in Form einer Vereinbarung zwischen den beiden Parteien gelöst wird. Obgleich derartige Vereinbarungen eingeführt wurden, sind in einigen Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Schweden) Qualität und Anzahl der körperlichen Kontrollen nach wie vor Grund zu Besorgnis. Ferner reichen die gelieferten Daten (Frankreich, Griechenland) den Zahlstellen nicht aus, um die Übereinstimmung der Ausfuhrerstattungszahlungen mit den Gemeinschaftsvorschriften sicherstellen zu können.

### Sanktionen

23. Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates sind die Mitgliedstaaten und nicht die Kommission berechtigt, die Zulassung zu entziehen. Wie aus *Tabelle 3* zu ersehen, wurden bei einigen Zahlstellen die Rechnungen in Bezug auf mehr als ein Jahr eingeschränkt. Die Mitgliedstaaten neigten eher dazu, auf die Behebung konkreter Probleme hinzuarbeiten, als die Zulassung zu entziehen, da dies ausgesprochen einschneidende Folgen dann haben kann, wenn die betroffene Zahlstelle eine sehr wichtige Zahlstelle oder eventuell sogar die einzige ist. Ist die Kommission der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat zur Verbesserung der Lage nicht genug unternimmt, kann sie gemäß Artikel 13 des Beschlusses 94/729/EG <sup>(2)</sup> des Rates die monatlichen Vorschüsse kürzen. Diese Sanktion fand lediglich auf Portugal im Betrag von 5,3 Millionen Euro (InVeKoS-Mängel — 1999) und Griechenland im Betrag von 105,7 Millionen Euro (InVeKoS-Mängel und Nichtbeachtung anderer Zulassungskriterien — 1999) Anwendung.

<sup>(1)</sup> Gemäß dem Anhang (Ziffer 4 iv)) der Verordnung Nr. 1663/95 der Kommission wird die Zahlstelle „über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen regelmäßig und so rechtzeitig unterrichtet, dass vor der Abwicklung eines Antrags stets beurteilt werden kann, ob diese Kontrollen ausreichend waren.“

<sup>(2)</sup> Beschluss 94/729/EG des Rates vom 31. Oktober 1994, ABL L 293 vom 12.11.1994, S. 14.

Tabelle 3

## Einschränkungen der Rechnungen der Zahlstellen durch die bescheinigenden Stellen seit 1996

Nummer	Mitgliedsland	Zahlstelle	1998 gemeldete Beträge in Mio EUR	% der Gesamt- summe	Einschränkung 96	Einschränkung 97	Einschränkung 98
1	FR	ONIC	4 183,05	10,62			X
2	IT	AIMA	3 965,74	10,07	X	X	
3	EL	Gedidagep	2 525,45	6,41		X	X
4	UK	MAFF	2 212,10	5,61	X		
6	IRL	DAF	1 585,69	4,02	X		
7	FR	SIDO	1 424,00	3,61	X		
8	DK	EU-Direktorat	1 163,52	2,95			X
9	UK	IBEA	1 059,40	2,69	X	X	
12	ES	FEGA	782,93	1,99	X	X	X
16	FR	Ofival	714,27	1,81			X
17	FR	Services déconcentrés du Trésor.	710,48	1,80			X
20	FR	FIRS	597,11	1,52		X	
21	DE	Hamburg-Jonas	591,10	1,50	X		
22	BE	BIRB	580,52	1,47	X	X	
24	DE	Niedersachsen MELF	555,42	1,41			X
25	PO	INGA	550,28	1,40	X	X	
26	UK	SOAEFD	534,30	1,36	X		
30	NL	HPA	385,04	0,98	X		
33	NL	LASER	362,57	0,92	X	X	
34	DE	Sachsen-Anhalt ML	338,91	0,86			X
35	FR	Oniflhor	311,40	0,79		X	X
37	DE	Baden-Württemberg MLR	303,26	0,77			X
40	ES	Cataluna	263,75	0,67	X		
45	DE	Thüringen TLVwA	239,37	0,61		X	
47	FR	Cnasea	146,70	0,37			X
48	NL	PVE	131,66	0,33	X		
53	FR	Odeadom	111,18	0,28		X	
54	PO	Ifadap	99,63	0,25	X	X	
	IT	IGFOR <sup>(1)</sup>			X		
57	FR	Onivins	76,53	0,19	X		
61	NL	PT	52,65	0,13	X		
64	ES	Asturias	36,62	0,09		X	
66	ES	Pais Vasco	31,46	0,08		X	
76	NL	DLG	5,50	0,01	X		
80	DE	Nordrhein-Westfalen LfA	1,72	0,00		X	X
85	ÖS	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	0,59	0,00		X	
87	BE	Vlaamse Gemeenschap	0,38	0,00			X
88	ES	FROM	0,18	0,00	X		
89	NL	PVis	0,13	0,00	X	X	
		<b>Zahl der eingeschränkten Zahlstellen insgesamt</b>			<b>21</b>	<b>17</b>	<b>13</b>
		<b>Gesamtbetrag der von den eingeschränkten Zahlstellen gemeldeten Ausgaben</b>			<b>18 545,9</b>	<b>13 502,0</b>	<b>11 737,5</b>
		<b>% der Gesamtsumme der gemeldeten Ausgaben</b>			<b>46,32</b>	<b>32,77</b>	<b>29,79</b>

<sup>(1)</sup> Die IGFOR wurde 1997 geschlossen.

**BESCHEINIGENDE STELLEN****Forderungen**

24. Gemäß Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 muss die Bescheinigende Stelle von der Zahlstelle funktionell unabhängig sein. Der Bescheinigung muss eine Prüfung der Verfahren und eine Stichprobe von Geschäftsvorgängen vorausgehen. Aus der Bescheinigung muss hervorgehen, ob die Rechnungen richtig, vollständig und genau sind und ob das interne Kontrollsystem zufriedenstellend funktioniert hat. Die Bescheinigung muss mit einem Bericht über die Feststellungen der Bescheinigenden Stelle einhergehen. Die Übereinstimmung der Zahlungen mit den Gemeinschaftsvorschriften wird jedoch nur insoweit abgedeckt, als sichergestellt wird, dass die Zahlstelle selbst in der Lage ist nachzuweisen, dass sie über die notwendigen Verwaltungsstrukturen verfügt, um zu gewährleisten, dass die Anträge vor der Zahlung auf ihre Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften hin überprüft werden. Die Bescheinigende Stelle sollte ihre Untersuchung im Einklang mit international anerkannten Prüfungsgrundsätzen durchführen.

25. Das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat hat die Arbeiten der Bescheinigenden Stellen überprüft, indem es während der Prüfbesuche bei einer Reihe von Zahlstellen und Bescheinigenden Stellen deren Arbeitsergebnisse untersuchte und auswertete sowie die wichtigsten Feststellungen und/oder offensichtlichen in den Berichten herausgestellten Mängel erör-

terte. Auch wenn es die von den Bescheinigenden Stellen bei der Stichprobenerhebung und Fehlerbewertung zugrunde gelegten Methoden oder die Einhaltung der internationalen Prüfungsgrundsätze untersucht hat, so ist dies allerdings nicht systematischer Bestandteil ihrer Prüfungsarbeiten gewesen.

26. In früheren Jahren begleiteten Bedienstete der GD Finanzkontrolle (jetzt GD Audit) die Prüferenteams des für den Rechnungsabschluss zuständigen Referats auf einigen Prüfbesuchen bei Bescheinigenden Stellen oder Zahlstellen. In einigen Fällen übernahmen die GD Landwirtschaft und die GD Audit einen Teil der Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit der Zulassung/Bescheinigung. Nach Auffassung des Hofes sollte die GD Audit die von der GD Landwirtschaft erledigten Arbeiten nicht nochmals vertiefen, sondern vielmehr beurteilen.

27. Im Verlauf von 1999 besuchte der Hof 18 Bescheinigende Stellen (siehe *Tabelle 2*), um die von ihnen im Zusammenhang mit den Rechnungen von 1998 durchgeführten Arbeiten im Einzelnen zu untersuchen und zu überprüfen, ob diese im Einklang mit international anerkannten Prüfungsgrundsätzen stehen. Insgesamt betrachtet waren diese Bescheinigenden Stellen für die Bescheinigung der Rechnungen von 48 Zahlstellen zuständig, auf die rund 70 % der 1998 gemeldeten Gesamtausgaben entfielen. Die Prüfung des Hofes lässt darauf schließen, dass die Qualität der Arbeiten der 11 Bescheinigenden Stellen den Forderungen der Kommission gerecht wird und es auch dem Hof gestatten würde, sich auf sie zu verlassen (siehe *Tabelle 4*). Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Qualität der von den Bescheinigenden Stellen für die Jahre 1996—1998 erstellten Berichte insgesamt verbessert hat.

Tabelle 4

**Ergebnis der Bewertung der Berichte der bescheinigenden Stellen (1998) durch den Hof**

Mitgliedstaat	Bescheinigende Stelle	Zufriedenstellend	% des Gesamtbetrages der gemeldeten Ausgaben (1998)
F	CCCOP	Ja	23,29
UK	NAO	Ja	10,97
IT	Reconta Ernst & Young	Ja	10,07
EL	DRM Stylianou SA		6,41
IRL	Arthur Andersen		4,11
NL	Accountantsdienst (AD)	Ja	3,53
A	BMLF revision	Ja	1,99
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Bayern		1,94
SV	RRV (NAI)	Ja	1,90
ES	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Castilla LaMancha	Ja	1,71
ES	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Castilla y León	Ja	1,69
PT	IGF+IA	Ja	1,65
IT	Ragioneria Provinciale dello Stato		0,99
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Baden-Württemberg		0,77
ES	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Cataluña	Ja	0,67
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Thüringen		0,61
IT	Coopers & Lybrand		0,17
A	Team des Finanzministeriums	Ja	0,16
			72,45

## Unabhängigkeit

28. Sechzig Bescheinigende Stellen waren für die Bescheinigung der Rechnungen von 91 Zahlstellen für 1998 zuständig; in Anbetracht der föderalen Struktur dieser Staaten entfallen davon 41 Bescheinigende Stellen auf Deutschland und Spanien. In der Regel handelt es sich bei den Bescheinigenden Stellen entweder um Privatfirmen oder öffentliche Einrichtungen (siehe *Tabelle 2*). Privatfirmen waren für die Bescheinigung von 9 610 Millionen Euro (25 % der gemeldeten Gesamtausgaben) direkt zuständig. Ernennung und Vergütung der Bescheinigenden Stellen sind Aufgabe der Mitgliedstaaten. Die Privatfirmen wurden entweder im Wege offener Ausschreibungen oder durch freihändige Vergabe ernannt.

29. In Dänemark fungierte der interne Revisionsdienst der Zahlstelle bis 1998 als Bescheinigende Stelle und war daher nicht unabhängig. In Deutschland (Bayern, Baden-Württemberg) bilden die Innenrevision und die Bescheinigende Stelle dasselbe „zusammengelegte“ Referat im Landwirtschaftsministerium <sup>(1)</sup>. In Österreich (Zollamt Salzburg) war die Unabhängigkeit der Bescheinigenden Stelle gefährdet, weil bei einem der beiden Prüfer ein Interessenkonflikt vorlag, da dieser auch Aufgaben innerhalb des Finanzlandesamtes Salzburg wahrnehmen musste, welches für die Zahlstelle selbst zuständig ist. Seit der Prüfung sind diese Probleme von der Kommission behoben worden.

30. Einige Bescheinigende Stellen setzten die für die interne Revision der Zahlstellen zuständigen Dienste ein, um vertiefte Prüfungen einer Stichprobe von Zahlungen durchzuführen. Im Einzelfall sind hiervon zwischen 10 % (Schweden) bis hin zu mehr als 50 % (Italien (ENR), Niederlande (LASER), Portugal (INGA, Ifadap)) der Prüfungsarbeiten betroffen. Wenn es für die Bescheinigenden Stellen auch sinnvoll sein kann, sich bei der Beurteilung der internen Kontrollen auf die Arbeiten dieser Dienste zu verlassen, so darf der Einsatz der Ressourcen der Innenrevision für die Zwecke der Bescheinigung keineswegs ein Ausmaß erreichen, das die betroffenen Dienste daran hindert, ihre Aufgaben wahrzunehmen und die Zahlstellen, die Zulassungskriterien zu erfüllen.

## Prüfungsgrundsätze

31. Die Kommissionsleitlinie über die „Grundsätze für die Bescheinigung der Jahresabschlüsse einer Zahlstelle“ (Juli 1997) bestimmt eindeutig, dass die Bescheinigung weitgehend im Einklang mit den von der „International Federation of Accountants

(IFAC)“ herausgegebenen „International Standards on Auditing (ISA)“ (Internationale Prüfungsgrundsätze) stehen soll.

32. Im Handbuch der IFAC ist festgehalten, dass die Prüfungsunterlagen so anzulegen sind, dass ein anderer Prüfer mit keiner vorherigen Erfahrung auf dem speziellen Gebiet der Prüfung einen Einblick in die durchgeführten Arbeiten und die Grundlage für die wichtigsten Entscheidungen erhält. Die vom Hof vorgenommene Untersuchung der Prüfungsunterlagen, die den Bescheinigenden Stellen zur Untermauerung ihrer Berichte dienten, ergab, dass deren Umfang und Qualität zwischen nicht zufriedenstellend (Irland) und umfassend (Griechenland, Niederlande, Portugal, Spanien) schwankt. In vielen Fällen versäumte es die Bescheinigende Stelle, die Unterlagen ordentlich abzulegen, auf den Arbeitspapieren zu vermerken, wer sie zusammengestellt hat sowie zu welchem Zeitpunkt, oder Nachweise über eine Überprüfung durch Vorgesetzte beizufügen (Frankreich, Österreich, Schweden, Vereinigtes Königreich). Besondere Mängel wurden im Hinblick auf die Arbeitsunterlagen im Zusammenhang mit der Stichprobenerhebung festgestellt.

## Stichprobenerhebung

### Methode

33. Nach den Vorgaben des Kommissionsleitfadens Nr. 3 über die „Grundsätze für die Bescheinigung der Jahresabschlüsse einer Zahlstelle“ (Juli 1997) sollte die Bescheinigende Stelle darauf abstellen, mit einem Sicherheitsgrad von 95 % bestätigen zu können, dass die Rechnungen richtig sind. Dieser Sicherheitsgrad kann auf der Grundlage der Untersuchung des internen Kontrollsystems und einer Überprüfung einer Stichprobe von Vorgängen erlangt werden. Für die Zwecke der Stichprobenerhebung wird das MUS-Verfahren empfohlen.

34. Die meisten Bescheinigenden Stellen wandten das MUS-Verfahren an (siehe *Tabelle 5*). Unter den Bescheinigenden Stellen, welche das MUS-Verfahren für 1998 nicht anwandten, gaben einige an, dass sie dieses Verfahren für 1999 anwenden würden (Italien (AIMA), Österreich (AMA)). Obwohl das MUS-Verfahren zur Bestimmung des Stichprobenumfangs herangezogen wurde, war dies bei der Auswahl der Vorgänge nicht immer der Fall (Griechenland, Italien (DCCC)).

35. Einige Bescheinigende Stellen verließen sich, was die Stichprobenerhebung anging, auf die koordinierende Stelle/Zahlstelle (Frankreich, Österreich (AMA)), doch führen sie nunmehr diese Aufgabe selber durch. In Spanien beauftragte die Bescheinigende Stelle für vier Autonome Gemeinschaften eine Universität mit der Stichprobenerhebung und war nicht in der Lage, hierfür angemessene Nachweise vorzulegen.

<sup>(1)</sup> In Dänemark wurde 1999 eine private Prüfungsgesellschaft zur Bescheinigenden Stelle ernannt. In Deutschland wird die Lage wahrscheinlich rechtzeitig für die Bescheinigung der Rechnungen für 2000 behoben werden.

Tabelle 5

## Kriterien für die Stichprobenerhebung für 1998

Mitgliedstaat	Zahlstelle	Bescheinigung	Vertiefte Prüfungen							Forderungen der Kommission nach Überprüfung	
			Nr. der Grundgesamtheiten	Methode	Sicherheitsgrad aufgrund der Stichprobenerhebung	Erwarteter Fehler	Stichproben (Nr.)	Wahrscheinlichster Fehler	Größter Fehler	Stichprobenerhöhung	Neue Fehlerbewertung
Dänemark	EU-Direktorat	eingeschränkt	2 <sup>(1)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	90 %, 80 %	15 %, 20 %	727	7 858 756 <sup>(8)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Deutschland	Baden-Württemberg MLR	uneingeschränkt	1 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	Nein	360	2 153 305 <sup>(3)</sup>	nicht berechnet	Nein	JA
Deutschland	Bayern StMELF	uneingeschränkt	1 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	Nein	352	4 361 691 <sup>(3)</sup>	nicht berechnet	Nein	JA
Deutschland	Thüringen TLVwA	uneingeschränkt	1 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	Nein	356	24 760 <sup>(3)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Griechenland	Gedidagep	eingeschränkt	7	Manuelle Auswahl	90 %, 95 %	Nein	131	nicht berechnet	nicht berechnet	Nein	Nein
Spanien	Andalucia	uneingeschränkt	4	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	50 %	593	0	entfällt	Nein	Nein
Spanien	Castilla-La Mancha	uneingeschränkt	2	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	50 %	600	0	entfällt	Nein	Nein
Spanien	Castilla y León	uneingeschränkt	3	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	92 %, 93 %	15 %	908 <sup>(4)</sup>	141 975	560 293 237	Nein	Nein
Spanien	Cataluna	uneingeschränkt	2 <sup>(1)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	10 %	701	76 192 <sup>(5)</sup>	373 907 312	Nein	Nein
Frankreich	SIDO	uneingeschränkt	7	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	10 %	194 <sup>(15)</sup>	0	entfällt	Nein	Nein
Frankreich	FIRS	uneingeschränkt	2 <sup>(1)</sup>	MUS+ manuell	95 %	10 %	110	0	entfällt	Nein	Nein
Frankreich	Ofival	eingeschränkt	3 <sup>(1)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	10 %	899 <sup>(13)</sup>	7 281 813 <sup>(12)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Frankreich	Cnasea	eingeschränkt	1 <sup>(9)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	10 %	357 <sup>(10)</sup>	0	entfällt	357 <sup>(11)</sup>	JA
Frankreich	Services déc. du Trésor.	eingeschränkt	1	MUS+ manuell	95 %	10 %	421	0	entfällt	Nein	Nein
Frankreich	ONIC	eingeschränkt	6 <sup>(1)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	10 %	824 <sup>(15)</sup>	nicht berechnet <sup>(14)</sup> <sup>(18)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Frankreich	Oniflor	eingeschränkt	7 <sup>(1)</sup>	MUS+ manuell	95 %	10 %	304	entfällt	entfällt	Nein	Nein
Irland	DAF	uneingeschränkt	3 <sup>(16)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	75 %, 85 %	Nein	nicht eindeutig <sup>(24)</sup>	0 <sup>(24)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Irland	DMNR	uneingeschränkt	2	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	75 %	Nein	nicht eindeutig <sup>(24)</sup>	0 <sup>(24)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Italien	AIMA	eingeschränkt	1 <sup>(2)</sup>	variables Stichprobenverfahren	85 %	Nein	915	0	entfällt	Nein	Nein
Italien	DCCC	uneingeschränkt	1 <sup>(9)</sup>	Auswahl nach Fehlerrisiko	85 %	10 %	227	fehlerhaft <sup>(7)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Italien	ENR	uneingeschränkt	2	MUS+manuelle Auswahl	80 %	10 %	397	0	entfällt	Nein	Nein
Niederlande	HPA	uneingeschränkt	1 <sup>(22)</sup>	MUS+ manuell	95 %	10 %	646	163 709 <sup>(20)</sup> <sup>(21)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Niederlande	LASER	uneingeschränkt	4 <sup>(1)</sup>	MUS+ manuell	95 %	10 %	1 177	617 101 <sup>(21)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Niederlande	PVE	uneingeschränkt	1 <sup>(1)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	90 %	20 %	345	0	nicht berechnet	Nein	Nein
Niederlande	PZ	uneingeschränkt	1 <sup>(1)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	20 %	223	0	entfällt	Nein	Nein
Österreich	AMA	uneingeschränkt	1 <sup>(1)</sup>	RSW + manuell	95 %	10 %	594	886 609 <sup>(19)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Österreich	ZA Salzburg	uneingeschränkt	1	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	85 %	10 %	227	3 179 <sup>(19)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Portugal	INGA	uneingeschränkt	1 <sup>(17)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	90 %	10 %	277	5 222 414	nicht berechnet	entfällt	Nein
Portugal	lfadap	uneingeschränkt	1	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	85 %	10 %	238	867 908	nicht berechnet	entfällt	Nein
Schweden	SJV	uneingeschränkt	1 <sup>(2)</sup>	wertbezogenes Stichprobenverfahren (MUS)	95 %	10 %	777	35 690 <sup>(26)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Vereinigtes Königreich	IBEA	uneingeschränkt	3 <sup>(1)</sup> <sup>(16)</sup>	manuell	63 %	Nein	300	0 <sup>(25)</sup> <sup>(27)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Vereinigtes Königreich	Soaefd	uneingeschränkt	1 <sup>(1)</sup>	manuell	70 %	Nein	120	1 500 <sup>(23)</sup>	nicht berechnet	Nein	Nein
Vereinigtes Königreich	DANI	uneingeschränkt	1 <sup>(2)</sup>	manuell	63 %	Nein	100	0	nicht berechnet	Nein	Nein
Vereinigtes Königreich	MAFF	uneingeschränkt	1	manuell	74 %	Nein	135	486 121	nicht berechnet	Nein	Nein

<sup>(1)</sup> Kleine Maßnahmen wurden von der Grundgesamtheit ausgeschlossen und manuell ausgewählt.

<sup>(2)</sup> Es sind zwei Stichproben in Bezug auf die Ausgaben innerhalb zweier getrennter Zeitintervalle gezogen worden.

<sup>(3)</sup> Fehlerbewertung nicht im Einklang mit MUS-Praxis.

<sup>(4)</sup> Zusätzlich zum MUS wurden auch Vorgänge wegen ihrer hohen Beträge ausgewählt.

<sup>(5)</sup> Diese Zahl gibt die Gesamtfehler an. Für jede Grundgesamtheit ist eine Fehlerbewertung vorgenommen worden.

<sup>(6)</sup> Eine Grundgesamtheit, doch wo Vorgänge in Bereichen mit hohem Risiko eher geprüft werden.

<sup>(7)</sup> Es fand keine Hochrechnung statt; die Fehlerbewertung erfolgte auf der Grundlage der Zahl der aufgedeckten Fehler (und nicht auf der Basis der Höhe der Beträge).

<sup>(8)</sup> Die an dieser Stelle angegebenen statistischen Daten beziehen sich auf zwei Grundgesamtheiten; die bescheinigende Stelle behandelte diese korrekterweise getrennt.

<sup>(9)</sup> In Bezug auf die anderen Grundgesamtheiten fanden lediglich Konformitätsprüfungen statt, es wurde keine Stichprobenerhebung für vertiefte Prüfungen vorgenommen.

<sup>(10)</sup> Zum Zeitpunkt der Prüfung standen der bescheinigenden Stelle lediglich 63 Akten zur Verfügung.

<sup>(11)</sup> Keine Vergrößerung der Stichprobe, sondern eine neue Stichprobe der PMSEE-Ausgaben, die im ersten Durchgang nicht überprüft werden konnten, siehe

<sup>(12)</sup> CCCOP schränkte Rechnungen ein, doch wurden letztendlich von der Kommission keine Berichtigungen vorgenommen (nach einem weiteren Prüfbesuch).

<sup>(13)</sup> In der dritten Grundgesamtheit waren die Kriterien 80 % Konfidenzniveau und 1 % Wesentlichkeitsschwelle, doch wurden lediglich 19 von 185 Vorgängen überprüft, da bereits 5 Fehler festgestellt worden waren und eine Hochrechnung stattgefunden hat.

<sup>(14)</sup> Bei einer Grundgesamtheit wurden keine vertieften Prüfungen vorgenommen, da die Konformitätsprüfungen eine Reihe von Mängeln ergaben. Die CCCOP entschied, diese Haushaltslinie einzuschränken.

<sup>(15)</sup> Die Stichprobenprüfung und Auswahl der Vorgänge bei der Deklarationshilfe waren bei der ONIC und der SIDO identisch.

<sup>(16)</sup> Die Grundgesamtheit enthielt auch nationale Mittel.

<sup>(17)</sup> Die öffentliche Lagerhaltung war in der MUS-Stichprobe nicht enthalten.

<sup>(18)</sup> Die CCCOP stellte fest, dass bei den Kleinerzeugern von Mais eine falsche Produktionsquote Anwendung fand, doch konnten sie diese nicht beziffern; dies war einer der Gründe, um die Rechnungen der ONIC einzuschränken, und es war auch beim Rechnungsabschluss 1994 und 1995 zu Berichtigungen gekommen.

<sup>(19)</sup> Der hochgerechnete Fehler lag in beiden Zahlstellen unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 1 %.

<sup>(20)</sup> Tatsächlich handelt es sich hier um den Gesamtfehler, da nach Aufdeckung des systematischen Fehlers alle Vorgänge überprüft worden waren.

<sup>(21)</sup> Wahrscheinlichster Fehler.

<sup>(22)</sup> Kombination von MUS und manueller Auswahl, da die erste Stichprobe nicht repräsentativ war (die Akte, aus der sie gezogen wurde, war nicht die richtige).

<sup>(23)</sup> Einige bekannte Fehler werden nicht beziffert. Dies hätte geschieden und dann eventuell zu einer Einschränkung der Rechnungen führen müssen.

<sup>(24)</sup> Während des Prüfbesuchs und in einem Sektorschreiben forderten wir Informationen zum Stichprobenumfang und zur Fehlerbewertung an, doch haben wir bisher keine Antwort erhalten (die bescheinigende Stelle bewahrt keinerlei Arbeitspapiere auf).

<sup>(25)</sup> Aus der Fehlerbewertung ausgeklammelter Fehler, der später dem nationalen Haushalt angeleitet wurde.

<sup>(26)</sup> Ergibt sich nicht eindeutig aus dem Bericht über die Fehlerbewertung. Wird im Verlauf des EAGEL-1A-Prüfbesuch im Februar weiterverfolgt.

<sup>(27)</sup> Die Fehler und die Fehlerhochrechnung gehen aus dem Bericht nicht eindeutig hervor. Es wurden drei Grundgesamtheiten ermittelt und für jede ein Stichprobenumfang von 100 festgelegt.

## Grundgesamtheiten

36. Es ist wichtig, die Vollständigkeit der Grundgesamtheit, aus der die Stichprobe entnommen wird, sicherzustellen. Dies bedeutet, dass die Bescheinigende Stelle die Daten der Grundgesamtheit mit den Rechnungen abstimmen sollte. Die Bescheinigenden Stellen für einige Zahlstellen haben keinen Nachweis für diesen Aspekt ihrer Tätigkeit erbracht (Italien, Irland, Vereinigtes Königreich); andere waren nicht imstande, die Daten abzustimmen (SDE (Frankreich)). In einigen Fällen enthielt die Grundgesamtheit fälschlicherweise Zahlungen, die nicht zum EAGFL gehören, und/oder den nationalen Teil kofinanzierter Maßnahmen (Irland, Vereinigtes Königreich), was die Schlüsse, die aus den Testergebnissen gezogen werden, beeinflussen kann.

## Parameter

37. Die Stichprobenerhebung dient der Ermittlung, ob die in den Rechnungen enthaltenen Fehler insgesamt betrachtet wesentlich sind (d. h. unannehmbar hoch). Hierzu werden die in der Stichprobe festgestellten Fehler hochgerechnet, um danach den sich hieraus ergebenden wahrscheinlichsten Fehler und den größten Fehler<sup>(1)</sup> mit einer vorher festgesetzten Wesentlichkeitsschwelle zu vergleichen. Liegt der größte Fehler unter der Wesentlichkeitsschwelle, können die Rechnungen als akzeptabel betrachtet werden. Alle besuchten Bescheinigenden Stellen legten eine Wesentlichkeitsschwelle von 1 % zugrunde.

38. Auch wenn die Forderung besteht, dass die Bescheinigenden Stellen anhand ihrer Prüfungen einen allgemeinen Sicherheitsgrad von 95 % erlangen sollen, muss dies nicht ausschließlich aufgrund vertiefter Prüfungen von Stichproben erzielt werden. Nach den Prüfungsgrundsätzen ist es auch gestattet, einen Teil der Sicherheit aus einer Beurteilung der innewohnenden Risiken und der Kontrollrisiken zu erlangen, wodurch sich die Sicherheit aufgrund vertiefter Prüfungen und folglich der jeweilige Stichprobenumfang verringert. Die Erlangung von Sicherheit aufgrund der Beurteilung des Kontrollrisikos macht es jedoch erforderlich, dass der Prüfer die Funktionsweise des internen Kontrollsystems bewertet und testet und zu der Schlussfolgerung gelangt, dass das interne Kontrollsystem einen hohen Standard aufweist.

39. Zwei Drittel der Bescheinigenden Stellen versuchten, die verlangte Sicherheit (95 % laut einer Empfehlung der Kommission) aufgrund vertiefter Prüfungen von Stichproben zu erlangen (siehe Tabelle 5). Einige Bescheinigende Stellen verließen sich auf frühere Erfahrungen und eine gut funktionierende interne Kontrolle, um den aufgrund der Stichprobenprüfungen erlangten Sicherheitsgrad und damit den Stichprobenumfang zu verringern (siehe Tabelle 5). Dänemark beurteilte das Risiko für jede Grundgesamtheit und legte seine Stichprobe so an, dass bei landwirtschaftlichen Kulturpflanzen 80 % der Sicherheit aus Stichproben — bei Ausfuhrerstattungen 90 % — erlangt wurde. Die Bescheinigende Stelle für die ENR (Italien) versuchte 80 % ihrer Sicherheit aus der Stichprobe zu ziehen, wobei sie sich im Übrigen auf ihre Bewertung der internen Kontrollverfahren und insbesondere auf die vom internen Revisionsdienst durchgeführten

<sup>(1)</sup> Der wahrscheinlichste Fehler ist eine Hochrechnung der in einer Stichprobe gefundenen Fehler auf die Grundgesamtheit. Der größte Fehler ist der wahrscheinlichste Fehler zuzüglich einer statistischen Toleranz, um dem Risiko Rechnung zu tragen, dass die Stichprobe für die Grundgesamtheit nicht repräsentativ ist.

Arbeiten stützte, obwohl die Hektarbeihilfe erstmals 1998 eingeführt worden war und folglich weder die Bescheinigende Stelle noch der interne Revisionsdienst über irgendwelche Erfahrungen auf dem Gebiet der Prüfung einer derartigen Regelung verfügten. In Irland setzte die Bescheinigende Stelle bei den meisten überprüften Regelungen einen Sicherheitsgrad von 75 % an. Das Vereinigte Königreich erreichte zwischen 63 % und 74 % seiner Sicherheit aufgrund vertiefter Prüfungen, wobei sich die restliche Sicherheit auf eine Bewertung der innewohnenden Risiken und Kontrollrisiken stützte. Diese verringerten Sicherheitsgrade sind dann akzeptabel, wenn die Bescheinigende Stelle nachweisen kann, dass sie die zusätzlich verlangte Sicherheit aus anderen Quellen ziehen kann.

## Stichprobenumfang

40. Die von der Kommission im Juli 1998 herausgegebene Leitlinie zur „Stichprobenauswahl und Fehlereinschätzung“ legt nahe, dass mindestens 85 % der Sicherheit aus vertieften Prüfungen erlangt werden sollte. Dies bedeutet einen minimalen Stichprobenumfang von 223 Vorgängen, der dann auf 406 Vorgänge ansteigt, wenn die gesamte Sicherheit aus vertieften Prüfungen zu erlangen ist. Obwohl diese Leitlinie zu spät erlassen wurden, um einen Einfluss auf die Stichprobenerhebung der Bescheinigenden Stellen für die Bescheinigung 1998 zu haben, lagen die Stichproben der meisten Bescheinigenden Stellen tatsächlich innerhalb dieser Spanne. Einige testeten weit mehr Vorgänge, als dies die strenge Anwendung des MUS-Verfahrens verlangte, beispielsweise testete die RRV (Schweden) doppelt so viele.

41. Für 1998 testeten die Bescheinigenden Stellen rund 32 000 Zahlungen. Auf nationaler Ebene sind die Unterschiede zwischen der Anzahl der getesteten Vorgänge besonders bemerkenswert, die von 131 im Falle von Griechenland bis hin zu 11 000 im Falle von Spanien reichen. Dies ist hauptsächlich auf die Zahl und Art der Zahlstellen selbst zurückzuführen, wichtig ist jedoch auch der Spielraum, der den Bescheinigenden Stellen bei der Bestimmung der Anzahl der Grundgesamtheiten für Prüfzwecke eingeräumt wird.

## Fehlerbewertung

42. In der Kommissionsleitlinie wird der Internationale Prüfungsgrundsatz IAS 19 (ersetzt durch ISA 530) zitiert, wonach der Prüfer die in der Stichprobe festgestellten Fehler näher untersuchen und auf die Grundgesamtheit hochrechnen soll. Der hochgerechnete Fehler ist dann dem zulässigen Fehler gegenüberzustellen. Zu diesem Zweck sollte die Bescheinigende Stelle den MLE und den UEL<sup>(2)</sup> berechnen. Streng genommen wird der Prüfer nur dann zu 95 % sicher sein, dass keine wesentliche Fehlerinzidenz vorliegt, wenn der größte Fehler unterhalb der vorher festgelegten Wesentlichkeitsschwelle liegt.

<sup>(2)</sup> Wahrscheinlichster Fehler = Summe der Fehlerraten, mit denen jeder Vorgang behaftet ist („taintings“)\*ASI (durchschnittliches Stichprobenintervall).

Größter Fehler = Basispräzision + Summe der Fehlerraten, mit denen jeder Vorgang behaftet ist („taintings“)\*ASI (durchschnittliches Stichprobenintervall)\*Poisson'sche Zahl + bekannte (systematische) Fehler.



43. Fehler können in zwei Hauptkategorien eingeteilt werden, wesentliche und formale Fehler. Wesentliche Fehler sind Fehler mit gewissen finanziellen Auswirkungen, was bedeutet, dass dem Empfänger ein falscher Betrag ausgezahlt wurde, der in der Folge von der Kommission irrtümlicherweise erstattet worden ist. Formale Fehler sind Fehler, die bei der Abwicklung eines konkreten Vorgangs auftreten, auch wenn dem Empfänger der richtige Betrag ausgezahlt und der Kommission gemeldet wurde. Im Zusammenhang mit der Bescheinigung der Rechnungen befasst sich die Kommission lediglich mit wesentlichen Fehlern. Innerhalb dieser Kategorie unterscheidet sie zwischen systematischen und zufälligen (einmaligen) Fehlern. Systematischen Fehlern sollte nachgegangen werden, um das tatsächliche Vorkommen des Fehlers innerhalb der Grundgesamtheit zu bestimmen, wobei sie nicht hochgerechnet werden sollten. In einer Stichprobe aufgedeckte zufällige Fehler sollten hochgerechnet werden.

44. Der Hof ist der Auffassung, dass die Fehlerbewertungen, wie sie in den Berichten der Bescheinigenden Stellen dargelegt sind, in einigen Fällen unvollständig oder unstimmtig sind. Im Einzelnen ist Folgendes anzumerken:

- a) Während einige Mitgliedstaaten alle aufgedeckten Fehler berücksichtigten unabhängig von ihrem Wert (Deutschland), richteten sich andere nach einer vorgegebenen Toleranzgrenze, nach der geringfügige Fehler nicht in die Hochrechnung einbezogen wurden (Italien).
- b) Die Bescheinigende Stelle hat nationale Abzüge von den Zahlungen an die Empfänger nicht als Fehler behandelt (Griechenland).
- c) Obwohl im Bericht der Bescheinigenden Stelle beschrieben, wurden systematische Fehler nicht quantifiziert und in die zusammenfassende Fehlerbewertung einbezogen, sondern dem nationalen Haushalt angelastet (Vereinigtes Königreich).
- d) Zufällige Fehler wurden als systematische Fehler eingestuft und daher nicht hochgerechnet (Deutschland, Schweden), und in Italien ist eine regelwidrige Zahlung, die von der Bescheinigenden Stelle in der untersuchten Stichprobe aufgedeckt wurde, nicht als Fehler behandelt worden mit der Begründung, dass die Wiedereinzahlung stattgefunden hat; diese lag aber zeitlich nach dem Abschluss der Rechnungen.

45. Bei den 37 Zahlstellen (auf die 36 % der Ausgaben entfallen), für welche die Bescheinigenden Stellen den wahrscheinlichsten Fehler berechneten, belief sich der Gesamtfehler auf 43,4 Millionen Euro, was einer Fehlerrate von 0,2 % entspricht. In Bezug auf die 17 anderen Zahlstellen (auf die 33 % der Ausgaben entfallen) wird in den Berichten der Bescheinigenden Stellen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass keine Fehler gefunden wurden. In Bezug auf die restlichen 37 Zahlstellen (31 % der Ausgaben) ist entweder nicht klar, ob Fehler vorgefunden wurden, oder diese wurden nicht hochgerechnet.

46. Als die Kommission die Fehlerbewertungen für Deutschland nachrechnete, wurde festgestellt, dass drei Bescheinigende Stellen (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen) die Rechnungen der

Zahlstellen unrichtigerweise genehmigt haben. In der Folge überzeugten zwei der Bescheinigenden Stellen (Bayern und Baden-Württemberg) die Kommission davon, dass ihre Rechnungen richtig sind, indem sie einige vormals zufällige Fehler als systematische Fehler einstufen. In ähnlicher Weise fand die Bescheinigende Stelle in Schweden zwei Fehler, die zu einer Einschränkung der Rechnungen hätten führen müssen, doch entschied sie, den größeren der beiden Fehler als systematischen Fehler einzustufen und weitere Arbeiten durchzuführen. Diese Option ist im Rahmen der neuen im Juli 1998 herausgegebenen Leitlinie vorgesehen, wonach es den Mitgliedstaaten tatsächlich gestattet ist, eine Einschränkung zu vermeiden, indem zusätzliche Prüfungsarbeiten vorgenommen werden. Nach Auffassung des Hofes ist dies nur dann akzeptabel, wenn diese Prüfungsarbeiten vor der Vorlage der Bescheinigung erfolgt sind.

47. Die besuchten Bescheinigenden Stellen nehmen keine Weiterverfolgung der Fehler vor, die im Verlauf ihrer Arbeiten im Zusammenhang mit der Bescheinigung des Vorjahres aufgedeckt wurden. Darüber hinaus überwacht die Kommission nicht die Fehlerraten. Um bestimmen zu können, ob sich die Lage in einer bestimmten Zahlstelle verbessert oder verschlechtert hat, oder um offensichtliche Anomalien unter den von den Bescheinigenden Stellen für die verschiedenen Zahlstellen innerhalb des gleichen Mitgliedstaates gemeldeten Fehlerraten zu ermitteln, sollte die Kommission eine Datenbank zusammenstellen.

#### **Lokale Büros und Vor-Ort-Kontrollen**

48. Einige Bescheinigende Stellen haben die lokalen Büros nicht angemessen abgedeckt. In Spanien beispielsweise bestehen innerhalb der Autonomen Gemeinschaften eine Reihe von regionalen Büros und eine noch höhere Anzahl an lokalen Büros, die an der Bearbeitung der Anträge beteiligt sind, doch werden nur einige wenige von der Bescheinigenden Stelle besucht <sup>(1)</sup>.

49. Die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission hindert die Bescheinigenden Stellen nicht daran, auf der Ebene der Endbegünstigten Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen. Aus der Bescheinigung soll hervorgehen, dass die Zahlstelle in der Lage ist sicherzustellen, dass die Anträge mit den Gemeinschaftsvorschriften übereinstimmen, bevor sie zur Auszahlung kommen (siehe Ziffer 5). In der Praxis bedeutet dies bei den meisten Regelungen die Überprüfung im Hinblick darauf, ob das InVeKoS ordnungsgemäß umgesetzt wurde und ob der verlangte Grad an Kontrollen in landwirtschaftlichen Betrieben erreicht worden ist. Die meisten Bescheinigenden Stellen beschränkten ihren Prüfungsumfang darauf zu bestätigen, dass die verlangte Anzahl an Kontrollen durchgeführt wurde und haben die InVeKoS-Kontrollen weder wiederholt noch begleitet. In Bezug auf die Fehlerraten und anwendbaren Strafmaßnahmen im Zusammenhang mit dem InVeKoS haben die Bescheinigenden Stellen im Allgemeinen bei der Bescheinigung der Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften früher keinen Gebrauch von diesen Informationen gemacht und tun dies auch heute nicht. Da die Kommission nicht verlangt, dass die Zahlstellen ihre Feststellungen in Bezug auf die nach dem Zufallsprinzip und dem Fehlerrisiko ausgewählten Stichproben

<sup>(1)</sup> Im Falle von drei vom Hof besuchten Autonomen Gemeinschaften sind sieben der 18 regionalen Büros und drei der 169 lokalen Büros von den Bescheinigenden Stellen kontrolliert worden.

klar darlegen und die angewandten Sanktionen beziffern, findet eine grundlegende Bestimmung des tatsächlichen Fehlerwertes in der InVeKoS-Grundgesamtheit nicht statt. Die Kommission sollte darauf drängen, dass diese Daten geliefert und von der Bescheinigenden Stelle überprüft werden.

50. In Schweden ist die Bescheinigende Stelle vom Gesetz her nicht berechtigt, auf der Ebene der Endbegünstigten Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen. Dies wird in anderen Mitgliedstaaten flexibler gehandhabt. So hat beispielsweise die Bescheinigende Stelle in Österreich die InVeKoS-Inspektoren auf 29 Prüfbesuchen begleitet. In Spanien nahm in einer der drei vom Hof besuchten Autonomen Gemeinschaften die Bescheinigende Stelle an drei Wiederholungskontrollen der insgesamt zehn von den technischen Prüfdiensten der Zahlstelle durchgeführten Kontrollen teil. In den Niederlanden war die Bescheinigende Stelle an keiner Kontrolle beteiligt. Nach Auffassung des Hofes sollten die Bescheinigenden Stellen ihrer Beurteilung der Wirksamkeit des InVeKoS größeres Gewicht beimessen und durch die Begleitung der Inspektoren sowohl bei den üblichen als auch bei Wiederholungskontrollen Informationen aus erster Hand erwerben. Das Gleiche gilt im Hinblick auf die Zollkontrollen.

### **Einschränkung der Rechnungen**

51. Aus *Tabelle 3* geht hervor, dass die Zahl der von den Bescheinigenden Stellen eingeschränkten Rechnungen im Zeitraum von 1996—1998 um 40 % zurückgegangen ist (von 21 auf 13). Hingegen sind die Ausgaben, die Gegenstand der 1998 eingeschränkten Rechnungen waren, mit 11 700 Millionen Euro (30 %) weiterhin unannehmbar hoch. Bei sieben Zahlstellen wurden die Rechnungen für 1996 und 1997 eingeschränkt, danach aber wurden ihnen eindeutige Bescheinigungen erteilt. Drei Zahlstellen geben nach wie vor Anlass zu Besorgnis, da sie 1997 und 1998 eingeschränkt wurden; darunter befindet sich die griechische Zahlstelle, bei der es sich um die drittgrößte Zahlstelle handelt. Lediglich die Rechnungen für die FEGA (Spanien) sind für drei aufeinander folgende Jahre eingeschränkt worden. Die allgemeinen Gründe für die Einschränkung sind die Begrenzung des Prüfungsumfanges (die Bescheinigende Stelle war nicht in der Lage, alle benötigten Informationen zu erhalten) und die Nichterfüllung der Zulassungskriterien — Bestandsbuchführung, Debitorenlisten, Kontrolle über die beauftragten Einrichtungen, Leistung der technischen Prüfdienste (InVeKoS), Buchführung und interne Kontrollsysteme.

52. Eine eingeschränkte Rechnung kann dazu führen, dass die von der Zahlstelle gemeldeten Ausgaben vom Rechnungsabschluss vom April abgetrennt werden, bis weitere Klärungen/Nachforschungen erfolgt sind. Die Rechnung wird in der Folge von der Kommission in einer zweiten Entscheidung mit oder ohne Berichtigungen abgeschlossen. Einige eingeschränkte Rechnungen

werden von der Kommission akzeptiert, weil die Einschränkung keine finanzielle Bedeutung für das fragliche Jahr hat.

### **KONFORMITÄTSENTSCHEIDUNGEN**

53. Die in Bezug auf ein gegebenes EAGFL-Jahr getroffene Rechnungsabschlussentscheidung bedeutet nicht, dass die Kommission nicht zu einem späteren Zeitpunkt Ausgaben ablehnen kann, die ihrer Auffassung nach nicht im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden. Obgleich die Bescheinigenden Stellen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von den Zahlstellen gemeldeten Ausgaben bescheinigen müssen, sind in ihren Berichten häufig Bemerkungen dieser Art enthalten. Diese Berichte bilden damit einen Beitrag zur Arbeit des Referates innerhalb der GD Landwirtschaft, das für die Nachforschungen im Zusammenhang mit der Konformität zuständig ist. Dieses Referat hat ein umfassendes, laufendes Programm eingerichtet, um zu überprüfen, ob die Gemeinschaftsvorschriften ordnungsgemäß umgesetzt wurden und die Zahlungen an die Endbegünstigten korrekt waren. Ergeben diese Kontrollen, dass die Verwaltung der Agrarbeihilfen nicht zufriedenstellend ist, kann die Kommission Berichtigungen verhängen, die entweder auf einer Pauschalbasis (2 %, 5 %, 10 %, 25 %) der fraglichen Ausgaben erfolgen oder wenn möglich auf der Grundlage konkreten Zahlenmaterials über die an die Empfänger erfolgten fehlerhaften Zahlungen. Alle derartigen von der Kommission entweder als Ergebnis der Nachforschungen derartiger Bemerkungen oder ausgehend von ihren eigenen Ermittlungen vorgeschlagenen Berichtigungen sind den Mitgliedstaaten mitzuteilen, welche das Recht haben, das Schlichtungsverfahren in Anspruch zu nehmen. Erst wenn dieses Verfahren seinen Lauf genommen hat, ist die Kommission imstande, eine Konformitätsentscheidung zu treffen. Die Rückwirkung ist auf die zwei Jahre begrenzt, die vor dem Zeitpunkt der Mitteilung der Prüfungsfeststellungen liegen.

54. Die erste Konformitätsentscheidung wurde erst im Februar 1999 (siehe *Tabelle 1*) getroffen und bestand größtenteils aus Berichtigungen wegen wiederholter Mängel. Die zweite Konformitätsentscheidung bezog sich auf Mängel in der Anwendung der Dreißig-Monate-Regelung (Tötung von Rindern über 30 Monaten) im Vereinigten Königreich<sup>(1)</sup>, und die dritte Konformitätsentscheidung betraf verspätete Zahlungen und sonstige buchungstechnische Anpassungen. Der Gesamtwert dieser drei im Jahre 1999 getroffenen Konformitätsentscheidungen ist verhältnismäßig gering (207 Millionen Euro); die Konformitätsentscheidungen erstrecken sich auf die EAGFL-Jahre von 1996—1998 (siehe *Tabelle 6*). Da spätere Konformitätsentscheidungen auch Ausgaben von 1996 abdecken können, ist es zu früh, um im Hinblick auf den Gesamtwert der Berichtigungen auch des ersten Jahres (1996) im Rahmen des geänderten Rechnungsabschlusssystems Schlüsse zu ziehen.

<sup>(1)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 19/98 über die Finanzierung von bestimmten Maßnahmen im Zusammenhang mit der BSE-Krise aus Gemeinschaftsmitteln, ABl. C 383 vom 9.12.1998.

Tabelle 6

## Berichtigungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses (1991—1998)

Beträge in Mio ECU oder EUR		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gemeldete Ausgaben (einschließlich B1-3 7 0)	a	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4
Ursprünglich abgetrennte Ausgaben (p.m.)	( <sup>1</sup> )						25 986,7	107,8	2 453,5
Abgetrennte Ausgaben	b	30,0	41,5	1 566,7	1 876,2	40,3	0,0	0,0	0,0
Während des vorangehenden Haushaltsjahres abgetrennte und abgeschlossene Ausgaben	c	1,2	28,6	41,2	1 565,8	1 876,6			
<b>Abgeschlossene Ausgaben</b>	<b>d=a-b+c</b>	<b>31 227,1</b>	<b>30 467,3</b>	<b>32 482,5</b>	<b>33 282,4</b>	<b>37 490,7</b>	<b>39 062,5</b>	<b>40 884,3</b>	<b>38 857,4</b>
Hauptrechnungsabschlusssentscheidung		1 494,3	718,3	539,9	307,8	429,1			
Erste ergänzende Rechnungsabschlusssentscheidung		9,8	69,9	107,7		123,8			
Zweite ergänzende Rechnungsabschlusssentscheidung				107,1		39,0			
<b>Rechnungsabschlusssentscheidungen insgesamt</b>	( <sup>2</sup> )	<b>1 504,1</b>	<b>788,2</b>	<b>754,7</b>	<b>307,8</b>	<b>591,9</b>			
Berichtigungen in der ersten Rechnungsabschlusssentscheidung							1,1	- 1,0	0,9
Berichtigungen in der zweiten Rechnungsabschlusssentscheidung							9,9	- 0,1	2,6
<b>Gesamtbetrag der Berichtigungen in den Rechnungsabschlusssentscheidungen</b>							<b>11,0</b>	<b>- 1,1</b>	<b>3,5</b>
Erste Konformitätsentscheidung							82,5	7,1	0,0
Zweite Konformitätsentscheidung							12,7	17,4	2,6
Dritte Konformitätsentscheidung							68,8	33,1	0,0
Vierte Konformitätsentscheidung							81,2	83,9	64,1
<b>Gesamtbetrag der Berichtigungen in den Konformitätsentscheidungen bis heute</b>	( <sup>3</sup> )						<b>245,2</b>	<b>141,5</b>	<b>66,7</b>
<b>Berichtigungen insgesamt</b>		<b>1 504,1</b>	<b>788,2</b>	<b>754,7</b>	<b>307,8</b>	<b>591,9</b>	<b>256,2</b>	<b>140,4</b>	<b>70,2</b>
Berichtigungen wegen verspäteter Zahlungen	( <sup>4</sup> )	10,6	5,6	20,4	21,1	14,8	25,2	25,5	6,9
Sonderabgabe für Milch		979,2	419,7	265,4	0	31,4	0	0	0
<b>Gesamtbetrag der Berichtigungen abzüglich verspäteter Zahlungen und Sonderabgaben für Milch</b>		<b>514,3</b>	<b>362,9</b>	<b>468,9</b>	<b>286,7</b>	<b>545,7</b>	<b>231,0</b>	<b>114,9</b>	<b>63,3</b>
Prozentsatz der Berichtigungen in den gemeldeten Ausgaben		1,6	1,2	1,4	0,9	1,5	0,6	0,3	0,2

(<sup>1</sup>) Im neuen Rechnungsabschlussverfahren entsprechen die ursprünglich durch die Rechnungsabschlusssentscheidung abgetrennten Ausgaben den Ausgaben der Zahlstellen, deren Rechnungen entweder nicht im ersten Durchgang nach Abschluss des Bescheinigungsberichts abgeschlossen werden können, oder aber die Arbeiten der bescheinigenden Stellen waren unzureichend.

Diese Ausgaben werden im Wege einer zweiten Rechnungsabschlusssentscheidung abgeschlossen, nachdem die Rechnungen der Zahlstellen eingehender untersucht worden sind.

(<sup>2</sup>) 1991 betrafen die meisten Berichtigungen Sonderabgaben für Milch in Spanien 452,4 Mio ECU und in Italien 526,8 Mio ECU (insgesamt 979,2 Mio ECU).

(<sup>3</sup>) Ab 1996 ist der Gesamtbetrag der Berichtigungen vorläufig, es stehen noch Konformitätsentscheidungen aus.

(<sup>4</sup>) Automatisch berechneter Betrag für verspätete Zahlungen (Mio Ecu oder Mio Eur):

- 1994: 661,3,
- 1995: 391,7,
- 1996: 271,7,
- 1997: 129,1,
- 1998: 70,4

NB: Beträge in Kursivschrift sind vorläufig.

## Wechselkurse

1991: Im 24. Finanzbericht in Anhang 23 „Finanzielle Ergebnisse der Rechnungsabschlussarbeiten von 1991“ benutzter Wechselkurse.

1992, 1993: Wechselkurse, die in den Sonderberichten Nr. 1/97 und 2/98 für Berichtigungen und Abtrennungen sowie gemeldete Ausgaben verwendet wurden;

Ab 1994: von der Kommission in ihren zusammenfassenden Berichten verwendete Wechselkurse.

## SCHLICHTUNGSVERFAHREN

### Hintergrund

55. Das Schlichtungsverfahren beginnt nach der Übermittlung der Bemerkungen der Kommission an den Mitgliedstaat. Die allgemeine Vorschrift besagt, dass im Brief zwar mitgeteilt wird, dass Berichtigungen erwogen werden, nicht aber der Betrag genannt wird. Die Mitgliedstaaten müssen schriftlich antworten und haben dann Gelegenheit, die vorgeschlagene Berichtigung im Rahmen bilateraler Zusammenkünfte mit der Kommission zu besprechen. Nach derartigen Zusammenkünften teilt die Kommission dem Mitgliedstaat den Wert der von ihr ins Auge gefassten Berichtigung mit. Der Mitgliedstaat verfügt über 30 Tage, um zu entscheiden, ob er seinen Fall der Schlichtungsstelle vorträgt. Für die Schlichtung ist ein Zeitraum von vier Monaten vorgesehen, unbeschadet des Rechts des Mitgliedstaats, sich an den Europäischen Gerichtshof zu wenden. Die Mitgliedstaaten können auch den Europäischen Gerichtshof direkt anrufen, anstatt ihren Fall der Schlichtungsstelle zu übermitteln.

56. Die Schlichtungsstelle wurde im Jahre 1994 im Rahmen der „Belle-Reform“ eingerichtet <sup>(1)</sup> (einsatzfähig ab September 1994) und ist Bestandteil des Rechnungsabschlussverfahrens. Die Stellungnahmen der Schlichtungsstelle sind für die endgültige Rechnungsabschlussentscheidung der Kommission nicht bindend. Die Schlichtungsstelle setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, die von der Kommission nach Anhörung des EAGFL-Ausschusses ernannt werden.

57. Das Verfahren wurde erstmals im Hinblick auf den Rechnungsabschluss 1992 angewandt und liegt als solches zeitlich vor der Einführung der gesonderten Rechnungsabschlussentscheidung des Jahres 1996. In der Tat beziehen sich die 120 bis Ende 1999 abgegebenen Stellungnahmen auf den Zeitraum von 1992 bis 1995.

58. Der Hof hat in der Vergangenheit in seinen Sonderberichten zum Rechnungsabschluss für 1992 und 1993 <sup>(2)</sup> zwar Bemerkungen zur Tätigkeit der Schlichtungsstelle vorgelegt, doch bisher noch keine umfassende Untersuchung vorgenommen. Im Jahre 1999 führte das Rechnungsabschlussreferat der GD Landwirtschaft gemeinsam mit dem Sekretariat der Schlichtungsstelle eine Bewertung durch. Eine derartige Bewertung wäre Sache eines unabhängigeren Dienstes wie etwa dem Finanzkontrolleur gewesen.

59. Der Bewertungsbericht beschreibt die Arbeit und die Probleme der Schlichtungsstelle. Die wichtigsten Probleme, die sich der Schlichtungsstelle stellen, bestehen darin, innerhalb der Viermonatsfrist unter den verschiedenen Kommissionsdienststellen <sup>(3)</sup> Einigung zu erzielen, sowie im Umgang mit „neuen“ Informationen, die von den Mitgliedstaaten während des Schlichtungsverfahrens und nicht zu einem früheren Zeitpunkt vorgelegt werden. Der Hof teilt viele der Ansichten des Berichts, doch zieht er aus den in ihm enthaltenen Daten andere Schlüsse. Die Gründe

für diese Unterschiede werden in den folgenden Ziffern dargelegt und stützen sich auf eine Untersuchung einer Stichprobe von 50 Stellungnahmen der Schlichtungsstelle.

### Rolle der Schlichtungsstelle

60. Die „Belle-Gruppe“ empfahl einen obligatorischen Mechanismus in Form einer unabhängigen beratenden Stelle, was es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen würde, auf der Grundlage von Verhandlungen Streitigkeiten außergerichtlich beizulegen. Im Rahmen der Entscheidung Nr. 94/442/EG der Kommission <sup>(4)</sup> wurde schließlich eine Schlichtungsstelle eingerichtet, deren Aufgabe es ist, im Zusammenhang mit den von der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens vorgeschlagenen Berichtigungen „zu versuchen, die unterschiedlichen Standpunkte der Kommission und des betreffenden Mitgliedstaates einander anzunähern“.

61. Im Dezember 1995 erstellte der Vorsitzende der Schlichtungsstelle einen Bericht über das erste Jahr ihres Bestehens. Es war bereits deutlich geworden, dass die Schlichtungsstelle nicht in der Lage gewesen ist, Streitigkeiten endgültig beizulegen. Dieser Bericht bildete die Grundlage für das Reflexionspapier der Kommission <sup>(5)</sup>, in dem anerkannt wird, dass Schlichtung im Wesentlichen unrealistisch ist, das aber jeden Gedanken an ein Schiedsverfahren verwarf, weil dies bedeuten würde, dass die Stellungnahmen der Schlichtungsstelle bindend wären. Stattdessen wurde im Bericht vorgeschlagen, dass sich die Schlichtungsstelle auf die von beiden Seiten vorgetragene Argumente konzentriert, deren Stichhaltigkeit bewertet und eine ihrer Auffassung nach angemessene Berichtigung empfiehlt. Das Reflexionspapier enthielt einen Vorschlag zur Änderung der Entscheidung über die Einrichtung der Schlichtungsstelle dahin gehend, dem Artikel 1 Buchstabe c) größeres Gewicht zu verleihen, nach dem die Schlichtungsstelle einen Bericht erstellt, in dem alle nicht oder nur teilweise ausgeräumten Meinungsverschiedenheiten erläutert werden. Der Vorschlag wurde nicht angenommen. Obwohl die Schlichtungsstelle Anmerkungen zu Berichtigungen machte, die ihrer Auffassung nach übermäßig hoch waren, hat sie nie offen bekundet, dass Berichtigungen höher sein müssten, obwohl der Artikel 1 Buchstabe c) dem nicht entgegensteht.

### Leistungsmessung der Schlichtungsstelle

62. Im Bewertungsbericht sind eine Reihe von Kriterien erwähnt, anhand deren der zusätzliche Nutzen und die Wirksamkeit der Schlichtungsstelle gemessen werden können — Einhaltung der Viermonatsfrist, Ergebnis, Auswirkungen auf die Anzahl der dem Europäischen Gerichtshof vorgelegten Fälle und finanzielle Auswirkungen. Der Hof hat diese Fragen analysiert.

### Viermonatsfrist

63. Die allgemeine Vorschrift besagt, dass die Schlichtungsstelle ihren Bericht innerhalb von vier Monaten erstellen soll. Jedoch

<sup>(1)</sup> Entscheidung Nr. 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994, ABl. L 182 vom 16.7.1994, S. 45.

<sup>(2)</sup> Sonderbericht Nr. 1/97, ABl. C 52 vom 12.2.1997 und Sonderbericht Nr. 2/98 ABl. C 121 vom 20.4.1998.

<sup>(3)</sup> Dieser Punkt wurde vom Vorsitzenden der Schlichtungsstelle in seinem Bericht (Dezember 1995) zum ersten Jahr der Funktionsweise des Verfahrens bereits ausgeführt.

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(5)</sup> FR/06/95/50800000. P00.

wurde in 25 von 120 Fällen eine Verlängerung von einem oder zwei Monaten (in einem Fall vier Monaten) gewährt, als die Kommission Anträgen vonseiten von Mitgliedstaaten stattgab, um diesen mehr Zeit zur Vorlage von Nachweisen einzuräumen. Selbst nach Ablauf dieser Verlängerung konnten lediglich 20 % der 25 betroffenen Fälle tatsächlich abgeschlossen werden.

64. Durchschnittlich sind weitere fünf Monate nötig, bis die Kommission eine Konformitätsentscheidung trifft, in der die von der Schlichtungsstelle erwogenen Berichtigungen formell festgeschrieben werden. Infolge von Spitzen der Arbeitsbelastung der Schlichtungsstelle kann es vorkommen, dass Fälle verzögert und nicht wie vorgesehen für eine Konformitätsentscheidung vorgelegt werden können. Beispielsweise mussten 18 Schlichtungsfälle (277 Millionen Euro) von der vierten Konformitätsentscheidung ausgeschlossen werden <sup>(1)</sup>, weil die Schlichtungsstelle noch immer mit ihnen befasst war. Die Rechnungen selbst werden durchschnittlich zwei Monate nach dem Zeitpunkt der Konformitätsentscheidung berichtigt. Bei einer typischen Berichtigung liegt daher ein Jahr zwischen dem Zeitpunkt ihrer Vorlage zur Schlichtung und ihrer Verbuchung zulasten des Mitgliedstaates. Die im Bewertungsbericht aufgestellte Behauptung, dass die Schlichtung es der Kommission ermöglicht hat, Entscheidungen innerhalb einer kürzeren Zeit zu treffen, kann der Hof nicht bestätigen.

## Ergebnis

65. Der im Bewertungsbericht ausgewiesene Gesamtwert der 279 vorgeschlagenen Berichtigungen im Betrachtungszeitraum beträgt 2 436,2 Millionen Euro, von denen 125 Berichtigungen in Höhe von 1 636,2 Millionen Euro (zwei Drittel) der Schlichtungsstelle vorgelegt wurden. Während des Schlichtungsverfahrens verringerte sich dieser Gesamtbetrag um 275 Millionen Euro (17 %).

66. Im Bewertungsbericht wird angeführt, dass bei 17 % der 120 Fälle erfolgreich geschlichtet wurde insoweit, als der Mitgliedstaat die vorgeschlagenen Berichtigungen akzeptierte oder die Kommission diese kürzte oder zurücknahm. Dennoch wurden in der Folge vier Berichtigungen dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt <sup>(2)</sup>; einige Berichtigungen wurden fallen gelassen, da die Kommission die vorgeschlagene Berichtigung kürzte, bevor die Anhörung im Rahmen des Schlichtungsverfahrens stattfand. Lässt man diese Fälle beiseite, würde die wahre „Erfolgsrate“ auf 10 % nach der Anzahl fallen.

67. In 26 % der Fälle stimmt die Stelle mit der von der Kommission vorgeschlagenen Berichtigung überein; in 50 % der Fälle kommt die Stelle zu der Auffassung, dass eine Berichtigung in einer geringeren Höhe als die von der Kommission vorgeschlagene gerechtfertigt sei, doch beharrt die Kommission auf ihrem Standpunkt. Viele dieser Fälle werden auch dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt.

68. In 10 % der Fälle kann die Stelle einen Fall nicht abschließen, weil sie für Rechtsangelegenheiten nicht zuständig ist, oder es liegen unzureichende Informationen vor, die dies verhindern. Wiederum werden die meisten dieser Berichtigungen dem EuGH vortragen.

## Gründe für die Anfechtung der Berichtigungen

69. Auf vier Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien) entfallen 70 % aller der Schlichtungsstelle vorgelegten Fälle (80 % nach Wert). Dies stimmt auch mit deren Anteil an den erfolgten Gesamtberichtigungen überein (siehe *Abbildung 1*). Der Gewinn im Hinblick auf gekürzte Berichtigungen ist dementsprechend und liegt bei rund 200 Millionen Euro (75 % der gesamten Kürzungen).

70. Die meisten der Schlichtungsstelle vorgelegten Berichtigungen stützten sich auf Pauschalsätze — für den Zeitraum 1992—1995 60 % nach Anzahl und 70 % nach Wert. Es gibt eine Reihe von Gründen, warum die Mitgliedstaaten wegen der Pauschalsätze eine Schlichtung anstreben: <sup>(3)</sup>

- a) Anhebungen der ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Berichtigungen;
- b) Mängel auf regionaler Ebene: „zentralisierte“ Mitgliedstaaten (im Gegensatz zu jenen Mitgliedstaaten mit einem regionalen Netz an Kontrollen und Zahlstellen) sind besonders anfällig, was die Anwendung der Pauschalberichtigungen angeht, da in einer bestimmten Region getroffene Feststellungen auf den gesamten Staat hochgerechnet werden;
- c) Verbesserungen nach der Prüfung: Vor der Einführung des geänderten Rechnungsabschlussystems räumte die Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein nachzuweisen, dass sich die Situation, auf die sich die vorgeschlagene Berichtigung stützte, seither verbessert hat und die Kommission infolgedessen die Strafe kürzen wird, auch wenn die Mängel während des gesamten Zeitraums, auf den sich die Berichtigung bezieht, eindeutig bestanden. Im Anschluss an Beanstandungen durch den Europäischen Rechnungshof und das Europäische Parlament wurde dieser Ansatz aufgegeben. Jüngste Fälle zeigen, dass Berichtigungen wegen Mängeln von einem Jahr auf das nächste wiederholt werden können, sofern Verbesserungen nicht die gewünschte Wirkung hatten.

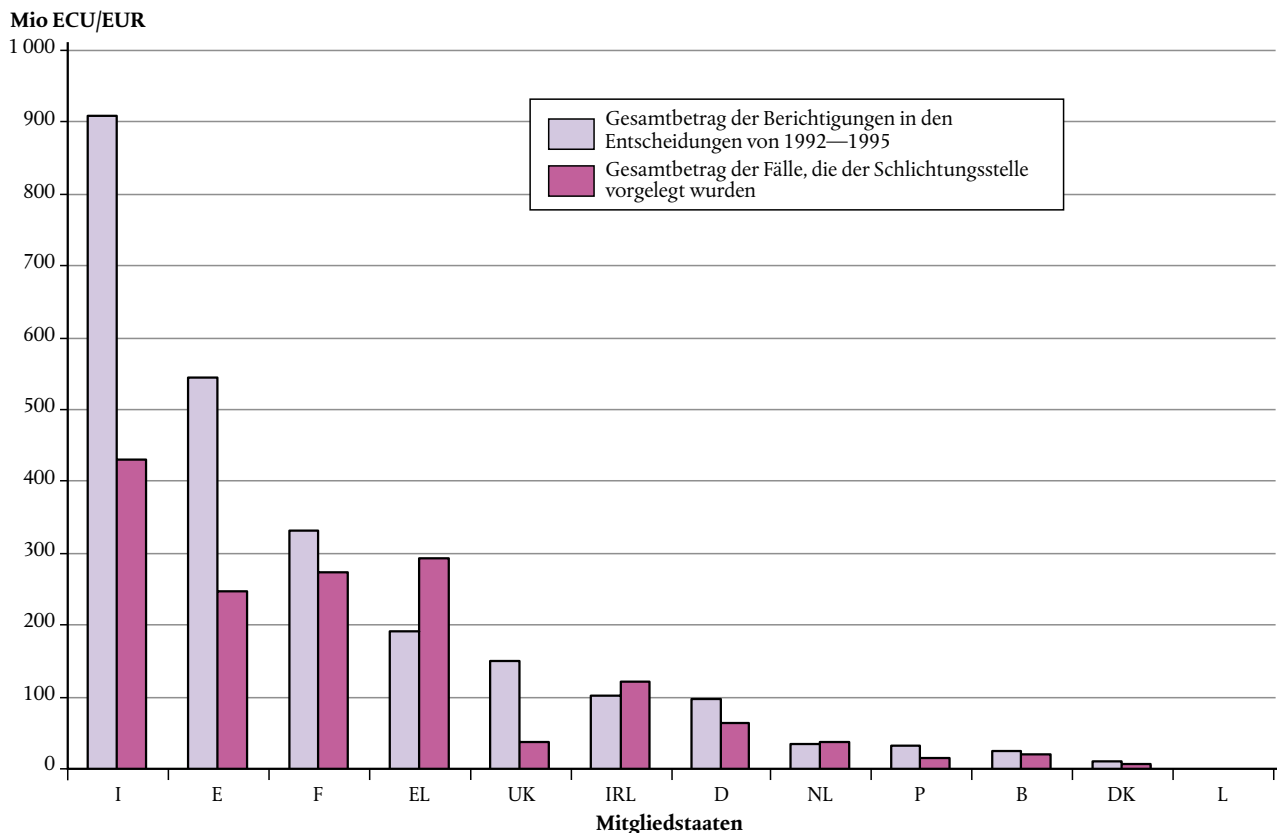
<sup>(1)</sup> Entscheidung Nr. 2000/216/EG der Kommission vom 1. März 2000, ABl. L 67 vom 15.3.2000, S. 37.

<sup>(2)</sup> Griechenland 28, 48, 65 und Italien 94.

<sup>(3)</sup> Die Pauschalsätze belaufen sich auf 2 %, 5 %, 10 % und 25 %.

Abbildung 1

**Gesamtbetrag der Berichtigungen in den Entscheidungen und Wert der Fälle, die der Schlichtungsstelle vorgelegt wurden, nach Mitgliedstaat (1992—1995)**



### Europäischer Gerichtshof

71. Eine der erwarteten positiven Folgen der Einführung des Schlichtungsverfahrens sollte im Rückgang der dem Europäischen Gerichtshof vorgelegten Fälle bestehen, doch ist diese Zahl geblieben (durchschnittlich fünf oder sechs Fälle pro Jahr). Während des Betrachtungszeitraums (EAGFL-Jahre 1992—1995) wurden 25 Fälle vorgelegt, die 54 Berichtigungen betrafen (979 Millionen Euro, was 60 % der zur Schlichtung anstehenden Gesamtsumme entspricht). Im November 1999 waren in Bezug auf zehn Fälle, die 21 Berichtigungen betrafen (283 Millionen Euro) Urteile alle zugunsten der Kommission ergangen <sup>(1)</sup>.

72. In der Rechtssache 347/85 <sup>(2)</sup> wird festgestellt, dass im Falle der Berechnung der finanziellen Folgen der Zuwiderhandlung durch die Kommission die Beweislast für die Unrichtigkeit dieser Berechnungen dem Staat obliegt. Allgemeiner wird in diesem Urteil auch die Rechtssache 49/83 zitiert, in der es heißt: „Wenn die Kommission die Finanzierung bestimmter Ausgaben zu Lasten des EAGFL mit der Begründung ablehnt, dass diese unter Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften durch einen Mitgliedstaat getätigt worden sind, so obliegt es dem Staat nachzuweisen, dass

die Voraussetzungen für die von der Kommission abgelehnte Finanzierung vorliegen.“

73. Der Europäische Gerichtshof kann lediglich entscheiden, die Berichtigung aufrechtzuerhalten oder aufzuheben. Er kann keine Änderung des eigentlichen Berichtigungsbetrags empfehlen, obwohl er in einer Rechtssache (C 253/97 im Zusammenhang mit 96/IT/044 Olivenöl) ausführte, dass eine höhere Berichtigung gerechtfertigt gewesen wäre.

### ENTSCHEIDUNGEN IM RAHMEN DES RECHNUNGSABSCHLUSSES

#### Berichtigungen als Leistungsindikator

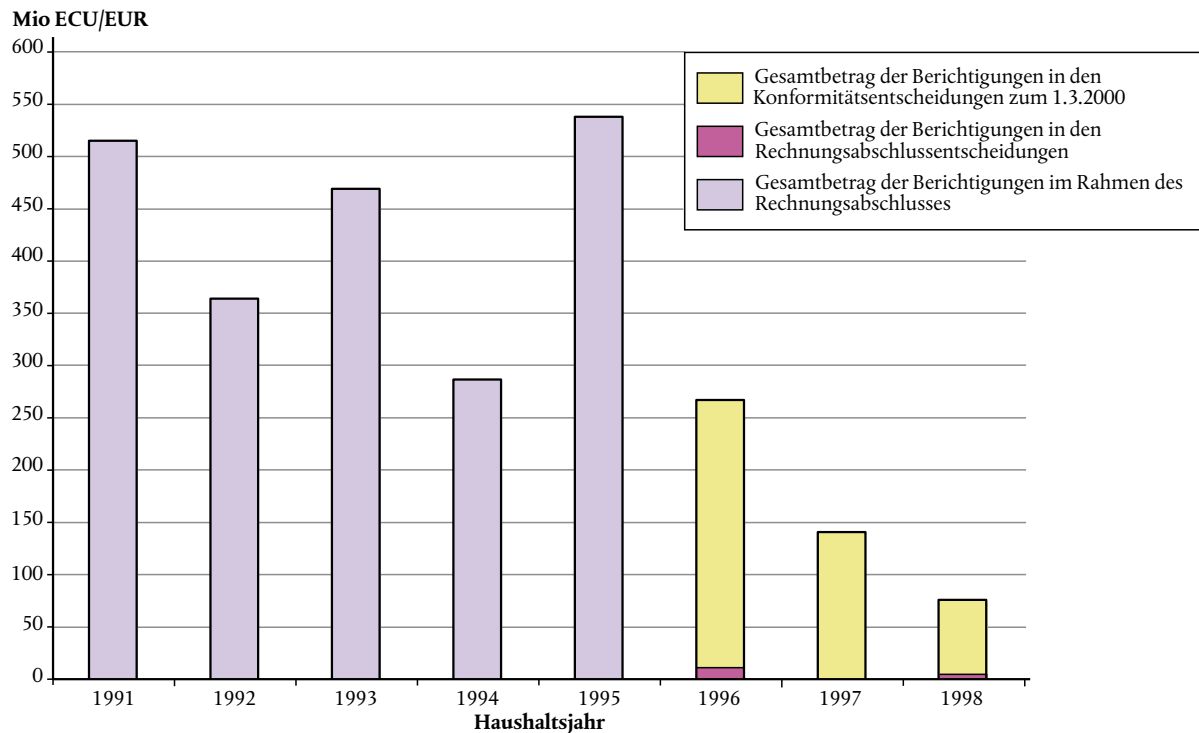
74. Im Rahmen des geänderten Systems sind die Berichtigungen bisher erheblich niedriger gewesen als dies unter dem alten System der Fall war (siehe *Abbildung 2*). Das Europäische Parlament und der Ausschuss Unabhängiger Sachverständiger haben angesichts der sinkenden Höhe der Berichtigungen ihre Sorge zum Ausdruck gebracht. Sie sehen darin ein Zeichen, dass das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat der Kommission infolge eines Rückgangs der abgedeckten Fälle und/oder der Qualität der Kontrollen möglicherweise nicht mehr so effizient arbeitet wie vorher. Es liegen wenig Hinweise für die Stützung einer derartigen Theorie vor. Ganz im Gegenteil weist alles in die andere Richtung — das Rechnungsabschlussreferat ist im Laufe der Jahre erheblich verstärkt worden und erstellt größtenteils ausführliche und prägnante Berichte.

<sup>(1)</sup> Zwei weitere Rechtssachen (Rs. 245/97 und Rs. 129/99) sind dem Europäischen Gerichtshof direkt vorgelegt worden, wobei in der ersten Rechtssache noch keine Entscheidung ergangen ist und die zweite Rechtssache zurückgezogen wurde.

<sup>(2)</sup> Vereinigtes Königreich gegen Kommission. Rechnungsabschluss EAGFL. Sammlung der Rechtsprechung 1998, Seite 1749.

Abbildung 2

## Berichtigungen im Wege des Rechnungsabschlusses (1991—1998)



75. Die veröffentlichten *Rechnungsabschlusssentscheidungen* sind nicht leicht zu verstehen. Die Darstellung ist zwar kohärent, aber auch kompliziert. Die wichtigste Information — die Höhe der Berichtigungen — erscheint in den veröffentlichten Entscheidungen nicht, sondern lediglich in der nicht veröffentlichten Zusammenfassung; hingegen ist in den *Konformitätsentscheidungen* der Wert der Berichtigungen eindeutig angegeben. Der Gesamtwert der Berichtigungen mit Ausnahme der verspäteten Zahlungen und anderer „automatischer“ Berichtigungen (da diese keine Indikatoren für die Effizienz des Rechnungsabschlussreferates darstellen) sollte der Ausgangspunkt für jedwede Vergleiche sein. Aus Tabelle 6 sind diese Beträge für die Jahre 1991 bis 1998 ersichtlich. Lediglich die Jahre 1991—1995 sind abgeschlossen, die letzten Berichtigungen mit Bezug auf das Haushaltsjahr 1996 werden vielleicht nicht vor Ende 2000 beschlossen sein. Eine Reihe anderer Faktoren kann auch als Erklärung des offensichtlichen Rückgangs des Jahreswertes der Berichtigungen dienen.

76. Die sehr begrenzten verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass die im Zusammenhang mit den Rechnungsabschlusssentscheidungen vorgenommenen Berichtigungen einen sehr kleinen Teil der Gesamtberichtigungen eines gegebenen Jahres ausmachen (siehe *Abbildung 2*). Die Kommission gab in einem Dokument als Antwort auf Fragen vonseiten des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger an, die Berichtigungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses betreffen geringfügige buchungstechnische Anpassungen und sonstige Fehler und die endgültigen Berichtigungen für ein gegebenes Jahr im Rahmen der Konformitätsentscheidungen werden in Anbetracht des geänderten Verfahrens zwangsläufig größere Zeit in Anspruch nehmen. Die Ausgaben werden in den Rechnungsabschlusssentscheidungen abgeschlossen unbeschadet nachfolgender Konformitätsentscheidungen, welche in der Regel zwei oder drei Jahre abdecken und in unregelmäßigen Abständen nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens getroffen werden.

77. Die jährliche Bescheinigung der Rechnungen der Zahlstellen hat den allgemeinen Grad der finanziellen Rechenschaftspflicht erhöht. Die Notwendigkeit der Einhaltung der Zulassungskriterien führte insbesondere im Zusammenhang mit der internen Kontrolle zu einem größeren Verantwortungsbewusstsein im Sinne des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

78. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Umsetzung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) wesentliche Auswirkungen auf die Verhütung regelwidriger Zahlungen hatte. Die körperlichen Ex-ante-Kontrollen in den landwirtschaftlichen Betrieben (5 % der flächenbezogenen Anträge und 10 % der tierbezogenen Anträge) führen dazu, dass eine hohe Anzahl an Anträgen Strafmaßnahmen nach sich zieht oder vom Mitgliedstaat vor der Zahlung zurückgewiesen wird. Der Einsatz von Techniken wie der Fernerkundung per Satellit, Luftaufnahmen, Risikoanalyse und der zufallsgesteuerten Stichprobenauswahl haben eine hohe abschreckende Wirkung. Die Möglichkeit der Gegenkontrolle von Anträgen erhöht weiter die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung unberechtigter Anträge.

79. Die Kommission hat sich verpflichtet, nur dann Berichtigungen vorzunehmen, wenn die Mitgliedstaaten selbst nicht rechtzeitig Abhilfemaßnahmen in Bezug auf die von den Bescheinigenden Stellen aufgedeckten Fehler treffen. Darüber hinaus können sich die Berichtigungen im Rahmen der Konformitätsentscheidung maximal auf die zwei Jahre erstrecken, die der Mitteilung vorausgehen.

80. Während der kommenden zwei Jahre (2000—2001) werden möglicherweise erhebliche Berichtigungen anfallen als Ergebnis

der Arbeiten zu den seit langem ausstehenden Forderungen durch OLAF (siehe Ziffer 16). Weitere Berichtigungen aufgrund der Konformitätsprüfungen des Rechnungsabschlussreferates werden wahrscheinlich auch den Gesamtwert der Berichtigungen kurzfristig erhöhen. Mittelfristig müsste der Wert der Berichtigungen in dem Maße zurückgehen, wie die Wirksamkeit und der Umfang des InVeKoS zunehmen.

### Abtrennungen

81. Es gibt zwei Gründe für die Abtrennung von Ausgaben von der Rechnungsabschlussscheidung, die bis zum 30. April getroffen werden muss: Entweder hat die Bescheinigende Stelle eine eingeschränkte Bescheinigung mit erheblichen Mängeln abgegeben und/oder die Arbeiten der Bescheinigenden Stelle sind nicht zufriedenstellend/ausreichend (die Kommission benötigt mehr Informationen zu einigen Punkten und ersucht um Ausführung zusätzlicher Arbeiten). Ist die Kommission zufrieden gestellt, fällt eine zweite Rechnungsabschlussscheidung an. Für jedes der Jahre 1996 bis 1998 ist es zu erheblichen Abtrennungen gekommen (28 500 Millionen Euro insgesamt). Die hohen hiervon betroffenen Beträge sind darauf zurückzuführen, dass alle von der Zahlstelle gemeldeten Ausgaben abgetrennt werden, auch wenn lediglich ein Teil ihrer Ausgaben infrage gestellt wird. Die für den Abschluss der von der Rechnungsabschlussscheidung vom April abgetrennten Ausgaben benötigte Zeit ist von 3 auf 10 Monate angestiegen (siehe *Tabelle 1*).

### Verspätete Zahlungen an die Begünstigten

82. In der Verordnung (EG) Nr. 296/96 der Kommission <sup>(1)</sup> ist erläutert, wie Zahlungen an die Mitgliedstaaten zu kürzen sind, wenn diese versäumt haben, innerhalb der von der Kommission festgesetzten Fristen die Zahlungen auszuführen (die Verordnung räumt eine Toleranzmarge von 4 % ein). Die Anpassungen wegen verspäteter Zahlungen sind aus der *Tabelle 6* ersichtlich. Für 1994—1998 stellen sie gerade 8 % des ursprünglich vom System bestimmten Gesamtwertes dar. Die Mitgliedstaaten haben zahlreiche Gründe vorgebracht, um Sanktionen wegen verspäteter Zahlungen abzuwehren, die von der Kommission dann akzeptiert wurden.

83. Beispielsweise wurden 1996 von den ursprünglich berechneten 271,7 Millionen Euro lediglich 25,2 Millionen Euro von der Kommission in ihrer dritten Konformitätsentscheidung zurückbehalten. Verringerungen wurden ad hoc in Anbetracht der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen beschlossen, die von der Kommission nach zahlreichen Diskussionen und einer Überprüfung der Belege akzeptiert worden sind. Die Verringerungen bezogen sich auf buchungstechnische Fehler (53 Millionen Euro für Griechenland), eine Italien gewährte Verlängerung, um die von der Kommission verlangten zusätzlichen Kontrollen vor-

zunehmen (154 Millionen Euro) und eine Fristverlängerung zugunsten des Vereinigten Königreiches wegen der Probleme bei der Umstellung des Zahlungssystems.

84. Es ist Aufgabe der Kommission, die von den Mitgliedstaaten vorgetragenen Begründungen wegen verspäteter Zahlungen zu beurteilen. Dieser Aspekt der Arbeit wird von der Kommission jedoch als mit einem nur geringen Risiko behaftet betrachtet und erhält folglich keine Priorität. Trotz der Tatsache, dass seit 1996 die vom System ursprünglich bestimmten Summen den Gesamtwert der erfolgten Berichtigungen bei weitem übersteigen, hat dieser Aspekt des Rechnungsabschlusses wenig Aufmerksamkeit erhalten.

### Entlastung

85. Einer der wichtigsten Kritikpunkte des alten Systems war die Zeit, die zum Abschluss der Rechnungen und folglich zur Entlastung benötigt wurde. Die *Tabelle 1* zeigt, dass die Einführung des geänderten Systems noch keine Auswirkungen auf die Zeit hatte, die zum Rechnungsabschluss notwendig ist.

86. Es ist zu früh, um Aussagen darüber zu machen, welche Auswirkungen — wenn überhaupt — das geänderte Rechnungsabschlussverfahren auf die Entlastung haben wird. Die Entlastung für die EAGFL-Jahre 1993—1995 wurde vom Parlament im Juli 2000 erteilt. Das Jahr 1996 muss von der Entlastungsbehörde noch betrachtet werden ungeachtet der Tatsache, dass der Rechnungsabschluss im Juli 1997 beendet worden war.

### SCHLUSSFOLGERUNGEN

87. Es gibt immer noch zu viele Zahlstellen, und ihre Anzahl wird vermutlich noch ansteigen. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu ermuntern, ihre Zahlstellenstruktur zu rationalisieren. Einige Zahlstellen sind nur mangelhaft definiert und zu viele erfüllen nicht alle Zulassungskriterien (siehe Ziffern 9—12). Die Nichterfüllung der Zulassungskriterien gibt insbesondere dann Anlass zu Sorge, wenn es sich um Zahlstellen handelt, die unter dem Gesichtspunkt der Ausgaben zu den größten gehören (siehe Ziffern 13—25). Die Übertragung von Aufgaben und die Erlangung der notwendigen Gewissheit, dass die Zollkontrollen zufriedenstellend ausgeführt wurden, verursachen weiterhin große Probleme (siehe Ziffern 20—22).

88. Der Hof ist der Auffassung, dass das Schlichtungsverfahren nicht effektiv genug ist; ferner sollte die Schlichtungsstelle zu allen ihr vorgelegten Fällen klar Stellung beziehen sowie konkrete Vorschläge im Hinblick auf die Höhe der anzuwendenden Berichtigung machen.

89. Der Gesamtbetrag der Berichtigungen für ein gegebenes Jahr ist bisher im Rahmen des geänderten Systems niedriger gewesen als er unter dem alten System war (siehe Ziffer 74). Dies ist zum Teil auf die Tatsache zurückzuführen, dass noch nicht alle Konformitätsentscheidungen für 1996 getroffen wurden. Andere Faktoren, die hierauf auch eine Auswirkung hatten, sind bessere

<sup>(1)</sup> Verordnung (EG) Nr. 296/96 der Kommission vom 16. Februar 1996 über die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben zur monatlichen Übernahme der vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2776/88, ABl. L 39 vom 17.2.1996, S. 5.



Kontrollen vor Bewilligung der Zahlung (InVeKoS) (siehe Ziffer 78), die 24-Monate-Regel, die Tatsache, dass die von den Bescheinigenden Stellen aufgedeckten Fehler dann nicht Grundlage von Berichtigungen werden, wenn die Mitgliedstaaten geeignete Schritte eingeleitet haben, und die Wirkung der Schlichtungsstelle. Es ist daher nicht angemessen, aus der niedrigeren Höhe der Berichtigungen eine negative Schlussfolgerung zu ziehen.

90. Es gibt keinen Hinweis dafür, dass das geänderte Rechnungsabschlussverfahren die Zeitdauer verkürzt hat, die für den Abschluss der Gesamtausgaben eines gegebenen Jahres unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Richtigkeit sowie der Konformitätsentscheidungen notwendig ist. Mehr als drei Jahre sind seit dem ersten Jahr des geänderten Systems (1996) verstrichen, und die endgültige Konformitätsentscheidung steht noch aus. Die Forderungen für die Zulassung und Bescheinigung (siehe Ziffer 77)

haben die Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten für Mittel des EAGFL erheblich verbessert, obwohl hier noch in beiderlei Hinsicht Verbesserungsbedarf besteht.

91. Die allgemeine Qualität der von den Bescheinigenden Stellen für die Jahre 1996—1998 erstellten Berichte hat sich verbessert. Dies ist teilweise auf zahlreichere und genauere Anweisungen vonseiten der Kommission zurückzuführen und auch auf die von den Bescheinigenden Stellen im Verlauf ihrer Arbeit erworbenen Erfahrungen. Jedoch besteht hier noch Bedarf für weitere Verbesserung und Vereinheitlichung insbesondere im Hinblick auf die Anwendung der Stichprobenverfahren sowie der Ermittlung, Einstufung und Bewertung der Fehler (siehe Ziffern 33—46). Trotz dieser Mängel ist die Reform des Rechnungsabschlussverfahrens ein Erfolg gewesen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 29. und 30. November 2000 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Jan O. KARLSSON

*Präsident*

---

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### ZUSAMMENFASSUNG

#### Hintergrund

Die Reform des Rechnungsabschlussverfahrens war für die Kommission und für die Mitgliedstaaten ein großes Unterfangen. Vielfach verlangte es den Mitgliedstaaten erhebliche Änderungen ab.

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass in Bezug auf die Rechenschaftspflicht, Transparenz und Leistungsfähigkeit wesentliche Verbesserungen erzielt worden sind. Allerdings bedarf es noch weiterer Verbesserungen. Es ist jedoch äußerst schwierig, ein genaues Bild vom jeweiligen Stand zu vermitteln, da die Verbesserungen und Entwicklungen ständig weiter gehen.

Die Kommissionsdienststellen werden die Einhaltung der Zulassungskriterien durch eigene Maßnahmen und durch die jährliche Prüfung der Berichte der bescheinigenden Stellen weiterhin überwachen. Die Qualität dieser Berichte verbessert sich laufend. Eine neue Berichtsnorm für 1999 hat die Berichterstattung standardisiert und verbessert, insbesondere hinsichtlich der Stichprobenverfahren und der Fehlerbewertung.

Die vom Hof vorgenommene Prüfung hat die laufenden Arbeiten der Kommission in vieler Hinsicht ergänzt. Der Hof hat sich auf die genaue Funktionsweise der bescheinigenden Stellen konzentriert, während die Kommission mehr Zeit auf die Prüfung der Funktionsweise der Zahlstellen verwendet hat. Die Bemerkungen des Hofes sind bei der Prüfung der Berichte für 1999 berücksichtigt worden. Die Kommission möchte dem Hof für seine diesbezügliche Unterstützung danken.

#### Zulassung

Die Gesetzgebungsbehörde hat beschlossen, dass die Mitgliedstaaten über die Zahl der Zahlstellen entscheiden sollen. Die Kommission würde zwar eine Verringerung der Zahl der Zahlstellen begrüßen, doch ist ihr Einfluss begrenzt. Sie hat allerdings die Mitgliedstaaten ermuntert, die Zahl der Zahlstellen zu verringern, und einige haben dies auch getan.

#### Bescheinigende Stellen

Der Hof stellt fest, dass vier bescheinigende Stellen die Forderung nach Unabhängigkeit nicht erfüllt haben. Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass der Einsatz der für die Zahlstellen zuständigen Internen Revisionsdienste durch die bescheinigenden Stellen unangemessen ist; allerdings kann die interne Revision verbessert werden, damit sie den International anerkannten Prüfungsnormen entspricht und über angemessene Unterlagen

verfügt. Der Hof hat in diesem Zusammenhang feststellen können (siehe Ziffer 29), dass die Kommission dieses Problem inzwischen geregelt hat.

Nach Ansicht der Kommission ist es zu vereinfachend, den Betrag der von den bescheinigenden Stellen mit eingeschränkter Jahresrechnung erklärten Ausgaben zu nehmen und als Leistungsmaßstab zugrunde zu legen. Es ist wichtig, jede Einschränkung einzeln zu prüfen, bevor ein diesbezügliches Urteil abgegeben wird.

#### Schlichtungsverfahren

Die Kommission hat im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens sehr umfassende Befugnisse. Erstens ist sie zuständig für die Prüfung und Bewertung der mitgliedstaatlichen Verwaltung der Ausgaben des EAGFL-Garantie, zweitens ist sie das Organ, das einseitig über die Beträge beschließt, deren Finanzierung verweigert wird.

In einem System dieser Art ist es wie bei jedem Prüfungssystem wichtig, dass die geprüfte Stelle das Recht hat, sich Gehör zu verschaffen und auch die Stichhaltigkeit der Argumente der Prüfer in Frage zu stellen.

Dies wird teilweise garantiert durch einen Meinungs- und Informationsaustausch im Rahmen des bilateralen Verfahrens zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission. Die Prüfung der Stichhaltigkeit der von der Kommission vorgebrachten Argumente wird weiter gewährleistet durch die Existenz der Schlichtungsstelle, die auch als eine Art externe Qualitätskontrolle für die von den Prüfern der Kommission geleistete Arbeit fungiert. Das Schlichtungsverfahren ist daher nach Ansicht der Kommission ein wichtiger und notwendiger Teil des Rechnungsabschlusses.

Die Einschätzung, dass es der Schlichtungsstelle im Großen und Ganzen nicht geglückt ist, zwischen den gegensätzlichen Ansichten zu vermitteln, kann als zu negativ angesehen werden. Angesichts der hohen Finanzbeträge, um die es geht, ist es verständlich, dass selten eine Einigung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat erzielt wird. Die Kommission ist rechtlich verpflichtet, Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen, wenn sie nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind; daher kann sie keine Kompromisse hinsichtlich der Berechnung der Berichtigungen akzeptieren, die mit dieser Verpflichtung nicht vereinbar wären. Andererseits werden die nationalen Behörden keinerlei Beschränkungen ihres Rechts auf Anrufung des Gerichtshofs akzeptieren, das eine zusätzliche Möglichkeit zur Streichung oder Kürzung der Berichtigung eröffnet.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Schlussfolgerungen der Schlichtungsstelle stets durch detaillierte Berichte untermauert werden und oft die Feststellung enthalten, dass die Kommission gewisse Argumente oder Fakten berücksichtigen sollte, die sich auf die Höhe der Berichtigung auswirken. Die Schlichtungsstelle ist jedoch nicht immer in der Lage, den Betrag der geänderten Berichtigung genau zu berechnen.

Sind die Kommissionsdienststellen mit der Schlussfolgerung der Schlichtungsstelle nicht einverstanden, wird dies in dem zusammenfassenden Bericht begründet, und die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, hierüber im EAGFL-Ausschuss zu diskutieren.

### **Entscheidungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses**

Für die Prüfung der Rechnungen und Bescheinigungen steht nur begrenzt Zeit zur Verfügung. Gibt es Unsicherheitsfaktoren oder sind Fragen noch nicht geklärt, hält die Kommission es für ratsam, die Rechnungen abzutrennen.

### **Schlussfolgerung**

Was die Gesamtdauer des Konformitätsverfahrens anbelangt, so räumt die Kommission ein, dass die letzten Berichtigungen für das Jahr 1996 nicht rascher vorgenommen werden als nach dem alten Verfahren. Das neue Verfahren hat allerdings dazu geführt, dass beträchtliche Korrekturbeträge auf einer wesentlich früheren Stufe als in der Vergangenheit durchgesetzt werden (siehe Ziffern 54—55).

1996 war das erste Jahr der Anwendung der reformierten Rechnungsabschlussverfahren — die Kommission erwartet, dass die endgültigen Berichtigungen für die späteren Jahre wesentlich früher eingeführt werden, als dies nach dem alten System der Fall gewesen wäre. Die Reform ist noch nicht voll zum Tragen gekommen. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Ansicht, dass das Schlichtungsverfahren zu dieser Gesamtverbesserung beigetragen hat.

Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass die Reform des Rechnungsabschlussverfahrens zu einer verbesserten Rechenschaftspflicht geführt hat und eine bedeutende Errungenschaft ist (siehe auch Antwort zu Ziffer 91).

## **ZULASSUNG**

### **Anzahl und Art der Zahlstellen**

10. Im Falle Italiens sind der Kommission noch keine neuen Zahlstellen offiziell mitgeteilt worden (wenngleich dies immer noch möglich ist).

12. Die Verantwortung für die Zahlung im Falle bestimmter Begleit- und Fischereimaßnahmen wurde am 1. Januar 1998 dem Ministerium für Meeres- und natürliche Ressourcen übertragen. Die Einhaltung der Zulassungskriterien wurde überprüft und am 13. März 1998 ein umfassender Bericht vorgelegt. Darin wurde eine vorläufige Zulassung vorgeschlagen und ein Verzeichnis der notwendigen Verbesserungen aufgestellt.

Die vorläufige Zulassung wurde am 15. Juni 1998 erteilt. Das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat besuchte die neue

Zahlstelle im Juni 1998, um zu bestätigen, dass die Zulassung angemessen sei. Die von dieser Zahlstelle 1998 erklärten 33 Millionen Euro unterlagen einer umfassenden Bescheinigung.

Die Kommission war daher überzeugt, dass diese Ausgaben ordnungsgemäß getätigt worden waren.

Die volle Zulassung wurde im Dezember 1998 erteilt, nachdem alle erforderlichen Voraussetzungen erfüllt worden waren.

### **Nichterfüllung der Zulassungskriterien**

#### **Ausstehende Forderungen**

14—16. Die Kommission teilt die Besorgnis des Hofes über die Verwaltung und Einziehung von EAGFL-Forderungen. Diese Frage hat seit der Aufstellung der Zulassungskriterien bei dem für den Rechnungsabschluss zuständigen Referat zunehmende Beachtung gefunden, die in der 1999 durchgeführten Untersuchung gipfelte.

#### **Interne Kontrolle**

18. Entsprechend den Empfehlungen der Kommission und der bescheinigenden Stelle wurden an den Innenrevisions- und Kontrollregelungen für die französischen Zahlstellen und Departements verschiedene Verbesserungen vorgenommen.

#### **Übertragung von Befugnissen**

19. In manchen Mitgliedstaaten sind kleinere Ausgabenbeträge für die Begleitmaßnahmen von Einrichtungen außerhalb der Zahlstellen gezahlt worden. Genehmigt wurde dies von der Kommission nur, wenn angemessene Schutzmechanismen vorhanden waren. Dies entspricht den Erklärungen, die bei der Erstellung der Verordnung gegenüber dem Rat abgegeben wurden. Der Geldbetrag, um den es ging, ist extrem niedrig.

Das Strukturdirektorat ist nun Bestandteil der dänischen Zahlstelle geworden, so dass dieses Problem nicht mehr besteht.

Dass die Befugnis zur Leistung der Abschlusszahlungen an die Begünstigten in Griechenland Genossenschaften übertragen wurde, hat die Kommission nie als akzeptabel angesehen. Da es derzeit der einzige Weg ist, um sicherzustellen, dass die Landwirte ihre Beihilfezahlungen erhalten, sah sich die Kommission jedoch gezwungen, dieses System zu dulden.

Die griechische Zahlstelle baut die DV-Systeme aus, damit Direktzahlungen an den Begünstigten geleistet werden können, aber dies geht eher langsam voran. Nachdem im griechischen Zahlensystem noch andere Probleme festgestellt worden sind, wird die Kommission darauf hinwirken, dass dieser Prozess beschleunigt wird.

22. Die Kommission ist sich der vom Hof festgestellten Probleme bewusst und hat sich — wie der Hof vermerkt — nachdrücklich dafür eingesetzt, dass der Informationsfluss zwischen Zollbehörden und Zahlstellen durch die Erstellung von Protokollen zwischen den beiden Parteien formalisiert wird.

Die Kommission überprüft regelmäßig die Übereinstimmung der Ausfuhrerstattungen mit den Gemeinschaftsvorschriften.

## BESCHEINIGENDE STELLEN

### Forderungen

25. Es trifft zu, dass die Prüfung der Stichprobenverfahren und der Fehlerbewertung der bescheinigenden Stellen nicht systematischer Bestandteil der Arbeiten des für den Rechnungsabschluss zuständigen Referats war. Dieses Referat neigte dazu, sich mehr auf die Leistung der Zahlstellen zu konzentrieren. Die Kommission hat daher den Beschluss des Hofes begrüßt, diesen Aspekt im Einzelnen zu prüfen. Die Prüfungsfeststellungen des Hofes sind berücksichtigt und Verbesserungen für das Haushaltsjahr 1999 vorgenommen worden.

26. Die Finanzkontrolle hat gemäß der Haushaltsordnung das Recht, jeden Aspekt der Bescheinigung zu prüfen, den sie auswählt. Dazu gehören Besuche bei den Zahlstellen und bescheinigenden Stellen der Mitgliedstaaten, erforderlichenfalls nach Rücksprache mit der GD Landwirtschaft. Wie vom Hof und im Rahmen der Neufassung der Haushaltsordnung festgestellt wurde, beabsichtigt die Kommission, die Audittätigkeit, einschließlich in Bezug auf den Rechnungsabschluss des EAGFL, zu verstärken.

### Unabhängigkeit

30. Die Kommission teilt die Vorbehalte des Hofes hinsichtlich des Einsatzes der internen Revisionsdienste bei der Bescheinigung. Auf der Sitzung der Sachverständigengruppe im Juli 2000 haben sich die Kommissionsdienststellen nachdrücklich dafür eingesetzt, dass — wenn sich die bescheinigenden Stellen auf die Arbeit der Innenrevision verlassen wollen — die einschlägigen internationalen Prüfungsgrundsätze eingehalten werden müssen. Dieser Punkt wird von den Kommissionsdienststellen sorgfältig geprüft werden. Sollten die internen Revisionsdienste an der Bescheinigung beteiligt werden, müssen sie selbstverständlich in der Lage sein, ihre eigenen Aufgaben zu erfüllen.

### Prüfungsgrundsätze

32. Im Falle Irlands möchte die Kommission darauf hinweisen, dass sie trotz der festgestellten Schwachstellen mit der Gesamtqualität der Arbeit der bescheinigenden Stelle sehr zufrieden war.

### Stichprobenerhebung

### Stichprobenumfang

40—47. Die Kommission hat große Anstrengungen unternommen, um die Berichterstattung über die technischen Parameter für

das Stichprobenverfahren zu verbessern, dazu gehört auch die Entwicklung eines neuen Standardberichts. Dieser Frage galt beim Rechnungsabschluss 1999 die besondere Aufmerksamkeit; die festgestellten Schwachstellen dürften nun behoben worden sein.

41. Dass den bescheinigenden Stellen bei der Ausführung ihrer Arbeit ein Ermessensspielraum eingeräumt wird, ist eine gezielte Politik der Kommission.

In Anbetracht der großen Verschiedenartigkeit der Zahlstellen ist die Kommission der Ansicht, dass die bescheinigenden Stellen am besten in der Lage sind zu entscheiden, wie ihre Arbeit nach internationalen Prüfungsgrundsätzen auszuführen ist.

### Fehlerbewertung

44. Die Kommission hat große Anstrengungen unternommen, um die Berichterstattung über die Fehlerbewertung zu verbessern, dazu gehört auch die Entwicklung eines neuen Standardberichts. Dieser Frage galt beim Rechnungsabschluss 1999 die besondere Aufmerksamkeit; die festgestellten Schwachstellen dürften nun behoben sein.

b). Die Kommission hält die Abzüge von den Beihilfen für InVeKos in Griechenland für vorschriftswidrig und hat Finanzkorrekturen in Höhe der Abzüge vorgenommen. Die griechischen Behörden fechten diese Einschätzung an; der Fall ist derzeit beim Europäischen Gerichtshof anhängig.

Für Nicht-InVeKos-Maßnahmen wurde in den ab 1.1.2000 geltenden neuen Rechtsvorschriften eindeutig bestimmt, dass alle Beihilfen dem Begünstigten in voller Höhe zu zahlen sind. Bis dahin gab es in den Gemeinschaftsvorschriften keine förmliche Bestimmung, wonach die Zahlung an den Begünstigten in voller Höhe ohne Abzüge zu erfolgen hat. Die Kommission glaubt daher nicht, dass diese Abzüge als Fehler behandelt werden könnten. Die griechische bescheinigende Stelle hat in dem Prüfbericht deutlich alle Abzüge von den Zahlungen vermerkt.

47. Mit einer Ausnahme hat jede bescheinigende Stelle eine Gesamtfehlerquote von weniger als 1 % mitgeteilt. Die Kommission ist damit einverstanden, den Vorschlag des Hofes zu prüfen, eine Datenbank für Fehlerquoten zusammenzustellen.

Nach den internationalen Prüfungsgrundsätzen brauchen die Prüfer in früheren Jahren festgestellte Fehler nicht zu verfolgen. Die Kommissionsdienststellen haben die bescheinigenden Stellen jedoch ermuntert, in dieser Hinsicht über die internationalen Prüfungsgrundsätze hinauszugehen.

### Lokale Büros und Vorortkontrollen

48—50. Die Kommissionsdienststellen haben die bescheinigenden Stellen ermuntert, Prüfungen vor Ort durchzuführen, indem sie beispielsweise die Kontrollbeauftragten begleiten. Viele bescheinigende Stellen haben diesen Ansatz übernommen.

### **Einschränkung der Rechnungen**

51—52. Jede Einschränkung einer Rechnung wird von der Kommission sorgfältig geprüft. Erforderlichenfalls werden weitere Untersuchungen durchgeführt, einschließlich Besuche bei der Zahlstelle und/oder bescheinigenden Stelle. Die Kommission gibt dann ein Urteil über die in jedem Einzelfall zu treffenden Maßnahmen ab; dabei kann es sich um Finanzkorrekturen, Abtrennung, Weiterleitung an die Konformitätsteams des für den Rechnungsabschluss zuständigen Referats zwecks Weiterverfolgung oder Vormerkung für eine spätere Weiterverfolgung handeln.

In vielen Fällen hegt die bescheinigende Stelle Zweifel an einem bestimmten Teil der Ausgaben der Zahlstelle, kann aber einen etwaigen Fehler nicht quantifizieren. Häufig werden diese Fälle am besten im Rahmen des Konformitätsverfahrens behandelt, und es werden unter Umständen Finanzkorrekturen vorgeschlagen. In anderen Fällen wiederum sind die Kommissionsdienststellen der Ansicht, dass sie mehr Informationen benötigen, bevor sie die Rechnungen akzeptieren können — die Rechnungen werden dann abgetrennt.

Die Nichterfüllung eines oder mehrerer Zulassungskriterien wirkt sich nicht zwangsläufig auf die Richtigkeit der Rechnung aus. Die Rechnungen werden nicht auf dieser Grundlage abgetrennt, aber die festgestellten Schwachstellen werden im Rahmen von Konformitäts- oder Zulassungskontrollen weiterverfolgt.

Einige eingeschränkte Rechnungen werden von der Kommission akzeptiert, weil sie nach Prüfung der Ansicht ist, dass die Einschränkung zwar für die Funktionsweise der Zahlstelle in ihrer Gesamtheit, nicht aber für die Ausgaben eines bestimmten Jahres relevant ist.

### **KONFORMITÄTSENTSCHEIDUNGEN**

54. Der Hof berichtet über die ersten drei Konformitätsentscheidungen. Seither wurden zwei weitere Entscheidungen getroffen. Im März 2000 wurde ein Betrag in Höhe von insgesamt 229 Mio. € für den Zeitraum 1996—1998 berichtet<sup>(1)</sup>. Im Juli 2000 wurde ein Betrag in Höhe von 351 Mio. € für den Zeitraum 1996—1999 berichtet<sup>(2)</sup>.

Die Kommission räumt ein, dass die letzten Berichtigungen für 1996 nach dem neuen System nicht schneller erfolgen als nach dem alten. Nach dem alten System wären jedoch alle Berichtigungen für 1996 im Jahr 2000, die Berichtigungen für 1997 im Jahr 2001 usw. vorgenommen worden. Die Reform hat demnach den Berichtigungsprozess erheblich beschleunigt. Mehrere Hundert Millionen Euro sind für die Gemeinschaft rascher wiedereingezogen worden, als dies nach dem alten System der Fall gewesen wäre.

<sup>(1)</sup> Entscheidung 2000/216/EG, ABl. L 67 vom 15.3.2000, S. 37.

<sup>(2)</sup> Entscheidung 2000/449/EG, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 49.

Darüber hinaus ist die Kommission der Ansicht, dass 1996 das erste Jahr der Anwendung des reformierten Verfahrens ist; sie ist daher zuversichtlich, dass die Berichtigungen für die künftigen Jahre rascher abgeschlossen werden.

### **SCHLICHTUNGSVERFAHREN**

#### **Hintergrund**

58. Der Bewertungsbericht über das Schlichtungsverfahren wurde von der GD Landwirtschaft erstellt.

#### **Rolle der Schlichtungsstelle**

60. Die Kommission ist rechtlich verpflichtet, die Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen, wenn sie nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind; daher kann sie keine Kompromisse hinsichtlich der Berechnung der Berichtigungen akzeptieren, die mit dieser Verpflichtung nicht vereinbar wären. Der Vorschlag, Fälle im Wege eines „Vergleichs“ zu regeln, war daher nicht akzeptabel.

61. Die Kommission misst der Aufgabe, die der Schlichtungsstelle bei der Gewährleistung der Qualitätskontrolle zukommt, große Bedeutung zu. Gleichwohl kann sie die Schlussfolgerung der Schlichtungsstelle nur akzeptieren, wenn sich zeigt, dass diese Schlussfolgerung auf der Grundlage der ausgetauschten Fakten und Argumente angemessener ist als der ursprüngliche Vorschlag ihrer Dienststellen.

Zur Betonung dieses Aspekts der Rolle der Schlichtungsstelle hat die Kommission mit Entscheidung 2000/649/EG (AbL. L 272 vom 25.10.2000, S. 41) die Entscheidung 94/442 geändert, um die Ernennung von Mitgliedern zu erleichtern, die nicht nur wie bisher eine hohe Qualifikation auf dem Gebiet des EAGFL besitzen, sondern auch auf die modernen Prüftechniken spezialisiert sind.

Dass die Schlichtungsstelle die Möglichkeit erhält, Erhöhungen der Berichtigungen vorzuschlagen, ist mit dem Schlichtungsgedanken grundsätzlich unvereinbar.

#### **Leistungsmessung der Schlichtungsstelle**

##### **Viermonatsfrist**

64. Nach Ansicht des Hofes hat das Schlichtungsverfahren das Rechnungsabschlussverfahren nicht beschleunigt. Die Kommission stellt fest, dass es sich bei den angesprochenen Problemen im wesentlichen um die alte Rechnungsabschlussmethode handelt, bei der eine Entscheidung pro Haushaltsjahr erlassen wird. Bei dem neuen System ist es möglich, in einem einzigen Kalenderjahr mehrere Rechnungsabschlussentscheidungen zu erlassen.

Die Beschleunigung des Rechnungsabschlussverfahrens ist das Ergebnis der Reform in ihrer Gesamtheit, von der das Schlichtungsverfahren nicht getrennt werden kann.

### Ergebnis

66—68. Die Prozentsätze des Bewertungsberichts der Schlichtungsstelle müssen beibehalten werden, denn sie dienen lediglich dazu, Aufschluss über ihre Fähigkeit zur Annäherung der Standpunkte von Kommission und Mitgliedstaaten zu geben. Als solche greifen sie der endgültigen Lösung der Streitigkeiten nicht vor, insbesondere weil die Anrufung des Gerichtshofs weiterhin ausschließlich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt und dieses Recht vom Schlichtungsverfahren unberührt bleibt.

### Europäischer Gerichtshof

71. Die Kommission hoffte natürlich, dass sich durch die Einführung der Schlichtung die Zahl der vor den EuGH gebrachten Fälle verringern würde, dies war jedoch nie ein förmliches Ziel des Systems, da es sich der Kontrolle der Kommission entzieht. Mit der Schaffung der Schlichtungsstelle wurde in Wirklichkeit dem Wunsch Rechnung getragen, die Verteidigungsrechte der Mitgliedstaaten zu stärken und eine größere Transparenz der Dossiers zu gewährleisten, die zu etwaigen Finanzkorrekturen führen.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Anrufung des Gerichtshofs durch den Mitgliedstaat ein im Vertrag anerkanntes Recht ist. Sie kann das diesbezügliche Vorgehen der Mitgliedstaaten nicht beeinflussen.

### ENTSCHEIDUNGEN IM RAHMEN DES RECHNUNGSABSCHLUSSES

#### Berichtigungen als Leistungsindikator

74. Die Kommission stellt fest, dass es nicht Ziel des Rechnungsabschlussverfahrens ist, Finanzkorrekturen vorzuschlagen. Hauptziel ist zu überprüfen, ob die Zahlungen im Einklang mit den Vorschriften getätigt worden sind. Nach Ansicht der Kommission hat sich die Übereinstimmung mit den Vorschriften durch die Entwicklung besserer und klarerer Vorschriften und durch Verbesserung der Kontrollsysteme (wie InVeKos) verbessert.

Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten an einer ständigen Verbesserung der Durchführung der GAP-Vorschriften. Ziel ist, im Laufe der Zeit die Höhe der Berichtigungen zu verringern und im Idealfall zu einer Situation zu gelangen, in der keine Berichtigungen erforderlich sind.

75. Die Kommission akzeptiert die Bemerkung des Hofes, dass die veröffentlichte Rechnungsabschlussentscheidung nicht leicht zu verstehen ist. Sie wird die Möglichkeit prüfen, eine klarere Entscheidung zu veröffentlichen.

### Abtrennungen

81. 1999 wurden keine Rechnungen abgetrennt. Die Kommission wird die Rechnungen jedoch weiterhin abtrennen, wenn bis zum Ende des Bescheinigungsverfahrens wesentliche Unsicherheitsfaktoren bestehen. Da für den Rechnungsabschluss nur begrenzt Zeit zur Verfügung steht, ist es natürlich ratsam, die Rechnungen abzutrennen, wenn mehr Informationen benötigt werden. Der für die zweite Entscheidung erforderliche Zeitaufwand hängt von verschiedenen Faktoren ab. Er erhöht oder verringert sich je nach den festgestellten Schwierigkeiten. Es ist zu früh, um eine eindeutige Tendenz zu erkennen.

### Verspätete Zahlungen an die Begünstigten

82—84. Die Kommission kann die in der Verordnung 296/96 vorgesehenen Ermessensbefugnisse in Anspruch nehmen. Von diesem Ermessen wurde insbesondere in den ersten Jahren der Anwendung der direkten Beihilfen Gebrauch gemacht.

Das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat ist verpflichtet, seine Arbeit auf der Grundlage einer Risikoanalyse durchzuführen; es wurde von Rechnungshof und Parlament hierzu ermuntert. Daher lässt sich nicht vermeiden, dass manche Bereiche in einem bestimmten Zeitraum nicht geprüft werden. Zu dieser Frage wurden verschiedene Untersuchungen durchgeführt.

Die Kommission betont, dass es sich bei diesen Zahlungen nicht um unkorrekte oder vorschriftswidrige Zahlungen an den Endbegünstigten handelt. Es handelt sich um Zahlungen, die von den Mitgliedstaaten nach der vorgeschriebenen Frist an den Endbegünstigten geleistet wurden.

Das System zur Förderung der fristgerechten Zahlung von Beihilfen wurde 1996 eingeführt. Es betraf alle Mitgliedstaaten und alle Regelungen. In den ersten Jahren der Regelung fiel es vielen Mitgliedstaaten schwer, die erforderlichen Verwaltungsarbeiten fristgerecht abzuschließen.

Die Kommission wollte in den ersten Jahren nicht die Mitgliedstaaten bestrafen, die sich für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft einsetzen. Die Verhängung zu hoher Geldbußen hätte die Mitgliedstaaten ermuntern können, die Beihilfen unabhängig davon, ob alle Prüfungen abgeschlossen waren, fristgemäß zu zahlen, aber die Kommission wollte dieses Risiko vermeiden. Sie hat daher von den in der Verordnung 296/1996 vorgesehenen Ermessensbefugnissen Gebrauch gemacht. Die Fälle, in denen hiervon Gebrauch gemacht wurde, sind in den Arbeitsdokumenten aufgeführt, die an die Mitgliedstaaten verteilt wurden, um zu beweisen, dass alle Fälle gleich behandelt werden.

Die Höhe der Berichtigungen für verspätete Zahlungen geht zurück, auch wenn im Rahmen der Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin für immer mehr Maßnahmen Fristen gesetzt werden.

**SCHLUSSFOLGERUNGEN**

87. Die Kommission nimmt die Bemerkung des Hofes zur Kenntnis, dass es immer noch zu viele Zahlstellen gibt. Es ist jedoch Sache der Mitgliedstaaten, über die Zahl der Zahlstellen zu entscheiden. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten ermuntert, ihre Strukturen zu rationalisieren, und mehrere haben dies bereits getan.

88. Die Anrufung des Gerichtshofs durch den Mitgliedstaat ist ein im Vertrag anerkanntes Recht. Die Kommission kann das diesbezügliche Vorgehen der Mitgliedstaaten nicht beeinflussen. Für einen Mitgliedstaat kann ein Verfahren vor dem Gerichtshof nur zur Aufrechterhaltung oder Kürzung der von der Kommission auferlegten Finanzkorrektur führen.

Nach Ansicht der Kommission ist das Schlichtungsverfahren Bestandteil der Reform des Rechnungsabschlusses und kann nicht ohne weiteres von allen anderen im Rahmen der Reform eingeführten Aspekten getrennt werden. Ihres Erachtens hat das Schlichtungsverfahren zu der vom Hof festgestellten Gesamtverbesserung des Rechnungsabschlusses beigetragen.

89. Der Hof hält es nicht für angebracht, aus der niedrigeren Höhe der Berichtigungen einen negativen Schluss zu ziehen. Die

Kommission nimmt die diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Rates zur Kenntnis und stimmt ihnen zu.

90. Die Kommission räumt ein, dass die letzten Berichtigungen für das Jahr 1996 nicht schneller als nach dem alten Verfahren vorgenommen werden. Das neue Verfahren hat jedoch dazu geführt, dass Berichtigungen in beträchtlicher Höhe in einer wesentlich früheren Phase als in der Vergangenheit durchgesetzt werden (siehe Ziffern 54—55).

1996 war das erste Jahr der Anwendung des neuen Verfahrens — die Kommission erwartet, dass die endgültigen Berichtigungen für die späteren Jahre wesentlich früher eingeführt werden, als dies nach dem alten System der Fall gewesen wäre.

Ein neues Berichtsformat, das für den Rechnungsabschluss 1999 eingeführt wurde, hat die Übermittlung von Informationen über das Stichprobenverfahren und die Fehlerbewertung wesentlich verbessert. Das für den Rechnungsabschluss zuständige Referat wird weiterhin daran arbeiten, die Zulassung und Bescheinigung der Zahlstellen zu verbessern.

91. Die Kommission nimmt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die Reform des Rechnungsabschlussverfahrens ein Erfolg ist, zur Kenntnis und begrüßt sie.